

Redakcja naukowa
Tadeusz Jakub Chruściel
Piotr Benedykt Zientarski

Strategie jednostek samorządu terytorialnego

u progu kadencji lat 2024–2029



SPOŁECZNA AKADEMIA NAUK
ŁÓDŹ

Redakcja naukowa
Tadeusz Jakub Chruściel
Piotr Benedykt Zientarski

Strategie jednostek samorządu terytorialnego

u progu kadencji lat 2024–2029

Redakcja naukowa:

dr inż. Tadeusz Jakub Chruściel

dr hab. Piotr Benedykt Zientarski

Recenzenci:

prof. dr hab. inż. Agnieszka Bitkowska

dr hab. dr h.c. Andrzej Bisztyga, prof. UZ

Korekta językowa:

Julia Żak

Skład, łamanie i projekt okładki:

Agnieszka Terczyńska, Studio Grafpa, www.grafpa.pl

© Społeczna Akademia Nauk 2025

ISBN 978-83-66781-21-4

Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk

ul. Sienkiewicza 9

90-113 Łódź

wydawnictwo@san.edu.pl

SPIS TREŚCI

Rozdział 1	dr hab. Bernard Łukańko, prof. PAN, Ryzyko <i>blackoutu</i> – uwagi na marginesie raportu Biura Oceny Technologii przy Bundestagu: „Co dzieje się w trakcie <i>blackoutu</i> . Skutki długotrwałej i obejmującej duży obszar utraty dostaw energii elektrycznej”	15
Rozdział 2	dr Grażyna Zboralska, <i>Instytucja czasowego powierzenia pracownikowi samorządowemu innej pracy</i> – analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego	35
Rozdział 3	dr Bartłomiej Suchodolski, <i>Występowanie korupcji w podmiotach administracji publicznej w opinii respondentów</i>	49
Rozdział 4	mec. Piotr Arczyński, <i>Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich</i> – jako podstawa do uzyskania przez jednostki samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości	73
Rozdział 5	dr Piotr Nowaczyk, <i>Działania samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej</i>	113

Rozdział 6	dr inż. Tadeusz Jakub Chruściel, <i>Znaczenie przedsiębiorczości lokalnej w strategii zrównoważonego rozwoju gmin</i>	135
Rozdział 7	dr Joanna Nowicka, <i>Cooperation of the local government with local universities in the field of R&D.</i>	163
Rozdział 8	dr Bogumiła Ropińska, <i>Zarządzanie projektami w jednostkach samorządu terytorialnego w odpowiedzi na wyzwania współczesności</i>	193
Rozdział 9	dr Wioletta Skrodzka, <i>Stopień wdrożenia energii odnawialnej w przestrzeni gminnej w Polsce na tle innych krajów UE w świetle konceptji inteligentnej jednostki samorządu terytorialnego</i>	209
Rozdział 10	mgr Marta Szperlich-Kosmala, <i>Budżet obywatelski – sukces czy porażka polskiej samorządności?</i>	247
Rozdział 11	dr Rafał Tyszkiewicz, <i>Program Fundusz Aktywności Studenckiej (FAST) Urzędu Miasta Wrocław determinantą wsparcia przedsiębiorczości akademickiej</i>	263
Rozdział 12	mgr Radosław Wąs, <i>Co z tą wodą? Woda w samorządach – szansa czy poważny problem?</i>	273

Rozdział 13	mgr Monika Kujawska, <i>Wyzwania spółek komunalnych w perspektywie nadchodzących lat</i>	287
Rozdział 14	dr inż. Tadeusz Jakub Chruściel, <i>Efektywne spółki komunalne stymulatorem rozwoju samorządów lokalnych</i>	301

WPROWADZENIE

V Ogólnopolska Konferencja Naukowa z cyklu *Strategia jednostki samorządu terytorialnego w świetle wyzwań XXI wieku*, która miała miejsce w Szczecinku w dniach 19–20 września 2024 roku, wzbogaciła horyzont rozważań o tematykę legislacyjną oraz praktyczne przykłady realizacji istotnych zamierzeń strategicznych dzięki zaproszonym samorządowcom: staroście powiatu Szczecineckiego, zastępcy wójta gminy Szczecinek i byłego wójta gminy Grzmiąca, uzupełniając tym samym szeroki wachlarz zagadnień związanych z współczesnymi wyzwaniami samorządów terytorialnych u progu kadencji lat 2024–2029.

Znaczna część bardzo interesujących wystąpień uczestników konferencji znajduje swoje odzwierciedlenie w treści poszczególnych rozdziałów niniejszej monografii, które pogrupowane zostały w odpowiadające poszczególnym sesjom Konferencji cztery obszary tematyczne:

- aspekty prawne w działalności jednostek samorządu terytorialnego,
- uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego,
- dobre praktyki zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego,
- efektywne zarządzanie samorządowymi podmiotami komunalnymi.

Sesji dotyczącej aspektów prawnych przewodniczył **Piotr Benedykt Zientarski** – dr hab. nauk prawnych, prof. ANS WSGE w Józefowie,

dr h.c. Kazachskiego Narodowego Uniwersytetu Al-Farabi¹, którego wieloletnie doświadczenie w pracach Komisji Konstytucyjnej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP w charakterze przewodniczącego było cenną wartością w dyskusji nad przyszłością samorządu terytorialnego w Polsce.

Aspekty prawne w działalności jednostek samorządu terytorialnego dotyczące ryzyka blackoutu oraz analizę doświadczeń niemieckich dla realizacji obowiązków określonych w art. 17 ustawy z dnia 27 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym zaprezentował dr hab. **Bernard Łukańko** – prof. Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Dr **Grażyna Zboralska**, pracownica naukowa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, w rozdziale 2 dokonała analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie instytucji czasowego powierzenia pracownikowi samorządowemu innej pracy. Wyniki badań na temat występowania korupcji w urzędach administracji publicznej w opinii respondentów w kolejnym rozdziale przedstawił dr **Bartłomiej Suchodolski**, reprezentujący Instytut Nauk o Polityce i Administracji Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu w Siedlcach. Mec. **Piotr Arczyński** – powołując się na Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich jako podstawę do uzyskania przez JST prawa własności nieruchomości – wskazał grożące administracjom samorządów powiatowych niebezpieczeństwa wynikające z obowiązującego nadal dekretu.

Uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego zostały szeroko omówione w rozdziałach 5 i 6 niniejszej monografii. Dr **Piotr Nowaczyk**, reprezentujący Wydział Ekonomiczny Zachodniopomorskiego Uniwersytetu

¹ Senator VI, VII, VIII oraz IX kadencji RP, a także poseł na Sejm IX kadencji RP. Autor oraz redaktor naukowy wielu publikacji dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.

Technologicznego w Szczecinie, ukazał znaczenie oraz potencjał tkwiący w energetyce wiatrowej dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego samorządów lokalnych i podejmowane działania władz samorządowych dla uzyskania optymalnych efektów. Dr inż. **Tadeusz Chruściel**, reprezentujący szczecińską filię Społecznej Akademii Nauk, w rozdziale 6 omówił sytuację wielu gmin zagrożonych trwałą marginalizacją, wskazując możliwości poprawy ich sytuacji społeczno-gospodarczej poprzez tworzenie strategii rozwoju gmin o dominującym wektorze rozwoju przedsiębiorczości.

Dobre praktyki zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego zaprezentowało sześciu Autorów w kolejnych rozdziałach monografii. Dr inż. **Joanna Nowicka**, reprezentująca Instytut Przyrodniczo-Techniczny Akademii Nauk Stosowanych Angeliusa Silesiusa w Wałbrzychu, podjęła tematykę związaną z aktywną współpracą samorządów i lokalnych uczelni w zakresie działalności B+R. W rozdziale 8 dr **Bogumiła Ropińska** z Wydziału Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy omówiła zarządzanie projektami JST w odpowiedzi na wyzwania współczesności, prezentując szereg zrealizowanych projektów, istotnych dla społeczności lokalnej. Inwestycje w odnawialne źródła energii są obecnie popularnym kierunkiem transformacji energetycznej, dlatego też rozdział 9 zawiera opracowanie na temat stopnia wdrożenia energii odnawialnej w przestrzeni gminnej w Polsce na tle innych krajów UE w świetle koncepcji inteligentnej jednostki samorządu terytorialnego, przygotowane przez dr **Wiolettę Skrodzką** z Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej. Reprezentantka Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, mgr **Marta Szperlich-Kosmala**, w rozdziale 10 przedstawiła znaczenie partycypacji społecznej w świadomym wyborze najistotniejszych inicjatyw przeznaczanych do realizacji z budżetu samorządów gminnych. Dr **Rafał**

Tyszkiewicz z Wydziału Finansów i Zarządzania Uniwersytetu WSB Merito we Wrocławiu w rozdziale 11 omówił program Fundusz Aktywności Studenckiej FAST Urzędu Miasta Wrocław, będący determinantą wsparcia przedsiębiorczości akademickiej. Rozdział 12 zamyka prezentację dobrych praktyk zarządzania w samorządach lokalnych. Mgr **Radosław Wąs** – wieloletni Dyrektor Centrum Edukacji Ekologicznej i Rewitalizacji Jezior w Szczecinku zaprezentował w nim przywracanie funkcji użytkowych zbiornikom wodnym, odwołując się do efektów rewitalizacji miejskiego jeziora Trzesiecko.

Efektywne zarządzanie samorządowymi podmiotami komunalnymi wspomaga rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Problematykę zarządzania samorządowymi spółkami komunalnymi zaprezentowała w rozdziale 13 mgr **Monika Kujawska**, Prezes Zarządu Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Mosinie oraz Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Mosinie, wskazując na wyzwania spółek komunalnych w perspektywie nadchodzących lat w obszarze finansowym i strategicznym oraz pełnienia misji publicznej. Natomiast wieńczący monografię rozdział 14, autorstwa dr inż. **Tadeusza Chruściela**, wieloletniego członka Zarządu PGK Sp. z o.o. w Szczecinku oraz ZGM Sp. z o.o. w Barwicach, ukazuje przegląd efektywnych samorządowych wielobranżowych spółek komunalnych, ich możliwości rozwoju oraz ograniczenia w osiąganiu pozytywnych efektów spowodowane brakiem strategii rozwoju, która byłaby spójna ze strategią gminy.

Redaktorzy monografii składają podziękowania Autorom za przygotowanie wartościowych oraz inspirujących rozdziałów, które stanowić mogą przyczynek do dalszych dociekań naukowych oraz interesującą lekturę dla szerokiego grona kadry zarządzającej podmiotami samorządowymi.

Oddzielne serdeczne podziękowania skierowane są do Recenzentów publikacji: prof. dr hab. inż. **Agnieszki Bitkowskiej** oraz prof. nadzwyczajnego Uniwersytetu Zielonogórskiego dr hab. nauk prawnych **Andrzeja Bisztygi** za wnikliwe sugestie i uwagi, które pozwoliły na podniesienie merytorycznej jakości monografii.

ROZDZIAŁ 1

Ryzyko blackoutu – uwagi na marginesie raportu Biura Oceny Technologii przy Bundestagu: „Co dzieje się w trakcie blackoutu. Skutki długotrwałej i obejmującej duży obszar utraty dostaw energii elektrycznej”

dr hab. Bernard Łukańko, prof. PAN

Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa

ORCID: 0000-0002-3637-5395

Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza ryzyka blackoutu, tj. długotrwałej², nagłej i niespodziewanej przerwy w dostawie energii elektrycznej na dużym obszarze³. O ile krótka, kilku- lub kilkunastominutowa przerwa w dostawie energii zaczyna budzić w użytkownikach energii elektrycznej niepokój, to już godzinny czas bez prądu elektrycznego tworzy potrzebę pilnego ustalenia przyczyny

2 W piśmiennictwie okres, od którego można mówić o blackoucie, wskazuje się na dłuższy niż 24 godziny (Endreß 2022, s. 259). Dodatkowo proponuje się, choć koncepcja ta budzi wątpliwości, aby o blackoucie można było mówić jedynie w przypadku zdarzenia ponadregionalnego, gdy brak jest możliwości uzyskania pomocy z najbliższej okolicy (Knauf 2020, s. 62). Odnotowuje się także potrzebę analiz skutków braku prądu przez czas: a) poniżej 8 godzin, b) od 8 do 24 godzin i c) powyżej 24 godzin (Karsten 2019, s. 318).

3 Erlhofer (2023, s. 45–48) definiuje blackout jako zdarzenie nagłe, ponadregionalne, trwające przez dłuższy, z góry nieokreślony czas.

i planowanej chwili przywrócenia dostaw energii. Co stanie się wówczas, gdy brak energii potrwa kilkanaście godzin, kilka dni lub nawet dłużej? Jak wówczas zmieni się życie osób dotkniętych brakiem energii elektrycznej (por. Eisenring i Gafafer 2022)?

Problem blackoutu w praktyce

Blackout jest wdzięcznym tematem literackim – za przykład może posłużyć powieść *Blackout* Marca Elsberga i jej serialowa ekranizacja w reżyserii Fabio Resinaro i Nico Marzano pod tym samym tytułem. Zjawisko to uważane za jedno z kluczowych ryzyk dla współczesnych społeczeństw (Voßshmidt i Karsten 2019, s. 15), dlatego obejmuje je prawny obowiązek uwzględnienia w planach ochrony przed skutkami katastrof⁴.

Długotrwała przerwa w dostawie energii elektrycznej nie jest zjawiskiem nieznanym w Polsce (Bachmatiuk 2023). Poranek 8 kwietnia 2008 r. był dla mieszkańców Szczecina doświadczeniem, którego z pewnością nie chcieliby powtarzać. Opady mokrego śniegu z deszczem w nocy z 7 na 8 kwietnia spowodowały podniesienie się poziomu wód gruntowych, rozmiękczenie gruntu i obniżenie stabilności posadowienia słupów energetycznych. Obłodzenie przewodów i przykrycie ich warstwą śniegu w połączeniu z uszkodzeniem i przewróceniem się tych słupów doprowadziły do awarii, w której około 500 000 osób pozbawione zostało energii na okres 15 godzin,

4 Por. np. § 37 i nast. brandenburskiej ustawy o ochronie przeciwpożarowej, udzielaniu pomocy i zarządzaniu kryzysowym kraju związkowego Brandenburgia z 2004 r. – niem. Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz – BbgBKG) vom 24. Mai 2004, GVBl.I/04, [Nr. 09], s. 197 i nast.

a część tej grupy – nawet na 7 dni. Nie pracowało wiele firm i banków, nie jeździły tramwaje, ograniczona została działalność szkół i przedszkoli, szpitale zmniejszyły zakres udzielanych świadczeń. Nie działały bankomaty i pojawił się problem z działaniem telefonów komórkowych. Zakres terytorialny awarii nie był duży, można zatem rozważać, czy był to już blackout, czy też tylko duża awaria, pewnym jednak jest, że skutki tego zdarzenia uświadomiły mieszkańcom Polski, jak niespodziewany brak energii elektrycznej może zmienić ich życie (GS24.pl 2022).

Długotrwałe przerwy w dostawie prądu występowały w Polsce także później. W bieżącym, 2024 r., dużą awarię zasilania odczuli mieszkańcy Świdwina (Boroń 2024), Połczyna Zdroju czy też Piotrkowa Trybunalskiego i okolic – ci ostatni 5 sierpnia 2024 r. (Zieliński 2024). Ze względu na zakres terytorialny awarii i czas jej trwania nie można w tych przypadkach mówić o blackoucie, ale przypadki te uświadamiają, że problem może wystąpić w każdym miejscu i czasie.

Zapowiedzi ryzyka blackoutu pojawiają się regularnie w polskiej (Cire.pl 2021) i niemieckiej (Höfling 2022) prasie, często w powiązaniu z problemem stanu technicznego linii przesyłowych, koniecznością remontu bloków energetycznych i dekarbonizacji energetyki (w 2023 r. nadal najwięcej energii wytwarzano w Polsce z węgla kamiennego i brunatnego (Derski 2024), natomiast z odnawialnych źródeł energii – fotowoltaiki i farm wiatrowych, które z jednej strony nie emitują smogu, a z drugiej są uzależnione od warunków atmosferycznych (Jankowska 2024) – jedynie wartości uzupełniające). Tzw. luka mocowa (czyli ryzyko braku pełnej wystarczalności zasobów wytwórczych) (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 2024; Gawlikowska-Fyk 2021)⁵ oraz systematyczne, planowane przejście na OZE jako

⁵ W roku 2025 Polska utraci 8 gigawatów mocy zainstalowanych, w kolejnym okresie 6 gigawatów. Szacuje się, że w 2030 r. deficyt mocy trwać będzie blisko

źródła energii elektrycznej, mogą prowadzić do pewnej niestabilności, która zostanie usunięta po uruchomieniu projektowanych elektrowni atomowych (PAP 2024a), a we wcześniejszym okresie zastąpiona musi zostać zakupami energii elektrycznej za granicą. Część autorów wskazuje, że w latach 2025–2030 może brakować energii elektrycznej przez kilkanaście godzin rocznie (Mielczarski 2020).

Blackout to problem o znaczeniu globalnym – w 1965 r. w USA i Kanadzie dotknął on obszar 207 tys. km² i 30 milionów ludzi, a brak prądu trwał do 13 godzin⁶. Przyczyną był niesprawny przekładnik w jednej z elektrowni wodnych w Kanadzie. W 1999 r. blackout w Brazylii, wywołany przez uderzenie pioruna w podstawę, dotknął 90 milionów ludzi (ZEOP 2021). W sierpniu 2003 r. blackout w USA i Kanadzie dotyczył 50 milionów osób, a przyczyną był pożar roślinności pod jedną z linii przesyłowych. Przeciążenia doprowadziły do wyłączenia 16 elektrowni jądrowych (ZEOP 2021). 31 lipca 2012 r. w Indiach doszło do największego blackoutu w historii – dotknął on aż 650 milionów ludzi, a jego przyczyną była susza i brak wody do chłodzenia wielu elektrowni (ZEOP 2021). Kilkuniedniowy blackout wystąpił w 2024 r. na Kubie (PAP 2024b; Bartusik 2024).

Zjawisko blackoutu występuje także w Europie – 28 września 2003 r. doszło do poważnej awarii energetycznej we Włoszech, która objęła prawie cały kraj, z wyłączeniem Elby i Sardynii. Przyczyną pierwotną blackoutu było przeciążenie linii pracującej w bardzo wysokiej temperaturze. Kaskada wyłączeń doprowadziła do kilkugodzinnego (w niektórych regionach kilkunastogodzinnego) braku prądu (UCTE 2004). W piśmiennictwie wskazuje się, że kaskadowe wyłączenia mogą pozbawić energii elektrycznej wiele krajów europejskich w jedynie 45 minut (Karsten 2019, s. 314).

1040 godzin, czyli 1,5 miesiąca. Wystąpi potrzeba zakupu energii za granicą kraju.

6 Na temat największych awarii por. Złotecka 2019, s. 6 i nast.

W 2005 r. w Niemczech blackout objął duży obszar wokół Münster, a wydarzył się z przyczyn zbliżonych do szczecińskiego blackoutu w 2008 r., czyli dużych opadów śniegu (Janke 2022). Duża awaria energetyczna w 2019 r. dotyczyła jednej z dzielnic Berlina – Kopenick⁷. Awaria ta trwała 31 godzin i mimo że dotyczyła tylko części stolicy silnego gospodarczo państwa, pokazała znaczenie energii elektrycznej w dzisiejszym funkcjonowaniu społeczeństw. Brak energii elektrycznej zmusił do ewakuacji chorych ze szpitala, a istotne problemy organizacyjne dotknęły np. stacji dializ. 24 lipca 2024 r. przez około 12 godzin brak było prądu na wyspie Uznam – straty poszczególnych sklepów spożywczych wynikające z rozmrożenia produktów i restauracji sięgnęły kwot pięciocyfrowych (NDR 2024). Warto podkreślić, że awaria ta wpłynęła na brak możliwości nadawania sygnału radiowego przez lokalne radio, co pokazuje, że najistotniejszy środek informacji w trakcie awarii energetycznej – radio – może być przez nią pozbawiony skuteczności. W grudniu 2023 r. duża awaria energetyczna, trwająca jednak tylko godzinę, dotknęła Moguncję. Jednym z wyzwania, przed którymi stanęły wówczas służby porządkowe, było szybkie uwolnienie pasażerów uwięzionych w windach (ZDFheute 2023).

Wszystkie te przypadki niosą ze sobą bogactwo doświadczeń ważnych zarówno dla samorządów i innych organów przygotowujących plany kryzysowe, jak i dla osób fizycznych, do których od dawna apeluje się o zapewnienie sobie niezależności w zakresie zapasów wody, żywności, lekarstw i źródeł podstawowego zasilania (takich jak powerbanki, baterie, stacje zasilania, kuchenki turystyczne) na okres co najmniej kilku dni⁸.

7 Por. na temat przebiegu i skutków tej awarii Erlhofer 2023, s. 87 i nast.

8 Por. np. szwedzką broszurę *W razie sytuacji kryzysowej lub wojny* (Swedish Civil Contingencies Agency 2025), a także polski poradnik *Bądź gotowy – poradnik na czas kryzysu i wojny* (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2022), oraz niemieckie

Ryzyko długoterminowej przerwy w dostawie energii elektrycznej należy do tych zagrożeń, którego ani państwo, ani jednostki samorządu terytorialnego, ani przedsiębiorstwa czy też osoby fizyczne nie mogą ignorować. Wysokie temperatury, gwałtowne zjawiska atmosferyczne, awarie techniczne to tylko niektóre przyczyny znanych dotąd największych awarii w systemach elektroenergetycznych⁹.

Znane przykłady awarii w Niemczech, USA, czy też we Włoszech obrazują nie tylko przyczyny i możliwy zakres uszkodzeń, ale także ich następstwa. Blackout (który nie musi, jak wskazano powyżej, ograniczać się do terytorium jednego kraju, a w powiązanych ze sobą krajowych systemach elektroenergetycznych w Europie może objąć bardzo duży obszar), niesie ze sobą fundamentalne ryzyka dla funkcjonowania opieki zdrowotnej, produkcji i zaopatrzenia w wodę oraz kluczowe artykuły spożywcze i przemysłowe, działania systemów kanalizacyjnych, transportu, czy bezpieczeństwa publicznego.

Raporty dotyczące blackoutu

W Republice Federalnej Niemiec od lat prowadzone są prace studyjne analizujące poszczególne aspekty ryzyk związanych z blackoutem, a m.in. jednostki samorządowe przygotowują plany działania w takiej sytuacji (Wolter i Wieczorek 2023). Sporządzono tam raporty oceniające ryzyka i skutki blackoutów (Breuer i in. 2021; Leopoldina 2023), w tym sposoby ich minimalizowania (Lorenz 2010)¹⁰. Raporty sporządziły też prywatne firmy, które doświadczyły poważnych

opracowanie *Stromausfall. Vorsorge und Selbsthilfe* (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2019b).

9 Por. szerzej na temat możliwych przyczyn dużych awarii energetycznych Erlhofer 2023, s. 392 i nast.

10 Por. np. raport Lorenza 2010.

awarii energetycznych. Wskazać trzeba bowiem, że np. zakłady Volkswagen w Wolfsburgu w marcu 2014 r. po awarii 4 generatorów musiały całkowicie wstrzymać pracę (Scheffer 2014). W niniejszym opracowaniu uwagę poświęcono jednemu tylko, ale niezwykle kompleksowemu opracowaniu, z którego płyną wnioski o charakterze uniwersalnym, pomocne zarówno dla osób fizycznych – odbiorców energii elektrycznej w Polsce¹¹, jak i dla jednostek samorządu terytorialnego, np. dla starostów, którzy realizują obowiązki zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122).

Raport Biura Oceny Technologii przy Bundestagu

Najważniejszy, jak się wydaje, i najbardziej kompleksowy raport powstał w 2011 r. i został przygotowany przez Biuro Oceny Technologii przy Bundestagu na zamówienie Komisji Kształcenia, Nauki i Techniki Bundestagu¹². Został on także wydany drukiem (Petermann i in. 2011) i nadal stanowi podstawę wielu dalszych badań naukowych (Knauf 2020, s. 64). Raport ten mimo upływu lat pozostaje aktualny, a wnioski z niego płynące są doskonałym źródłem wiedzy o black-outcie, także dla każdego zainteresowanego tematyką w Polsce.

Ramy opracowania nie pozwalają oczywiście przedstawić Raportu w pełni. Konieczna jest koncentracja na kwestiach szczególnie istotnych.

11 Por. na ten temat w odniesieniu do sektora transportu: Olczykowski 2019, s. 40 i nast.

12 Zawarty jest on w druku Bundestagu 17 kadencji nr 5672 i liczy 133 strony drobnego druku w 2 kolumnach. Dalej jako Raport (Deutscher Bundestag 2011).

Raport rozpoczyna trafne wskazanie, że brak prądu stanowi „narodową katastrofę” (Deutscher Bundestag 2011, s. 16)¹³. Wskazano, że ze względu na całkowite przeniknięcie kluczowych aspektów życia przez prąd elektryczny, jego brak spowoduje zagrożenie bezpieczeństwa publicznego. Określenie blackoutu mianem narodowej katastrofy ma dwie przyczyny – brak energii elektrycznej znacznie wpływa na życie społeczeństwa i gospodarki, mimo tego jednak państwa nie są przygotowane do zmierzenia się z tego rodzaju wyzwaniem. Fakt, że w większości państw zasilanie energią funkcjonuje sprawnie, usypia bowiem czujność obywateli i organów państwowych. Wzbudzenie świadomości ryzyka związanego z długotrwałym brakiem energii elektrycznej autorzy Raportu uznają za niezwykle ważne.

Raport – motywujący do podjęcia działań zarówno przez jednostki, jak i organy państwa – zawiera opis ryzyk związanych z black-outem podzielony na kilka kluczowych sektorów. Rozpoczyna go dział telekomunikacji i techniki informacyjnej (Deutscher Bundestag 2011, s. 33–44). Autorzy Raportu wskazali, że już po krótkim czasie od wyłączenia prądu przestaną działać telefony stacjonarne i komórkowe. Także telefony satelitarne zależne są od energii elektrycznej. Jedynie na granicach obszarów objętych blackoutem będzie istniała – dla osób posiadających sprawne telefony komórkowe – możliwość zalogowania się do sieci. Wprawdzie część sieci telefonii stacjonarnej posiada awaryjne zasilanie, będzie ono jednak bezużyteczne wobec niesprawności innych elementów. Podobny problem dotyczy stacji bazowych telefonii komórkowej, choć część z nich posiada tymczasowe zasilanie awaryjne. Zauważono, że w razie blackoutu także Internet stanie się niedostępny, lub będzie

13 Raport cyt. za drukiem Bundestagu. W odniesieniu do poszczególnych aspektów strony je omawiające, z których zasięgnięto informacji, przywołano w sposób zbiorczy.

dostępny jedynie przez krótki czas. Źródłem informacji staną się komunikaty radiowe. Brak będzie natomiast alarmowych SMSów i komunikatów w aplikacji. W Raporcie akcentuje się, że nadajniki radiowe, zgodnie z niemieckimi regulacjami z zakresu zarządzania kryzysowego, posiadają zasilanie awaryjne, natomiast odbiorniki na baterię, na wbudowane dynamo lub radia samochodowe – pozwolą odbiorcom przez dłuższy czas mieć dostęp do komunikatów. Przykład awarii na wyspie Uznam w 2024 r. pokazuje jednak, że założenie to może być zbyt optymistyczne. W konkluzji należy stwierdzić, że społeczeństwo bardzo szybko utraci możliwość dwustronnej komunikacji, najdłużej będzie mogło jednak prawdopodobnie odbierać komunikaty radiowe.

Kolejnym sektorem podlegającym badaniu jest transport i komunikacja (Deutscher Bundestag 2011, s. 45–58). Wszystkie zależne od energii elektrycznej środki komunikacji – jak pociągi i tramwaje, a także metro – przestaną funkcjonować, a zadaniem państwa będzie uwolnienie uwięzionych w nich pasażerów. Brak prądu oznacza także brak dostępu do paliwa na stacjach benzynowych, bowiem niewiele z nich (w momencie sporządzania Raportu) posiadało w RFN zasilanie awaryjne. Chaos komunikacyjny przy wyłączonej sygnalizacji świetlnej utrudni przemieszczanie się w miastach. Utrudniony będzie także transport chorych do szpitali, o ile uda im się skutecznie wezwać karetkę. Zadaniem służb państwowych stanie się w tej sytuacji usunięcie blokujących ruch pojazdów, tak aby karetki i straż pożarna mogły dojechać do miejsc udzielania pomocy. Raport wskazuje także na znaczenie autobusów w komunikacji miejskiej i lokomotyw z silnikiem diesla w komunikacji kolejowej, jako instrumentów zastępujących napęd elektryczny. Raz jeszcze widoczny staje się problem dostępu do paliwa. Dodać trzeba, że w latach 2010–2011 r. nie myślano jeszcze o zupełnie bezużytecznych w czasie blackoutu samochodach

elektrycznych. W momencie sporządzania Raportu w Berlinie były jedynie trzy stacje benzynowe z zasilaniem awaryjnym. Autorzy Raportu zauważyli natomiast, że dość długo funkcjonował będzie transport lotniczy, bowiem porty lotnicze posiadają systemy zasilania awaryjnego cechujące się autonomią organizacyjną. W przypadku transportu morskiego i rzeczno problemem stanie się, w ocenie autorów Raportu, wymagający energii elektrycznej rozładunek.

Kolejna newralgiczna dziedzina życia społecznego to zapewnienie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków (Deutscher Bundestag 2011, s. 59–71). W tym przypadku, zwłaszcza w odniesieniu do zaopatrzenia w wodę – kluczowe jest zapewnienie zasilania awaryjnego. Wyczerpanie zasobów paliwa do agregatów prądotwórczych spowoduje, jak podkreślają autorzy Raportu, radykalne zmniejszenie ilości ścieków, jednak mieszkańcy, zwłaszcza budynków wielorodzinnych, staną przed trudnym problemem realizacji potrzeb fizjologicznych. Zaopatrzeniu w wodę w sytuacji kryzysowej w RFN służyć ma 5200 awaryjnych ujęć wody (niem. Notbrunnen) przygotowanych do uruchomienia bez udziału energii elektrycznej. Woda to także kwestia dostępności środków gaśniczych, bowiem brak prądu spowoduje wzrost ilości pożarów płynących z eksperymentów ze źródłami ciepła w mieszkaniach. Trzeba przypomnieć, że w chwili sporządzania Raportu jedynie 3 na 38 jednostek straży pożarnej w Berlinie dysponowały zasilaniem awaryjnym.

Następna dziedzina życia społecznego poddana analizie w Rapocie to zaopatrzenie w żywność (Deutscher Bundestag 2011, s. 71–77). Zaopatrzenie społeczeństwa w środki spożywcze to jeden z kluczowych aspektów infrastruktury krytycznej. W tym zakresie w RFN istnieją specjalne rezerwy federalne zboża (niem. Bundesreserve Getreide), a także podstawowych artykułów spożywczych (jak ryż, suszone owoce, mleko w proszku i kondensowane, mąka), z których

możliwe jest przygotowanie posiłków przez instytucje żywienia zbiorowego. Problemem pozostaje natomiast kwestia transportu. Rozwiązania niemieckie zakładają posiadanie przez każde gospodarstwo domowe zapasów żywności (w formie dającej przygotować się bez prądu do konsumpcji) i wody na 10 dni. Koncepcje zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego zakładają zarówno istnienie magazynów żywności w każdym kraju związkowym, jak i stworzenie sieci sklepów odpornych na brak energii – po jednej takiej placówce na każde 10 tysięcy mieszkańców. Są to jednak koncepcje dotyczące rozwiązań przyszłych. Brak prądu oznacza kryzys w produkcji drobiu (bowiem fermy wymagają energii) i w gospodarstwach hodujących bydło mleczne. Trzeba także pamiętać, co podkreślono w Raporcie, że także praca rzeźnika w dużym zakładzie zależna jest od prądu, podobnie jak praca chłodni.

Istotną uwagę poświęcono w Raporcie problematyce opieki zdrowotnej (Deutscher Bundestag 2011, s. 77–84). Trafnie zauważono, że skuteczność zapewnienia funkcjonującej opieki medycznej – od gabinetu lekarza stomatologa po szpital – zależy od dostępności energii elektrycznej, a w razie jej braku od dostępności zasilania awaryjnego. Kluczowa jest także dostępność zapasów leków, np. takich jak insulina. Istotne jest zatem utrzymanie sprawności agregatów prądotwórczych, dostaw paliwa do nich, a także zapewnienie higieny przez utrzymanie funkcjonujących w szpitalach awaryjnych ujęć wody. Problemem może okazać się, co podkreślają autorzy Raportu, także dojazd personelu do placówek medycznych. Wskazano też, że trudna sytuacja dotknie także osób starszych, potrzebujących koncentratorów tlenu i dializ. Raport wskazuje w konkluzji, że po upływie tygodnia nastąpić może załamanie systemu opieki zdrowotnej i zaopatrzenia w leki.

Kolejną analizowaną dziedzinę stanowi sektor finansowy (Deutscher Bundestag 2011, s. 84–94). W obecnym świecie, w którym

gotówka odgrywa coraz mniejszą rolę, z racji braku jej zasobów u obywateli, blackout szybko doprowadzić może do powstania handlu wymiennego. Należy w tym miejscu przypomnieć, że tworzone przez obywateli zapasy powinny zawierać pewną ilość euro w niskich nominałach.

Szczególną uwagę w raporcie poświęcono więziennictwu (Deutscher Bundestag 2011, s. 95–98), omawiając kwestie takie jak bezpieczeństwo żywnościowe, medyczne i higienę więźniów. Wnioski w tym zakresie, nawet przy założeniu funkcjonujących przez dłuższy czas agregatów prądotwórczych, nie są optymistyczne.

Uagę w raporcie poświęcono także bezpieczeństwu publicznemu (Deutscher Bundestag 2011, s. 94–95). Wskazano na potrzebę zwiększenia ilości sił porządkowych wobec ryzyka plądrowania sklepów i szabrownictwa i zaakcentowano przy tym na rolę prywatnych agencji ochrony, policjanci bowiem mogą zostać skonfrontowani z brakiem możliwości dotarcia do pracy, a zakwaterowanie zbiorowe może nie być wystarczające. Zasadnie wskazano, że prywatne siły porządkowe, prawidłowo wykorzystane, mogą pomóc w zapewnieniu porządku publicznego.

Omawiany Raport zawiera bardzo dużo koncepcji podnoszących tzw. odporność na czas kryzysu (Deutscher Bundestag 2011, s. 104 i nast.). Przywołuje m.in. koncepcję wyspowego uruchamiania pewnych obszarów (Deutscher Bundestag 2011, s. 118 i nast.), czyli decentralizację działania opartą np. na fotowoltaice. Koncepcja wyspowa stoi w opozycji do bezwarunkowej centralizacji i digitalizacji zapewnienia energii elektrycznej. W koncepcji wyspowej kluczową rolę odegrają także osoby fizyczne i ich zdolność przygotowania do kryzysu. W raporcie podkreśla się jednak, że kluczem pozostaje przywrócenie zasilania, gdyż przedłużający się blackout zakłada niestety rosnącą ilość ofiar.

Wybrane aspekty przygotowań do blackoutu

Niemieckie organy samorządowe po zidentyfikowaniu problemów testują rozwiązania na wypadek blackoutu (Lauwe 2022, ss. 164 i nast.). Wiele z nich nabyło agregaty prądotwórcze, zbudowało i przetestowało lokalne systemy łączności, rozbudowało fotowoltaikę off-grid, przeprowadziło testy funkcjonowania szpitali, transportu, zasilania w paliwo. Trzeba jednak pamiętać, że około 80% infrastruktury krytycznej w Niemczech jest w rękach podmiotów prywatnych i to na tych podmiotach spoczywają określone obowiązki. Wiele z rozwiązań już testowano, jak np. ochronę załóg elektrowni w trakcie pandemii wirusa SARS-CoV-2 (Müller 2022, s. 108).

Potencjalny blackout to, jak wskazuje przywołany Raport z 2011 r., wielkie wyzwanie i zagrożenie. Już same pożary, trudności w wezwaniu pomocy, dostępie do paliwa i wody do gaszenia obrazują skalę problemu. Dlatego potrzebne są przygotowania i testy odporności.

To, czy blackout rzeczywiście może wystąpić, jest wielką niewiadomą, a głosy ekspertów są w tej sprawie podzielone. Mająca powstać od 2030 luka mocy i konieczność zakupów energii za granicą każą przygotować się do takiej sytuacji. Warto przy tym wykorzystać dostępne analizy i doświadczenia niemieckie, bo także w Polsce znaczenie OZE rośnie, z czym łączy się pewna nieprzewidywalność dostępnych mocy energetycznych.

Przygotowanie na czas blackoutu to także zadanie jednostek. Trafnie wskazuje na to niemiecki Federalny Urząd Ochrony Ludności i Pomocy w przypadku Katastrof (BBK) (niem. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe), który przygotował poradnik dla obywateli (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2019a). Zgromadzenie przez jednostki rezerw żywności i wody,

zapasów lekarstw, źródeł energii i ciepła na 10 dni pozwoli państwu skoncentrować się na innych zadaniach.

Blackout to także wyzwania dla przedsiębiorców, nie tylko dla operatorów infrastruktury krytycznej. Zapewnienie energii elektrycznej, wody i lekarstw przez okres kilku dni dla gabinetu stomatologicznego lub przychodni nie jest łatwe i bez uprzednich testów wdrożonych rozwiązań może się nie udać.

Nie powinno budzić wątpliwości stwierdzenie, że co do zasady łatwiej i szybciej można wdrożyć sprawne rozwiązania, sięgając do sprawdzonych koncepcji zagranicznych. Przykładem takiej aktywności są testy zredukowanego rozkładu jazdy wynikającego z braku prądu elektrycznego prowadzone przez szwajcarskie koleje SBB w 2022 r. (Gafafer 2022). Omówione powyżej zagadnienia Raportu związane z transportem zawierały jasne wskazania odnośnie do możliwych środków zapewnienia komunikacji, a znaczenie tych uwag wykracza poza rozwiązania znane w RFN.

Wnioski końcowe

Przedstawiony raport zawiera bardzo wiele cennych informacji pomocnych w toku prac nad przygotowaniem planów zarządzania kryzysowego (zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.)), w tym odnoszących się do sektora energetyki (Długosz 2015, s. 156 i nast.). Jest on cenny także z perspektywy prac obrony cywilnej¹⁴. Zawiera także ważne informacje dla osób fizycznych i prawnych, dając im wiedzę o skutkach długotrwałego braku energii elektrycznej i zachęcając do tworzenia

¹⁴ Por. ustawę z dnia 8 listopada 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej – obecnie przekazaną do Senatu.

indywidualnych rozwiązań, zapewniających w miarę możliwości ciągłość produkcji i bezpieczne funkcjonowanie gospodarstw domowych¹⁵. Problematyka blackoutu ma charakter wielopłaszczyznowy i interdyscyplinarny. Nie wyczerpują jej ani same kwestie techniczne, ani prawne, ani z zakresu zarządzania czy psychologii. Przedstawiony w opracowaniu raport jest cenny z perspektywy różnych dyscyplin naukowych. Zawarte w nim rozważania pokazują np., że zasadne wydaje się przygotowanie szeregu szczególnych regulacji prawnych na wypadek wystąpienia blackoutu. Pewnego rodzaju odniesieniem może być inna niedawna sytuacja kryzysowa – pandemia wirusa SARS-CoV-2 i ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340 ze zm.).

Bibliografia

- Bachmatiuk M. (2023), *Zimowy blackout w Szczecinie – case study*, Obserwator, <https://obserwator.imgw.pl/2023/05/10/zimowy-blackout-w-szczecinie-case-study/>, dostęp: 03.06.2025.
- Bartusik M. (2024), *Blackout na Kubie – cztery wyłączenia sieci w trzy dni i grasujący huragan*, Globenergia.pl, <https://globenergia.pl/blackout-na-kubie-cztery-wylaczenia-sieci-w-trzy-dni-i-grasujacy-huragan/>, dostęp: 02.07.2025.
- Boroń J. (2024), *Duża awaria zasilania. 20 tysięcy mieszkańców Świdwina, Połczyzna Zdroju i Grzmiącej bez prądu*, GK24.pl, <https://gk24.pl/duza-awaria-zasilania-20-tysiecy-mieszkancow-swidwina->

15 Celowi temu służą liczne publikacje poradnikowe, np. Triebel i Klocker 2023.

-polczyna-zdroju-i-grzmiacej-bez-pradu/ar/c1-18465413, dostęp: 02.07.2025.

Breuer F., Brettschneider P., Kleist P., Poloczek S. Pommerenke Ch., Dahmen, J. (2021), *Erkenntnisse aus 31 Stunden Stromausfall in Berlin Köpenick – medizinische Schwerpunkte und Herausforderungen*, „Der Anaesthesist”, 70, 507–551.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2019a), *Ratgeber für Notfallvorsorge und richtiges Handeln in Notsituationen*, https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Buergerinformationen/Ratgeber/ratgeber-notfallvorsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=32, dostęp: 02.07.2025.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2019b), *Stromausfall. Vorsorge und Selbsthilfe*, https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Buergerinformationen/stromausfall-vorsorge-selbsthilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=11, dostęp: 02.07.2025.

Cire.pl (2021), *W Polsce wzrasta ryzyko blackoutu*, <https://www.cire.pl/artykuly/opinie/186379-w-polsce-wzrasta-ryzyko-blackoutu>, dostęp: 02.07.2025.

Derski B. (2024), *Udział węgla w energetyce spadł do 63%*, <https://wysokienapiecie.pl/96011-udzial-wegla-i-oze-w-polsce-2023/>, dostęp: 02.07.2025.

Deutscher Bundestag (2011), Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung, TA-Projekt: Gefährdung und Verletzbarkeit moderner Gesellschaften – am Beispiel eines großräumigen und langandauernden Ausfalls der Stromversorgung. Drucksache 17/5672 [Raport Komisji ds. Edukacji, Badań Naukowych i Oceny Technologii (18. Komisja) zgodnie z § 56a

Regulaminu Oceny Technologii (TA). Projekt TA: Zagrożenia i podatność współczesnych społeczeństw na zagrożenia na przykładzie rozległej i długotrwałej awarii zasilania. Dokument 17/5672].

Długosz T. (2015), *Ochrona infrastruktury krytycznej w sektorach energetyki sieciowej*, Warszawa.

Dz. U. z 2023 r. poz. 122 (2023), Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Dz. U. z 2024 r. poz. 340 (2024), Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Eisenring C., Gafafer T. (2022), *Extremer Strommangel: Was von unserem Alltag noch übrig bliebe, wenn wir für einige Stunden den Strom abschalten müssten*, NZZ, <https://www.nzz.ch/schweiz/extremer-strommangel-was-das-fuer-unseren-alltag-bedeutet-ld.1700337>, dostęp: 03.06.2025.

Elsberg M. (2024), *Blackout*, Wydawnictwo W.A.B.

Endreß Ch. (2022), *Blackout-Vorsorge durch Wirtschaft und Unternehmen (inkl. Krisenmanagement)*, [w:] F. Hacke, Ch. Endreß (red.), *Risiko Blackout. Krisenvorsorge für Wirtschaft, Behörden und Kommunen*, Stuttgart.

Erlhofer P. (2023), *Blackbox Blackout. Fragen zur Komplexität vom Stromaussfällen – Wege zur Resilienz*, Saarbrücken.

Gafafer T. (2022), *SBB prüfen reduzierten Fahrplan für Strommangel-lage*, NZZ, <https://www.nzz.ch/schweiz/sbb-pruefen-reduzierten-fahrplan-fuer-strommangelld.1695631>, dostęp: 02.07.2025.

- Gawlikowska-Fyk A. (2021), *Po 2025 r. węgiel będzie wychodził z polskiego systemu energetycznego falami – luka węglowa*, Forum Energii, <https://www.forum-energii.eu/po-2025-r-wegiel-bedzie-wychodzil-z-polskiego-systemu-energetycznego-falami>, dostęp: 02.07.2025.
- GS24.pl (2022), *Blackout w Szczecinie. Minęło 14 lat od wielkiej awarii. Zobacz ZDJĘCIA I WIDEO z tamtych czasów*, „Głos Szczeciński”, <https://gs24.pl/blackout-w-szczecinie-minelo-14-lat-od-wielkiej-awarii-zobacz-zdjecia-i-wideo-z-tamtych-czasow/ar/c1-9848468>, dostęp: 03.06.2025.
- Höfling M. (2022), *Das Blackout-Risiko wird kleingeredet – ein unverantwortlicher Fehler*, <https://www.welt.de/wirtschaft/plus241470401/Blackout-Warum-es-gefaehrlich-ist-das-Risiko-kleinzureden.html>, dostęp: 02.07.2025.
- Janke M. (2022), *Beim Mega-Blackout von 2005 half den Münsterländern eine alte Tugend*, https://www.focus.de/perspektiven/beim-mega-blackout-von-2005-half-den-muensterlaendern-eine-alte-tugend_id_174053163.html, dostęp: 02.07.2025.
- Jankowska A. (2024), *Dunkelflaute to duży problem dla OZE. W listopadzie trwała 10 dni*, *energetyka24.pl*, <https://energetyka24.com/oze/wiadomosci/dunkelflaute-to-duzy-problem-dla-oze-w-listopadzie-trwala-10-dni>, dostęp: 02.07.2025.
- Karsten A.H. (2019), *Stromausfall*, [w:] A. Karsten, S. Voßshmidt, *Resilienz und Kritische Infrastrukturen. Aufrechterhaltung von Versorgungsstrukturen im Krisenfall*, Stuttgart.
- Knauf A. (2020), *Urbane Resilienz gegenüber Stromausfällen in deutschen Großstädten*, Wiesbaden.
- Lauwe P. (2022), *Blackout-Vorsorge durch Kommunen und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) (inkl. Krisenmanagement)*, [w:] F. Hacke, Ch. Endreß (red.), *Risiko Blackout. Krisenvorsorge für Wirtschaft, Behörden und Kommunen*, Stuttgart.

- Leopoldina (2023), *Sind Blackouts in Deutschland wahrscheinlich?*, Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina, <https://www.leopoldina.org/publikationen/detailansicht/publication/sind-blackouts-in-deutschland-wahrscheinlich-2023/>, dostęp: 02.07.2025.
- Lorenz D.F. (2010), *Kritische Infrastrukturen aus Sicht der Bevölkerung*, Freie Universität Berlin.
- Mielczarski (2020), *Kiedy zabraknie energii elektrycznej? Najpóźniej w 2028 r.*, Cire.pl, <https://www.cire.pl/artykuly/opinie/172342-mielczarski-kiedy-zabraknie-energii-elektrycznej-najpozniej-w-2028-r>, dostęp: 02.07.2025.
- Müller A.M. (2022), *Krisenmanagement bei Übertragungsnetzbetreibern*, [w:] F. Hacke, Ch. Endreß (red.), *Risiko Blackout. Krisenvorsorge für Wirtschaft, Behörden und Kommunen*, Stuttgart.
- NDR (2024), *Stromausfall auf Usedom verursachte offenbar Millionenschaden*, NDR, <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Stromausfall-auf-Usedom-verursachte-offenbar-Millionenschaden,stromausfall514.html>, dostęp: 02.07.2025.
- Olczykowski Z. (2019), *Awarie systemu elektroenergetycznego zagrożeniem dla bezpieczeństwa w transporcie*, „TTS”, nr 9.
- PAP (2024a), *Pierwsza elektrownia atomowa w Polsce. Kiedy początek budowy?*, Polska Agencja Prasowa, <https://www.pap.pl/aktualnosci/pierwsza-elektrownia-atomowa-w-polsce-kiedy-poczatek-budowy>, dostęp: 02.07.2025.
- PAP (2024b), *Blackout na Kubie. Setki tysięcy mieszkańców bez prądu i wody*, Polska Agencja Prasowa, <https://www.pap.pl/aktualnosci/blackout-na-kubie-setki-tysiecy-mieszkancow-bez-pradu-i-wody>, dostęp: 02.07.2025.
- Petermann Th., Bradke H., Lüllmann A., Poetsch M, Riehm U. (2011), *Was bei einem Blackout geschieht. Folgen eines langandauernden und großräumigen Stromausfalls*, Berlin.

- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (2022), *Bądź gotowy – poradnik na czas kryzysu i wojny*, <https://www.gov.pl/web/rcb/badz-gotowy-poradnik-na-czas-kryzysu-i-wojny>, dostęp: 02.07.2025.
- Scheffer U. (2014), *Deutschland ohne Strom. Der große Blackout*, Tagesspiegel, <https://www.tagesspiegel.de/politik/der-grosse-blackout-6900154.html>, dostęp: 02.07.2025.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2024), Druk nr 927 z 31 grudnia 2024 r. – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rynku mocy.
- Swedish Civil Contingencies Agency (2025), *W razie sytuacji kryzysowej lub wojny*, <https://www.msb.se/en/about-msb/information-in-other-languages/polish/broszura-w-razie-sytuacji-kryzysowej-lub-wojny/>, dostęp: 02.07.2025.
- Triebel A., Klocker, M. (2023), *Blackout. Warten auf den Schwarzstart*.
- UCTE (2024), *Final Report of the Investigation Committee on the 28 September 2003 Blackout in Italy*, https://eepublicdownloads.entsoe.eu/clean-documents/pre2015/publications/ce/otherreports/20040427_UCTE_IC_Final_report.pdf, dostęp: 02.07.2025.
- Voßshmidt S., Karsten A.H. (2019), *Einleitung*, [w:] A. Karsten, S. Voßshmidt, *Resilienz und Kritische Infrastrukturen. Aufrechterhaltung von Versorgungsstrukturen im Krisenfall*, Stuttgart.
- Wolter C., Wieczorek T. (2023), *24-Stunden-Blackout: Hochtaunuskreis probt den Katastrophenfall*, Hessenschau, <https://www.hessenschau.de/panorama/24-stunden-blackout-hochtaunuskreis-probt-den-katastrophenfall-v1,stromausfall-uebung-hochtaunus-100.html>, dostęp: 02.07.2025.
- ZDFheute (2023), *Mainz: Blackout statt Lichterglanz*, <https://web.archive.org/web/20241001143605/http://www.zdf.de/nachrichten/panorama/mainz-stromausfall-100.html>, dostęp: 02.07.25.

ZEOP (2021), *Blackout*, Stowarzyszenie „Z energią o prawie”, <https://zeop.pl/blackout/>, dostęp: 02.07.2025.

Zieliński F. (2024), *Awaria prądu w Piotrkowie. Jaka była jej przyczyna?*, ePiotrkow.pl, <https://epiotrkow.pl/news/Awaria-pradu-w-Piotrkowie--Jaka-była-jej-przyczyna,55294>, dostęp: 02.07.2025.

Złotecka D. (2019), *Przykłady awarii katastrofalnych w systemach elektroenergetycznych*, „Energia Gigawat”, 12, 6–9.

ROZDZIAŁ 2

Instytucja czasowego powierzenia pracownikowi samorządowemu innej pracy – analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego

dr Grażyna Zboralska

Uniwersytet Europejski Viadrina we Frankfurcie nad Odrą
ORCID: 0009-0006-2298-7178

Wstęp

Zapewnienie odpowiedniego funkcjonowania i ciągłości pracy jednostki samorządowej wymaga w szczególnych sytuacjach czasowego powierzenia pracownikowi tej jednostki wykonywania innej pracy. Zatrudnienie pracowników samorządowych, w tym na stanowiskach urzędniczych, ma charakter pracowniczy, a tzw. pragmatykę służbową regulującą ich status stanowi ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁶.

Przedmiotem opracowania jest analiza wybranych aspektów instytucji powierzenia pracownikowi samorządowemu innej pracy, ze szczególnym uwzględnieniem odnoszącego się do niej orzecznictwa Sądu Najwyższego. Analizie poddany zostanie charakter prawny tej instytucji, zakres podmiotowy, przesłanki powierzenia. Podjęta zostanie także próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1135. Dalej także jako „ustawa”. Analizy zmian wprowadzanych tą ustawą dokonuje m.in. Chaba 2018, ss. 12–15.

też instytucji istnieją podstawy do uzupełniającego stosowania regulacji Kodeksu pracy odnoszących się do takich aspektów jak czasowe powierzenie innej pracy i wypowiedzenie warunków pracy i płacy (czyli tzw. wypowiedzenie zmieniające), czy też należy przyjąć, że badana instytucja ma w tym zakresie charakter w pełni autonomiczny.

Czasowe powierzenie pracownikowi samorządowemu innej pracy – zarys instytucji

Autonomiczny charakter unormowania

Możliwość jednostronnej zmiany treści stosunku pracy przez pracodawcę w przypadku jednostek samorządowych przewidziana została w art. 21 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Zgodnie z tym przepisem: „Jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami. W okresie tym przysługuje pracownikowi wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego”. Regulacja ta stanowi odpowiednik, a zdaniem części autorów wręcz powtórzenie (Dubowik 2016, przypis 50; Góral 2021, pkt 10.3.6; Rotkiewicz 2023, rozdz. V.2; Jochymczyk 2011, art. 21 nb. 1), zawartej w art. 42 § 4 k.p.¹⁷ instytucji powierzenia pracownikowi innej pracy. Zauważyć trzeba, że już samo brzmienie obu przepisów nie wykazuje istotnych różnic (Wujczyk i Bińczycka-Majewska 2017, rozdz. 9.3), bowiem zgodnie z art. 42 § 4 k.p. „wypowiedzenie dotychczasowych warunków

¹⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.

pracy lub płacy nie jest wymagane w razie powierzenia pracownikowi, w przypadkach uzasadnionych potrzebami pracodawcy, innej pracy niż określona w umowie o pracę na okres nieprzekraczający 3 miesięcy w roku kalendarzowym, jeżeli nie powoduje to obniżenia wynagrodzenia i odpowiada kwalifikacjom pracownika”. W związku z powyższym przez część piśmiennictwa (Rotkiewicz 2021, art. 21 nb. 1; Rzetecka-Gil 2009, art. 21 nb. 1) reprezentowane jest stanowisko, że brak jest potrzeby odrębnej regulacji tej instytucji w pragmatyce służbowej odnoszącej się do pracowników samorządowych, ponieważ regulacja zawarta w Kodeksie pracy stosowana odpowiednio byłaby wystarczająca.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego reprezentowany jest natomiast pogląd, podzielany przez część piśmiennictwa (Rzetecka-Gil 2015, nb. 5, 8), zgodnie z którym powierzenie pracownikowi samorządowemu innej pracy w rozumieniu art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi samodzielną instytucję prawa samorządowego (urzędniczego), tak samo jak instytucja definitywnego przeniesienia urzędnika na inne stanowisko uregulowana w art. 23 ustawy. Pogląd taki wyrażono np. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. I PK 345/16. Sąd Najwyższy zauważył wprawdzie, że art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu pracy, podkreślił jednakże zarazem, że przesłanką stosowania przepisów Kodeksu pracy do stosunków pracy pracowników samorządowych jest brak uregulowania danej kwestii w przewidzianej dla nich pragmatyce służbowej. Sąd Najwyższy zauważył także, że przewidziane w art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych jednostronne czasowe powierzenie pracownikowi samorządowemu innej pracy jest instytucją, która została uregulowana w tej ustawie w sposób wyczerpujący. Z tego

powodu Sąd Najwyższy uznał, że stanowi ono instytucję szczególną i odrębną od zawartego w art. 42 § 4 k.p. odpowiednika w postaci instytucji czasowego powierzenia innej pracy, a także od uregulowanej w art. 42 § 1–3 k.p. instytucji wypowiedzenia zmieniającego (por. Reśko i Wołowicz 2012, s. 57. Szeroko na temat wypowiedzenia zmieniającego Wujczyk 2015). Przyjęcie takiego stanowiska prowadzi w konsekwencji do tego, że w przypadku czasowego powierzenia innej pracy nie ma konieczności zachowania odpowiedniego okresu wypowiedzenia, tak w przypadku powierzenia pracownikowi innej pracy, jak i w przypadku cofnięcia tego powierzenia, które traktowane jest jako możliwe w każdym czasie odwołanie polecenia służbowego. Pogląd ten zasługuje na aprobatę. Trzeba jednak zarazem zgodzić się ze stanowiskiem, że podobieństwo regulacji art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych do art. 42 § 4 k.p. umożliwia uzupełniające sięganie do bogatego orzecznictwa, które odnosi się do przepisu art. 42 § 4 k.p. Trafnie wskazał także Sąd Najwyższy w przywołanym orzeczeniu, że jedynym skutkiem instytucji czasowego powierzenia innej pracy zarówno na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych, jak i Kodeksu pracy, jest przejściowa zmiana treści stosunku pracy, natomiast alternatywnym skutkiem wypowiedzenia zmieniającego jest rozwiązanie umowy o pracę, co podnosi się też w piśmiennictwie (Dubowik 2023, art. 21 nb. 4).

Przesłanki zastosowania art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych

Do przesłanek zastosowania instytucji powierzenia pracownikowi samorządowemu innej pracy w rozumieniu art. 21 ustawy należy przede wszystkim wystąpienie potrzeb jednostki samorządowej, czyli zaistnienie potrzeb pracodawcy. Muszą być to potrzeby konkretne, rzeczywiste, które są związane z funkcjonowaniem jednostki

samorządowej i racjonalnym wykorzystaniem kadry niezbędnej do realizacji jej zadań. Z orzecznictwa wynika, że pod pojęciem tym pracodawca nie może rozumieć np. utraty zaufania do pracownika, czy okoliczności związanych ze zmianą stanu zdrowia pracownika (II SA/Po 882/98). Przesłankę tą spełnia natomiast kumulacja zadań, w tym np. zadań nowych. Możliwość zastosowania omawianej instytucji przyjmuje się w przypadku zmian organizacyjnych, przy czym nie jest wykluczone przygotowanie się pracodawcy do dokonania następnie wypowiedzenia zmieniającego, warunkowanego zmianami organizacyjnymi po stronie pracodawcy (I PK 105/18). Na gruncie Kodeksu pracy jako przykład możliwości zastosowania powierzenia innej pracy podaje się także sytuację, jaka zaistnieć może po przywróceniu pracownika do pracy w wykonaniu wyroku sądowego, gdy wykonywanie pracy przez przywracanego do pracy pracownika na stanowisku zajmowanym przez niego przed rozwiązaniem stosunku pracy nie jest w momencie przywrócenia do pracy możliwe z przyczyn organizacyjnych (II PK 150/06). Zauważyć należy, że powierzenie innej pracy nie stanowi oświadczenia woli, lecz jest dokonywane przez wydanie przez pracodawcę polecenia (Sokołowska i Szweczyk 2011, art. 2023, nb. 2. Por. także art. 25 ustawy o pracownikach samorządowych). Nie jest nawet wymagane, aby nastąpiło ono w formie pisemnej (Dubowik 2023, art. 21, nb. 6), jest to natomiast wskazane w celach dowodowych.

Polecenie to ma charakter wiążący, co związane jest ze spoczywającym na pracowniku obowiązkiem dbałości o dobro zakładu pracy, a w przypadku pracownika samorządowego, obowiązkiem „dbałości o wykonywanie zadań publicznych, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli”, jak stanowi art. 24 ust. 1 ustawy. Podkreślić również można, że stosunek pracy pracowników samorządowych nacechowany jest

większą dyspozycyjnością niż pracownika na gruncie powszechnego prawa pracy.

Zauważyć trzeba, że możliwość weryfikacji przez pracownika spełnienia przesłanki potrzeb jednostki, jest niestety, przy przyjęciu konstrukcji powierzania mu innej pracy w drodze polecenia służbowego, dość ograniczona. W przypadku odmowy wykonania polecenia zgodnego z jego kwalifikacjami zostaje on bowiem obciążony ryzykiem uznania tej odmowy za ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych i rozwiązania z nim stosunku pracy nawet bez wypowiedzenia (art. 52 § 1 pkt 1 k.p.)¹⁸.

Art. 21 ustawy przewiduje, że powierzenie innej pracy niż określona w umowie o pracę może nastąpić na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym. Powierzenie innej pracy niż określona w umowie o pracę ma zatem charakter czasowy. Przyjmuje się, że z uwagi na brzmienie przepisu brak jest przeciwwskazań do wielokrotnego powierzenia pracownikowi innej pracy w danym roku kalendarzowym, jednakże suma tych krótszych okresów, na jakie powierzono pracownikowi wykonywanie innej pracy, nie może przekroczyć 3 miesięcy (Graczyk 2016, s. 125). Z uwagi na to, że ustawodawca trzymiesięczny okres odnosi do roku kalendarzowego, może wystąpić sytuacja, że pracownikowi powierza się wykonywanie innej pracy w okresie od października do grudnia, a następnie w pierwszych trzech miesiącach następnego roku kalendarzowego, co ostatecznie spowoduje, że w szczególnych sytuacjach (uzasadnionych potrzebami pracodawcy) powierzenie innej pracy obejmie łącznie okres następujących kolejno

18 Niestety przyjmuje się, że pracownik nie ma interesu prawnego w ustaleniu, czy polecenie tej treści było uzasadnione potrzebami pracodawcy. Nie przysługują mu więc roszczenia przewidziane w razie nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia umowy o pracę (art. 45 § 1 k.p.) albo jej warunków (art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 42 § 1 k.p.) – por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2003 r., I PK 269/02.

po sobie 6 miesięcy (od 1 października jednego roku do 31 marca następnego roku) (Stelina 2016, art. 21, nb. 1). W orzecznictwie uznano takie ukształtowanie okresu powierzenia innej pracy za dopuszczalne, o ile nie przekracza ono 3 miesięcy w danym roku kalendarzowym i jest uzasadnione potrzebami pracodawcy (I PK 105/18; Rotkiewicz 2021, art. 21 nb. 3).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie Kodeksu pracy reprezentowane jest stanowisko, że jeżeli po upływie okresu przewidzianego dla powierzenia innej pracy pracownik nadal wykonuje obowiązki, do których został oddelegowany i stan ten akceptuje, to można przyjąć, że doszło w sposób dorozumiany do zawarcia porozumienia zmieniającego warunki pracy, a więc modyfikacji treści stosunku pracy i warunków zatrudnienia (II PK 211/18; I PSK 11/23). Stanowisko to może budzić wątpliwości wobec słabszej pozycji pracownika wynikającej z jego zależności ekonomicznej i ograniczonych możliwości uniknięcia presji pracodawcy. Dlatego bardziej przekonujące wydaje się w tym przypadku wskazanie na obowiązek złożenia pracownikowi oświadczenia o wypowiedzeniu warunków pracy lub płacy¹⁹.

Warto zwrócić uwagę również na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2024 r., I PSKP 35/23, który zapadł w sprawie o ustalenie rzeczywistej treści stosunku pracy, a w której zgodnie z ustaleniami faktycznymi pracodawca chciał wywołać u pracownika fałszywe przeświadczenie, że powierzenie innych obowiązków miało charakter czasowy i powraca on do wykonywania obowiązków sprzed powierzenia, bez zastosowania wypowiedzenia zmieniającego. W sprawie

19 W wyroku z dnia 21 października 2003 r., I PK 512/02, Sąd Najwyższy wskazał, że zmiana warunków wynagradzania w postaci przyznania mu wyższego wynagrodzenia, a więc na korzyść pracownika, wymaga dla swej skuteczności wyraźnej lub dorozumianej zgody pracownika.

tej pracodawca nie skorzystał z instytucji wypowiedzenia zmieniającego, gdyż nie chciał narazić się na jego skuteczne podważenie przed sądem z uwagi na ochronę przedemerytalną pracownika z art. 39 k.p. Sąd Najwyższy uznał, że w sytuacji, gdy oświadczenie pracodawcy nie było wypowiedzeniem zmieniającym i nie doszło w związku z tym do skutecznej modyfikacji warunków pracy, strona powodowa ma interes prawny w ustaleniu treści stosunku pracy na podstawie art. 189 k.p.c.

Podkreślić trzeba, że powierzona pracownikowi na wskazany wyżej okres „inna praca” musi być zgodna z kwalifikacjami pracownika (Rotkiewicz 2021, art. 21, nb. 3). Orzecznictwo wyraźnie wskazuje, że nie powinno się powierzać pracownikowi pracy ani poniżej ani powyżej jego kwalifikacji (II PK 171/07). Na gruncie wykładni art. 42 § 4 k.p. Sąd Najwyższy podkreślił, że pracą odpowiednią do kwalifikacji pracownika jest praca, która ich nie przekracza, ale też przy której te kwalifikacje znajdują, choćby w częściowym zakresie, zastosowanie (I PKN 515/97). Sąd Najwyższy stwierdził też, iż w sytuacji, gdy powierzenie pracownikowi innej pracy nosi znamiona intencjonalnego, świadomego i natężonego złą wolą działania zmierzającego do poniżenia i zdyskredytowania pracownika, stanowi ono naruszenie przez pracodawcę obowiązku poszanowania godności pracownika (art. 11¹ k.p.), a naruszenie to może być przesłanką rozwiązania przez pracownika umowy o pracę bez wypowiedzenia, na podstawie art. 55 § 1¹ k.p. (II PK 171/07).

Pracownik może też wystąpić z powództwem z tytułu naruszenia dóbr osobistych (art. 24 k.c., żądaniem zaniechania bezprawnych działań, dopełnienia czynności potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia dóbr osobistych, zadośćuczynienia, odszkodowania w przypadku szkody majątkowej, art. 471 k.c. w zw. z art. 300 k.p.). Na marginesie wskazać warto, że pojęcie „innej pracy” budzi wiele wątpliwości również w piśmiennictwie (Graczyk 2016, s. 125) w odniesieniu do tego, czy obejmuje „tylko” pracę „innego rodzaju” niż określona w umowie o pracę, czy

też pojęcie to ma szerszy zakres, a zatem czy może np. obejmować także zmianę miejsca wykonywania pracy określonego w umowie o pracę. Niesporne pozostaje natomiast, w świetle regulacji art. 21 ustawy, że w okresie powierzenia pracownikowi innej pracy niż określona w umowie o pracę pracownikowi przysługuje wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Pracownik może zatem w okresie powierzenia mu innej pracy otrzymywać wyższe wynagrodzenie, nie może natomiast otrzymywać wynagrodzenia niższego. Zakaz obniżenia wynagrodzenia obejmuje wszystkie jego składniki.

Dodać także warto, że regulację umożliwiającą pracodawcy domaganie się od pracownika świadczenia innej pracy należy wyklądać w sposób ścisły z uwagi na jej wyjątkowy charakter. Art. 21 ustawy odnosi się przy tym jedynie do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, nie obejmuje natomiast pracowników zatrudnionych na podstawie powołania czy wyboru (Graczyk 2016, s. 123; Płażek 2010, s. 76). Niektórzy autorzy reprezentują odmienne stanowisko, wskazując, iż przepis ten zastosować można również do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania (m.in. Zuzankiewicz 2010, art. 21 nb. 1). W tym zakresie podzielić należy jednak wątpliwości wyrażane w tym zakresie w piśmiennictwie (Płażek 2011, ss. 76–77). Zgodnie z art. 5 ust 1b zd. 2 ustawy, art. 21 nie znajduje natomiast niewątpliwie zastosowania w przypadku obsadzenia stanowiska sekretarza.

Wnioski

W posumowaniu wskazać można na następujące konkluzje:

- W przypadku instytucji czasowego powierzenia pracownikowi samorządowemu innej pracy występuje przejściowa zmiana

niektórych istotnych elementów treści stosunku pracy. Może ona zostać zastosowana tylko na z góry określony czas i w szczególnej sytuacji.

- Zastosowanie tej instytucji przez jednostkę samorządową następować musi z poszanowaniem dóbr osobistych pracownika i nie może, co oczywiste, prowadzić do dyskryminacji w zatrudnieniu.
- Podkreślić też należy, że stosowanie przez jednostkę samorządową tej instytucji nie może być nadużywane i stanowić stałego mechanizmu kształtowania polityki kadrowej w ramach tej jednostki, ponieważ nie taki jest jej cel.
- Instytucja określona w art. 21 ustawy ma charakter autonomiczny, natomiast przy jej wykładni możliwe jest sięganie do argumentów zawartych w orzecznictwie dotyczącym art. 42 § 4 k.p.

Bibliografia

Piśmiennictwo:

- Chaba D. (2018), *Koncepcja osiągnięcia efektywnego naboru pracowników samorządowych jako intencja zmian ustawowych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7–8.
- Dubowik A. (2016), *Szczególne właściwości umowy o pracę jako podstawy stosunku pracy w sferze publicznej*, [w:] Florek L. (red.), *Powszechne a szczególne prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dubowik A. (2023), *Komentarz do art. 21 [Powierzenie wykonywania innej pracy]*, [w:] Baran K.W. i in., *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.

- Góral Z. (2021), *Rozdział 10. Status prawny pracowników samorządowych*, [w:] Baran K.W., Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Graczyk M. (red.) (2016), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz do ustawy*, wyd. INFOR, Warszawa.
- Jochymczyk A. (2011), *Nawiązanie z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i zmiana tego stosunku pracy*, [w:] Szewc A. (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa.
- Płażek S. (2011), *Recenzja pracy W. Drobnego, M. Mazuryka, P. Zuzankiewicza, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, „Finanse Komunalne”, 3, 75–77.
- Reśko D., Wołowicz T. (2012), *Analiza stosunków pracy pracowników samorządowych – metody i formy restrukturyzacji zatrudnienia*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.
- Rotkiewicz M. (2021), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, System Informacji Prawnej Legalis.
- Rotkiewicz M. (2023), *Kadry i płace w JST. Umowa o pracę. Nabór. Wynagrodzenie. Czas pracy. Oceny okresowe. Wzory dokumentów*, C.H. Beck, Warszawa.
- Rzetecka-Gil A. (2009), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Rzetecka-Gil A. (2015), *Przeniesienie pracownika samorządowego podlegającego szczególnej ochronie na podstawie art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych. Glosa do wyroku SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., I PK 217/14*, System Informacji Prawnej LEX.
- Stelina J. (2016), *Komentarz do Art. 21. [Czasowe powierzenie innej pracy]*, [w:] Rycak A. i in., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa.

Sokołowska A., Szewczyk H. (2011), *Zmiana treści umownego stosunku pracy w samorządzie terytorialnym (nabór wewnętrzny) – zagadnienia ogólne, awans wewnętrzny, zlecenie pracownikowi czasowego wykonywania innej pracy*, System Informacji Prawnej LEX.

Wujczyk M. (2015), *Wypowiedzenie warunków pracy lub płacy w umownym stosunku pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Wujczyk M., Bińczycka-Majewska T. (2017), *Rozdział 9. Przekształcenie zobowiązaniowego stosunku pracy, 9.3. Zmiany treści stosunku pracy przez pracodawcę na podstawie regulacji pozakodeksowych*, [w:] Baran K.W., Goździewicz G. (red.), *System Prawa Pracy. Tom II. Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Zuzankiewicz P. (2010), *Komentarz do art. 21*, [w:] Drobný W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna, Kraków.

Orzecznictwo:

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2023 r., I PSK 11/23, LEX nr 3609867.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2019 r., II PK 211/18, LEX nr 3552294.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 1999 r., II SA/Po 882/98, LEX nr 37367.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2017 r., PK 345/16, LEX nr 2331716.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2006 r., II PK 150/06, OSNP 2008/3-4/33.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2008 r., II PK 171/07, OSNP 2009/9-10/118.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2003 r., I PK 512/02, OSNP 2004/22/380.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2003 r., I PK 269/02, OSNP 2004/16/280.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2024 r., I PSKP 35/23, LEX nr 3699989.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2019 r., I PK 105/18, LEX nr 3071597.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 1998 r., I PKN 515/97, LEX nr 34508.

ROZDZIAŁ 3

Występowanie korupcji w podmiotach administracji publicznej w opinii respondentów

dr Bartłomiej Suchodolski

Uniwersytet w Siedlcach

ORCID: 0000-0002-6033-4825

Wstęp

Korupcja stanowi jedną z patologii społecznych, która dotyka m.in. urzędów administracji publicznej wszystkich szczebli. Problem korupcji występuje we wszystkich kulturach i na wszystkich kontynentach. Istnieje on zarówno w systemach autorytarnych oraz dyktatorskich, jak również w najbardziej rozwiniętych demokracjach świata (Szwejkowski 2013, s. 5). Występowanie korupcji niesie za sobą wiele negatywnych konsekwencji, widocznych zwłaszcza w odniesieniu do urzędów administracji publicznej. Korupcja powoduje zmniejszenie zaufania obywateli nie tylko do samych urzędów i ich pracowników, ale także władz rządzących krajem. Skutkuje także spadkiem jakości życia odczuwanej przez obywateli. Może hamować ich inicjatywy i przedsiębiorczość, a nawet skłaniać do emigracji. Tym samym może prowadzić do spowolnienia gospodarczego i ubożenia zarówno obywateli, jak również całego państwa.

Obserwując doniesienia medialne można odnieść wrażenie, że zjawisko korupcji, zwłaszcza w odniesieniu do urzędów administracji

publicznej, jest w Polsce niezwykle powszechne. W niniejszym artykule postawione zostało pytanie, czy tak jest faktycznie. Celem artykułu jest próba diagnozy i oceny skali problemu korupcji w Polsce na przykładzie urzędów administracji publicznej. W przeprowadzonym badaniu postawiona została hipoteza badawcza, zakładająca, że rzeczywista skala zjawisk korupcyjnych w urzędach administracji publicznej w Polsce jest niewielka. Realizacja przyjętego celu oraz weryfikacja postawionej hipotezy została przeprowadzona z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego, w którym zastosowano ankietowanie. W pracy została wykorzystana wybrana literatura przedmiotu oraz netografia.

Pojęcie korupcji

Łacińskie słowo *corruptio* oznacza zepsucie, zniszczenie (Augustyniak 2022, s. 11). Zgodnie z definicją podaną na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, korupcja jest to „nadużycie publicznego stanowiska w celu uzyskania prywatnych korzyści. Korupcją jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, niemajątkowej lub innej, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej” (Ministerstwo Sprawiedliwości, 2013). Internetowy Słownik Języka Polskiego SJP definiuje korupcję jako „żądanie lub przyjmowanie korzyści finansowych lub majątkowych przez pracowników instytucji za naruszenie prawa lub wykonanie określonych czynności urzędowych; przekupstwo, łapownictwo, łapówkarstwo” (SJP, b.d.). Niezwykle zwięzłą definicję korupcji podaje

natomiast Słownik Języka Polskiego PWN, zgodnie z którym korupcja to „przyjmowanie łapówek przez urzędników lub funkcjonariuszy” (PWN, b.d.). Związanym stricte z administracją publiczną rodzajem korupcji jest korupcja administracyjna, czyli dotycząca świadczenia pozaekonomicznych usług w zakresie oświaty, służby zdrowia, opieki społecznej. Występować może ona w różnych działach administracji publicznej, a jej przykładem jest np. wpływanie na treść decyzji administracyjnej, przyznanie kredytu, legalizacja pojazdów, wydawanie uprawnień i zdawanie egzaminów państwowych (Szwejkowski 2013, s. 9). Typowymi cechami korupcji są powszechność, entropia, rynkowość i interakcyjność (Augustyniak 2022, s. 15).

Korupcja, określana w prawie karnym mianem łapownictwa, może przyjmować jedną z dwóch postaci (Rzecznik Praw Pacjenta, b.d.):

- łapownictwo bierne (zwane także sprzedajnością) – popełnia je każdy, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę;
- łapownictwo czynne (zwane także przekupstwem) – popełnia je każdy, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji.

Polskie ustawodawstwo, poza przekupstwem i sprzedajnością, określa szczegółowo jeszcze kilkanaście innych rodzajów czynów korupcyjnych (Policja.pl, b.d.):

- płatna protekcja (czynna i bierna);
- korupcja wyborcza;
- korupcja gospodarcza;
- korupcja wierzycieli;
- zmowa przetargowa;
- kwalifikowana postać fałszerstwa intelektualnego;

- kwalifikowana postać nadużycia funkcji;
- sprzedajność sportowa;
- przekupstwo sportowe;
- korupcja sportowa w związku z udziałem w zakładach wzajemnych;
- płatna protekcja w sporcie;
- klauzula bezkarności w sporcie;
- korupcja w sektorze farmaceutycznym.

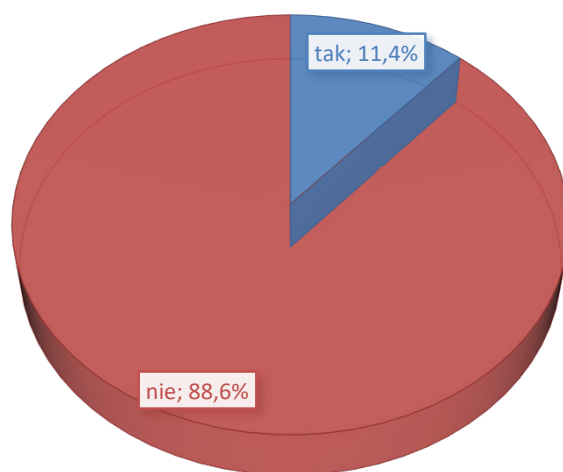
Korupcja jest patologią, czynem, nadużyciem, aktem, zjawiskiem, które zawsze wywołuje negatywne skutki i konsekwencje. Zagroza zamożności państwa i jego obywateli, ponieważ może prowadzić do podejmowania przez publicznych decydentów złych decyzji ekonomicznych. Korupcja stanowi również zagrożenie dla praw człowieka (Szwejkowski 2013, s. 8). Korupcja narusza zasady dobrego zarządzania i sprawowania władzy. Spowalnia rozwój gospodarczy oraz zmniejsza stabilność instytucji demokratycznych. Uderza w moralne podstawy i zasady społeczeństwa oraz poczucie uczciwości i sprawiedliwości społecznej. Wymusza również powstawanie i rozrost instrumentów kontroli społecznej nad administracją publiczną wszystkich szczebli (Augustyniak 2022, s. 12).

Występowanie zjawiska korupcji stanowi oznakę słabości władzy publicznej, którą należy bezwzględnie wyeliminować (Augustyniak 2022, s. 15). Przeciwdziałanie korupcji w administracji publicznej wiąże się z kwestiami etycznymi, zasadą praworządności, problematyką interesu publicznego oraz bezstronności i neutralności politycznej (Augustyniak 2022, s. 17). Wiąże się również z kwestią profesjonalizmu lub jego braku w pracy urzędników. Interesant kontaktujący

się z urzędem i wchodzący w interakcję z urzędnikiem oczekuje profesjonalnej obsługi oraz wyświadczenia mu usługi publicznej, która cechować się będzie wysoką jakością. Niedopuszczalna jest więc sytuacja, w której interesant chcąc uzyskać prawidłowo wyświadczoną usługę publiczną, jest zmuszony do wręczenia korzyści w formie łapówki.

Jak już wspomniano, obserwując doniesienia medialne można by było przypuszczać, że korupcja w polskiej administracji publicznej jest powszechna. Jak jednak dowiodło np. przeprowadzone wśród urzędników starostw powiatowych przez B. Suchodolskiego i A. Kowalczyk badanie, zdecydowana większość z nich nie spotkała się w swoim miejscu pracy ze zjawiskiem korupcji. Na pytanie „Czy spotkała/spotkał się Pani/Pan ze zjawiskiem korupcji w Pani/Pana miejscu pracy?” udzielonych zostało 519 odpowiedzi. Strukturę udzielonych odpowiedzi prezentuje wykres na rysunku 1.

Rysunek 1. Struktura odpowiedzi urzędników starostw powiatowych na pytanie, czy spotkali się w swoim miejscu pracy ze zjawiskiem korupcji



Źródło: opracowanie własne.

Wyniki przedstawionego badania mogą stanowić podstawę do pozytywnej weryfikacji postawionej we wstępie hipotezy badawczej, która zakładała, że rzeczywista skala zjawisk korupcyjnych w urządach administracji publicznej w Polsce jest niewielka.

Organizacja i zakres przeprowadzonych badań własnych

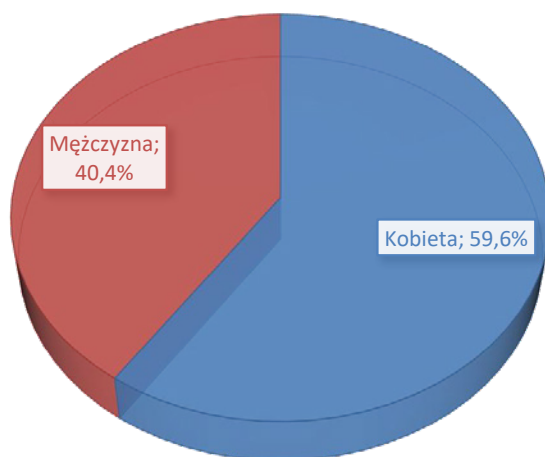
W celu realizacji przyjętego celu artykułu oraz weryfikacji postawionej hipotezy badawczej przeprowadzone zostało badanie z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego. Badanie zostało przeprowadzone w formie kwestionariusza ankiety internetowej, która została przygotowana na platformie Google Forms i rozesłana do respondentów drogą elektroniczną. Ankieta składała się z 16 pytań, z których 12 było pytaniami merytorycznymi, a 4 stanowiły metryczkę. Wszystkie pytania przyjęły formę kafeterii dysjunktywnej lub kafeterii koniunktywnej. Część merytoryczna ankiety składała się z pytań dotyczących występowania zarówno łapownictwa biernego, jak również łapownictwa czynnego. Respondenci mieli prawo odmówić odpowiedzi na jedno lub więcej pytań poprzez ich pominięcie. Badanie prowadzone

było w okresie od 27 lutego do 12 sierpnia 2024 r. Łącznie zebranych zostało 110 ankiet.

Informacje na temat płci, wieku, wykształcenia oraz miejsca zamieszkania respondentów prezentują wykresy na rysunkach 2, 3, 4 i 5.

Na pytanie dotyczące płci respondenta udzielonych zostało 109 odpowiedzi (99,1% wszystkich respondentów). Zdecydowaną większość ankietowanych stanowiły kobiety. Strukturę odpowiedzi na to pytanie przedstawia wykres na rysunku 2.

Rysunek 2. Struktura odpowiedzi na temat płci respondentów

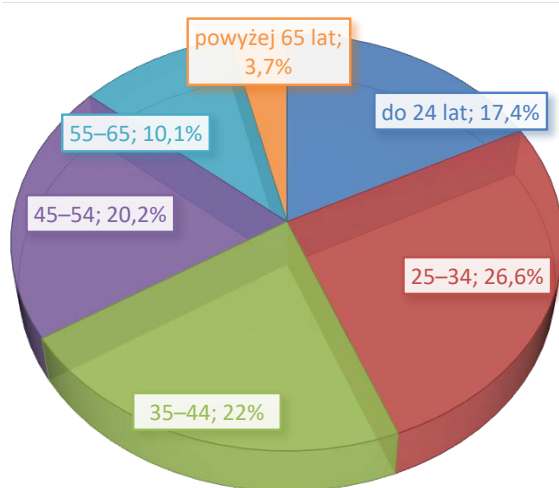


Źródło: opracowanie własne.

Na pytanie dotyczące wieku respondenta udzielonych zostało 109 odpowiedzi (99,1% wszystkich respondentów). Największą grupę, ponad jedną czwartą respondentów (29 osób, 26,6%), stanowiły osoby w wieku 25–34 lat. Najmniejszą grupę stanowiły natomiast

osoby w wieku powyżej 65 lat (4 osoby, 3,7%). Szczegółową strukturę odpowiedzi na to pytanie przedstawia wykres na rysunku 3.

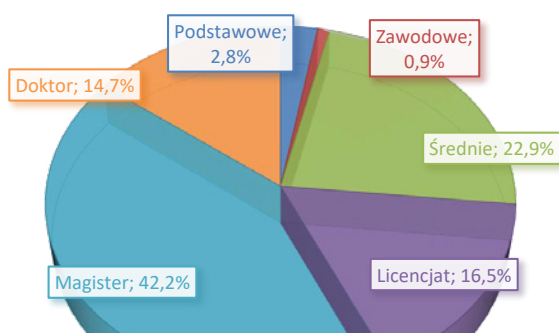
Rysunek 3. Struktura odpowiedzi na temat wieku respondentów



Źródło: opracowanie własne.

Na pytanie dotyczące wykształcenia respondenta udzielonych zostało 109 odpowiedzi (99,1% wszystkich respondentów). Największą grupę (46 osób, 42,2%), stanowiły osoby posiadające wykształcenie wyższe magisterskie. Najmniejszą grupę stanowiły natomiast osoby posiadające wykształcenie zawodowe (1 osoba, 0,9%). Szczegółową strukturę odpowiedzi na to pytanie przedstawia wykres na rysunku 4.

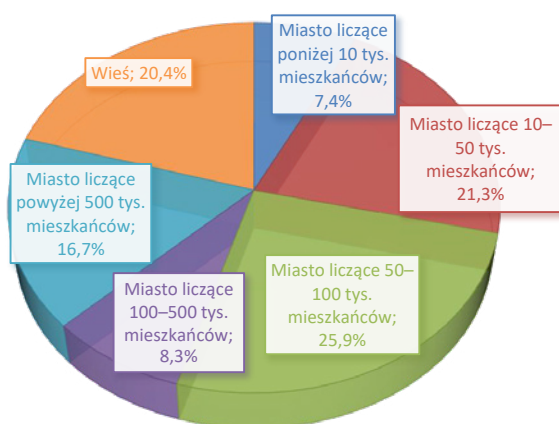
Rysunek 4. Struktura odpowiedzi na temat wykształcenia respondentów



Źródło: opracowanie własne.

Na pytanie dotyczące miejsca zamieszkania respondentów udzielonych zostało 108 odpowiedzi (98,2% wszystkich respondentów). Strukturę odpowiedzi na to pytanie przedstawia wykres na rysunku 5.

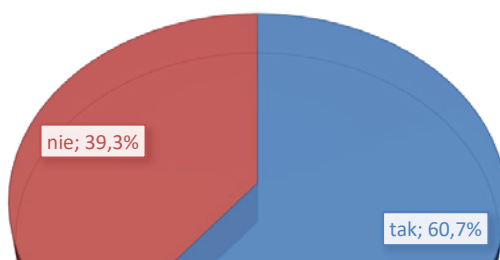
Rysunek 5. Struktura odpowiedzi na temat miejsca zamieszkania respondentów



Źródło: opracowanie własne.

W pierwszym pytaniu w części merytorycznej ankiety respondentów zapytano, czy zdarzyło im się spotkać z sytuacją, w której ktoś oczekiwał od nich łapówki. Na pytanie to odpowiedziało 107 respondentów (97,3% wszystkich ankietowanych). Strukturę odpowiedzi na to pytanie przedstawia wykres na rysunku 6.

Rysunek 6. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, czy spotkali się z sytuacją, w której ktoś oczekiwał od nich łapówki

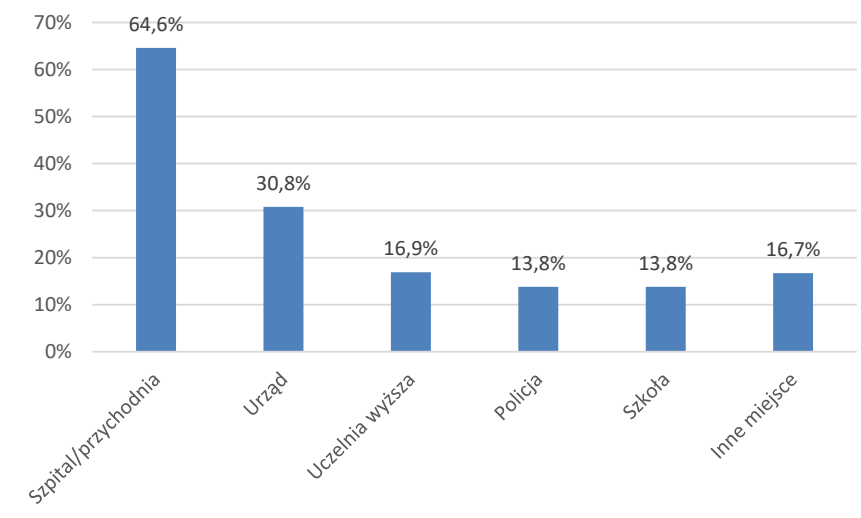


Źródło: opracowanie własne.

Jak można zauważyć, ponad połowa respondentów (65 osób, 60,7%) zadeklarowała, że spotkała się z sytuacją, w której ktoś oczekiwał od niej łapówki. Odmiennej odpowiedzi udzieliło 42 ankietowanych (39,3%).

Respondentów, którzy zadeklarowali, że spotkali się z sytuacją, w której ktoś oczekiwał od nich łapówki, zapytano, gdzie spotkali się z taką sytuacją. W pytaniu tym respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 65 respondentów. Strukturę udzielonych odpowiedzi przedstawia wykres na rysunku 7.

Rysunek 7. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, gdzie respondenci spotkali się z sytuacją, w której ktoś oczekiwał od nich łapówki

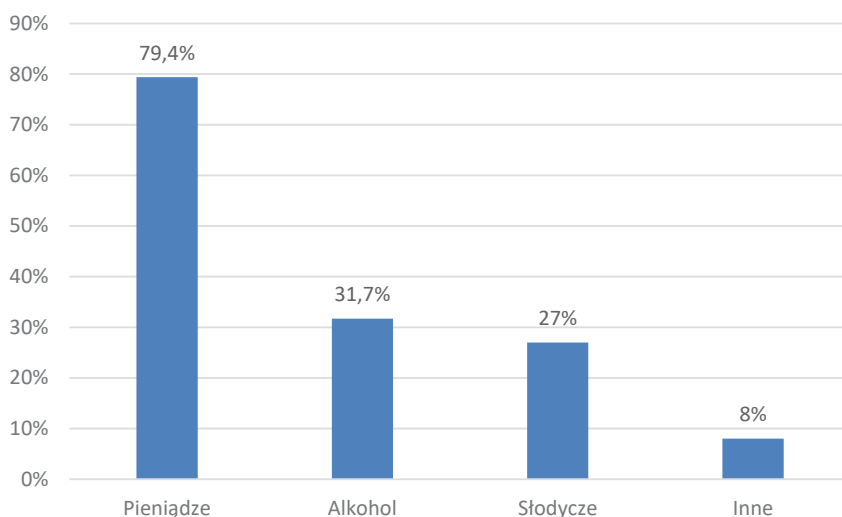


Źródło: opracowanie własne.

Jak można zauważyć, problem oczekiwania łapówki występował zwłaszcza w szpitalach i przychodniach. Odpowiedzi takiej udzieliło 42 respondentów. 20 ankietowanych zadeklarowało, że spotkali się z oczekiwaniem łapówki w urzędzie, 11 na uczelni wyższej oraz po 9 na policji i w szkole. Inne miejsce wskazało natomiast 11 respondentów. Może być to uznane za przesłankę do pozytywnej weryfikacji założonej hipotezy badawczej.

Kolejno zapytano respondentów, którzy zetknęli się z sytuacją, w której ktoś oczekiwał od nich łapówki, jakiego rodzaju korzyść miałyby to być. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 63 ankietowanych. W pytaniu tym respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Strukturę udzielonych odpowiedzi przedstawia wykres na rysunku 8.

Rysunek 8. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, jakiego rodzaju korzyści oczekiwano od nich w formie łapówki

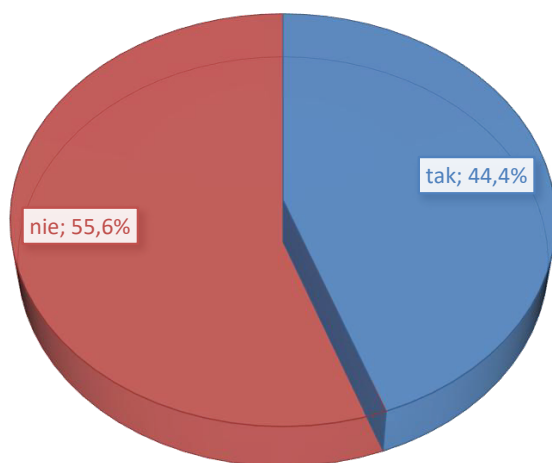


Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowana większość respondentów (50 osób) wskazała, że oczekiwano od nich pieniędzy. Kolejno respondenci wskazali alkohol (20 osób), słodycze (17 osób) oraz inną korzyść (5 osób).

W kolejnym pytaniu zapytano ankietowanych, czy zdarzyło im się wręczyć łapówkę. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 108 osób (98,2% wszystkich ankietowanych). Strukturę udzielonych odpowiedzi prezentuje wykres na rysunku 9.

Rysunek 9. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, czy zdarzyło im się wręczyć łapówkę

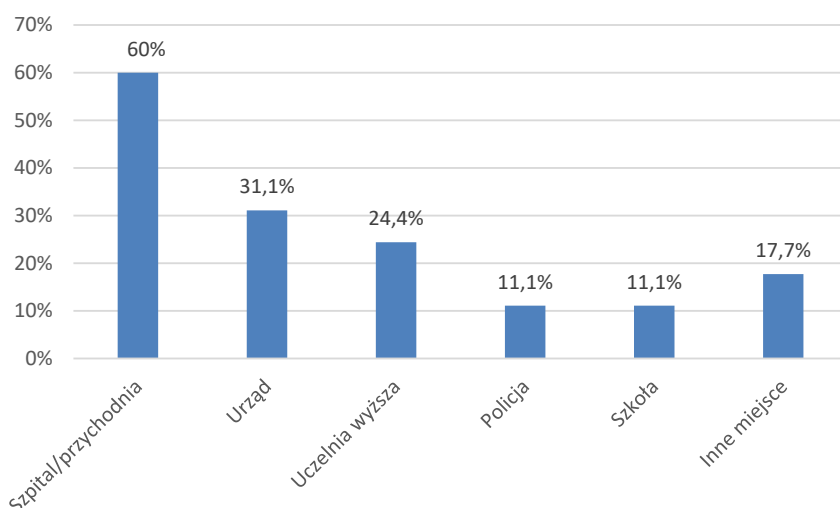


Źródło: opracowanie własne.

Większość respondentów (60 osoby, 55,6%) odpowiedziała, że nigdy nie wręczyła łapówki. Odmiennej odpowiedzi udzieliło natomiast 48 osób (44,4%).

W kolejnym pytaniu zapytano respondentów, którzy zadeklarowali, że zdarzyło im się wręczyć łapówkę, gdzie miało to miejsce. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 45 ankietowanych. W pytaniu tym respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Strukturę udzielonych odpowiedzi przedstawia wykres na rysunku 10.

Rysunek 10. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, gdzie zdarzyło im się wręczyć łapówkę



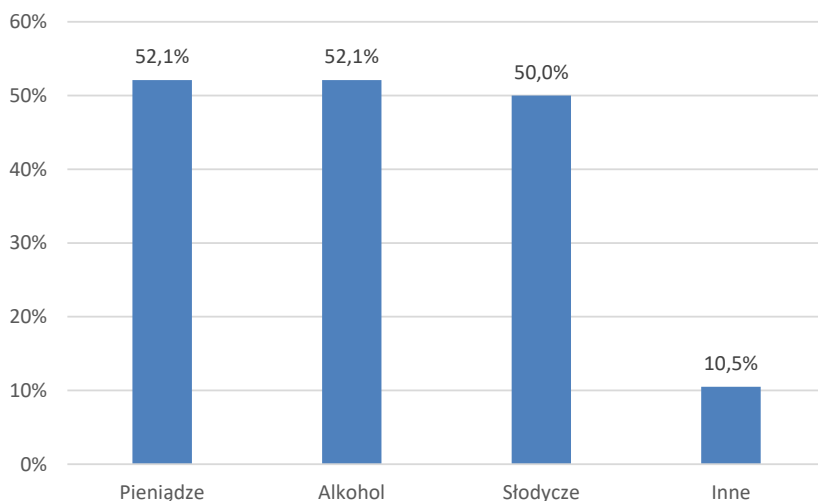
Źródło: opracowanie własne.

Respondenci zadeklarowali, że najczęściej do wręczania przez nich łapówek dochodziło w szpitalach i w przychodniach. Odpowiedzi takiej udzieliło 27 osób. Kolejno były to natomiast urzędy (14 osób), uczelnie wyższe (11 osób), policja i szkoły (po 5 osób) oraz inne miejsca (8 osób). Trudno oczywiście uznać sytuację, w której 14 osób było zmuszonych do wręczenia łapówki w urzędzie za akceptowalną. Biorąc jednak pod uwagę skalę tego zjawiska, można stwierdzić, że postawiona hipoteza badawcza, zakładająca, że rzeczywista skala

zjawisk korupcyjnych w urzędach administracji publicznej w Polsce jest niewielka, została ponownie zweryfikowana pozytywnie.

Kolejno zapytano respondentów, którzy zadeklarowali, że zdarzyło im się wręczyć łapówkę, jakiego rodzaju korzyść to była. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 48 osób. W pytaniu tym respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Strukturę udzielonych odpowiedzi przedstawia wykres na rysunku 11.

Rysunek 11. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, jakiego rodzaju korzyść wręczyli w formie łapówki

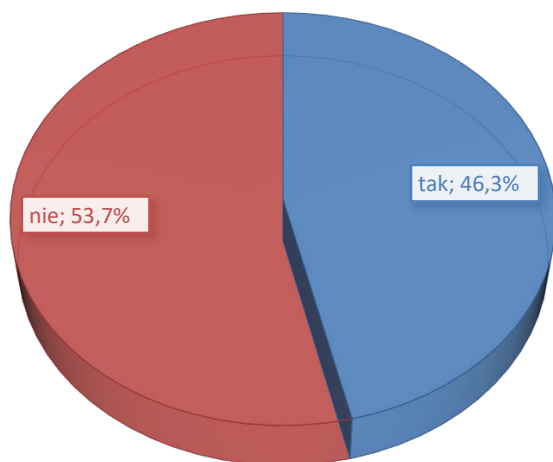


Źródło: opracowanie własne.

Ankietowani odpowiedzieli, że najczęściej w formie łapówki wręczali pieniądze, alkohol i słodycze. Odpowiedzi takich udzieliło odpowiednio 25, 25 i 24 respondentów. Wręczenie innej korzyści zadeklarowało natomiast jedynie 5 osób.

W dalszej części ankiety zapytano respondentów, czy znaleźli się w sytuacji, w której ktoś proponował im łapówkę. Odpowiedzi na to pytanie udzieliły 104 osoby (94,5% wszystkich ankietowanych). Strukturę udzielonych odpowiedzi prezentuje wykres na rysunku 12.

Rysunek 12. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, czy znaleźli się w sytuacji, w której ktoś proponował im łapówkę

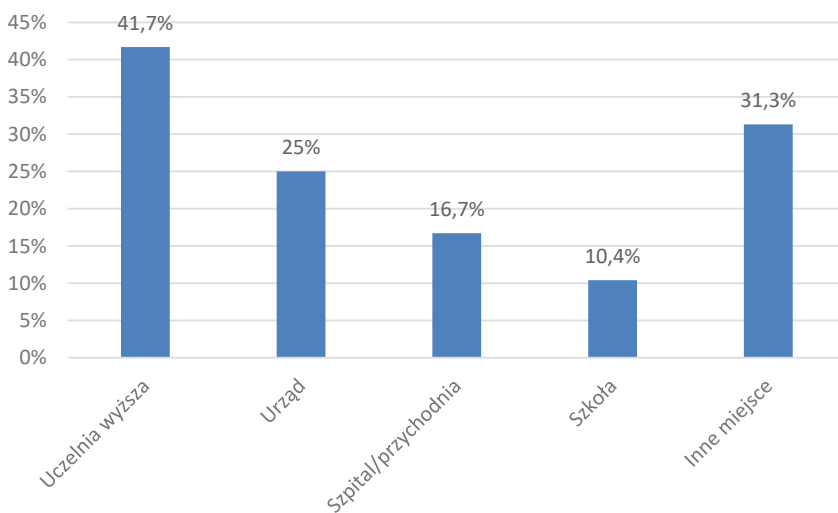


Źródło: opracowanie własne.

Nieco ponad połowa ankietowanych (68 osób) zadeklarowała, że nie spotkała się z sytuacją, w której ktoś proponowałby im przyjęcie łapówki. 50 osób odpowiedziało natomiast, że spotkało się z taką propozycją.

Respondentów, którzy zadeklarowali, że znaleźli się w sytuacji, w której ktoś proponował im łapówkę, zapytano, gdzie miało to miejsce. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 48 respondentów. W pytaniu tym respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Strukturę udzielonych odpowiedzi przedstawia wykres na rysunku 13.

Rysunek 13. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, gdzie miała miejsce sytuacja, w której ktoś proponował im łapówkę

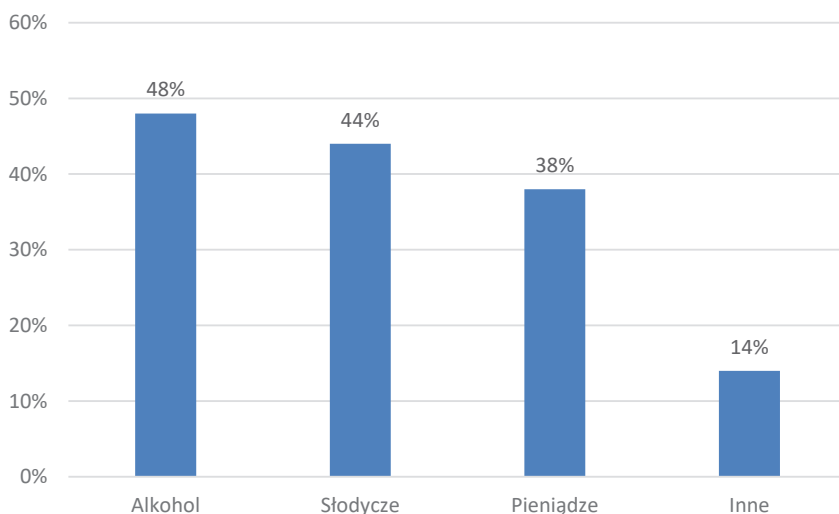


Źródło: opracowanie własne.

Respondenci zadeklarowali, że ze złożeniem im propozycji korupcyjnej spotkali się na uczelni wyższej (20 osób), w urzędzie (12 osób), w szpitalu lub w przychodni (8 osób), w szkole (5 osób) lub w innym niż wymienione miejscu (15 osób). Skala zjawiska propozycji korupcyjnych występujących w urzędach może być uznana za niewielką i tym samym stanowiącą potwierdzenie założonej hipotezy badawczej.

Kolejno respondentów zapytano, jaką formę korzyści proponowano im w formie łapówki. Na pytanie to odpowiedziało 50 osób. W pytaniu tym respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Strukturę udzielonych odpowiedzi przedstawia wykres na rysunku 14.

Rysunek 14. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, jakiego rodzaju korzyść proponowano im w formie łapówki

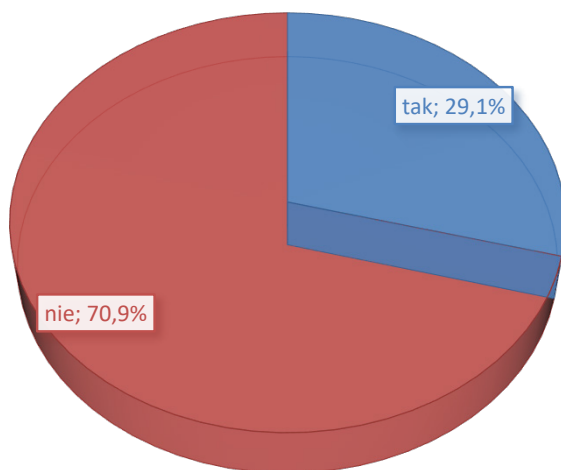


Źródło: opracowanie własne.

Respondenci deklarujący, że proponowano im łąpówkę, odpowiedzieli, że najczęściej były to alkohol (24 osoby), słodycze (22 osoby) oraz pieniądze (19 osób). Propozycję otrzymania innej niż wymienione korzyści zadeklarowało natomiast 7 osób.

W kolejnym pytaniu respondenci zostali zapytani, czy zdarzyło im się przyjąć łąpówkę. Na pytanie to odpowiedzi udzieliły 103 osoby (93,6% wszystkich respondentów). Strukturę odpowiedzi udzielonych na to pytanie prezentuje wykres na rysunku 15.

Rysunek 15. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, czy zdarzyło im się przyjąć łąpówkę

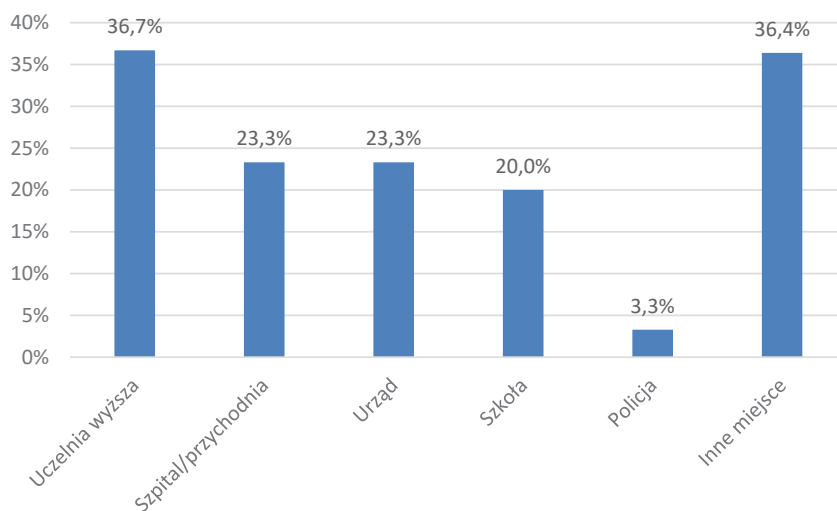


Źródło: opracowanie własne.

Jak można zauważyć, znacznie ponad dwie trzecie respondentów (73 osoby) zadeklarowało, że nigdy nie przyjęło łąpówki. Do przyjęcia łąpówki przyznało się jedynie 30 osób.

Respondenci, którzy przyznali się do przyjęcia łapówki, zostali kolejno zapytani, gdzie miało to miejsce. Na pytanie to odpowiedziało 30 osób. W pytaniu tym respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Strukturę udzielonych odpowiedzi przedstawia wykres na rysunku 16.

Rysunek 16. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, gdzie zdarzyło im się przyjąć łapówkę

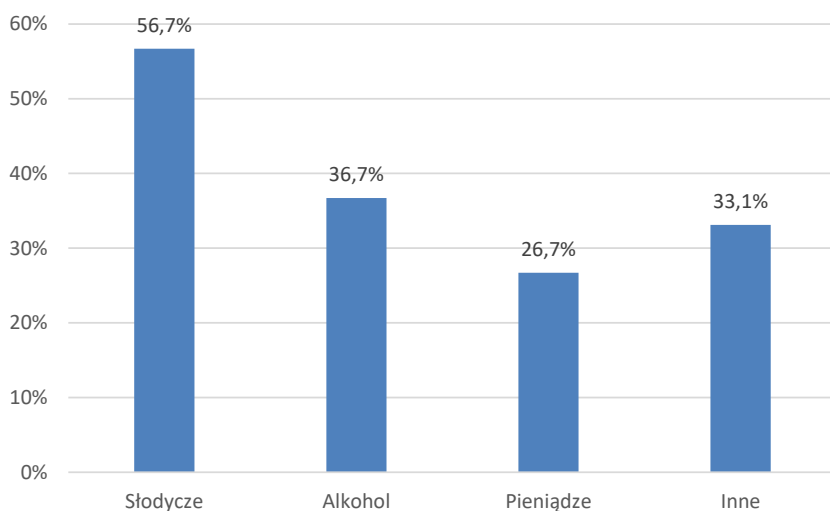


Źródło: opracowanie własne.

Respondenci zadeklarowali, że najczęściej dochodziło do przyjmowania przez nich łapówek na uczelniach wyższych (11 osób). Kolejno były to natomiast szpitale i przychodnie (7 osób), urzędy (7 osób), szkoły (6 osób) oraz policja (1 osoba). 11 osób wskazało inne niż wymienione miejsce. Skala zjawiska przyjmowania łapówek występująca w urzędach może być uznana za niewielką i tym samym stanowiącą potwierdzenie założonej we wstępie hipotezy badawczej.

W ostatnim pytaniu z części merytorycznej ankiety zapytano respondentów, którzy przyznali się do przyjęcia łapówki, jakiego rodzaju korzyść otrzymali. Na pytanie to odpowiedziało 30 osób. W pytaniu tym respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Strukturę udzielonych odpowiedzi przedstawia wykres na rysunku 17.

Rysunek 17. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie, jakiego rodzaju korzyść zdarzyło im się przyjąć w formie łapówki



Źródło: opracowanie własne.

Respondenci wskazali, że najczęstszymi formami korzyści przyjmowanych przez nich w formie łapówek były słodczyce (17 osób), alkohol (11 osób) oraz pieniądze (8 osób). Przyjęcie innej korzyści niż wymienione zadeklarowało natomiast 10 ankietowanych.

Zakończenie

Zadaniem urzędów administracji publicznej jest świadczenie obywatelom usług publicznych cechujących się jak najwyższą jakością. Od pracujących w nich urzędników wymagać należy więc jak najwyższego profesjonalizmu. Absolutnie niedopuszczalne jest zatem występowanie w urzędach zjawisk korupcyjnych. Celem niniejszego artykułu była próba diagnozy i oceny skali problemu korupcji w Polsce, w szczególności w odniesieniu do urzędów administracji publicznej. Weryfikacji poddana została hipoteza badawcza zakładająca, że rzeczywista skala zjawisk korupcyjnych w urzędach administracji publicznej w Polsce jest niewielka. Przeprowadzone badanie ankietowe dowiodło, że zjawisko korupcji nie występuje w pracy urzędów zbyt często i tym samym pozwoliło na pozytywną weryfikację postawionej hipotezy. Trudno jednak oczywiście uznać za akceptowalną sytuację, w której nawet niewielki odsetek urzędników oczekuje otrzymania łapówki, a nawet nieliczni interesanci tę łapówkę wręczają. Działania podejmowane przez władze państwowe powinny być więc skoncentrowane na całkowitej eliminacji korupcji z życia publicznego.

Bibliografia

- Augustyniak M. (2022), *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ministerstwo Sprawiedliwości (2013), *Korupcja*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/pojecia-i-definicje/index,3.html>, dostęp: 16.08.2024.

Policja.pl (b.d.), *Przepisy krajowe w walce z korupcją*, <https://www.policja.pl/pol/antykorrupcja/24368,Przepisy-krajowe-w-walce-z-korrupcja.html>, dostęp: 16.08.2024.

Rzecznik Praw Pacjenta (b.d.), *Korrupcja*, <https://www.gov.pl/web/rpp/korrupcja>, dostęp: 16.08.2024.

Słownik Języka Polskiego PWN (b.d.), *Korrupcja*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/korrupcja;2564758.html>, dostęp: 16.08.2024.

Słownik Języka Polskiego SJP (b.d.), *Korrupcja*, <https://sjp.pl/korrupcja>, dostęp: 16.08.2024.

Szwejkowski Ł. (2013), *Korrupcja. Wybrane zagadnienia*, Zakład Służby Prewencyjnej, Centrum Szkolenia Policji, Legionowo.

ROZDZIAŁ 4

Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich – jako podstawa do uzyskania przez jednostki samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości

mec. Piotr Arczyński

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0003-1139-9654

Istotnym aspektem oraz zadaniem jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest regulacja stanów prawnych nieruchomości należących do danej jednostki. Jak wskazywała w 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli, „ponad 60 proc. działek Skarbu Państwa i blisko 30 proc. działek gminnych (spośród skontrolowanych przez Izbę) ma nieuregulowany stan prawny. Nieuporządkowanie stanu prawnego nieruchomości występuje w całej Polsce” (Najwyższa Izba Kontroli, 2009). Jednym z trybów, w jakich samorząd może uregulować kwestię prawa własności nieruchomości, jest wszczęcie postępowania w trybie Dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.) – zwanym w dalszej części „Dekretem”. Pomimo upływu 80 lat od końca II wojny światowej, nadal istnieją nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (w tym będące w zasobach JST), które mogą stać się przedmiotem postępowania sądowego prowadzonego w trybie Dekretu. Upływ

czasu i regulacje stanów prawnych nieruchomości w innych trybach spowodowały sytuację, w której ilość przypadków, które mogą być przeprowadzone w trybie postępowań „dekretowych” systematycznie maleje – w końcu wyczerpie się „zbiór” stanów faktycznych, które odpowiadają normom zawartym w Dekrecie, a sam Dekret i rozwiązania z niego wynikające będą już miały jedynie walor historyczno-prawny. Warto podkreślić, że problem stosowania Dekretu, zwłaszcza po przemianach ustrojowych przełomu lat 80 i 90 XX w. zdaje się nie być *novum*, albowiem w 1995 r. A. Szpunar wskazywał, że „Wydawało się, że z biegiem lat zagadnienia [objęte materią dekretu – P.A.] przestały być aktualne” – cytowany powyżej autor, pisząc głosę do uchwały Sądu Najwyższego, w której orzeczenie zapadło na kanwie postanowień i rozwiązań objętych Dekretem, wskazał, że:

Sceptyk mógłby zapytać, czy warto opracowywać głosę do uchwały, która zajmuje się wydarzeniami już bardzo odległymi. Rozpoczęły się one blisko 50 lat temu i wiązały się w ten lub inny sposób z unormowaniem sprawy majątków opuszczonych wskutek działań wojennych. Młode pokolenie prawników zna tylko bardzo powierzchownie te zagadnienia. Odpowiedź na tak postawione pytanie jest dość prosta. Sprawa jest ważna, bo w istocie dotyczy tak czy inaczej rozumianej reprivatyzacji. Stwierdzenie to wymaga skrótowego przedstawienia okoliczności poprzedzających wydanie uchwały. Osoby (lub ich następcy prawni), które w związku z wojną utraciły posiadanie majątku, mogły podjąć w swoim czasie kroki, aby odzyskać utracone posiadanie (zwłaszcza nieruchomości miejskich). Jak wiadomo, sprawę tę regulował dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. 1946 r. Nr 13 poz. 87 z późn. zm.). Jego postanowienia były lakoniczne i wskutek tego w wielu punktach niejasne (Szpunar 1995).

Naturalnie największa ilość postępowań Dekretowych toczyła się przed rokiem 1990 – w okresie PRL. Nie ulega wątpliwości, iż z uwagi na przemiany ustrojowe, a przede wszystkim przywrócenie samorządu terytorialnego i związaną z tym komunalizację mienia (w tym nieruchomości) – od daty wydania w/w glosy do chwili obecnej JST, które były najbardziej zainteresowane pozyskaniem jak największej ilości tytułów prawnych do nieruchomości, zabiegały o zainicjowanie postępowań w trybie Dekretu. W konsekwencji czego coraz rzadziej występują przypadki, w których wspomniana glosa może znaleźć zastosowanie. Ma to oczywiście pozytywny skutek, gdyż eliminuje niepewność co do stanów prawnych nieruchomości publicznych, zwiększa zasób mienia komunalnego, a także realizuje jeden z celów dekretu – a więc eliminację negatywnych skutków, jakie przyniosła ze sobą II wojna światowa. Nie oznacza to jednak, iż takie stany faktyczne nadal nie wstępują. Warto podkreślić, iż w praktyce częstym przypadkiem jest ujawnienie się – w czasie aktualizacji ewidencji gruntów, czy też w toku badań geodezyjnych i prawnych – że JST nie przysługuje prawo własności do danej działki bądź jej fragmentu, a należy ono do przedwojennego właściciela.

Przedmiotowy rozdział stanowi przybliżenie rozwiązań zawartych we wskazanym w tytule akcie prawnym oraz przedstawienie poglądów judykatury. Praca obejmuje nie tylko rozważenie teoretyczno-prawne, ale prezentuje także problemy praktyczne i zagadnienia, z jakimi zetknął się autor w praktyce stosowania przedmiotowych przepisów oraz prowadzonych postępowań sądowych. Autor zdaje sobie sprawę, iż przedstawienie całości zagadnienia wymagałoby przygotowania odrębnej monografii, a pełne przedstawienie wszystkich aspektów stosowania Dekretu przekracza zakres niniejszego opracowania. Nie można jednak nie wspomnieć, iż wskazany powyżej Dekret jest przedmiotem wypowiedzi doktryny; tytułem przykładu

warto wskazać na rozważania P. Kociubińskiego w opracowaniu *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji* (2013) oraz *Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944–1989* M. Fereka (2022) – wraz ze źródłami podanymi w powyżej wymienionych pozycjach.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż judykatura wskazuje na aktualność i dopuszczalność stosowania i orzekania na podstawie Dekretu. Możliwe jest wszczęcie postępowania na podstawie Dekretu i uzyskanie na jego podstawie orzeczenia sądu, które stanowi podstawę ujawnienia prawa własności do danej nieruchomości w księgach wieczystych. Wskazania wymaga, iż:

Utrata mocy obowiązującej przez dekret z 1946 r. nie zniweczyła wywołanych nim skutków. Prawo własności nabyte przez Skarb Państwa bądź niepaństwową instytucję lub organizację na podstawie art. 34 ust. 1 lit. a lub ust. 3 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.) pozostaje w mocy i może być stwierdzone przez sąd również po uchyleniu powyższego dekretu przepisem art. 100 pkt 1 ust. z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99) w trybie art. 189 k.p.c. Uchylenie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich wiązało się natomiast z eliminacją szczególnego trybu, który przewidziano dla rozstrzygania sporów wynikłych na tle tego aktu prawnego. Nie przekreśla to bynajmniej możliwości ustalenia aktualnie przez sąd tego, kto jest właścicielem rzeczy objętej działaniem dekretu (Wyrok SA w Warszawie z 5.11.2018 r., VI ACa 663/17, LEX nr 2620784).

Cytowana teza orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Warszawie wskazuje na istotną kwestię – tj. nabycie prawa własności w trybie Dekretu

nastąpiło *ex lege*, a orzeczenie sądu jedynie potwierdza ten stan rzeczy, a więc ma charakter deklaratoryjny. Warto także wskazać, iż Sąd Najwyższy uznał, że:

Wniosek Skarbu Państwa o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.) podlega rozpoznaniu w trybie postępowania nieprocesowego (Uchwała SN z 5.12.2014 r., III CZP 98/14, OSNC 2015, nr 10, poz. 115).

Oznacza to, iż w przypadku chęci uregulowania stanu prawnego danej nieruchomości w trybie Dekretu, możliwe będzie złożenie w tym przedmiocie wniosku (we właściwym dla położenia nieruchomości sądzie rejonowym), który winien być rozpatrzony przez sąd w trybie postępowania nieprocesowego i co do zasady winien zakończyć się rozstrzygnięciem *ad meritum*, gdyż sąd będzie mógł odmówić rozpoznania sprawy bądź oddalić wniosek jedynie z uwagi, iż Dekret został uchylony. Oczywiście jest, iż w obecnych warunkach ustrojowych oraz rozłożeniu zadań JST uprawniony do złożenia takiego wniosku będzie odpowiedni starosta powiatowy (czy też prezydent miasta na prawach powiatu), wykonujący zadania z obszaru administracji rządowej w zakresie zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, wskazujące, iż postanowienia Dekretu mogą stanowić materialnoprawną przesłankę do wszczęcia odpowiedniego postępowania sądowego, należy przybliżyć podstawowe dla tematu niniejszego referatu definicje i pojęcia, jakimi posługuje się Dekret. Na potrzeby opracowania autor zdecydował się na ograniczenie się do najważniejszych pojęć, istotnych dla stosowania postanowień Dekretu, a występujących w samej nazwie aktu prawnego, tj. mienia opuszczonego i mienia poniemieckiego.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, iż art. 1 Dekretu zawiera definicję mienia opuszczonego, która brzmi następująco: „Wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały, jest majątkiem opuszczonym w rozumieniu niniejszego dekretu”. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania zasadnicze znaczenie będzie miało określenie i zdefiniowanie przesłanek, jakie winny być wykazane, aby dana nieruchomości mogła zostać uznana jako mienie opuszczone. Jak bowiem podkreśla Sąd Apelacyjny w Łodzi:

Wobec nieudowodnienia przez stronę powodową podstawowej przesłanki nabycia przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 dekretu, w postaci podpadania tej nieruchomości pod mienie opuszczone w rozumieniu art. 1 dekretu, poza polem rozważań pozostają pozostałe przesłanki nabycia określone w art. 1 i art. 34, tj. nieodzyskanie utraconego majątku oraz upływ przewidzianego terminu (Wyrok SA w Łodzi z 19.12.2012 r., I ACa 960/12, LEX nr 1246750).

Jest to niezwykle istotne, gdyż zgodnie z art. 34 ust. 1 Dekretu,

Skarb Państwa i związki samorządu terytorialnego nabywają przez przedawnienie (zasiedzenie) tytuł własności majątków opuszczonych: a) co do nieruchomości z upływem lat 10, b) co do ruchomości z upływem lat 5, licząc w obu przypadkach od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została ukończona.

Innymi słowy, wykazanie i ustalenie, że dana nieruchomości mogłaby zostać uznana za mienie opuszczone będzie stanowić punkt wyjścia do dalszego procedowania. Jak bowiem wskazał Sąd Najwyższy,

strona domagająca się ustalenia, że Skarb Państwa nabył własność nieruchomości na podstawie art. 34 dekretu z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, powinna wykazać, że właściciele nieruchomości utracili jej posiadanie w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r., a po zakończeniu wojny do dnia 31 grudnia 1955 r. nie podjęli działań zmierzających do odzyskania posiadania nieruchomości (Wyrok SN z 23.11.2005 r., II CK 235/05, LEX nr 369451).

Jak bowiem wskazane zostanie w następnej części pracy – w toku zbierania dokumentacji należy jeszcze ustalić, czy na pewno nie ma żadnych dowodów wskazujących na to, iż przedwojenni właściciele podjęli działania zmierzające ku odzyskaniu posiadania mienia utraconego w związku z wojną.

Definiując mienie opuszczone, należy wziąć pod uwagę okoliczności natury historyczno-prawnej, a mianowicie konsekwencji rozbiorów oraz funkcjonowania na terenie II RP porządku prawnego, który składał się z różnych systemów prawnych „odziedziczonych” po zaborcach. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na art. 8 ust. 1 Ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. Nr 101, poz. 580 z późn. zm.) (zwanym także międzydzielnicowym prawem prywatnym), który podkreślał, że „Posiadanie i prawa rzeczowe podlegają ustawie miejsca, w którym znajduje się ich przedmiot”. Nie można pominąć, iż o ile w zakresie prawa proceduralnego II RP osiągnęła pewne sukcesy na polu kodyfikacji i unifikacji prawa powszechnie obowiązującego, o tyle w zakresie prawa materialnego (a zwłaszcza szeroko pojętej cywilistyki) okres dwudziestolecia międzywojennego okazał się zbyt krótki, a wyzwanie zbyt poważne i dopiero rozwiązania wprowadzane po II wojnie światowej zakończyły stan, w którym na terenie RP obowiązywały różne reżimy prawne (co oczywiście nie oznacza, iż po

1945 r. prawa „dzielnicowe” nie były stosowane – w praktyce nadal, choć coraz rzadziej, prowadzone są postępowania sądowe oparte na właściwym dla danego terenu prawie „zaborczym”). Odnosząc powyższe do tematu niniejszego opracowania należy podzielić pogląd Sądu Najwyższego, który wskazał, iż:

Termin „posiadanie” zawarty w art. 1 ust. 1 dekretu z 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich, podobnie jak w art. 1 § 1 uchylonej przez dekret ustawy z 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzucanych, nie może być rozumiany jako termin szczególny, właściwy tylko tym aktom ustawodawczym, lecz musi być rozumiany zgodnie z ogólnymi przepisami prawa cywilnego o posiadaniu, obowiązującymi na poszczególnych obszarach państwa polskiego (wyrok SN z dnia 21 stycznia 2005 r., I CK 619/04 pub. LEX nr 395267).

Oznacza to, iż w zależności od geograficznego położenia nieruchomości, możemy mieć inną „wyjściową” definicję posiadania. W tej kwestii z doświadczenia autora najczęściej zastosowanie miał Kodeks Napoleona, który obowiązywał w Polsce na terenach dawnego Królestwa Kongresowego (zaboru rosyjskiego) aż do 1946 r. Warto jednak podkreślić, iż co do zasady, rozwiązania obowiązujące w dawnym zaborze pruskim czy austriackim nie odbiegały od siebie znacząco – a przedmiotem niniejszego opracowania nie jest dokonywanie komparatystyki historyczno-prawnej. Należy jednak zaznaczyć, iż Dekret wyraźnie posługuje się pojęciem utraty posiadania, a nie utraty własności, co oznacza, że ustawodawca powojenny wskazał na element pozbawienia faktycznego władztwa nad daną nieruchomością, a nie prawa własności do niej. Nie jest więc konieczne wykazanie, jako warunku *sine qua non*, iż doszło do jakiegokolwiek zdarzenia prawnego (sprzedaż, darowizna czy też konfiskata), na

podstawie którego doszło do odjęcia prawa własności w związku z II wojną światową.

Niezależnie więc od obowiązującej na danym terenie w dniu 1 września 1939 r. definicji posiadania, w ewentualnym postępowaniu sądowym wykazania wymaga, iż do jego utraty przez danego właściciela doszło w związku z wydarzeniami związanymi z II wojną światową. Innymi słowy, po stronie JST spoczywa ciężar wykazania, iż bez wybuchu wojny taka utrata posiadania by nie nastąpiła. Oczywiście każdą sprawę należy rozpatrywać *ad casum*, ale z uwzględnieniem okoliczności historycznych właściwych dla tego okresu. Tytułem przykładu warto wziąć pod uwagę orzeczenie z 1948 r., które wskazuje, iż:

Pozbawienie wszystkich osób narodowości żydowskiej na obszarze Polski posiadania swego mienia wskutek konfiskaty tych majątków, wywiezienia do obozów i wymordowania ich posiadaczy przez władze niemieckie stanowi właśnie jedno z najbardziej masowych i typowych zjawisk utraty posiadania w związku z wojną, a więc przyczynę powstania majątków opuszczonych w rozumieniu art. 1 dekretu (Orzeczenie SN z 10.11.1948 r., C 730/48, OSN 1949, nr 2–3, poz. 49).

Jednakże nie można pominąć przy tym warunków lokalnych. Jeżeli dana nieruchomość położona była na obszarze, który został przez władze okupacyjne przeznaczony np. na getto bądź został zajęty przez administrację niemiecką – to niewątpliwie dotychczasowi właściciele utracili posiadanie w związku z II wojną światową. W tym zakresie cennym źródłem informacji są opracowania bądź monografie dotyczące lokalnej historii i losów poszczególnych rodzin w czasie wojny. Niezwykle pomocna bywa w tym kwerenda dokumentów we właściwym oddziale Archiwum Państwowego bądź IPN. W zależności do stanu faktycznego oraz wyników poszukiwań

można rozważyć także złożenie odpowiedniego zapytania do archiwów w Bad Arolsen, Yad Vashem (choć obydwie instytucje mają dość pokaźny katalog danych online), czy muzeów zajmujących się dawnymi terenami obozów koncentracyjnych. Należy także podkreślić, że nie jest konieczne wykazanie, iż dana nieruchomość została zakwalifikowana jako mienie opuszczone przez powołane ku temu Okręgowe Urzędy Likwidacyjne, czy też odnalezienia orzeczeń innych organów administracji. Jak podkreśla SN,

W oparciu o dotychczasowe rozważania należy zatem stwierdzić, że dla kwestii nabycia przez Państwo własności majątku opuszczonego w trybie art. 34 dekretu nie ma istotnego znaczenia okoliczność, czy odpowiedni organ Państwa objął majątek opuszczony w swą administrację lub wciągnął do rejestru majątków opuszczonych, czy też majątek ten pozostawał bez niczyjej opieki lub też dostał się *via facti* w posiadanie osoby trzeciej (Sąd Najwyższy w uchwale całej izby SN – Izby Cywilnej z dnia 24 maja 1956 r., I CO 9/56 [LEX nr 118337]).

Innymi słowy, do uznania, iż dana nieruchomość posiada status nieruchomości opuszczonej, nie jest konieczne i wymagane przedłożenie dowodów, wskazujące, iż została ona jako taka zakwalifikowana po wojnie bądź jako taka przejęta przez organy państwa. Nie mniej, z punktu widzenia podołania ciężarowi dowodu, taka dokumentacja prowadzona przez organy administracji powojennej (ale i w latach późniejszych), które kwalifikowały dane mienie jako opuszczone i nawet – czasem bez podstawy prawnej – wydawały w tym zakresie decyzje, zaświadczenia bądź inne czynności „procesowe” – jest bezcennym źródłem informacji, a czasem jedynym środkiem dowodowym. Mowa bowiem o zdarzeniach sprzed 80 lat, a więc za zasadny można uznać wniosek, iż świadkowie tamtych czasów i wydarzeń już nie żyją.

Niezwykle ważna jest podkreślana w orzecznictwie indywidualizacja utraty posiadania w kontekście stosowania postanowień Dekretu. Sąd Najwyższy wskazał, iż:

Zakwalifikowanie mienia do majątku opuszczonego w rozumieniu przepisów dekretu z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich musi być aktem zindywidualizowanym w odniesieniu do konkretnego przedmiotu własności i osoby właściciela; tak samo zindywidualizowane jest przywrócenie posiadania tego majątku (Postanowienie SN z 21.06.2012 r., II CSK 509/11, LEX nr 1229958).

Powyższa kwestia ma zasadnicze znaczenie praktyczne, albowiem w dokumentach własnościowych prowadzonych dla danej nieruchomości – przykładowo na terenie dawnego zabioru rosyjskiego będą to tzw. księgi hipoteczne HIP bądź tabele nadawcze, ale na terenie dawnej Galicji tzw. LWH – może wynikać, iż na dzień 1 września 1939 r. dana nieruchomość pozostawała we współwłasności. Jak wskazuje Sąd Najwyższy,

Każda część współwłasności podlega odrębnemu wpływowi dawności. Powództwo jednego lub kilku, lecz nie wszystkich współwłaścicieli o wydanie nieruchomości stanowiącej mienie opuszczone zmierza do zachowania wszystkim współwłaścicielom prawa własności pomyślanego jako całość, lecz każdemu współwłaścicielowi jego idealnej części i nie przerywa biegu przemilczenia z art. 34 dekretu o maj. opuszcz. i poniemieckich w stosunku do tych współwłaścicieli, którzy nie złożyli powództwa w terminie (Orzeczenie SN z 21.01.1960 r., 2 CR 1100/58, OSNCK 1960, nr 4, poz. 115).

Na powyższy wyrok powołał się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 lutego 1994 r. III CZP 10/94 (Uchwała SN z 28.02.1994 r.,

III CZP 10/94, OSNC 1994, nr 9, poz. 174), gdzie stan faktyczny dotyczył orzeczenia przez Sąd Grodzki w Łodzi $\frac{3}{4}$ udziału w prawie własności nieruchomości. Warto także podkreślić Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 1967 r. sygn. III CR 17/67:

Powództwo jednego lub kilku współwłaścicieli o wydanie nieruchomości, stanowiącej mienie opuszczone, zmierza nie do zachowania wszystkim współwłaścicielom prawa własności pomyślanego jako całość, lecz każdemu współwłaścicielowi jego idealnej części i nie przerywa biegu przemilczenia z art. 34 dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich w stosunku do tych właścicieli, którzy nie złożyli powództwa w terminie (Uchwała SN z 28.02.1994 r., III CZP 10/94, OSNC 1994, nr 9, poz. 174).

Analogiczne wnioski wysuwa także SN we współczesnym orzecnictwie:

Przywrócenie posiadania w trybie art. 15 dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich udziałów niektórych współwłaścicieli w przedmiocie współwłasności zakwalifikowanym do majątku opuszczonego nie wywołuje skutków prawnych na rzecz pozostałych współwłaścicieli, którzy takiego przywrócenia posiadania nie uzyskali (Uchwała SN z 28.02.1994 r., III CZP 10/94, OSNC 1994, nr 9, poz. 174).

Warto w tym zakresie zwrócić uwagę na słuszny i warty podzielenia pogląd wyrażony w treści uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z 2002 r.:

Tak jak bowiem zakwalifikowanie mienia do majątku opuszczonego w rozumieniu przepisów dekretu musiało być aktem

indywidualizowanym w odniesieniu do konkretnego przedmiotu własności i osoby właściciela, tak samo indywiduizowane było przywrócenie posiadania tego majątku. Stan „opuszczenia” majątku był na ogół wynikiem dramatycznych losów wojennych osoby uprawnionej (właściciela, współwłaściciela). Indywidualność tych losów jest tu rzeczą rozstrzygającą. Nierzadko zdarzało się, że jedni ze współwłaścicieli zaginęli w czasie wojny – i tych udziały pozostawały majątkiem opuszczonym, inni zaś odnajdowali się i po przywróceniu im posiadania w trybie art. 15 dekretu, odzyskiwali uprawnienia do swoich udziałów. Stąd też, ze względu na ten indywidualizm losów, o żadnym domniemanym działaniu jednego ze współwłaścicieli w imieniu i na rzecz pozostałych współwłaścicieli, czy o wzajemnej reprezentacji ich interesów nie mogło tu być mowy (Postanowienie SN z 28.02.2002 r., III CKN 808/00, LEX nr 55490).

Jak wskazuje powyższe, pogląd Sądu Najwyższego jest w tym zakresie jednolity i ugruntowany, nie uległ także zmianie na przestrzeni lat. Jeżeli przesłanka utraty posiadania w związku z wojną (bądź jego nie przywrócenia) zostanie wykazana jedynie w stosunku do danego współwłaściciela, to nie obejmuje ona pozostałych współwłaścicieli i możliwe będzie zastosowanie postanowień Dekretu co do przysługującego danemu współwłaścicielowi udziału we współwłasności.

Pozostając na gruncie definicji, podkreślenia wymaga, iż samorząd terytorialny, o którym mowa we wskazanym powyżej art. 34 Dekretu, nie jest tożsamym z obecnymi jednostkami samorządu terytorialnego i nie występuje w tym zakresie sukcesja praw i obowiązków (następstwo prawne). Samorząd, o którym mowa w Dekrecie, to samorząd terytorialny jaki funkcjonował na terenie RP po zakończeniu II wojny światowej i został w początkowym okresie PRL utrzymany

przez PKWN (Dz. U. Nr 14, poz. 74) aż do wprowadzenia systemu rad narodowych na podstawie Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.). W sensie prawnym, samorząd odtworzony w ramach w związku z reformami ustrojowymi przełomu lat 80 i 90 XX w. – na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95), która weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r. (oraz dalszych reform ustrojowych związanych z JST) – nie jest kontynuatorem i następcą prawnym przedwojennego i powojennego samorządu. Wprowadzenie systemu rad narodowych spowodowało, iż w dniu 1 stycznia 1956 r. – kiedy upłynął dziesięcioletni termin, o którym mowa w art. 34 Dekretu – JST w sensie prawnym oraz ustrojowym nie istniały i nie funkcjonowały w PRL. Oznacza to, iż aktualnie JST nie może wskazywać we wniosku – na mocy Dekretu – że prawo własności danej nieruchomości przeszło bezpośrednio na jej rzecz. Nie oznacza to jednak, iż jednostki samorządowe nie powinny podejmować (jeżeli z analizy zgromadzony materiałowy wynika, iż zachodzą przesłanki nabycia prawa własności określone w Dekrecie) działań w zmierzających do regulacji stanu własności danej nieruchomości. Do nieruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa na podstawie rozwiązań Dekretu, zastosowanie będą miały rozwiązania wynikające z Ustawy z dnia 10 maja 1990 r. (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.). Innymi słowy, jeżeli obecnie wydane zostanie postanowienie sądu, na mocy którego dana nieruchomość stała się własnością Skarbu Państwa jako tzw. mienie opuszczone – to uprawnione będzie wystąpienie przez JST do właściwego wojewody o wydanie tzw. decyzji komunalizacyjnej, która stanowiłaby podstawę uznania prawa własności JST do konkretnej nieruchomości.

Omawiając kwestię mienia opuszczonego, należy wskazać, iż do nabycia prawa własności nieruchomości – w trybie Dekretu – dochodziło

przez tzw. przemilczenie. Jak podkreślił Sąd Najwyższy, „Nabycie własności w trybie art. 34 dekretu jest następstwem tzw. »przemilczenia«, które polega na nabyciu własności *ex lege* na skutek tego, że uprawniony nie wykonuje swojego prawa przez jednoznacznie określony czas” (Postanowienie SN z 18.02.2015 r., I CSK 85/14, LEX nr 1677789). Wynika to z pewnego *ratio legis* przyjętych po wojnie rozwiązań (nie wnikając w ich ocenę), w myśl którego z punktu widzenia interesu społecznego oraz państwa nie jest właściwa i pożądana sytuacja, w której z uwagi na ekstraordynaryjne zdarzenia, związane z II wojną światową i wynikające z niej (dla stanu prawnego) skutki mogły zostać rozwiązane w wyniku dotychczasowych instytucji prawnych, a przyjęty okres dziesięciu lat od zakończenia działań wojennych uznany został za wystarczający. Orzecznictwo powojenne wskazywało, iż zasadniczym celem dekretu było „zabezpieczenie mienia obywateli, którzy w związku z wojną utracili jego posiadanie” (Uchwała SN(CI) z 24.05.1956 r., I CO 9/56, OSNCK 1957, nr 1, poz. 1), a dopiero brak działania zmierzającego do odzyskania posiadania (czy to przez czynności faktyczne, czy prawne) przez właścicieli bądź ich spadkobierców przez okres dziesięciu lat uzasadniał przejście prawa własności na rzecz Skarbu Państwa, celem niwelacji negatywnych skutków wywołanych przez II wojnę światową. Powyższe wskazuje, iż do stwierdzenia nabycia prawa własności nieruchomości w trybie Dekretu nie jest konieczne wykazanie, iż Skarb Państwa podejmował w stosunku do nieruchomości jakiegokolwiek działania ani wykazanie, iż Skarb Państwa bądź jego *statio fisci* posiadały przedmiotową nieruchomość. Wskazania wymaga, iż instytucja „przemilczenia” jawi się jako przeciwieństwo zasiedzenia, gdyż aby doszło do stwierdzenia nabycia własności nieruchomości w drodze zasiedzenia, konieczne jest wykazanie (udowodnienie), że posiadacz wykazywał się aktywnością w stosunku do nieruchomości, podejmował działania i manifestował swoje władztwo. Jak podkreśla

doktryna, „przemilczenie polegało na nabyciu prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa na skutek niewykonywania swoich uprawnień właścicielskich przez dawnego właściciela nieruchomości przez okres 10 lat od końca 1945 r.” (Felcenloben 2022) – innymi słowy nawet totalna bierność organów państwa w stosunku do danego gruntu nie niweczy możliwości uznania go za mienie opuszczone w wydaniu postanowienia w trybie Dekretu.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy także przeanalizować, jakie działania mogą zostać uznane za przywracające posiadanie, a więc przerywające bieg terminu przemilczenia określonego w Dekrecie. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że sam Dekret zawierał w tej materii stosowne rozwiązania. Podstawowe znaczenie w tym zakresie mają postanowienia działu III Dekretu, który zatytułowany został *Przywrócenie posiadania majątków opuszczonych*. Analiza wskazanego powyżej fragmentu Dekretu wskazuje, iż ustawodawca powojenny przewidział możliwość odzyskania posiadania w stosunku do mienia opuszczonego w trybie administracyjnym – w drodze złożenia wniosku do stosownego organu administracji bądź na podstawie orzeczenia sądu. Warto wskazać, iż w tym zakresie linia orzeczenia jest ugruntowana praktycznie od daty wejścia w życie Dekretu. Jak wskazuje bowiem SN,

dekret o majątkach opuszczonych przewidywał, że osoba uprawniona (przede wszystkim właściciel, ale też zstępni, wstępni, również dzieci nieślubne, bracia, siostry, małżonek niezależnie od dochowania formy zawarcia małżeństwa) w niezwykle uproszczonym trybie mogła żądać przywrócenia posiadania takiego majątku (art. 15–32 dekretu o majątkach opuszczonych). Skoro zatem istotą „przemilczenia” była bezczynność właściciela w dochodzeniu przywrócenia posiadania, bieg terminu określonego w art. 34 dekretu ulegał przerwaniu, ilekroć właściciel lub osoba działająca w jego interesie wyraziła w odpowiedni

sposób wolę odzyskania posiadania. Do aktów uzasadniających przerwanie biegu tego terminu zaliczano w szczególności złożenie wniosku o przywrócenie przez sąd posiadania, wytoczenie powództwa o wydanie rzeczy opuszczonej na zasadach ogólnych, wystąpienie z żądaniem o wydanie opuszczonej rzeczy do organu powołanego do ogólnego zarządu mieniem opuszczonym lub do jednostki sprawującej bezpośredni zarząd mieniem opuszczonym, jak też każde inne zachowanie właściciela, wyrażające w sposób niebudzący wątpliwości wolę odzyskania przedmiotu własności skierowane do osoby, na rzecz której biegnie przemilczenie (uchwała Sądu Najwyższego z 24 maja 1956 r., I CO 9/56, OSNC 1957, Nr 1, poz. 1; orzeczenie Sądu Najwyższego z 14 czerwca 1958 r., I CR 425/58, OSNC 1960, nr 2, poz. 38; wyroki Sądu Najwyższego: z 4 listopada 1965 r., III CR 121/65, OSNCP 1966, Nr 9, poz. 149; z 19 września 2002 r., II CK 51/02, OSNC 2003, Nr 12, poz. 167; postanowienie Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2014 r., III CSK 42/14) (Postanowienie SN z 18.11.2021 r., II CSKP 116/21, LEX nr 3283368).

Przy czym SN wskazuje, że „do złożenia wniosku, o którym stanowi art. 15 i 16 dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich nie jest uprawniony kurator ustanowiony dla ochrony praw majątkowych osoby nieznanej z miejsca pobytu” (Wyrok SN z 27.03.2008 r., II CSK 357/07, LEX nr 1615022). Warto zaznaczyć, iż wobec braku zdefiniowania w samym Dekrecie, jakie działania powodują przerwanie biegu przemilczenia, orzecznictwo słusznie wskazało, iż w tym zakresie należy odpowiednio stosować przepisy w zakresie przerwania biegu zasiedzenia (Postanowienie SN z 2.09.1998 r., III CKU 41/98, LEX nr 1215923 wraz z przywołanym tam orzecznictwem). Doktryna podkreśla, że

majątek tracił status opuszczonego w wyniku jednoznacznych działań zmierzających do odzyskania faktycznego władania rzeczą (innym

przedmiotem). Poprzedni posiadacz lub osoby wskazane w art. 16 dekretu z 1946 r. mogli zatem wdrożyć tryb posesoryjny określony w dekreście z 1946 r. lub faktycznie odzyskać posiadanie. Spadkobiercy poprzedniego właściciela (uprawnionego z innego tytułu prawnego) mogli objąć przedmiot w faktyczne władanie lub zastosować środki ogólnej ochrony petytoryjnej lub posesoryjnej na podstawie kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r. (Matusik 2019).

Zwrócenia uwagi wymaga, iż judykatura oraz piśmiennictwo wskazują, iż do odzyskania posiadania – a więc utraty statusu mienia opuszczonego – mogło dojść nie tylko na skutek uzyskania odpowiedniego orzeczenia (wydanego przez organ administracji bądź sąd) oraz podjęcia stosownych czynności prawnych, ale także poprzez podejmowanie czynności faktycznych – zwłaszcza w kierunku podmiotów, na rzecz których biegło przemilczenie oraz podmiotów, które dają wyraz i demonstrują wolę odzyskania posiadania danej nieruchomości (por. Wyrok SN z 6.04.2006 r., IV CSK 107/05, LEX nr 490445). Warto zwrócić uwagę na orzeczenie Sądu Najwyższego, które *ad rem* nie odnosi się do nieruchomości jako mienia opuszczonego, ale wskazuje, że sam faktyczny przejaw odzyskania posiadania powoduje, że dane mienie traciło status opuszczonego. Sąd Najwyższy wskazał bowiem, że:

Wykopanie w 1945 r. przez właściciela przedmiotów (kosztowności) z miejsca, w którym zostały ukryte w związku z wojną, stanowi odzyskanie ich posiadania „utraconego w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r.” i wskutek tego pozbawia te przedmioty charakteru majątku opuszczonego w rozumieniu art. 1 ust. 1 dekretu z 8 marca 1946 r. (Dz. U. Nr 13, poz. 87; Wyrok SN z 4.11.1965 r., III CR 121/65, OSNC 1966, nr 9, poz. 149).

Wskazuje to, iż do przerwania biegu przemilczenia mogło dojść na podstawie działań faktycznych w stosunku do danych składników majątkowych, a wystarczającym jest, aby działania te przejawiały wolę odzyskania posiadania majątku przez przedwojennych właścicieli, które to posiadanie zostało utracone w związku z wojną.

Należy jednak mieć na uwadze, iż wystarczające było uzyskanie odpowiedniej ochrony prawnej, aby dana nieruchomość utraciła status opuszczonej – zwrócenia bowiem uwagi wymaga, że:

Orzeczenie sądu o przywróceniu posiadania nieruchomości opuszczonej przerywa bieg terminu z art. 34 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87) także wtedy, jeżeli nie nastąpiło faktyczne objęcie w posiadanie tej nieruchomości przez jej współwłaścicieli (Uchwała SN z 28.02.1994 r., III CZP 10/94, OSNC 1994, nr 9, poz. 174).

Jeżeli więc zapadło orzeczenie o przywróceniu posiadania – to nieruchomość traciła status opuszczonej. Przy czym warto wskazać, iż SN prezentował także pogląd, w myśl którego:

Pozew o wydanie nieruchomości przerywa bieg terminu z art. 34 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87), nawet jeżeli postępowanie w sprawie zostało umorzone na podstawie art. 198 § 1 k.p.c. (Uchwała SN(7z) z 19.09.1962 r., 1 CO 23/62, OSNC 1963, nr 5, poz. 92).

Warto jednak wskazać, iż SN w zakresie odzyskania posiadania po wojnie w przypadku jego utracenia w związku z wojną podchodzi inaczej niż do kwestii indywidualizacji losów poszczególnych

przedwojennych właścicieli. W tym zakresie ugruntowały się przeciwstawne poglądy orzecznicze. Z jednej strony Sąd Najwyższy w cytowanym już powyżej orzeczeniu podkreśla – podobnie jak w zakresie utraty posiadania – indywidualizm losów poszczególnych właścicieli, a kwestie utraty posiadania oraz jego odzyskania traktuje na „równo”, wskazując, że

tak jak bowiem zakwalifikowanie mienia do majątku opuszczonego w rozumieniu przepisów dekretu musiało być aktem zindywidualizowanym w odniesieniu do konkretnego przedmiotu własności i osoby właściciela, tak samo zindywidualizowane było przywrócenie posiadania tego majątku. Stan „opuszczenia” majątku był na ogół wynikiem dramatycznych losów wojennych osoby uprawnionej (właściciela, współwłaściciela). Indywidualność tych losów jest tu rzeczą rozstrzygającą. Nierzadko zdarzało się, że jedni ze współwłaścicieli zaginęli w czasie wojny – i tych udziały pozostawały majątkiem opuszczonym, inni zaś odnajdowali się i po przywróceniu im posiadania w trybie art. 15 dekretu, odzyskiwali uprawnienia do swoich udziałów. Stąd też, ze względu na ten indywidualizm losów, o żadnym domniemanym działaniu jednego ze współwłaścicieli w imieniu i na rzecz pozostałych współwłaścicieli, czy o wzajemnej reprezentacji ich interesów nie mogło tu być mowy (Postanowienie SN z 28.02.2002 r., III CKN 808/00, LEX nr 55490).

Drugi natomiast pogląd orzeczniczy idzie w przeciwnym kierunku, gdyż SN w innym judykacie podnosi, że

żądanie współwłaściciela wydania nieruchomości opuszczonej, zarówno w drodze powództwa windykacyjnego, jak i wniosku o przywrócenie posiadania złożonego na podstawie przepisów szczególnych,

przerywało bieg terminu przemilczenia określonego w art. 37 ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. Nr 17, poz. 97 ze zm.) oraz w art. 34 ust. 1 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.), także na rzecz pozostałych współwłaścicieli (Wyrok SN z 19.09.2002 r., II CK 51/02, OSNC 2003, nr 12, poz. 167).

Okoliczności, czy w wyniku takiego orzeczenia podmioty uprawnione faktycznie podejmowały czynności prawne w stosunku do danej nieruchomości lub były w jej posiadaniu, pozostają w tym zakresie irrelevantne. Oznacza to także, iż nieruchomość opuszczona, co do której posiadanie zostało przywrócone – nawet w przypadku, kiedy podmioty uprawnione w dalszym postępowaniu „porzucają” daną nieruchomość i staje się ona *de facto* „opuszczona” (w tym sensie, że właściciele nie wykonują ani posiadania, ani prawa własności) – nie oznacza, iż powraca jej status mienia opuszczonego w rozumieniu Dekretu. Utracony w wyniku przywrócenia posiadania status mienia opuszczonego nie powraca, albowiem Dekret wyraźnie wskazuje, iż mienie staje się opuszczone wyłącznie, kiedy utrata jego posiadania nastąpiła w związku z II wojną światową. Powyższe wskazuje, iż badając sprawę danej nieruchomości, wartym jest ustalenia w archiwach, czy nie zapadło takowe orzeczenie. Odnalezienie takowych akt sądowych czy administracyjnych winno stanowić przesłankę do odstąpienia od składania wniosku w trybie Dekretu, ale za to może stanowić podstawę do rozważań, czy nie zachodzą przesłanki do stwierdzenia zasiedzenia danej nieruchomości (o czym w dalszej części). Powyższe oznacza także, iż na mocy takiego orzeczenia Skarb Państwa przestawał „zarządzać” daną nieruchomością na rzecz właściciela, który utracił posiadanie nieruchomości – co może stanowić początek biegu terminu zasiedzenia. Dodatkowo sam negatywny wynik

kwerendy archiwalnej, tj. ustalenie, iż takie postępowanie nie toczyło się bądź nie odnaleziono żadnych akt takowego postępowania, może posłużyć za dowód mający wykazać, iż posiadanie nigdy nie zostało przywrócone, *ergo* nieruchomości nie utraciła statusu opuszczonej.

Biorąc pod uwagę dramatyzm wydarzeń związanych z II wojną światową oraz jej konsekwencjami – związanymi ze śmiercią przedwojennych właścicieli – należy postawić pytanie o wpływ regulacji spraw spadkowych po właścicielach na status danej nieruchomości, jeżeli stała się ona opuszczoną w rozumieniu Dekretu. Jak wskazał Sąd Najwyższy,

Wszczęcie postępowania o stwierdzenie nabycia spadku nie przerywa biegu terminu przewidzianego w art. 34 ust. 1 dekretu z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, ponieważ w takim postępowaniu w ogóle nie uzewnętrznia się zamiar wnioskodawcy dochodzenia określonego składnika majątku (Wyrok SN z 6.04.2006 r., IV CSK 107/05, LEX nr 490445).

Sąd Najwyższy nawiązuje więc do przedstawionej powyżej koncepcji aktywności w przejawieniu zamiaru powtórnego objęcia w posiadanie danej nieruchomości. Należy także wziąć pod uwagę słuszny pogląd NSA, w myśl którego:

Jeżeli żadna z osób wskazanych w przepisach art. 15 i 16 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczanych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.) nie dożyła wejścia w życie jego przepisów (19 kwietnia 1946 r.), to nie mogła wystąpić z wnioskiem o przywrócenie posiadania majątku opuszczonego. Wyłącznie w sytuacji złożenia wniosku o przywrócenie posiadania przez osobę uprawnioną i jej śmierci, która nastąpiła po tym fakcie, można było mówić

o dziedziczeniu tego prawa przez spadkobierców osoby uprawnionej. Tylko bowiem wtedy prawa i obowiązki majątkowe zmarłego mogły przejść po jego śmierci na spadkobierców (Wyrok NSA z 1.03.2006 r., II FSK 468/05, LEX nr 201557).

Biorąc pod uwagę okoliczności historyczne, a zwłaszcza panujące warunki polityczno-prawne w PRL, należy także, choćby skrótowo, pochylić się nad tematem wpływu wówczas panującego ustroju oraz realiów na możliwości podjęcia przez przedwojennych właścicieli bądź ich następców prawnych działań zmierzających do przerwania przemilczenia i odzyskania posiadania przedmiotowych nieruchomości. Problem ten dostrzegany jest w orzecznictwie, gdyż:

Oceniając niemożliwość skutecznego dochodzenia przez właścicieli nieruchomości roszczeń wynikających z bezprawnych działań Państwa w okresie PRL, trzeba w każdym przypadku rozważyć wszystkie okoliczności sprawy i indywidualną sytuację właścicieli. Jest choćby niewątpliwe, że w okresie tym, a szczególnie w pierwszych latach po II wojnie światowej, inaczej przedstawiała się sytuacja osób należących do grup wywłaszczanych lub osób związanych z walczącym podziemiem, które rzeczywiście mogły być pozbawione realnej możliwości dochodzenia roszczeń właścicielskich, zaś inaczej sytuacja innych podmiotów (Wyrok NSA z 1.03.2006 r., II FSK 468/05, LEX nr 201557).

W judykaturze pojawił się pogląd wskazujący, iż ustrój panujący w okresie PRL może zostać uznany za przejaw siły wyższej i być rozpatrywany jako okoliczność uniemożliwiająca podejmowanie działań mających na celu ochronę prawa własności. Jak wskazał Sąd Najwyższy,

Siła wyższa może być uznana za przeszkodę w dochodzeniu przez właściciela roszczenia o zwrot nieruchomości bezprawnie zajętej przez Państwo w czasie działań nacjonalizacyjnych po drugiej wojnie światowej w razie wykazania, że ze względu na indywidualną sytuację, w jakiej się znajdował lub przynależność do określonej grupy społecznej, nie mógł on – obiektywnie rzecz oceniając – liczyć na skuteczność dochodzenia tego roszczenia w okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.). Istnienie siły wyższej jako przeszkody w dochodzeniu przez właściciela zwrotu nieruchomości bezprawnie zajętej przez Państwo w okresie działań nacjonalizacyjnych po drugiej wojnie światowej można przyjmując wtedy, gdy wykazane zostanie, że właściciel ze względu na swoją indywidualną sytuację lub przynależność do określonej grupy społecznej, nie mógł, obiektywnie rzecz oceniając, liczyć na skuteczność dochodzenia roszczeń przez czas istnienia PRL lub przez jakiś okres. Dla wykazania tej okoliczności nie wystarczy samo subiektywne przeświadczenie uprawnionego, że w tym okresie bezcelowe było podejmowanie jakichkolwiek tego rodzaju kroków (Postanowienie SN z 30.10.2008 r., II CSK 241/08, OSNC-ZD 2010, nr 1, poz. 2).

Powyższe będzie miało zastosowanie także do działań państwa podejmowanych na podstawie Dekretu, mimo tego iż nawet powojenne orzecznictwo oraz orzecznictwo okresu PRL wskazywało, iż celem Dekretu – w stosunku do mienia opuszczonego – nie były działania nacjonalizacyjne. Wartym odnotowania jest, iż sam fakt nieutrzymywania stosunków dyplomatycznych pomiędzy PRL a Izraelem nie stanowi samoistnej przesłanki mogącej zostać uznana za stan siły wyższej (por. Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 9 września 2016 r. sygn. III Ca 774/16). Warto wskazać na pogląd orzecznictwa wskazujący, iż:

O ile osoby narodowości żydowskiej, które wyjechały z Polski, były przekonane o braku możliwości dochodzenia swoich roszczeń majątkowych do pozostałych w kraju nieruchomości, o tyle przekonanie takie było subiektywne i nie poparte żadnymi argumentami natury faktycznej. Wniosku takiego nie można było wyciągać z przekonania (nawet jeżeli opierało się na faktach) o złym traktowaniu przez organy państwa obywateli narodowości żydowskich lub osób, które utraciły obywatelstwo. Zainteresowany mógł podjąć działania prawne chociażby przez działającego na terenie kraju fachowego pełnomocnika. Takich działań nie podejmował, chociaż nie było co do tego obiektywnych przeszkód (Postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 15 października 2013 r., sygn. III Ca 624/13).

Innymi słowy, samo powoływanie się na ustrój panujący w PRL jako przesłankę usprawiedliwiającą bądź uniemożliwiającą podjęcie działań zamierzających do odzyskania posiadania może zostać uznane za niewystarczające, gdyż „nieuzasadnione jest założenie, że przed 4 czerwca 1989 r. istniał swoisty, generalny stan siły wyższej (zawieszenia wymiaru sprawiedliwości)” (Postanowienie SN z 21.06.2023 r., II CSKP 1472/22, OSNC-ZD 2024, nr 2, poz. 17), wymagane jest więc przedstawienie konkretnej sytuacji podmiotów uprawnionych w kontekście działania Państwa. Samo powołanie się na charakter ustroju jest więc niewystarczające, wymagane jest wykazanie, iż w stosunku do danej osoby państwo prowadziło tego typu działania, iż nawet pomimo istnienia formalnych możliwości uzyskania ochrony prawnej – podjęcie takich działań było niemożliwe.

Zamykając rozważania na temat kwestii mienia opuszczonego, należy poruszyć jeszcze jeden, ale niezmiernie ważny z punktu widzenia praktyki element – powiązanie kwestii mienia opuszczonego z problematyką zasiedzenia danej nieruchomości przez Skarb

Państwa. Przede wszystkim, jak słusznie podkreśla Sąd Apelacyjny w Katowicach,

Zupełnie inne są przesłanki nabycia własności przez Skarb Państwa w drodze przemilczenia, a inne w drodze zasiedzenia. Pierwsze nabycie następuje w związku z brakiem działania właściciela nieruchomości, zmierzającego do odzyskania jej posiadania, w drugim wypadku przesłanką nabycia prawa własności jest działanie, w tym wypadku Skarbu Państwa, który musi wykazać samoistność posiadania nieruchomości (Wyrok SA w Katowicach z 17.04.2013 r., I ACa 147/13, LEX nr 1315647).

Oczywiście z uwagi na szerokość zagadnień związanych z instytucją zasiedzenia (która nie jest tematem niniejszej pracy) kwestie *stricto* jej dotyczące nie będą tutaj poruszane. Warto jednak wskazać, iż tak jak zostało nadmienione powyżej – w toku przygotowania materiałów do wniosku „dekretowego” mogą ujawnić się okoliczności wskazujące, iż składanie wniosku w trybie Dekretu będzie obarczone ryzykiem oddalenia takiego wniosku z uwagi na odzyskanie posiadania przez osoby uprawnione i utratę statusu mienia opuszczonego przez daną nieruchomość. Sytuacja taka powinna skłaniać do rozważenia możliwości uzyskania tytułu prawnego w drodze zasiedzenia, gdyż co do danej nieruchomości mogą zachodzić przesłanki nabycia jej własności w drodze zasiedzenia (w praktyce zawodowej autora zdarzyły się takowe przypadki). Powyższe wskazuje, iż wykazanie korelacji pomiędzy nadmienionymi rozwiązaniami przyjętymi w Dekrecie a instytucją zasiedzenia – ma znaczenie z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy, a także może mieć znaczenie praktyczne dla JST. Mając na uwadze powyższe, w pierwszej kolejności należy podkreślić, iż:

Władanie majątkami opuszczonymi w rozumieniu dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87) nie stanowiło posiadania samoistnego. Przepisy dekretu nie miały bowiem charakteru nacjonalizacyjnego (Postanowienie SN z 18.12.2008 r., III CSK 208/08, LEX nr 484737). Nie można bowiem pominąć, iż Zarząd sprawowany przez Skarb Państwa nad nieruchomościami opuszczonymi w rozumieniu przepisów dekretu z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich z reguły miał postać faktycznego władztwa, jednakże nie był posiadaniem w rozumieniu art. 296 dekretu z 1946 r. – Prawo rzeczowe lub art. 336 k.c. po dniu 1 stycznia 1965 r. (Postanowienie SN z 24.05.2005 r., V CK 664/04, LEX nr 180823).

Oznacza to, iż okresu i czynności, jakie podejmowane były przez organy państwowe w stosunku do danej nieruchomości nie można zaliczyć do okresu posiadania, który miałby prowadzić do zasiedzenia danej nieruchomości przez Skarb Państwa.

Nie oznacza to jednak, iż nieruchomość, która stanowiła tzw. mienie opuszczone, a status ten utraciła – np. w wyniku złożenia przez podmioty uprawnione stosownego wniosku – nie może podlegać instytucji zasiedzenia. Warto bowiem zwrócić uwagę, iż:

Wydanie przez Sąd Grodzki postanowienia o przywróceniu posiadania przedmiotowej nieruchomości jej właścicielowi pozbawiło ten majątek charakteru majątku opuszczonego i przerwało bieg terminu przemilczenia z art. 34 wymienionego dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Ponieważ osoby wymienione w tym postanowieniu nie postarały się o przejęcie posiadania nieruchomości, pozostała ona nadal w faktycznym władaniu Skarbu Państwa, przy czym władanie to nie było wynikiem władczego działania

państwa (imperium), skoro osoby, którym przywrócono posiadanie, nie zgłosiły się do jego objęcia (ani też nie wykazano, by Skarb Państwa wzbraniał się przed wydaniem posiadania nieruchomości), lecz dominium (objęcie w posiadanie w sensie cywilnoprawnym, tj. na podstawie innego zdarzenia prawnego niż władcze działanie państwa). W związku z tym, stosownie do art. 298 dekretu z 1946 r. – Prawo rzeczowe, a następnie art. 339 k.c., zaczęło działać domniemanie, że władający jest posiadaczem samoistnym. Otworzyła się zatem możliwość nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości przez zasiedzenie, w razie spełnienia wymaganych do tego przesłanek (art. 50 Prawa rzeczowego, a następnie art. 172 k.c.) (Postanowienie SN z 24.05.2005 r., V CK 664/04, LEX nr 180823).

W praktyce sądowej autora niniejszego opracowania wystąpiły przypadki stwierdzenia przez właściwy sąd zasiedzenia danej nieruchomości przez Skarb Państwa, pomimo iż w aktach sprawy znajdowano się postanowienie sądu z okresu powojennego, wskazujące na przywrócenie posiadania i utratę przez daną nieruchomość statusu mienia opuszczonego. Jeżeli więc także w toku wznowienia postępowania bądź innego nadzwyczajnego trybu postanowienie co do uzyskania przez Skarb Państwa praw własności danego gruntu w trybie Dekretu zostanie uchylone bądź ewentualnie sąd oddali prawomocnie wnioski w zakresie uznania danej nieruchomości za opuszczoną i odmówi stwierdzenia nabycia prawa przez Skarb Państwa – to powyższe zdarzenia nie wyłączają *ex lege* możliwości złożenia wniosku o stwierdzenie zasiedzenia tej samej nieruchomości. Oczywiście w takim postępowaniu należy uwzględnić, że:

Skarb Państwa nie mógł przekształcić w posiadanie władztwa nad objętą w zarząd nieruchomością opuszczoną (art. 1 dekretu z dnia

8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich – Dz. U. Nr 13, poz. 87) przed upływem terminu dziesięciu lat, określonego w art. 34 ust. 1 lit. a dekretu (Postanowienie SN z 16.10.1998 r., III CKN 644/97, OSNC 1999, nr 4, poz. 76).

Odnosnie takiej nieruchomości postępowanie o zasiedzeniu na rzecz Skarbu Państwa będzie więc prowadzone na zasadach ogólnych, a sam fakt, iż przedmiotem zasiedzenia jest nieruchomość, która posiadała status mienia opuszczonego w rozumieniu Dekretu, nie wprowadza w tym zakresie żadnych odstępstw. Zgodnie z Uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego,

Władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. Zasiedzenie jednak nie biegnie, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.) (Uchwała SN(PS) z 26.10.2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008, nr 5, poz. 43).

Podkreślenia wymaga, iż Skarb Państwa, celem udowodnienia, że w stosunku do danej nieruchomości spełnione zostały przesłanki do nabycia prawa własności do niej w drodze zasiedzenia, winien wykazać, iż w stosunku do nieruchomości podejmował działania związane ze sferą *imperium*, ale i przede wszystkim *dominium*. Zwrócić uwagę należy, iż taka nieruchomość na przestrzeni lat mogła znajdować się w zasobach i zarządzie różnych jednostek państwowych – a więc Urzędy Likwidacyjne powołane w trybie Dekretu mogły mienie to przekazać innym organom Państwa. W tej kwestii wskazania wymaga, że biorąc pod uwagę treść art. 128 k.c. (obowiązującego przed 1990 r.), z którego wynikała tzw. zasada jednolitości funduszu własności państwowej, podnieść należy, iż

dla stwierdzenia nabycia własności nieruchomości w wyniku zasiedzenia przez Skarb Państwa nie ma znaczenia, że nieruchomość posiadały kolejno różne jednostki państwowe i żadna z nich nie była posiadaczem przez okres wymagany do nabycia własności przez zasiedzenie. Istotne jest jedynie, czy łączny okres posiadania przez te podmioty jest wystarczający do zasiedzenia przez Skarb Państwa (Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2009 r., sygn. III CSK 38/09, pub. LEX nr 553699).

Tytułem uzupełnienia wskazać można, iż takie postępowanie – w zależności od stanu faktycznego i posiadanych dowodów, może zostać zainicjowane przez gminę. Jak wskazał Sąd Najwyższy:

Pojęcie mienia w rozumieniu art. 5 ust. 1–3 ustawy z 1990 r. (...) obejmuje, oprócz własności i innych praw majątkowych, również posiadanie (...). Gmina, która na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 1990 r. nabywa uprawnienia poprzednika związane z posiadaniem, jest legitymowana do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie zasiedzenia, którego termin rozpoczął bieg przed wejściem w życie tej ustawy, lecz nie upłynął przed tą datą. Jeżeli jednak termin zasiedzenia upłynął przed dniem 27 maja 1990 r., zasiedzenie nastąpi na rzecz Skarbu Państwa, który władał nieruchomością w tym dniu, co otwiera drogę do przejęcia takiej nieruchomości na rzecz gminy na podstawie art. 5 ust. 1–3 ustawy z 1990 r. (Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2015, sygn. III CSK 435/14, pub. LEX nr 1925804).

Drugą „tytułową” kategorią niniejszego artykułu jest tzw. mienie poniemieckie zdefiniowane w art. 2 ust. 1 Dekretu, zgodnie z którym

z mocy samego prawa przechodzi na własność Skarbu Państwa wszelki majątek: a) Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska, b) obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej, c) niemieckich i gdańskich osób prawnych z wyłączeniem osób prawnych prawa publicznego, d) spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich albo przez administrację niemiecką lub gdańską, e) osób zbiegłych do nieprzyjaciela.

Powyższe wskazuje, iż powojenny ustawodawca wprowadził katalog podmiotowy wskazujący, iż majątek podmiotów – w tym prawo własności nieruchomości znajdujących się we wskazanym zbiorze – staje się własnością Skarbu Państwa. Należy podkreślić, iż w stosunku do mienia poniemieckiego nabycie następowało *ex lege* – bez upływu czasu, czy też działania ze strony właścicieli. Przyjąć więc należy, iż w stosunku do nieruchomości, które mogły być zakwalifikowane jako mienie poniemieckie, nabycie następowało z dniem 19 kwietnia 1946 r. – tj. z dniem wejścia w życie Dekretu. W zakresie tzw. mienia poniemieckiego Dekret zawiera przesłanki, jakie muszą zostać wykazane, aby stwierdzić przejście prawa własności danej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. W pierwszej kolejności *a contrario* w stosunku do mienia opuszczonego – w zakresie mienia poniemieckiego nie jest konieczne wykazanie utraty posiadania, co oznacza, iż okoliczność ta pozostaje w tym zakresie irrelevantna prawnie. Jediną przesłanką jest zakwalifikowanie właściciela do którejkolwiek grupy podmiotów, o jakiej mowa w art. 2 ust. 1 Dekretu. Udowodnienie i wykazanie, że na dzień wejścia w życie Dekretu właściciel (bądź współwłaściciel) danej nieruchomości mieścił się w którejkolwiek z grup wskazanych powyżej, powodowało, że taka

nieruchomość (bądź udział w prawie własności) z mocy prawa stawała się własnością Skarbu Państwa. Jak podkreśla orzecznictwo,

Osoby wpisane do I i II grupy niemieckiej listy narodowej nabywały pełne prawa obywatelstwa III Rzeszy. Oznacza to, że nieruchomość (...) stanowiła mienie poniemieckie w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b dekretu z dnia 8 marca 1946 r., jako majątek obywateli Rzeszy Niemieckiej (por. także orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 1947 r., sygn. akt III C 1166/47, OSNC 1948/3/72, Lex nr 160919) (Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 3.02.2015 r., I C 1521/14, LEX nr 1833995).

Należy jednak zwrócić uwagę, iż w art. 2 ust. 1 Dekretu należy interpretować z uwzględnieniem pewnego kontekstu historycznego (Wyrok SA w Białymstoku z 12.12.2018 r., II AKa 69/18, LEX nr 3277782) oraz innych aktów prawnych, gdyż:

Wiedza historyczna o realiach funkcjonowania państwa w tym okresie dostarcza podstaw do uznania, iż wszelkie uregulowania prawne okresu powojennego zakładały generalną weryfikację osób zamieszkałych przed dniem 1 stycznia 1945 r. na obszarze Ziemi Odzyskanych pod względem narodowości i obywatelstwa. W tej mierze (i co najważniejsze w tym celu) przepisy art. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 o majątkach opuszczonych i poniemieckich zostały skonkretyzowane właśnie w powołanym rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 1946 r. o określeniu osób, których majątek przechodzi na własność Państwa (Dz. U. Nr 28, poz. 182), a ponadto miała zastosowanie ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 15, poz. 106; Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 9.05.2018 r., I C 45/17, LEX nr 2514556).

W powyższym orzeczeniu SO w Olsztynie słusznie podkreśla i zwraca uwagę, iż ustawodawca powojenny w art. 2 ust. 3 Dekretu zawarł upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do doprecyzowania „jakie osoby i spółki oraz w jakim postępowaniu uznane będą za podlegające przepisowi art. 2 ust. 1 lit. b), c), d), e)” Dekretu. Rozpatrując więc kwestie mienia poniemieckiego, należy także przeprowadzić analizę pod kątem wskazanego powyżej rozporządzenia.

Niezależnie od powyższego, należy wziąć pod uwagę, że analogicznie jak w zakresie mienia opuszczonego, samo zakwalifikowanie przez organy państwa po wojnie danej nieruchomości jako mienie poniemieckie nie stanowi wystarczającej przesłanki do orzeczenia przejścia prawa własności, gdyż w pierwszej kolejności zbadania wymaga, czy właściciel mieścił się w grupie podmiotów określonych w art. 2 ust. 1 Dekretu. Jak bowiem wskazuje SN,

Skoro materiał zebrany w sprawie nie pozwalał na ustalenie, że [przedwojenni właściciele nieruchomości – P.A.] byli osobami, do których miał zastosowanie art. 2 ust. 1 lit. b) dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, uznanie przez Sąd (...), że nieruchomość, której dotyczy rozpoznawana sprawa, stała się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa na podstawie wymienionego przepisu (Wyrok SN z 7.02.2006 r., IV CK 392/05, LEX nr 1109496).

Należy mieć na uwadze, iż:

Zaświadczenie wydziału gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium miejskiej rady narodowej stwierdzające, że Skarb Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b) dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87) nabył z mocy

prawa własność nieruchomości, nie stanowi wystarczającej przesłanki do wpisu w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (Postanowienie SN z 24.01.1973 r., I CR 59/73, LEX nr 7208).

Powyższe nie oznacza jednak, iż archiwalna dokumentacja organów administracji nie będzie stanowiła cennego materiału dowodowego. Może ona wskazywać na podstawy, w tym orzeczenia oraz ewentualne wyroki, uznania danej nieruchomości za mienie poniemieckie. Jak wskazał Sąd Najwyższy,

Przepis ust. 5 lit. b) art. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. R.P. Nr 13, poz. 87) zawiera zasadę, którą należy stosować nie tylko w przypadkach wyzbycia się majątku na rzecz Niemców, obywateli Rzeszy Niemieckiej i b. Wolnego Miasta Gdańska, ale także w przypadkach wyzbycia się na rzecz Niemców b. obywateli polskich, jeśli ci ostatni wpisali się na niemiecką listę narodową i przez to zostali przez okupanta zrównani z obywatelami niemieckimi i uprzywilejowani w porównaniu z Polakami (Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 października 1946 r. III C 597/46 (pub. OSN(C) 1947/2/48; LEX nr 159562).

Oczywistym jest, iż powyższe orzeczenie zapadło na kanwie odrębnego przepisu, jednakże wyrażona w nim myśl i zasada może mieć zastosowania także w zakresie art. 2 ust. 1 pkt. b dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich.

Orzecznictwo słusznie wskazuje na pewne zróżnicowanie mienia poniemieckiego w stosunku do mienia opuszczonego. W tym zakresie warto przywołać Wyrok SN wskazującego, iż:

Dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87, ze zm.) regulował – zgodnie ze swoją nazwą – kwestie prawne dotyczące mienia obu kategorii wymienionych w swoim tytule. Ustawową definicję majątku opuszczonego zawierał art. 1 dekretu. Majątek poniemiecki zdefiniowany został w art. 2. Z treści przepisów całego dekretu dało się wyprowadzić zasadniczą odmienność jego celów w odniesieniu do każdego z tych majątków. O ile bowiem podstawowym celem wobec mienia osób, które utraciły jego posiadanie w związku z wojną, było jego zabezpieczenie przez państwo w interesie uprawnionych, to wobec mienia poniemieckiego cel ten był wyraźnie nacjonalizacyjny (Wyrok SN z 26.07.2001 r., IV CKN 280/00, LEX nr 52510).

W innym judykacie Sąd Najwyższy zasadnie podkreślił, iż

przejście majątku na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 2 dekretu z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich miało charakter definitywny, ponieważ przywrócenie posiadania majątków – przewidziane w dziale III cytowanego dekretu – dotyczyło majątków opuszczonych, a nie poniemieckich (Wyrok SN z 14.05.2004 r., IV CK 584/03, LEX nr 585870).

W praktyce powyższe rozróżnienie oznacza, iż w zakresie mienia opuszczonego nabycie następowało z mocy prawa wskutek przemilczenia, jednakże dopiero po upływie dziesięciu lat do końca roku kalendarzowego, w którym wojna została zakończona, tj. z dniem 1 stycznia 1956 r. (pod warunkiem, że uprawnione podmioty nie podjęły skutecznych działań zmierzających do przywrócenia posiadania, a tym samym utraty przez daną nieruchomość statusu opuszczonej),

natomiast nabycie mienia poniemieckiego następowało z mocy samego Dekretu z dniem jego wejścia w życie.

Reasumując powyższe rozważania, oczywistym jest, iż biorąc pod uwagę upływ czasu, poruszana w niniejszym opracowaniu tematyka zastosowania Dekretu ma coraz mniejszy walor rozważań natury praktycznej, gdyż w sposób naturalny wyczerpuje się pula nieruchomości, które mogą być objęte postanowieniami Dekretu. Jednakże fakt, iż owe rozważania są nadal aktualne, prowadzi do wniosku, iż pomimo upływu 80 lat od zakończenia II wojny światowej, jej skutki na gruncie stanów własnościowych oraz obrotu nieruchomościami są nadal odczuwalne. Nie oznacza to jednak, iż przedmiotem ewentualnych postępowań i analiz nie mogą być próby wzruszania orzeczeń zapadłych w trybie Dekretu (Hernas 2024). Powyższe wskazuje, iż z punktu widzenia JST tematyka Dekretu – przynajmniej w najbliższym czasie nie powinna ulec zapomnieniu i stać się jedynie materiałą z zakresu historii prawa i ustroju. Odnosząc się do samego Dekretu – jego ocena nadal jest przedmiotem analiz piśmiennictwa (por. Zawada 2010), jednakże przedmiotem niniejszej pracy nie była ani polemika z wyrażonymi ocenami, ani też przedstawienie własnej oceny, a li tylko jedynie przedstawienie najbardziej podstawowych definicji oraz rozwiązań funkcjonujących na gruncie Dekretu.

Bibliografia

Akty normatywne:

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 14, poz. 74).

Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. Nr 101, poz. 580 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.).

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

Orzecznictwo:

Orzeczenie SN z 10.11.1948 r., C 730/48, OSN 1949, nr 2–3, poz. 49.

Orzeczenie SN z 21.01.1960 r., 2 CR 1100/58, OSNCK 1960, nr 4, poz. 115.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2015, sygn. III CSK 435/14, pub. LEX nr 1925804.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2009 r., sygn. III CSK 38/09, pub. LEX nr 553699.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 15 października 2013 r., sygn. III Ca 624/13.

Postanowienie SN z 16.10.1998 r., III CKN 644/97, OSNC 1999, nr 4, poz. 76.

Postanowienie SN z 18.02.2015 r., I CSK 85/14, LEX nr 1677789.

Postanowienie SN z 18.11.2021 r., II CSKP 116/21, LEX nr 3283368.

Postanowienie SN z 18.12.2008 r., III CSK 208/08, LEX nr 484737.

Postanowienie SN z 2.09.1998 r., III CKU 41/98, LEX nr 1215923

Postanowienie SN z 21.06.2012 r., II CSK 509/11, LEX nr 1229958.

Postanowienie SN z 21.06.2023 r., II CSKP 1472/22, OSNC-ZD 2024, nr 2, poz. 17.

Postanowienie SN z 24.01.1973 r., I CR 59/73, LEX nr 7208.

Postanowienie SN z 24.05.2005 r., V CK 664/04, LEX nr 180823.

Postanowienie SN z 28.02.2002 r., III CKN 808/00, LEX nr 55490.;

Postanowienie SN z 30.10.2008 r., II CSK 241/08, OSNC-ZD 2010, nr 1, poz. 2.

Postanowienie SN z dnia 28 lutego 2002 r. sygn. III CKN 808/00 (pub. LEX nr 55490).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 października 1946 r. III C 597/46 (pub. OSN(C) 1947/2/48; LEX nr 159562).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1956 r., I CO 9/56 (LEX nr 118337).

Uchwała SN z 28.02.1994 r., III CZP 10/94, OSNC 1994, nr 9, poz. 174.

Uchwała SN z 5.12.2014 r., III CZP 98/14, OSNC 2015, nr 10, poz. 115.

Uchwała SN(7z) z 19.09.1962 r., I CO 23/62, OSNC 1963, nr 5, poz. 92.

Uchwała SN(CI) z 24.05.1956 r., I CO 9/56, OSNCK 1957, nr 1, poz. 1.

Uchwała SN(PS) z 26.10.2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008, nr 5, poz. 43.

Wyrok NSA z 1.03.2006 r., II FSK 468/05, LEX nr 201557.

Wyrok SA w Białymstoku z 12.12.2018 r., II AKa 69/18, LEX nr 3277782.

Wyrok SA w Katowicach z 17.04.2013 r., I ACa 147/13, LEX nr 1315647.

Wyrok SA w Łodzi z 19.12.2012 r., I ACa 960/12, LEX nr 1246750.

Wyrok SA w Warszawie z 5.11.2018 r., VI ACa 663/17, LEX nr 2620784.

Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 3.02.2015 r., I C 1521/14, LEX nr 1833995.

Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 9 września 2016 r. sygn. III Ca 774/16.

Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 9.05.2018 r., I C 45/17, LEX nr 2514556,

Wyrok SN z 14.05.2004 r., IV CK 584/03, LEX nr 585870.

Wyrok SN z 19.09.2002 r., II CK 51/02, OSNC 2003, nr 12, poz. 167.

Wyrok SN z 23.11.2005 r., II CK 235/05, LEX nr 369451.
Wyrok SN z 26.07.2001 r., IV CKN 280/00, LEX nr 52510.
Wyrok SN z 27.03.2008 r., II CSK 357/07, LEX nr 1615022.
Wyrok SN z 4.11.1965 r., III CR 121/65, OSNC 1966, nr 9, poz. 149.
Wyrok SN z 6.04.2006 r., IV CSK 107/05, LEX nr 490445.
Wyrok SN z 6.04.2006 r., IV CSK 107/05, LEX nr 490445.
Wyrok SN z 7.02.2006 r., IV CK 392/05, LEX nr 1109496.
Wyrok SN z 9.05.1967 r., III CR 17/67, OSNPG 1967, nr 12, poz. 46.
Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2005 r., I CK 619/04 pub. LEX nr 395267.

Literatura:

Felcenloben D. (2022), *Ewidencja gruntów i budynków. Zagadnienia materialne i procesowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Ferek M. (2022), *Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944–1989*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Hernas A. (2023), *Skarga o wznowienie postępowania w sprawie o stwierdzenie nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości opuszczonej na tle dekretu z 8.03.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich*. „Palestra”, 6, 44–58.

Kociubiński P. (2013), *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Matusik G. (2019), *Pojęcie majątku opuszczonego – uwagi na tle dekretu z 8.03.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich*, „Rejent”, 4, 56–76.

Szpunar A. (1995), *Głosa do uchwały SN z dnia 28 lutego 1994 r., III CZP 10/94, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 3.*

Zawada K. (2010), *Powojenne ustawodawstwo o majątkach opuszczonych. Założenia i funkcjonowanie – próba oceny [w:] Vetera Novis*

Augere: studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Urusczakowi, t. 2, red. S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Inne źródła:

Najwyższa Izba Kontroli (2009), Kontrola stanu faktycznego i prawnego nieruchomości należących do Skarbu Państwa lub gmin, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kontrola-stanu-faktycznego-i-prawnego-nieruchomosci-nalezacych-do-skarbu-panstwa-lub-gmin.html>, dostęp: 31.01.2025.

ROZDZIAŁ 5

Działania samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej

dr Piotr Nowaczyk

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
ORCID: 0000-0001-8625-1959

Wprowadzenie

W Polsce energetyka opiera się o konwencjonalne źródła energii z dominującą rolą węgla kamiennego. Jednak plany przewidują intensywny rozwój źródeł odnawialnych, w tym morskiej energetyki wiatrowej (Cire.pl 2023; Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej 2019). Prognozuje się uruchomienie do 2030 r. morskich farm wiatrowych (MFW) o mocy 5,9 GW, a do 2040 r. o mocy 11 GW (Marciniak, Purta, Rozenbaum 2017, ss. 4–5). Będzie to stanowiło odpowiednio 13,3% oraz 19,3% udziału w krajowej produkcji energii (Najwyższa Izba Kontroli 2022). Natomiast potencjał obszarów morskich wynosi ok. 28 GW, co stanowi blisko połowę krajowego zapotrzebowania na energię (Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej 2021, ss. 2–12; Morskie farmy wiatrowe mogą dostarczyć Polsce prawie 2/3 energii do 2040 roku).

Niezbędnym elementem prawidłowego funkcjonowania morskich farm wiatrowych są – odpowiednio przygotowane do pełnienia

funkcji serwisowych – porty morskie (Marczak 2020, s. 7). W zasięgu lokalizacji planowanych morskich farm wiatrowych znajduje się pięć małych portów morskich, które ze względu na bliskość położenia mogłyby pełnić funkcje serwisowe. Właścicielami terenów portowych oraz – w większości przypadków – podmiotami zarządzającymi małymi strukturami portowymi są samorządy lokalne. Jednakże małe porty morskie nie są przygotowane do pełnienia funkcji serwisowych. Dlatego od samorządów lokalnych zależy stopień wykorzystania małych struktur portowych w rozwoju morskiej energetyki wiatrowej. Alternatywą może być wykorzystanie krajowych portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Świnoujście, Szczecin, Gdańsk, Gdynia) lub zagranicznych portów. Jednakże nie jest to wybór optymalny ze względu na niekorzystną lokalizację.

Głównym celem rozdziału jest zaprezentowanie działań samorządów lokalnych we wspieraniu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Zakres terytorialny obejmuje pięć gmin nadmorskich, na terenie których zlokalizowane są małe porty morskie, tj. gminę Ustkę, gminę Łebę, gminę Darłowo, gminę Kołobrzeg oraz gminę Władysławowo. Zakres czasowy obejmuje lata 2023–2024, czyli okres intensywnego przygotowywania do budowy morskich farm wiatrowych.

W artykule postawiono trzy pytania badawcze, a mianowicie:

1. Dlaczego samorządy terytorialne wspierają rozwój MFW?
2. Czy samorządy terytorialne muszą zabiegać o inwestorów?
3. Czy bez samorządu terytorialnego możliwy jest rozwój MFW?

Działania samorządu terytorialnego we wspieraniu morskiej energetyki wiatrowej podzielono na sześć obszarów. Są nimi: zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego, udostępnienie terenów portowych dla celów serwisowania morskich farm wiatrowych, promocja gminy i portu zwiększająca atrakcyjność terenów inwestycyjnych,

pozyskiwanie środków na przebudowę portów, uruchomienie nowych kierunków kształcenia oraz inne działania (Mańka-Szulik 2015; Wójcik 2016; Bąkowski 2020).

W literaturze krajowej brakuje opracowań poruszających problematykę rozwoju morskich farm wiatrowych w oparciu o działalność władz samorządowych. Ale także w literaturze zagranicznej powyższe zagadnienia nie zostały dostatecznie zbadane. Wiele miejsca poświęca się postawie społeczności lokalnej wobec morskiej energetyki wiatrowej (Bonar i in. 2015; Langer i in. 2018; Gonyo i in. 2020). Jednakże kompleksowa działalność władz samorządowych we wspieraniu morskiej energetyki wiatrowej jest zaniedbanym obszarem badawczym.

Rozdział składa się z czterech części. W pierwszej zawarto podstawowe informacje o morskiej energetyce wiatrowej. W drugiej części opisano przebieg badań ankietowych. W kolejnej części przedstawiono wyniki badań dotyczące wspierania rozwoju morskiej energetyki wiatrowej przez samorządy terytorialne. W czwartej części przeprowadzono dyskusję, zwracając uwagę na korzyści płynące z rozwoju morskiej energetyki wiatrowej oraz rolę samorządów lokalnych we wspieraniu energetyki odnawialnej. Rozdział kończy się podsumowaniem.

Materiały

W niniejszym rozdziale wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego. Badania ankietowe zostały skierowane do przedstawicieli władz samorządowych, podmiotów zarządzających małymi portami morskimi oraz do firm energetycznych. W sumie w badaniu uczestniczyło 17 respondentów. Pytania kierowane do samorządów terytorialnych

dotyczyły trzech zagadnień. Pierwsze z nich nawiązywało do przesłanek wspierania rozwoju morskiej energetyki wiatrowej, drugie – sposobu konkurowania o zaplecze serwisowe. Trzecie zagadnienie związane było z konkretnymi działaniami władz samorządowych we wspieraniu morskiej energetyki wiatrowej. Pytania kierowane do przedstawicieli podmiotów zarządzających małymi portamiorskimi dotyczyły kwestii udostępniania terenów portowych oraz modernizacji infrastruktury mającej pełnić funkcję serwisową. Natomiast pytania kierowane do przedstawicieli firm energetycznych związane były z oceną współpracy z władzami samorządowymi oraz podmiotami zarządzającymi małymi portamiorskimi.

Wyniki badań

W Tabeli 1 przedstawiono zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego wspierające rozwój morskiej energetyki wiatrowej. W przypadku gminy w Łebie (Rapacka 2021) zmiany dotyczyły usunięcia niejednoznacznych i ograniczających zapisów obowiązującego planu, mogących spowodować trudności w procesie przygotowania budowy baz serwisowych. Dodatkowo władze gminy współpracowały z Urzędem Morskim w Gdyni w celu zmiany planów zagospodarowania morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz akwenów portu morskiego w Łebie. Powyższe zmiany miały na celu umożliwienie budowy morskich farm wiatrowych, a następnie ich eksploatacji przez stacjonujące w porcie jednostki serwisowe. Gmina Ustka oraz gmina Darłowo wyłączyły tereny portowe z pełnienia funkcji mieszkaniowych i hotelowych na rzecz rozwoju działalności serwisowej (Gibała 2022; Gospodarkamorska.pl 2023). Z kolei gmina Kołobrzeg poszerzyła granice miasta i przeznaczyła tereny komunalne na magazyny

energii oraz zaplecze logistyczne dla firm budujących morskie farmy wiatrowe (GospodarkaMorska.pl 2024). W przypadku Władysławowa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rezerwował dla terenów portowych funkcje przemysłowe i nie wymagał zmiany.

Tabela 1. Zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego wspierające rozwój morskiej energetyki wiatrowej

Nazwa samorządu terytorialnego	Zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego
Gmina miejska Kołobrzeg	• Obszar lądowy – poszerzenie granic miasta i przeznaczenie terenów na m.in.: magazyny energii dla powstających na morzu farm wiatrowych oraz zaplecze logistyczne dla firm budujących na morzu wiatraki
Gmina miejska Darłowo	• Obszar lądowy (tereny portowe) – zmiany w pzp umożliwiające rozwój funkcji serwisowania MFW
Gmina miejska Ustka	• Obszar lądowy (tereny portowe) – wyłączenie funkcji mieszkaniowych i hotelowych na rzecz funkcji portowych
Gmina miejska Łeba	• Obszar lądowy (tereny portowe) – zmiana niejednoznacznych zapisów pzp ograniczających budowę portu serwisowego • Obszar wodny – współpraca z UM w Gdyni umożliwiająca lokalizację morskich farm wiatrowych
Gmina Władysławowo	• Nie wymagały

Objaśnienie: pzp – plany zagospodarowania przestrzennego, UM – Urząd Morski, MFW – Morskie Farmy Wiatrowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz źródeł internetowych.

Z kolei Tabela 2 przedstawia działania władz samorządowych w zakresie obrotu terenami portowymi. W Kołobrzegu spółka miejska zarządzająca portem podpisała list intencyjny z Orlen Neptun na dzierżawę terenów portowych (Kobryński 2024). W Darłowie podmiot zarządzający portem podpisał dwa listy intencyjne na dzierżawę terenów

portowych (Offshore Wind Poland 2024b). Pierwszy z firmą Orlen Neptun, drugi z Morską Agencją Gdynia. W przypadku portu w Ustce (Poprawska-Borowiec 2024) zostały podpisane dwie umowy. Pierwsza została zawarta z PGE oraz Ørsted Wind Power na zakup terenów portowych, druga z RWE Offshore Wind Poland na dzierżawę terenów portowych. W Łebie (Baltic Power 2024) podpisano trzy umowy z firmami energetycznymi. Pierwszą z Polenergia oraz Equinor na oddanie w użytkowanie wieczyste terenów portowych, drugą z PKN Orlen oraz Northland, a trzecią z PGE oraz Ørsted Wind Power. Dwie ostatnie dotyczyły dzierżawy terenów portowych. We Władysławowie (Wirkus 2023) podpisano jedną umowę z Renewables oraz ENGIE SA na dzierżawę terenów portowych. We wszystkich portach znajdują się tereny portowe pod dalszą rozbudowę zaplecza serwisowego. Największe zasoby pod tym względem posiadają porty w Darłowie oraz w Kołobrzegu. Znacznie mniejsze porty w Ustce, w Łebie oraz we Władysławowie.

Tabela 2. Obrót terenami portowymi pod rozbudowę zaplecza serwisowego

Nazwa samorządu terytorialnego	Udostępnienie terenów portowych
Gmina miejska Kołobrzeg	• Orlen Neptun – podpisanie listu intencyjnego na dzierżawę terenów portowych
Gmina miejska Darłowo	• Orlen Neptun – podpisanie listu intencyjnego na dzierżawę terenów portowych • Morska Agencja Gdynia – podpisanie listu intencyjnego na dzierżawę terenów portowych • Potencjalnie kilka lokalizacji
Gmina miejska Ustka	• PGE oraz Ørsted Wind Power – zakup • RWE Offshore Wind Poland – dzierżawa • Potencjalnie trzy lokalizacje
Gmina miejska Łeba	• Polenergia oraz Equinor – użytkowanie wieczyste • PKN Orlen oraz Northland – dzierżawa • PGE oraz Ørsted Wind Power – dzierżawa • Potencjalnie dwie lokalizacje
Starostwo Powiatowe w Pucku	• Renewables oraz ENGIE SA – dzierżawa

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz źródeł internetowych.

Wszystkie badane samorządy promowały tereny inwestycyjne oraz porty. Najczęściej odbywało się to poprzez spotkanie z firmami energetycznymi (Tabela 3). Na tym tle wyróżniały się trzy samorządy, a mianowicie Ustka (Kamiński 2023), Darłowo (Wejnerowski 2024) oraz Łeba (Piesik 2022). W Darłowie miasto było organizatorem „Darłowo Offshore Meeting”, na którym prezentowały się firmy działające w porcie. Natomiast w Łebie od 2021 r. samorząd organizował konferencje i sympozja nt. morskiej energetyki wiatrowej. Łeba jest także sygnatariuszem „Porozumienia sektorowego na rzecz rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce”, a od 2020 r. bierze udział

w Pomorskiej Platformie Rozwoju Morskiej Energetyki Wiatrowej na Bałtyku.

Tabela 3. Promocja gminy i portu zwiększająca atrakcyjność terenów inwestycyjnych

Nazwa samorządu terytorialnego	Promocja gminy i portu
Gmina miejska Kołobrzeg	• Spotkania z deweloperami
Gmina miejska Darłowo	• Spotkania z deweloperami • Miasto organizatorem „Darłowo Offshore Meeting”, na którym prezentują się firmy działające w porcie
Gmina miejska Ustka	• Spotkania z deweloperami
Gmina miejska Łeba	• Spotkania z deweloperami • Konferencje i sympozja • Sygnatariusz „Porozumienia sektorowego na rzecz rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce” z roku 2021 • Udział władz gminy od 2020 r. w Pomorskiej Platformie Rozwoju Morskiej Energetyki Wiatrowej na Bałtyku
Starostwo Powiatowe w Pucku	• Spotkania z deweloperami

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz źródeł internetowych.

Jeśli chodzi o zakres inwestycji (Tabela 4), to jest on realizowany na trzech płaszczyznach. Rozbudowa zaplecza serwisowego (budynków administracyjnych, magazynów, placów składowych) leży w gestii firm energetycznych. Odpowiedzialność za przebudowę infrastruktury portowej spoczywa na samorządach lokalnych oraz podmiotach zarządzających portami. Natomiast modernizacja infrastruktury umożliwiającej dostęp do portów od strony morza spoczywa na państwie, które wykonuje swoje obowiązki za pośrednictwem Urzędów Morskich.

Obecnie badane porty morskie nie są przygotowane do pełnienia funkcji zaplecza serwisowego. Wymagają więc przebudowy. Inwestorami będą wspomniane firmy energetyczne.

Jeśli chodzi o infrastrukturę portową, to środki na jej modernizację chce pozyskać samorząd w Darłowie (Miasto Darłowo 2024). Dodatkowo firmy Renewables oraz ENGIE SA mają w planie modernizację infrastruktury portowej we Władysławowie (Offshore Wind Poland 2024c).

Obecnie trwają prace mające na celu modernizację infrastruktury umożliwiającej dostęp do portów od strony morza w Darłowie, w Ustce (Bierndgarski 2024) oraz w Łebie (Offshore Wind Poland 2024d). Dodatkowo gmina Łeba opracowała koncepcję przebudowy wejścia do portu. Ponadto ważą się losy budowy portu zewnętrznego w Ustce o wartości 1,5 mld zł. Aby zwiększyć szanse jego budowy wójtowie oraz burmistrzowie powiatu słupskiego wystosowali apel do Rządu RP oraz wnioszek do parlamentarzystów z Pomorza Środkowego (Siwiec 2024).

Tabela 4. Planowane inwestycje w badanych małych portach morskich

Nazwa samorządu terytorialnego	Promocja gminy i portu
Gmina miejska Kołobrzeg	• Zakres inwestycji
Gmina miejska Darłowo	• Zaplecze serwisowe – deweloper • Przebudowa portu (Gmina Darłowo) – 75 mln zł • Przebudowa wejścia do portu (Urząd Morski w Szczecinie) – 200 mln zł
Gmina miejska Ustka	• Zaplecze serwisowe – deweloper • Przebudowa wejścia do portu (Urząd Morski w Gdyni) – 230 mln zł • Budowa portu zewnętrznego (Urząd Morski w Gdyni) – 1,5 mld zł
Gmina miejska Łeba	• Zaplecze serwisowe – deweloper • Budowa wejścia do portu (Urząd Morski w Gdyni – wartość inwestycji 242 mln zł) • Opracowanie przez Gminę Łeba koncepcji przebudowy wejścia do portu
Starostwo Powiatowe w Pucku	• Zaplecze serwisowe – deweloper • Przebudowa portu (50 mln zł) – deweloper

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz źródeł internetowych.

Samorząd lokalny w Darłowie oraz w Ustce wspólnie z firmami energetycznymi zainicjował powstanie nowych kierunków kształcenia na potrzeby budowy i serwisowania morskich farm wiatrowych (Tabela 5) (Offshore Wind Poland 2024a; Rapacka 2024). Natomiast dzięki samorządowi w Łebie w powiecie lęborskim utworzono Branżowe Centrum Umiejętności, w którym będą się kształcić przyszłe kadry (Offshore Wind Poland 2024e). Oferta edukacyjna kierowana jest przede wszystkim do pracowników, którzy chcą nabyć kwalifikacje uprawniające do serwisowania morskich farm wiatrowych. W dwóch pozostałych gminach, tj. w Kołobrzegu

i Władysławowie nie prowadzono rozmów na temat utworzenia nowych kierunków kształcenia.

Tabela 5. Nowe kierunki kształcenia na potrzeby budowy i serwisowania morskich farm wiatrowych

Nazwa samorządu terytorialnego	Nowe kierunki kształcenia
Kołobrzeg (Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu)	• brak
Darłowo (Starostwo Powiatowe w Sławnie)	• Współpraca Orlen i Northland Power z Zespołem Szkół Morskich oraz organem prowadzącym w celu uruchomienia kierunku na potrzeby budowy i serwisowania morskich farm wiatrowych
Ustka (Starostwo Powiatowe w Słupsku)	• Współpraca Zespół Szkół Ogólnokształcących i Technicznych w Ustce oraz organu prowadzącego z PGE w celu uruchomienie nowych kierunków kształcenia na potrzeby serwisowania morskich farm wiatrowych
Łeba (Starostwo Powiatowe w Lęborku)	• Zainicjowanie utworzenia w Powiecie Lęborskim Branżowego Centrum Umiejętności – kształcenie przyszłych kadr
Władysławowo (Starostwo Powiatowe w Pucku)	• brak

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz źródeł internetowych.

Z innych działań wszystkie samorządy terytorialne zainicjowały proces edukowania mieszkańców, mający na celu wykreowanie pozytywnego wizerunku morskiej energetyki wiatrowej (Tabela 6). Rozpoczęły także starania polegające na pozyskiwaniu podmiotów zainteresowanych współpracą z firmami energetycznymi. Dodatkowo

dzięki samorządowi w Łebie zmieniono przepisy umożliwiające ruch jednostek serwisowych przez morskie przejście graniczne. Także gmina Łeba pozyskała tereny portowe od SP, które mają być w przyszłości połączone transportem kolejowym.

Tabela 6. Inne działania samorządów lokalnych wspierające rozwój morskiej energetyki wiatrowej

Nazwa samorządu terytorialnego	Inne działania
Kołobrzeg (Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu)	- Edukacja mieszkańców mająca na celu wykreowanie pozytywnego wizerunku MFW - Pozyskiwanie podmiotów zainteresowanych współpracą w procesie serwisowania MFW
Darłowo (Starostwo Powiatowe w Sławnie)	- Edukacja mieszkańców mająca na celu wykreowanie pozytywnego wizerunku MFW - Pozyskiwanie podmiotów zainteresowanych współpracą w procesie serwisowania MFW
Ustka (Starostwo Powiatowe w Słupsku)	- Edukacja mieszkańców mająca na celu wykreowanie pozytywnego wizerunku MFW - Pozyskiwanie podmiotów zainteresowanych współpracą w procesie serwisowania MFW
Łeba (Starostwo Powiatowe w Lęborku)	- Edukacja mieszkańców mająca na celu wykreowanie pozytywnego wizerunku MFW - Pozyskiwanie podmiotów zainteresowanych współpracą w procesie serwisowania MFW - Inicjatywa Burmistrza Łeby umożliwiające ruch jednostek serwisowych przez morskie przejście graniczne w Łebie - Inicjatywa Burmistrza Łeby mająca na celu obsługę portu przez transport kolejowy - Pozyskanie terenów portowych od SP mających połączenie z transportem kolejowym
Władysławowo (Starostwo Powiatowe w Pucku)	- Edukacja mieszkańców mająca na celu wykreowanie pozytywnego wizerunku MFW - Pozyskiwanie podmiotów zainteresowanych współpracą w procesie serwisowania MFW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Dyskusja

Wszystkie badane samorządy terytorialne aktywnie wspierały rozwój morskiej energetyki wiatrowej, upatrując w tym wiele korzyści. Przede wszystkim morska energetyka wiatrowa ma wypełnić lukę po upadającym rybołówstwie bałtyckim. Obostrzenia dotyczące połowów morskich skłaniają rybaków do wycofywania się z zawodu. Wśród rybaków rośnie stopa bezrobocia. Alternatywą może być praca przy serwisowaniu morskich farm wiatrowych.

Morska energetyka wiatrowa może także przyczynić się do dywersyfikacji gospodarki, która nastawiona jest głównie na obsługę ruchu turystycznego. Całoroczna praca przy serwisowaniu morskich farm wiatrowych ograniczy zjawisko sezonowości ruchu turystycznego. Dobrze płatne miejsca pracy mogą także zapobiec wyludnianiu się rejonów nadmorskich. Zjawisko to, obserwowane od wielu lat, przyczynia się do starzenia się społeczności lokalnej.

Czy bez aktywności samorządów lokalnych byłby możliwy rozwój morskiej energetyki wiatrowej? Z pewnością tak, ale na pewno na mniejszą skalę. Potencjał polskich obszarów morskich szacowny jest na 28 GW. To przede wszystkim od samorządów lokalnych zależy, jaka część potencjału zostanie wykorzystana. Poprzednie plany zagospodarowania przestrzennego przewidywały na terenach portowych rozwój funkcji niezwiązanych z gospodarką morską. W najlepszym przypadku plany były niejednoznaczne lub ich w ogóle nie było. Przykładem może tu być gmin Łeba oraz Ustka. To dzięki samorządowi lokalnemu możliwe były zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego, umożliwiające rozwój funkcji serwisowej.

W zdecydowanej większości przypadków zaplecze serwisowe powstanie na terenach portowych należących do samorządu terytorialnego lub komunalnych podmiotów zarządzających portami.

W niektórych portach nie ma alternatywy dla terenów komunalnych. A jeśli nawet jest, co ma np. miejsce w Łebie i w Ustce, to warunki dzierżawy nie są do zaakceptowania dla firm energetycznych.

Dla części lokalnej społeczności budowa zaplecza serwisowego wiąże się z rozwojem funkcji przemysłowej, która może kolidować z dotychczasową funkcją turystyczną. W rzeczywistości rozwój obydwu funkcji nie jest ze sobą sprzeczny. Rozwianiu wątpliwości ma służyć promocja i edukowanie mieszkańców, celem których jest wykreowanie pozytywnego wizerunku morskiej energetyki wiatrowej.

Morska energetyka wiatrowa wygeneruje wiele miejsc pracy, najpierw przy budowie, a następnie przy serwisowaniu. Kuźnią kadr mają być lokalne szkoły oraz Organizacje Branżowe szkolące przyszłych serwisantów. Dodatkowo samorządy lokalne starają się o pozyskanie podmiotów zainteresowanych współpracą z firmami energetycznymi.

Bazą dla funkcji serwisowej jest infrastruktura portowa oraz infrastruktura umożliwiająca dostęp do portów od strony morza. Gmina Darłowo stara się o dofinansowanie modernizacji nabrzeży portowych. Samorządy w Ustce, w Łebie oraz w Darłowie wspierają Urzędy Morskie w modernizacji infrastruktury dostępowej do portów. Dodatkowo w Ustce ma być wybudowany nowy port zewnętrzny. Oprócz funkcji serwisowej ma pełnić działalność przeładunkową i turystyczną.

Czy zatem samorządy terytorialne muszą zabiegać o inwestorów? W wielu przypadkach tak, ze względu na konkurencję występującą pomiędzy małymi portamiorskimi. Morskie farmy wiatrowe mogą być serwisowane jednocześnie z kilku portów. Dla przykładu PGE oraz Ørsted Wind Power będą budowały zaplecze serwisowe zarówno w Ustce, jak i w Łebie. Po drugie, morskie farmy wiatrowe mogą być serwisowane z portów posiadających podstawowe znaczenie dla

gospodarki narodowej, np. ze Świnoujścia lub Gdyni i Gdańska, ewentualnie z mniejszych portów zagranicznych – duńskich, niemieckich lub szwedzkich.

Firmy energetyczne pozytywnie oceniają współpracę z samorządami lokalnymi. Zwłaszcza w zakresie zmian w planach zagospodarowania przestrzennego oraz obrotu terenami portowymi. Ma to zasadnicze znaczenie dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej.

Podsumowanie

Wszystkie badane samorządy lokalne aktywnie wspierały rozwój morskiej energetyki wiatrowej. Choć największą aktywnością wykazywały się gminy w Łebie, w Ustce oraz w Darłowie, na przedpolu których powstanie najwięcej morskich farm wiatrowych. W celu wspierania morskiej energetyki wiatrowej samorządy lokalne wykorzystywały plany zagospodarowania przestrzennego, obrót terenami portowymi, promocje gmin i portów. Niektóre z nich pozyskiwały środki na przebudowę portów oraz uruchomiły nowe kierunki kształcenia. Zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego oraz obrót terenami portowymi miały na celu umożliwienie budowy zaplecza serwisowego. Promocja przyczyniła się do większego zainteresowania firm energetycznych inwestycjami w portach morskich. Nowe kierunki kształcenia mają na celu zagwarantowanie kadr dla budowy i serwisowania morskich farm wiatrowych. Modernizacja infrastruktury portowej będzie miała na celu poprawę warunków hydrotechnicznych oraz rozwój nowych funkcji portowych.

Samorządy we wspieraniu morskiej energetyki wiatrowej dostrzegały wiele korzyści, tj. wypełnienie luki po upadającym rybołówstwie bałtyckim, dywersyfikację oraz ograniczenie sezonowości gospodarki

związanej z dominującą rolą turystyki, zapobieżenie wyludnianiu się miejscowości nadmorskich.

W niektórych przypadkach rozwój MFW stał się możliwy jedynie dzięki zmianom planów zagospodarowania przestrzennego oraz udostępnieniu terenów portowych. Alternatywą mogłyby być porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz porty zagraniczne, lecz wpłynęłoby to na koszty oraz czas obsługi MFW.

Aktywność samorządów terytorialnych w dużej mierze podyktowana jest konkurencją o pozyskanie inwestorów.

Firmy energetyczne pozytywnie oceniają współpracę z samorządami lokalnymi. Zwłaszcza w zakresie zmian w planach zagospodarowania przestrzennego oraz obrotu terenami portowymi. Ma to zasadnicze znaczenia dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej.

Pomiędzy rozwojem morskiej energetyki wiatrowej a rozwojem gmin portowych występuje sprzężenie zwrotne. Dzięki samorządom lokalnym możliwe jest wykorzystanie potencjału morskiej energetyki wiatrowej. Z kolei dzięki morskiej energetyce wiatrowej realizowane są inwestycje portowe. Na etapie serwisowania powstaną miejsca pracy.

Bibliografia

- Baltic Power (2024), *Ruszyła budowa bazy serwisowej morskiej farmy wiatrowej w Łebie*, <https://balticpower.pl/aktualnosci/ruszy%C5%82a-budowa-bazy-serwisowej-morskiej-farmy-wiatrowej-w-%C5%82ebie/>, dostęp: 20.12.2024.
- Bąkowski T. (2020), *Samorząd terytorialny jako użyteczny element ustrojowy państwa z punktu widzenia interesu jednostki*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 1(45), 9–19.

- Bierndgarski H. (2024), *Będzie przebudowa wejścia do portu morskiego w Ustce i Darłowie*, PortalMorski.pl, <https://www.portalmorski.pl/porty-logistyka/56640-bedzie-przebudowa-wejscia-do-portu-morskiego-w-ustce-i-darlowie>, dostęp: 20.12.2024.
- Bierndgarski H. (2024), *Darłowo szykuje się do utworzenia bazy serwisowej dla morskich farm wiatrowych*, PortalMorski.pl, <https://www.portalmorski.pl/offshore/55305-darlowo-szykuje-sie-do-utworzenia-bazy-serwisowej-dla-morskich-farm-wiatrowych>, dostęp: 20.12.2024.
- Bonar P., Bryden I., Borthwick A. (2015), *Social and ecological impacts of marine energy development*, „Renewable and Sustainable Energy Review”, 47, 486–495.
- Cire.pl (2023), *Rząd pracuje nad aktualizacją strategii „Polityka Energetyczna Polski do 2040”*, <https://www.cire.pl/artykuly/przeglad-prasy/rzad-pracuje-nad-aktualizacja-strategii-polityka-energetyczna-polski-do-2040>, dostęp: 20.12.2024.
- Gibała M. (2022), *Ustka będzie portem serwisowym projektów offshore PGE*, Biznes Alert, <https://biznesalert.pl/port-ustka-serwisowy-pge-baltica-offshore-wideo/>, dostęp: 20.12.2024.
- Gonyo S.B., Fleming C.S., Freitag A., Goedeke T.L. (2020), *Resident perceptions of local offshore wind energy development: Modeling efforts to improve participatory processes*, „Energy Policy”, 149, 112068.
- Gospodarkamorska.pl (2023), *Nowy plan zagospodarowania przestrzennego dla portu morskiego w Darłowie: Krok w stronę kompleksowej regulacji polskich obszarów morskich*, <https://www.gospodarkamorska.pl/novy-plan-zagospodarowania-przestrzennego-dla-portu-morskiego-w-darlowie-krok-w-strone-kompleksowej-regulacji-polskich-obszarow-morskich-71521>, dostęp: 20.12.2024.

- GospodarkaMorska.pl (2024), *Coraz bliżej portu serwisowego w Kołobrzegu – list intencyjny z Orlenem już podpisany*, <https://www.gospodarkamorska.pl/coraz-blizej-portu-serwisowego-w-kolobrzegu-list-intencyjny-z-orlenem-juz-podpisany-77346>, dostęp: 20.12.2024.
- Kamiński R. (2023), *W Ustce odbyła się wizyta studyjna na statku serwisowym morskich farm wiatrowych*, GospodarkaMorska.pl, <https://www.gospodarkamorska.pl/w-ustce-odbyla-sie-wizyta-studyjna-na-statku-serwisowym-morskich-farm-wiatrowych-73722>, dostęp: 20.12.2024.
- Kobryński M. (2024), *Offshore: Podpisano list intencyjny ws. portu serwisowego w Kołobrzegu*, Rynek Infrastruktury, <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/biznes-i-przemysl/offshore-podpisano-list-intencyjny-ws-portu-serwisowego-w-kolobrzegu-90645.html>, dostęp: 20.12.2024.
- Langer K., Decker T., Roosen J., Menrad K. (2018), *Factors influencing citizens' acceptance and non-acceptance of wind energy in Germany*, „Journal of Cleaner Production”, 175, 134–144.
- Mańka-Szulik M. (2015), *Samorząd terytorialny jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, 79, 165–177.
- Marciniak T., Purta M., Rozenbaum K. (2017), *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Perspektywy i ocena wpływu na lokalną gospodarkę*, McKinsey & Company, Warszawa.
- Marczak P. (2020), *Polskie porty lokalne a rozwój morskich farm wiatrowych*, Kancelaria Senatu Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa.
- Miasto Darłowo (2024), *Darłowo doskonałym miejscem dla obsługi morskich farm wiatrowych*, <https://www.darlowo.pl/darlowo-doskonaly-miejscem-dla-obslugi-morskich-farm-wiatrowych/>, dostęp: 20.12.2024.

- Najwyższa Izba Kontroli (2022), *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/065/LSZ/>, dostęp: 20.12.2024.
- Offshore Wind Poland (2024a), *Darłowo może stać się miejscem szkolenia specjalistów w zakresie morskich farm wiatrowych*, <https://offshorewindpoland.pl/darlovo-moze-stac-sie-miejscem-szkolenia-specjalistow-w-zakresie-morskich-farm-wiatrowych/>, dostęp: 20.12.2024.
- Offshore Wind Poland (2024b), *Klimowicz: Darłowo jest doskonałym miejscem dla obsługi morskich farm wiatrowych*, <https://offshorewindpoland.pl/klimowicz-darlovo-jest-doskonaly-miejscem-dla-obslugi-morskich-farm-wiatrowych/>, dostęp: 20.12.2024.
- Offshore Wind Poland (2024c), *Przebudowa portu we Władysławowie – ruszyło postępowanie*, <https://offshorewindpoland.pl/przebudowa-portu-wladyslawowo-dsu-rdos-offshore-wind-c-wind-polska/>, dostęp: 20.12.2024.
- Offshore Wind Poland (2024d), *Trzy oferty w przetargu na przebudowę wejścia do Portu w Łebie*, <https://offshorewindpoland.pl/trzy-oferty-w-przetargu-na-przebudowe-wejscia-do-portu-w-lebie/>, dostęp: 20.12.2024.
- Offshore Wind Poland (2024e), *W tym roku ruszy budowa Branżowego Centrum Umiejętności w Lęborku*, <https://offshorewindpoland.pl/w-tym-roku-ruszy-budowa-branzowego-centrum-umiejtnosci-w-leborku/>, dostęp: 20.12.2024.
- Oleszko-Pyka B. (2022), *Morskie farmy wiatrowe mogą dostarczyć Polsce prawie 2/3 energii do 2040 roku*, ŚwiatOZE.pl, <https://swiatoze.pl/morskie-farmy-wiatrowe-moga-dostarczyc-polsce-prawie-2-3-energii-do-2040-roku/>, dostęp: 29.05.2023.
- Piesik P. (2022), *Baza obsługująca morskie farmy wiatrowe na Bałtyku zostanie zbudowana w Łebie*, Zawsze Pomorze, <https://>

www.zawszepomorze.pl/arttykul/17276,baza-obslugujaca-morskie-farmy-wiatrowe-na-baltyku-zostanie-zbudowana-w-lebie, dostęp: 20.12.2024.

Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej (2019), *Przyszłość morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Raport PSEW*, <https://www.psew.pl/wp-content/uploads/2024/04/Raport-PSEW-Przyszlosc-morskiej-energetyki-wiatrowej-w-Polsce.pdf>, dostęp: 27.06.2025.

Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej (2021), *Optymalizacja rozwoju krajowego łańcucha dostaw morskiej energetyki wiatrowej w Polsce*, Instytut Jagielloński, Warszawa.

Poprawska-Borowiec K. (2024), *W Ustce powstanie baza serwisowa dla morskiej farmy wiatrowej*, Gramwzielone.pl, <https://www.gramwzielone.pl/energia-wiatrowa/20279732/w-ustce-powstanie-baza-serwisowa-dla-morskiej-farmy-wiatrowej>, dostęp: 20.12.2024.

Rapacka P. (2021), *Łeba widzi szanse w offshore wind. Jakie są plany urzędu miasta?*, Gospodarkamorska.pl, <https://www.gospodarkamorska.pl/leba-upatruje-szanse-w-offshore-wind-jakie-sa-plany-urzedu-miasta-59591>, dostęp: 20.12.2024.

Rapacka P. (2024), *PGE Baltica rozmawia z mieszkańcami Ustki oraz wspiera lokalny potencjał i edukację*, Offshore Wind Poland, <https://offshorewindpoland.pl/pge-baltica-rozmawia-z-mieszkancami-ustki-oraz-wspiera-lokalny-potencjal-i-edukacje-relacja/>, dostęp: 20.12.2024.

Siwiec K. (2024), *Samorządowcy apelują za portem w Ustce. Inwestycja potrzebna nie tylko ze względu na farmy wiatrowe*, Radio Gdańsk, https://radiogdansk.pl/wiadomosci/region/slupsk/2024/02/16/samorzadowcy-apeluja-za-portem-w-ustce-inwestycja-potrzebna-nie-tylko-ze-wzgledu-na-farmy-wiatrowe/#google_vignette, dostęp: 20.12.2024.

Wejnerowski A. (2024), *„Darłowo Offshore Meeting” – czyli spotkanie o potencjale portu i rozwoju energetyki wiatrowej na*

Bałtyku, Miasto Darłowo, <https://www.darlowo.pl/darlowo-offshore-meeting-czyli-spotkanie-o-potencjale-portu-i-rozwoju-energetyki-wiatrowej-na-baltyku/>, dostęp: 20.12.2024.

Wirkus K. (2023), *Władysławowo: Tak będzie wyglądała baza serwisowa dla farmy wiatrowej Ocean Winds*, Gospodarkamorska.pl, <https://www.gospodarkamorska.pl/wladyslawowo-tak-bedzie-wygladala-baza-serwisowa-dla-farmy-wiatrowej-ocean-wind-73542>, dostęp: 20.12.2024.

Wójcik S. (2016), *Funkcje samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Społecznych”, 8(44), nr 3, 151–171.

ROZDZIAŁ 6

Znaczenie przedsiębiorczości lokalnej w strategii zrównoważonego rozwoju gmin

dr inż. Tadeusz Jakub Chruściel

Spółeczna Akademia Nauk

ORCID: 0000-0002-8470-1204

Wstęp

Podejście do zarządzania przedsiębiorczością lokalną jednostki samorządu terytorialnego może być zdeterminowane modelem zarządzania publicznego. Konsekwencja wyboru modelu zarządzania objawia się w przyjętej strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, która określa jej gospodarkę finansową, aktywność lokalnego potencjału ludzkiego oraz inwestowanie w infrastrukturę, służące rozwojowi gospodarczemu. Brak ukierunkowanej na rozwój gospodarczy perspektywy strategicznej prowadzi najczęściej do pogłębiających się dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin, zagrożenia marginalizacją i poszukiwania doraźnych rozwiązań w postaci podnoszenia podatków lokalnych dla zaspokajania bieżących potrzeb funkcjonowania urzędów i spełniania, często mało istotnych, obietnic wyborczych.

Modele zarządzania publicznego a zarządzanie strategiczne

W zarządzaniu publicznym najczęściej wymieniane są cztery modele: administrowania publicznego, nowego zarządzania publicznego (*new public management*), współzrządzenia publicznego (*public governance*) oraz nowego współzrządzenia publicznego (*new public governance*) (Kożuch 2015). Tabela 1 obrazuje charakterystyczne cechy modeli zarządzania publicznego.

Tabela 1. Modele zarządzania publicznego

Model zarządzania publicznego	Charakterystyczne cechy modelu zarządzania publicznego
Administrowanie publiczne	Dominuje racjonalność oraz zachowanie biurokratycznej struktury. Proces decyzyjny rozpoczyna się od ustalenia celów tworzących politykę, programy i poszczególne działania. Prawo do definiowania interesu publicznego mają politycy w zakresie udzielonym przez szczebel nadrzędny, jednocześnie ponosząc pośrednią odpowiedzialność.
Nowe zarządzanie publiczne	Dominuje ekonomiczny model racjonalności i decentralizacja struktur organizacyjnych. Interes publiczny artykułowany jest przez obywateli przy pomocy menedżerów publicznych, obejmując podzielane w duchu przedsiębiorczości cele i wartości oraz odpowiedzialność za rezultaty przed odbiorcami usług. W zdecentralizowanych strukturach, o dużej swobodzie w osiąganiu przedsiębiorczych celów, funkcjonuje ocena ustalonych mechanizmów i procedur kontroli wewnętrznej.
Współzrządzenie publiczne	Dominuje organizacyjny model racjonalności i zachowań ludzi, w którym organizacja publiczna traktowana jest jako wzorzec komunikowania się i wzajemnych relacji w ramach istniejących grup, wpływając na podejmowane procesy decyzyjne. Adresatami działań, przed którymi organizacje publiczne ponoszą odpowiedzialność, są interesariusze wewnętrzni i zewnętrzni. Interes publiczny obejmuje podzielane wartości członków społeczeństwa. Do najważniejszych zasad współzarządzania publicznego należą: partnerstwo w działaniach, zrównoważenie, uczciwe i sprawiedliwe postępowanie, przejrzystość organizacyjna.

Model zarządzania publicznego	Charakterystyczne cechy modelu zarządzania publicznego
Nowe współzrządzenie publiczne	Nie dominuje żaden model, lecz równoważenie racjonalności politycznej, ekonomicznej i organizacyjnej, tworzenie koalicji organizacji publicznych, społecznych i prywatnych dla zaspokojenia uzgodnionych potrzeb. Nowe współzrządzenie publiczne, zwane modelem służby publicznej, oparte jest na wiedzy, innowacyjności w zarządzaniu publicznym oraz kapitale społecznym. Strategicznymi interesariuszami są obywatele i ich samoorganizujące się grupy. Uprawnienia decyzyjne adekwatne są do uzasadnionych potrzeb. Powołanie do służby publicznej oraz możliwość działania dla dobra publicznego są motywatorami dla menedżerów oraz pracowników. Odpowiedzialność organizacji publicznych dotyczy: prawa, norm politycznych, interesów obywateli, standardów zawodowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kożuch 2015, ss. 33–36.

Opracowanie strategii rozwoju gminy najczęściej wynika z przyjętego modelu zarządzania publicznego, tj. uwzględnienia jego charakterystycznych cech. Można zauważyć pewną tendencję, że im większy zakres współdecydowania mieszkańców wspólnoty osadniczej, tym strategia rozwoju lepiej zabezpiecza oczekiwania większości interesariuszy.

Przygotowanie strategii rozwoju gminy wymaga zatem właściwej komunikacji z jej mieszkańcami. Konsultacje zawierać powinny szeroki wachlarz pytań, zawartych w kwestionariuszach ankiety kierowanych do mieszkańców oraz podmiotów i organizacji funkcjonujących na terenie gminy, a dotyczących wszystkich obszarów życia społeczno-gospodarczego. Uwzględnienie uwag oraz sugestii, jak również obiektywny wybór najistotniejszych kierunków rozwoju, które sprzyjać będą zdecydowanej większości interesariuszy, można dopiero uznać za optymalne podstawy budowania strategii gminy. Transparentność władz samorządowych, otwartość na potrzeby

mieszkańców, przedkładanie interesu publicznego nad własne ambicje, stanowić powinny rdzeń ideowy w tworzeniu dokumentu, który nakreśla przyszłość rozwoju gminy i może oraz powinien być kontynuowany, niezależnie od wyników wyborów w kolejnych kadencjach, a jedynie przy uwzględnieniu korekt wynikających ze zmiennego otoczenia zewnętrznego.

Wojewódzkie władze samorządowe posiadają opracowane własne dokumenty strategiczne dotyczące swojego obszaru terytorialnego. Samorządy niższego szczebla, jakimi są powiaty ziemskie, tworząc strategię rozwoju, winny brać pod uwagę kierunki perspektywicznego rozwoju gmin należących do powiatów, kierując się także wytycznymi strategii rozwoju województwa. Strategie najmniejszych terytorialnie obszarów, jakimi są gminy wchodzące w skład powiatowych jednostek samorządowych, także mają obowiązek przygotowania oraz realizacji założonych celów strategicznych w perspektywie najbliższych lat.

Spójność strategii wszystkich wymienionych samorządów terytorialnych, ukierunkowanych na rozwój społeczno-gospodarczy i uwzględniających Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego, można byłoby uznać za idealny model, gdyby nie różnice polityczne, które bardzo często zakłócają współpracę oraz dostęp do środków na realizację zamierzeń.

Innym podejściem do tworzenia strategii jest budowanie jej oddolnie, z uwzględnieniem potrzeb lokalnych, ale z pominięciem najistotniejszych priorytetów rozwoju regionu.

W opracowywanej strategii rozwoju gminy Wapno zadano mieszkańcom następujące pytanie: „Z czym powinna być utożsamiana gmina w roku 2030?”. Ankietowani mieli do wyboru jedną z pięciu odpowiedzi:

a) z gminą atrakcyjną dla turystów,

- b) z gminą zapewniającą dostęp do wysokiej jakości usług społecznych,
- c) z gminą przedsiębiorczą, atrakcyjną dla inwestorów i tworzącą nowe miejsca pracy,
- d) z gminą ekologiczną, dbającą o środowisko i estetykę otoczenia,
- e) z gminą historycznie związaną z kopalnią soli (Strategia rozwoju gminy Wapno 2021–2030 2021).

Zdecydowana większość mieszkańców (63%) wskazała odpowiedź c, odpowiedź d zakreśliło 14,8%, natomiast odpowiedź dotyczącą atrakcyjności turystycznej gminy wybrało 11,1% respondentów. Znacznie mniej ważne dla mieszkańców okazały się priorytety wymienione w punktach b i e. Mieszkańcy oczekują rozwoju gospodarczego, szczególnie w tych gminach, gdzie istnieje ograniczony dostęp do miejsc pracy.

KSRR jako istotny dokument strategiczny rozwoju jednostek samorządu terytorialnego

Do dalszych rozważań na temat strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego włączona została Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030) (gov.pl 2019), jako obowiązujący dokument rangi państwowej. W tym strategicznym dokumencie przewidziano rozwój naszego kraju jako zrównoważony społecznie i terytorialnie, dzięki któremu efektywnie będą rozwijane oraz wykorzystywane miejscowe zasoby i potencjały wszystkich regionów. Celem strategicznej koncepcji jest w szczególności wspomaganie tych obszarów, które nie mogą w pełni rozwinąć swojego potencjału rozwojowego, bo utraciły swoje funkcje społeczno-gospodarcze

(np. przestały być miastami wojewódzkimi), przez co stały się mniej odporne na różne zjawiska kryzysowe (np. negatywne skutki procesów demograficznych).

KSSR 2030 kładzie nacisk na zrównoważony rozwój całego kraju, czyli zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego różnych obszarów, głównie miejskich i wiejskich. W strategii przewidziano skuteczniejszą identyfikację potrzeb rozwojowych wszystkich obszarów kraju, a także efektywniejsze rozpoznanie zasobów, jakimi dysponują, wskazanie wyzwań i barier rozwojowych. Takie podejście ma przełożyć się na lepsze dopasowanie narzędzi interwencji (np. programów) do możliwości i potencjałów rozwojowych poszczególnych obszarów kraju.

Jednym z celów KSRR jest zapewnienie większej spójności rozwojowej Polski przez wsparcie obszarów słabszych gospodarczo. Dlatego w dokumencie wskazano „obszary strategicznej interwencji” (OSI), które otrzymają szczególne wsparcie. Będą to obszary zagrożone trwałą marginalizacją, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, Śląsk i tereny Polski wschodniej. Strategia wspiera konkurencyjność regionów i zakłada kontynuację działań zmierzających do podniesienia jakości kapitału ludzkiego i społecznego oraz rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności. Wobec tego zakłada się, że wspierane będą lokalne przedsiębiorstwa.

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego istotny nacisk położono na rozwijanie kompetencji administracji publicznej. Chodzi o umiejętności niezbędne do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, w szczególności na terenach o niskim potencjale rozwojowym, a zwłaszcza wspieranie powiązań między lokalnym i regionalnym sektorem publicznym oraz światem biznesu i nauki.

W dokumencie przewidziano również zwiększenie roli i odpowiedzialności samorządów lokalnych jako podmiotów decydujących

o polityce rozwoju w skali lokalnej. Strategia tworzy warunki do większego angażowania się samorządów gminnych i powiatowych w realizację wspólnych projektów, jak również współpracę ponad granicami administracyjnymi.

Ponadto KSRR 2030 prezentuje:

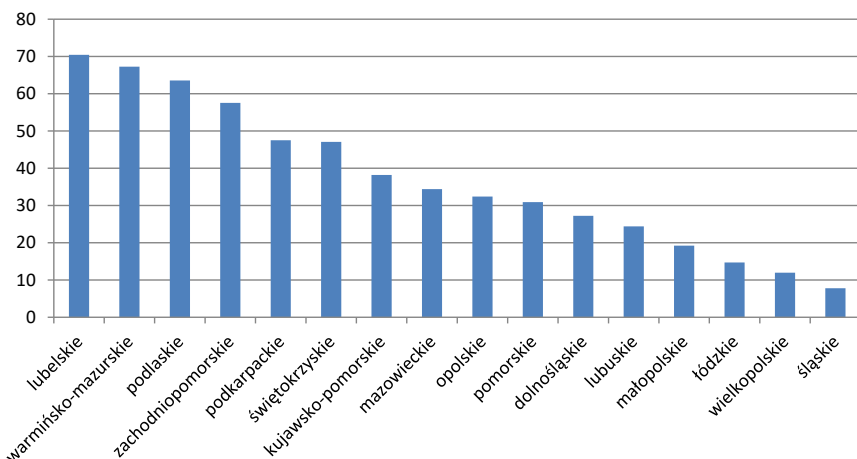
- jak dostosować się do zmian, które dzieją się wokół nas, by Polska była świadomym, odnoszącym korzyści uczestnikiem procesu globalizacji;
- jak wykorzystać atuty regionu – w tym zasoby ludzkie i naturalne, zalety lokalizacyjne i instytucjonalne – do jego rozwoju;
- mechanizmy współpracy pomiędzy rządem, samorządem regionalnym i lokalnym, które umożliwiają ukierunkowanie krajowych i regionalnych strumieni finansowych na realizację powstających oddolnie wizji i planów rozwoju.

W dokumentach strategicznych rozwoju regionalnego zawarte są także opracowania dotyczące sytuacji społeczno-gospodarczej gmin w Polsce, które zagrożone są trwałą marginalizacją.

Sytuacja społeczno-gospodarcza gmin w Polsce

Zestawienie procentowego udziału gmin zagrożonych marginalizacją w poszczególnych województwach obrazuje Wykres 1.

Wykres 1. Procentowy udział gmin zagrożonych trwałą marginalizacją w województwach



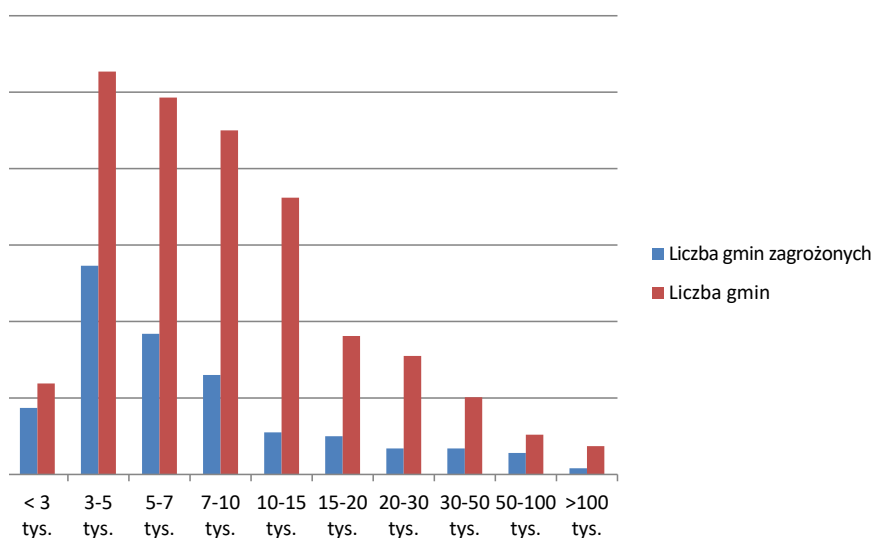
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Centrum Wsparcia Doradczego 2023.

Marginalizacja, o której mowa, zdaniem R. Lisowskiej oznacza długotrwałe wyłączenie danego regionu z generowania i partycypacji w dochodach z rozwoju, wskutek braku możliwości wykreowania warunków do stabilnego rozwoju w oparciu o istniejące siły wewnętrzne, negatywną zmianę struktury gospodarczej, niemożność utworzenia nowych miejsc pracy, rynku zbytu, itp. (Lisowska 2010).

R. Lisowska w swoich badaniach nad rozwojem przedsiębiorczości lokalnej akcentuje znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw dla rozwoju regionów zmarginalizowanych, główną rolę przypisując władzom samorządowym w stosowaniu zachęt finansowych, tworzeniu przyjaznego klimatu, wsparcia i profesjonalnej obsługi dla inwestorów i funkcjonujących już przedsiębiorstw (Lisowska 2011).

Istotnym dla dalszych rozważań jest określenie wielkości gmin zagrożonych trwałą marginalizacją pod względem ilości mieszkańców.

Wykres 2. Liczba gmin zagrożonych trwałą marginalizacją wobec ogólnej liczby gmin według kryterium liczby ich mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Centrum Wsparcia Doradczego 2023.

Zdecydowanie największe zagrożenie trwałą marginalizacją, co unaocznia Wykres 2, występuje w gminach o małej liczbie mieszkańców. Świadczyć to może o braku odpowiedniego potencjału społeczno-gospodarczego oraz ograniczonych możliwościach rozwoju.

Do dalszych badań wybrany został obszar północno-zachodniej Polski, koncentrujący się wokół miasta Szczecinek oraz powiatów graniczących z powiatem szczecineckim. Obszar ten akcentowany

był m.in. przez R. Lisowską, jak również w dokumencie KSRR. Przedmiotem badań są strategie rozwoju gmin zagrożonych marginalizacją. Podmioty badane to gminy zlokalizowane na terenie powiatów: białogardzkiego (Białogard, Karlino, Tychowo), bytowskiego (Czarna Dąbrówka, Kołczygłowy, Miastko, Trzebielino, Tuchomie), człuchowskiego (Czarne, Człuchów, Debrzno, Koczała, Rzeczenica), drawskiego (Czaplinek, Drawsko Pomorskie, Kalisz Pomorski, Wierzchowo, Złocieniec), kołobrzeskiego (Rymań), koszalińskiego (Bobolice, Polanów), sławieńskiego (Darłowo, Malechowo, Postomino, Sławno), słupskiego (Damnica, Dębica Kaszubska, Główny, Kępice, Potęgowo, Smołdzino), szczecineckiego (Barwice, Białe Bórze, Grzmiąca, Szczecinek), świdwińskiego (Brzeźno, Połczyn Zdrój, Rąbino, Sławoborze, Świdwin), wałeckiego (Człopa, Mirosławiec, Tuczno, Wałcz), złotowskiego (Jastrowie, Lipka, Okonek, Tarnówka). Ponadto do analiz dołączono miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze: Świdwin, Białogard i Szczecinek, które określane są jako miasta stagnujące (MS) oraz Wałcz, jako miasto ograniczonego potencjału (MOP).

Zestawienie gmin wybranego obszaru badawczego w podziale na miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, z uwzględnieniem ich wielkości, prezentuje Tabela 2.

Tabela 2. Zestawienie gmin zagrożonych trwałą marginalizacją oraz miast tracących funkcje gospodarczo-społeczne

Wielkość gminy	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
< 3 tys.			Brzeźno, Tarnówka
3–5 tys.		Tuczno	Człopa, Wierzchowo, Rymań, Grzmiąca, Rąbino, Sławoborze, Lipka, Koczała, Rzeczenica, Smołdzino, Kołczygłowy, Trzebielino, Tuchomie
5–7 tys.		Tychowo, Biały Bór, Mirosławiec	Malechowo, Świdwin, Postomino, Damnica, Potęgowo, Czarna Dąbrówka
7–10 tys.		Karlino, Kalisz Pomorski, Bobolice, Polanów, Barwice, Okonek, Czarne, Debrzno, Kępice	Białogard, Darłowo, Sławno, Szczecinek, Dębica Kaszubska, Główny
10–15 tys.	Darłowo	Czaplinek, Jastrowie	Wałcz, Człuchów
15–20 tys.	Świdwin (MS)	Drawsko Pomorskie, Złocieniec, Miastko, Potczyn Zdrój	
20–30 tys.	Białogard (MS), Wałcz (MOP)		
30–50 tys.	Szczecinek (MS)		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wikipedia 2024.

Strategia finansowa gmin – planowanie budżetu

W działalności komercyjnej najważniejsze cele dotyczące rozwoju przedsiębiorstwa opierają się na wypracowaniu zysku oraz

zabezpieczeniu środków finansowych na jego realizację. W samorządach lokalnych tego typu podejście nie jest akceptowane w sposób jednoznaczny, co wynika z publicznego charakteru tych instytucji. Ewentualne braki finansowe w budżecie można przecież zrekompensować np. podniesieniem wysokości podatków od nieruchomości.

Tabela 3. Relacja udziału w dochodach gmin z podatków PIT i CIT do podatków od nieruchomości

Gmina (M – miejska, MW – miejsko-wiejska, W – wiejska)	Relacja udziału w dochodach gmin z podatków PIT i CIT do podatków od nieruchomości*
Miastko MW	1,8624
Człopa MW	1,7633
Smołdzino W	1,7365
Człuchów M	1,6887
Białogard M	1,5675
Czarna Dąbrówka W	1,3679
Wałcz M	1,3512
Złocieniec MW	1,2795
Człuchów W	1,2651
Tuchomie W	1,2402
Debrzno MW	1,2191
Szczecinek M	1,2126
Okonek MW	1,2107
Połczyn Zdrój MW	1,2106
Darłowo M	1,2102
Rzeczenica W	1,1745
Świdwin M	1,1659
Świdwin W	1,1417
Bobolice MW	1,1169
Szczecinek W	1,0906
Wałcz W	1,0868

Gmina (M – miejska, MW – miejsko-wiejska, W – wiejska)	Relacja udziału w dochodach gmin z podatków PIT i CIT do podatków od nieruchomości*
Główczyce W	1,0582
Tarnówka W	1,0505
Jastrowie MW	1,0261
Tuczno MW	0,9993
Dębica Kaszubska W	0,9826
Koczała W	0,9695
Czarne MW	0,9437
Sławno W	0,9201
Kołczygłowy W	0,8323
Borne Sulinowo MW	0,8235
Trzebielino W	0,8146
Kępice MW	0,7841
Czaplinek MW	0,7692
Damnica W	0,7661
Mirosławiec MW	0,7255
Wierzchowo W	0,7247
Barwice MW	0,6981
Potęgowo W	0,6838
Grzmiąca W	0,6733
Drawsko Pomorskie MW	0,6186
Lipka W	0,6091
Tychowo MW	0,5657
Sławoborze W	0,5308
Rąbino W	0,5305
Brzeźno W	0,4765
Biały Bór MW	0,4751
Białogard W	0,4257
Rymań W	0,4081
Malechowo W	0,3976
Karlino MW	0,3871
Polanów MW	0,3775
Darłowo W	0,3029

Gmina (M – miejska, MW – miejsko-wiejska, W – wiejska)	Relacja udziału w dochodach gmin z podatków PIT i CIT do podatków od nieruchomości*
Postomino W	0,2498
Kalisz Pomorski MW	0,2119

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BIP badanych gmin.

*Wykorzystano dane z budżetów gmin na rok 2024, jako iloraz planowanego udziału w dochodach w podatku PIT i CIT (tj. sumy wartości z rozdziału 75621, paragraf 0010 oraz wartości z rozdziału 75621, paragraf 0020) w relacji do wpływów z podatków od nieruchomości (tj. sumy wartości z rozdziału 75615, paragraf 0310 oraz wartości z rozdziału 75616, paragraf 0310).

Do gmin o najwyższych, zaprezentowanych w powyższej Tabeli 3 wartościach relacji udziału w dochodach gmin z podatków PIT i CIT do podatków od nieruchomości ($>1,5$) należą: gminy miejsko-wiejskie Miastko i Człopa, gmina wiejska Smołdzino oraz miasta Człuchów i Białogard. Z kolei do gmin o najniższych wartościach ($<0,5$) zaliczają się gminy miejsko-wiejskie: Kalisz Pomorski, Polanów, Karlino, Biały Bór oraz gminy wiejskie: Postomino, Darłowo, Malechowo, Rymań, Białogard i Brzeźno. Na uwagę zasługuje duża rozpiętość wyników.

Rodzi się zatem pytanie: co może być przyczyną tak dużego zróżnicowania oraz czy świadczyć to może o różnorodnych strategiach rozwoju gospodarczego gmin?

Dla próby odpowiedzi na postawione pytanie przeanalizowano kilkanaście strategii rozwoju akcentujących rozwój gospodarczy dla każdej z grup.

Strategie rozwoju gospodarczego gmin

Przedstawione w Tabeli 4 istotne informacje zaczerpnięte z dokumentów strategicznych wybranych gmin mają charakter skompensowany. Pełne ich treści znacznie przekroczyłyby ograniczoną objętość niniejszej publikacji.

Tabela 4. Rozwój gospodarczy gminy zawarty w aktualnej strategii rozwoju

Gmina (M – miejska, MW – miejsko-wiejska, W – wiejska)	Aktualna strategia	Informacje o rozwoju gospodarczym gminy zawarte w dokumentach strategicznych
Powiat szczecinecki		
Szczecinek M	2018–2026	Gospodarka i przedsiębiorczość: miasto otwarte na firmy i inwestorów, lokalna przedsiębiorczość, innowacyjność i współpraca sieciowa.
Szczecinek W	2015–2025	Cele strategiczne: Budowanie klimatu inwestycyjnego regionu. Wspieranie rozwoju funkcji turystycznej gminy. Zwiększenie jakości życia mieszkańców w gminie.
Biały Bór MW	2019–2025	Sprowadzenie kapitału oraz inwestorów strategicznych, generujących nowe miejsca pracy, promocja terenów inwestycyjnych, wprowadzenie ulg podatkowych.
Borne Sulinowo MW	2020–2029	Gmina mieszkańców aktywnych gospodarczo, kulturalnie i społecznie.
Grzmiąca W	z 2000 roku	W rozwoju zakłada się optymalny rozwój całego obszaru gminy oparty o zróżnicowanie funkcjonalne oraz wykorzystanie lokalnych warunków i walorów, w tym głównie środowiska, w celu osiągnięcia standardów i poziomu życia mieszkańców krajów Unii Europejskiej.
Powiat wałecki		
Człopa MW	2024–2030	Zrównoważony rozwój gospodarczy gminy.
Mirosławiec MW	2016–2025	Stworzenie wysokiej jakości miejsc pracy.
Tuczno MW	2023–2033	Atrakcyjna przestrzeń do życia i pracy, tworzona przez aktywnych mieszkańców.

Gmina (M – miejska, MW – miejsko-wiejska, W – wiejska)	Aktualna strategia	Informacje o rozwoju gospodarczym gminy zawarte w dokumentach strategicznych
Wałcz W	2016–2027	Stworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości.
Wałcz M	2016–2025	Wzrost i dywersyfikacja lokalnej gospodarki.
Powiat drawski		
Czaplinek MW	2014–2020	Jezioro Drawsko przystanią dla turystyki i przedsiębiorczości, stworzenie mechanizmów wsparcia dla przedsiębiorczości.
Złocieniec MW	2015–2025	Aktywizacja rozwoju gospodarczego. Rozwój zatrudnienia i zamożności mieszkańców.
Drawsko Pomorskie MW	2014–2020	Tworzenie przyjaznych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości.
Kalisz Pomorski MW	2025–2030	Pobudzenie rozwoju lokalnej gospodarki oraz rynku pracy.
Wierzchowo W	2016–2025	Tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości.
Powiat świdwiński		
Brzeźno W	2014–2022 z perspektywą na 2023–2027	Zapewnienie nowych miejsc pracy poprzez wsparcie przedsiębiorczości i podniesienie konkurencyjności inwestycyjnej gminy, zapewnienie optymalnych warunków do rozwoju inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii; optymalizacja gospodarki rolnej.
Połczyn Zdrój MW	2015–2025	Wykreowanie korzystnych warunków do inwestowania i rozwoju przedsiębiorczości, w tym wypracowanie działań wspierających turystyczną atrakcyjność Gminy Połczyn-Zdrój.
Świdwin W	2014–2022 z perspektywą na 2023–2027	Innowacyjna i efektywna wielosektorowa gospodarka oparta na nowoczesnym rolnictwie, gospodarce leśnej, turystyce.
Świdwin MW	2015–2020	Tworzenie warunków do rozwoju gospodarczego miasta.
Sławoborze W	2014–2022 z perspektywą na 2023–2027	Innowacyjna i efektywna wielosektorowa gospodarka oparta na nowoczesnym rolnictwie i gospodarce leśnej oraz wewnętrzny potencjał gminy.
Rąbino W	2014–2022 z perspektywą na 2023–2027	Innowacyjna i efektywna wielosektorowa gospodarka oparta na nowoczesnym rolnictwie oraz gospodarce leśnej.

Gmina (M – miejska, MW – miejsko-wiejska, W – wiejska)	Aktualna strategia	Informacje o rozwoju gospodarczym gminy zawarte w dokumentach strategicznych
Powiat białogardzki		
Tychowo MW	2014–2020	Rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Działania: wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, kształcenie cech przedsiębiorczości wśród młodzieży, przeprowadzanie działań z zakresu przedsiębiorczości, w tym zakładania i prowadzenia własnej działalności gospodarczej, promocja gminy w sferze gospodarki, promocja działalności gospodarczej, rozwój ekonomii społecznej.
Karlino MW	Do 2015	Wspieranie przedsiębiorczości w zakresie przemysłu i usług
Białogard W	2018–2027	Wzmacnianie mechanizmów rynkowych i otoczenia gospodarczego, zwiększenie przestrzennej konkurencyjności regionu.
Białogard M	Do 2030	Rozwój przedsiębiorczości i zatrudnienia.
Powiat koszaliński		
Bobolice MW	2003–2013	Wszechstronne wspieranie rozwoju gospodarczego w oparciu o istniejący potencjał środowiska i mieszkańców
Polanów MW	2015–2025	Rozwój przedsiębiorczości wykorzystującej potencjał ekologiczny gminy.
Powiat kołobrzeski		
Rymań W	2016–2022	Stymulacja rozwoju gospodarczego.
Powiat sławieński		
Darłowo W	2015–2025	Tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości oraz przeciwdziałanie bezrobociu.
Postomino W	2016–2025	Tworzenie warunków dla dalszego rozwoju gospodarczego gminy.
Malechowo W	Do 2030	Rozwój gospodarczy i turystyczny regionu.
Sławno W	Do 2030	Wysoka jakość infrastruktury technicznej, rozwój gospodarczy Gminy Sławno.
Powiat słupski		
Smołdzino W	2016–2026	Konkurencyjna gospodarka i turystyka.
Damnica W	2023–2030	Zrównoważony rozwój gospodarczy.

Gmina (M – miejska, MW – miejsko-wiejska, W – wiejska)	Aktualna strategia	Informacje o rozwoju gospodarczym gminy zawarte w dokumentach strategicznych
Dębica Kaszubska W	2014–2020	Tworzenie dogodnych warunków do lokalizacji inwestycji, w tym tworzenie obszarów inwestycyjnych, przy wykorzystaniu potencjału Słupska.
Potęgowo W	2023–2030	Wysoka jakość lokalnej gospodarki i świadome inwestowanie (klarowna strategia).
Powiat bytowski		
Miastko MW	2015–2025	Wzrost atrakcyjności gospodarczej poprzez rozwój przedsiębiorczości: strefa ekonomiczna, PPP (Partnerstwo publiczno-prywatne).
Czarna Dąbrówka W	2023–2030	Zrównoważony rozwój gospodarczy gminy w obszarach rozwoju turystyki, wzmacniania potencjału gospodarczego i wspierania funkcji rolniczych.
Trzebielino W	2016–2025	Tworzenie warunków dla dalszego rozwoju gospodarczego gminy.
Tuchomie W	2021–2030	Mądre inwestowanie. Zrównoważona i zaangażowana gospodarka o dużym potencjale wzrostu.
Powiat człuchowski		
Czarne MW	2024–2032	Rozwój przedsiębiorczości, wspieranie innowacyjności, sektora B+R.
Człuchów M	2022–2030	Systematyczny wzrost gospodarczy oparty na wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań, przedsiębiorczości mieszkańców oraz aktywności inwestorów.
Debrzno MW	Do 2030	Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka.
Rzeczenica W	2022–2030	Gmina będzie obszarem rozwoju przedsiębiorczości odpowiedzialnej społecznie przy poszanowaniu zasad zrównoważonego rozwoju.
Koczała W	2016–2025	Rozwijająca się gospodarka: wspieranie przedsiębiorczości, atrakcyjna oferta turystyczna.
Powiat złotowski		
Okonek MW	2022–2030	Rozwój gospodarczy gminy.

Gmina (M – miejska, MW – miejsko-wiejska, W – wiejska)	Aktualna strategia	Informacje o rozwoju gospodarczym gminy zawarte w dokumentach strategicznych
Złotów M	2021–2030	Nowoczesne i otwarte miasto ludzi aktywnych, oferujące atrakcyjne miejsca pracy i warunki do prowadzenia biznesu.
Jastrowie MW	2020–2027	Wsparcie przedsiębiorców i stwarzanie warunków do powstawania nowych firm.
Lipka	2021–2030	Pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych, wsparcie mieszkańców w tworzeniu i prowadzeniu własnej działalności gospodarczej.
Tarnówka	Do 2030	Wzmocnienie potencjału gospodarczego gminy Tarnówka.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIP urzędów gmin.

Analizując strategię rozwoju gmin zagrożonych trwałą marginalizacją, trudno doszukać się silnych, precyzyjnych akcentów dotyczących rozwoju przedsiębiorczości, zapewnienia miejsc pracy wszystkim mieszkańcom, którzy chcą być aktywni zawodowo poprzez tworzenie sprzyjających warunków dla istniejącego oraz przyszłego potencjału gospodarczego.

Badany obszar terytorialny koresponduje z koncepcją utworzenia województwa środkowopomorskiego, obejmującego powiaty, w których istnieją gminy zagrożone trwałą marginalizacją (Żuber 2016). Proponowana w kampaniach wyborczych koncepcja utworzenia województwa środkowopomorskiego mogłaby stać się remedium na problemy społeczno-gospodarcze badanych gmin i ich powolny rozwój gospodarczy. Oddalenie Szczecinka od Gdańska, Szczecina czy Poznania wynosi około 170 km, od gmin przylegających nieco mniej, ale są to mimo wszystko gminy peryferyjne, znacznie oddalone od centrów decyzyjnych. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z 13 grudnia 2011 r. wskazuje na obszary o najgorszej dostępności

czasowej (rys. 6, s. 41), obszary wymagające szczególnego wsparcia ze strony polityki regionalnej (rys. 10, s. 50), obszary wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji (rys. 20, s. 97), wiejskie obszary funkcjonalne wymagające wsparcia procesów rozwojowych (rys. 40, s. 192) (M.P. 2012 poz. 252). Bardzo duża odległość od wojewódzkich ośrodków decyzyjnych zmniejsza ostrość widzenia oraz postrzegania problemów gmin peryferyjnych, koncepcja utworzenia nowego województwa była więc zasadna. Rozwiązaniem strategicznym może okazać się zacieśnienie współpracy samorządowej na szczeblu powiatów i gmin, w obrębie nakreślonym koncepcją terytorialną województwa środkowopomorskiego, w celu wyznaczenia wspólnego kierunku lokalnego rozwoju gospodarczego, zaspokajającego potrzeby mieszkańców.

Promocja gospodarcza gmin

Kwestię poruszaną w strategiach rozwoju gmin była także ich promocja gospodarcza. Instytut Przedsiębiorstwa SGH w Warszawie od ponad dziesięciu lat prowadzi badania na temat zachowań przedsiębiorczych gmin w obsłudze przedsiębiorców. Zebrane materiały prezentowane są podczas konferencji Forum gmin na 5!, jak również publikowany jest ranking aktywności gmin w promocji gospodarczej. Ocenie podlega obsługa mailingowa (w języku polskim oraz angielskim) przedsiębiorców oraz potencjalnych inwestorów oraz służąca łatwej obsłudze i pozyskaniu informacji witryna internetowa urzędów gmin.

Zestawienie wyników rankingu Gmina na 5! zawarte jest w tabeli 5. Spośród wyszczególnionych w tabeli 161 gmin wyróżnionych w latach 2014–2024, 70 gmin zostało wyróżnionych co najmniej dwa razy, natomiast zaledwie sześć gmin uzyskało statuetkę najaktywniejszych co najmniej 5 razy. Nadmienić należy, że w ostatniej

edycji konkursu udział wzięło ponad 700 gmin, co stanowi około 30% wszystkich jednostek samorządu gminnego.

Tabela 5. Gminy na 5!

Liczba wyróżnień	Nazwa gminy	Liczba gmin
9	Człuchów, Rydułtowy	2
6	Ostrowiec Świętokrzyski, Poniatowa	2
5	Łomża, Skoków	2
4	Bełchatów, Ciechanów, Krosno, Mrągowo, Piła, Puławy, Racibórz, Rawicz, Sochaczew, Tarnów, Tczew, Trzebinia, Wyszaków, Zgorzelec, Złotów	15
3	Brzeg, Grodzisk Mazowiecki, Iława, Kołobrzeg, Konin, Kostrzyn, Legnica, Lębork, Lubartów, Mińsk Mazowiecki, Mysłowice, Nowa Ruda, Nowy Dwór Mazowiecki, Oława, Oświęcim, Piekary Śląskie, Siechnice, Siemianowice Śląskie, Słupsk, Suwałki, Środa Wielkopolska, Świdnica, Wałcz, Zduńska Wola	24
2	Aleksandrów Łódzki, Będzin, Biała Podlaska, Bielawa, Brodnica, Czarnków, Czerwonak, Grudziądz, Hrubieszów, Inowrocław, Janów Lubelski, Jelenia Góra, Kłodzko, Kościan, Leszno, Mielec, Piotrków Trybunalski, Rypin, Strzelce Opolskie, Śrem, Świnoujście, Tarnobrzeg, Wągrowiec, Zambrów, Żagań	25
1	Andrychów, Barcin, Boleśławiec, Borne Sulinowo, Brwinów, Brzesko, Brzeszcze, Chełm, Chodzież, Chojnice, Czeladź, Dębica, Dębno, Dobczyce, Dzierżoniów, Ełk, Głogów, Gniezno, Goleniów, Gostyń, Hajnówka, Jawor, Józefów, Kalisz, Kamienna Góra, Kędzierzyn-Koźle, Kobyłka, Konstantynów Łódzki, Kościerzyna, Krapkowiec, Kraśnik, Krotoszyn, Krynica Zdrój, Legionowo, Libiąż, Lidzbark Warmiński, Lubliniec, Łowicz, Łuków, Międzychód, Międzyrzec Podlaski, Mikołów, Mława, Mosina, Mszczonów, Murowana Goślina, Myszków, Nysa, Ostrołęka, Ostróda, Otwock, Pabianice, Piaseczno, Płońsk, Pobiedziska, Police, Pruszków, Radlin, Radzionków, Ropczyce, Siemiatycze, Sieradz, Skarżysko-Kamienna, Skawina, Skierniewice, Sokołów Podlaski, Stalowa Wola, Stargard, Stryków, Strzelin, Sulejówek, Szamotuły, Szczecinek, Środa Śląska, Świątniki Górne, Świdnik, Świecie, Świętochłowice, Tomaszów Mazowiecki, Trzebnica, Węgrów, Wieluń, Włodawa, Wodzisław Śląski, Września, Zakopane, Zamość, Ząbkowice Śląskie, Zbąszynek, Zgierz, Złotoryja	91

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SGH 2024.

Czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego gmin – perspektywa strategiczna

J. Parysek klasyfikuje czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego według kategorii uwarunkowań, wymieniając uwarunkowania: polityczne, prawne, gospodarcze, społeczne, przyrodnicze, wizerunkowe oraz sytuacje losowe (Parysek 2018). W odniesieniu do samorządów terytorialnych istotnego znaczenia nabierają: stabilność polityczna struktur wojewódzkich, powiatowych i gminnych władz samorządowych, stabilność gospodarcza i finansowa gmin oraz poziom współpracy gospodarczej w dziedzinie wykorzystania innowacji technologicznych dla wzrostu konkurencyjności, poziom aktywności i społeczny klimat rozwoju, procesy demograficzne, poziom świadomości ekologicznej społeczności lokalnej, poziom autonomii prawnej oraz korzystne regulacje prawa miejscowego, promocja gminy poprzez działania marketingowe oraz dbałość o atrakcyjny wizerunek przestrzeni publicznej, przewidywanie i unikanie zagrożeń zewnętrznych oraz zdarzeń losowych (zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego oraz samowystarczalności energetycznej, systemu wczesnego ostrzegania, elastycznego dostosowania strategii rozwoju gminy do zmiennego otoczenia).

E.W. Nowakowski akcentuje konieczność podejmowania działań zmierzających do rozwoju gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego, rozumianego jako poprawa wskaźników opisujących warunki jakości życia (dobrostanu) społeczności lokalnej, dotyczących zatrudnienia, inwestycji i wzrostu zaangażowanego kapitału, jak również wolności, bezpieczeństwa, czy większego udziału w podejmowanych decyzjach. Kluczowymi czynnikami dla rozwoju gospodarczego są kapitał ludzki i postęp techniczny, a impulsem jest zachęcanie przedsiębiorców do inwestycji. Chęć przyciągnięcia inwestorów,

którzy zapewnią pracę społeczności lokalnej, co przy większej ich liczbie spowoduje konkutowanie wyższymi płacami o dostępne zasoby siły roboczej, w konsekwencji zwiększy dochody samorządu z tytułu wpływów z podatku CIT oraz PIT (Nowakowski 2019).

Wyniki badań struktur demograficznych powiatów województwa zachodniopomorskiego w pespektywie lat 2016–2034, prowadzonych przez A. Sobczyka, wskazują na znaczne zmniejszenie liczby osób w wieku produkcyjnym, które stanowią podstawę dochodów każdej gminy, wpływając na jej rozwój ekonomiczny i społeczny. Na 21 istniejących powiatów w województwie zachodniopomorskim, jedynie powiat policki zawiera prognozę dodatniego wzrostu osób w wieku produkcyjnym (2,54%), co nie zmienia faktu, że w województwie tym do 2034 roku nastąpi w porównaniu do roku 2016 spadek osób w wieku produkcyjnym średnio o 3,66% (Sobczyk 2014). Prognozowana struktura demograficzna Polski, na którą składa się także alarmująco niski wskaźnik dzietności, nie napawa optymizmem.

Z kolei J. Śmiechowicz zwraca uwagę na potrzebę ograniczania kosztów działania administracji samorządowej poprzez lepsze wykorzystanie czasu pracy oraz zmniejszenie zatrudnienia, podnoszenie kwalifikacji i solidne przygotowanie merytoryczne pracowników administracyjnych. Istotną rolę w racjonalnym wykorzystaniu finansów samorządowych odgrywać może wspólna realizacja usług przez powierzenie ich jednostkom, które są lepiej przygotowane, by sprawniej i oszczędniej wykonać takie zadania, jak np.: całoroczne utrzymanie dróg, zieleni publicznej, zbiorowego transportu publicznego, dostawy wody, odprowadzenie ścieków, itp. (Śmiechowicz 2011).

Standaryzacja usług publicznych, zdaniem M. Poniatowicz, to jedna z głównych kwestii mających wpływ na ograniczenie kosztów realizacji zadań własnych gminy. Brak jest precyzyjnych standardów, rozumianych jako wzorce dla wybranych mierników czy wskaźników

realizacji usług, określających ich zakres, poziom oraz koszt. Szczególnie dotkliwy jest brak standardów usług związanych z najwyższymi wydatkami samorządowymi, gdzie należałoby poszukiwać optymalizacji kosztów. Do takich usług należą: oświata, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura, usługi komunalne, transport publiczny, ale również administracja samorządowa (Poniatowicz 2014).

R. Lisowska, badając czynniki rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, zauważa niewystarczającą aktywność władz samorządowych w regionach zmarginalizowanych. W gestii samorządu leżą różnorodne instrumenty wsparcia przedsiębiorczości, takie jak: opracowanie gospodarczej strategii rozwoju, uprawnienia regulacyjne w sferze zagospodarowania przestrzennego oraz lokalnego prawa podatkowego, tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej czy wsparcie instytucjonalno-organizacyjne, jak również instrumenty polityki dochodowej oraz wydatkowej (Lisowska 2010).

Na terenach zmarginalizowanych występują zazwyczaj gorsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej. R. Lisowska i J. Ropęga wymieniają najistotniejsze przyczyny upadku małych firm, zlokalizowanych na terenach zmarginalizowanych, którymi są:

- mniejsza liczba potencjalnych klientów (24,1%),
- brak wykwalifikowanych pracowników (18,7%),
- ograniczony dostęp do otoczenia biznesu (16,0%),
- brak wsparcia ze strony władz publicznych (12,8%) (Lisowska i Ropęga 2009).

Oczekiwane działania stymulujące rozwój przedsiębiorstw ze strony władz samorządowych na rzecz przedsiębiorców w obszarach zmarginalizowanych to zdaniem R. Lisowskiej:

- zachęcanie przedsiębiorców do współpracy (np. do tworzenia klastrów),

- pomoc w uzyskaniu dotacji unijnych,
- poprawa systemu informacji o możliwościach wsparcia przedsiębiorstw,
- poprawa konkurencyjności i innowacyjności regionu,
- pomoc w uzyskaniu wsparcia finansowego,
- prowadzenie działalności informacyjnej i doradczej,
- pomoc w nawiązywaniu kontaktów z kontrahentami zagranicznymi,
- promocja i przyciąganie inwestorów do regionu,
- poprawa atrakcyjności terenów, na których rozwijana jest działalność gospodarcza,
- pobudzanie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu,
- zwiększenie dostępu do otoczenia biznesu,
- poprawa infrastruktury technicznej,
- kreowanie przyjaznego klimatu do rozwoju działalności gospodarczej (Lisowska 2013).

W obecnej sytuacji geopolitycznej koncentrowanie działań władz samorządowych na zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, zdaniem A. Bitkowskiej i T. Chruściela, może korzystnie wpłynąć na rozwój przedsiębiorczości lokalnej (Bitkowska i Chruściel 2024).

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza gmin z obszarów problemowych Polski północno-zachodniej skłania do szeregu postulatów, których znaczenie potwierdzają także badania R. Lisowskiej, J. Ropęgi, M. Poniatowicz, J. Śmiechowicz, E.W. Nowakowskiego, A. Sobczyka, A. Bitkowskiej i T. Chruściela. Wybór strategii rozwoju gminy powinien uwzględniać perspektywiczny rozwój gospodarczy, oparty na: tworzeniu klimatu do

rozwoju działalności gospodarczej, dążeniu do samowystarczalności energetycznej, tworzeniu nowych miejsc pracy, wykorzystaniu istniejącego potencjału przyrodniczego, tworzeniu standardów jakości usług publicznych, ograniczaniu wydatków, partycypacji mieszkańców w podejmowaniu decyzji, tworzeniu dogodnych warunków życia dla młodej generacji mieszkańców.

Wyniki badań strategii rozwoju gmin powiatu szczecineckiego oraz gmin należących do powiatów przylegających terytorialnie do szczecineckiego powiatu potwierdzają brak spójnych dla danego obszaru konkretnych założeń strategicznych, wykorzystujących istniejący potencjał oraz szeroko zakrojoną współpracę na różnych szczeblach władz samorządowych, które wspólnie wypracowują najkorzystniejsze modele rozwoju gmin, oparte na oczekiwaniach mieszkańców.

Bibliografia

Piśmiennictwo:

- Bitkowska A, Chruściel T. (2024), *Rola samorządowych przedsiębiorstw komunalnych w Polsce w perspektywie zrównoważonego rozwoju i niezależności energetycznej*, [w:] E. Mreńca, S. Gawłowski (red.) *Gospodarka odpadami komunalnymi jako narzędzie walki ze zmianą klimatu. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Senackie, Warszawa.
- Kożuch B. (2015), *Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka*, [w:] B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.) *Instrumentarium zarządzania publicznego*, Difin, Warszawa.
- Lisowska R. (2010), *Kreowanie postaw przedsiębiorczych w regionach zmarginalizowanych przez władze samorządowe*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 47, 57–70.

- Lisowska R. (2010), *Wpływ warunków otoczenia na przyczyny upadku małych firm funkcjonujących w regionach zmarginalizowanych*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 50, 225–234.
- Lisowska R. (2011), *Wpływ małych i średnich przedsiębiorstw na rozwój regionów zmarginalizowanych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 255–264.
- Lisowska R. (2013), *Zarządzanie rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw w obszarach zmarginalizowanych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Lisowska R., Ropęga J. (2009), *Przyczyny upadku małych firm na terenach zmarginalizowanych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 39, 707–715.
- Nowakowski E.W. (2019), *Zadania jednostek samorządu terytorialnego i środki finansowe służące finansowaniu ich rozwoju*, [w:] M. Duczkowska-Piasecka, A. Tomczak (red.), *Administrowanie i zarządzanie jako funkcje publiczne – w oddziaływaniu na rozwój terytorialny*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Parysek J. (2018), *Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju*, „Studia KPZK”, t. 183, 37–56.
- Poniatowicz M. (2014), *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Sobczyk A. (2014), *Potencjał rozwojowy wybranych powiatów województwa zachodniopomorskiego a struktura demograficzna w perspektywie lat 2016–2034*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis”, *Oeconomica* 2014, 308(74)1, 85–92.
- Śmiechowicz J. (2011), *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesów decentralizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa.

Żuber E. (2016), *Walka o województwo środkowopomorskie – wczoraj i dziś*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych”, 20(2), 143–159.

Źródła internetowe:

Centrum Wsparcia Doradczego (2023), Lista gmin zagrożonych trwałą marginalizacją, programowanie 2021–2027, <https://cwd.info.pl/baza-wiedzy/lista-gmin-zagrozonych-trwala-marginalizacja-programowanie-2021-2027/>.

Gov.pl (2019), Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>.

M.P. 2012 poz. 252 (2012), Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wmp20120000252>.

Strategia rozwoju gminy Wapno 2021–2030 (2021), https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://wapno.pl/files/file_add/download/7_strategia-wapno-10062021n.pdf&ved=2ahUKEwips6Wxi62OAxWcExAIHapPGE-AQFnoECBcQAAQ&usg=AOvVaw35ef1NIVZML_HLL9dF6g9d.

Wikipedia (2024), Lista gmin w Polsce, https://pl.wikipedia.org/wiki/Lista_gmin_w_Polsce.

ROZDZIAŁ 7

Cooperation of the local government with local universities in the field of R&D

dr Joanna Nowicka

Angelius Silesius Academy of Applied Sciences in Walbrzych
Institute of Natural Science and Technology
ORCID: 0000-0002-2826-6244

Introduction

Local governments around the world face a variety of challenges that affect their functioning and ability to carry out public tasks. The 2011 European Union Report indicated that contemporary problems often transcend traditional administrative boundaries, making it difficult to address them effectively – building strategies to eliminate them and the consequences of implementing these strategies (Unia Europejska 2011). One of the main problems, aside from the lack of sufficient financial resources to carry out tasks, are the growing demands resulting from economic development and technology, among other things, a low-carbon economy. There is also the perception of local government as an extension of the central administration, which affects the level of insufficient civic involvement as confirmed by the Stefan Batory Foundation's 2022 Report (Gendźwiłł & Wiszejko-Wierzbicka 2022). The foundations of the functioning of local self-government units in Poland require renewal. As D. Pietrzyk points

out, “it’s time for the self-government of the 21st century”(Pietrzyk 2024). Various factors affect their functioning and their ability to carry out public tasks. The directions of proposed changes are manifold and concern both relationship between central and local authorities, as well as detailed solutions aimed at improving the performance of TSUs (territorial self-government units)” (Pietrzyk 2024).

Universities embedded in specific local environments have an impact on economic, social, cultural development and the labor market in the region. In addition to teaching activities related to education, they are active in science and research. They are struggling with problems such as demographic changes, devaluation of higher education as a guarantee of high wages, or declining interest in higher education in the face of the possibility of gainful employment. According to CSO data, in the 2023/2024 academic year there were 354 universities, of which 135 were public and 210 were private (GUS 2024). An analysis of the Polish Economic Institute’s 2023 report *Academia of Polish Cities II* allows us to note the number of small universities in smaller cities, e.g., Siedlce, Krosno, Walbrzych, which are strongly connected with the region, acting as local centers of human resources training and innovation for regional companies (Dębkowska et al. 2023).

Direct involvement of local governments in conducting their own R&D (research and development) is limited. In Poland, but also globally, R&D activity is carried out primarily by institutions of higher education and, most often, large companies. Outlays on R&D activities in 2023 performed in the government sector, which includes, among others, public administration institutions, amounted to only 0.03% of total expenditures. According to data from the Central Statistical Office (CSO) for 2022, outlays on R&D amounted to PLN 44.7 billion, of which the enterprise sector was responsible for PLN 29.5 billion and

higher education for PLN 14.3 billion, the government sector allocated PLN 863 billion for that purpose, which accounted for 1.9% of total R&D expenditures. Within the government sector, R&D activity is carried out mainly by research institutes, scientific institutes of the Polish Academy of Sciences, and other scientific units (GUS 2024). Local governments, therefore, analyzing the cited data are more likely to play a supporting role, cooperating with local universities, research institutes, and businesses to promote innovation and technological development in their area.

The author, using the literature analysis method and a survey conducted in November 2024, defined the research question, which was: "What are the main forms of cooperation between local universities and local governments in the area of R&D?".

As a result of the literature analysis and survey in November 2024, the author defined modern local government in the first section. The second section defines the R&D activities of universities and the possibility of cooperation with local government, while in the third section, the author presented the results of the survey conducted among local government officials and university employees, which allowed to formulate research conclusions and develop a model of cooperation. It also contains recommendations for increasing the effectiveness of the cooperation between universities and local government in the field of R&D.

Modern local government

The issue of local government is currently an important area of scientific research, involving political scientists, administrators, economists, lawyers, historians, and sociologists alike. The research

undertaken, often of an interdisciplinary nature, includes such issues as the organization and system, and history of the local government, the management of local regional development, social participation at the local level, the finances of local government, as well as the issue of local government elections (Piasecki & Baciak 2019).

According to K. Kociubiński, modern local self-government is closely linked to the idea of civil society, which constitutes its essence, and the principle of subsidiarity, which defines its position within the complex administrative structure of the state (Kociubiński 2017). It is worth recalling at this point that local self-government, and in particular at the level of the municipality, is a specific organization of the local community, in which residents, by definition of law, make up the civic community. T. Bąkowski points out that local self-government "is a form of self-government with compulsory membership, involving all persons residing in the territory of a specific territorial division of the state, consisting in the independent management of the local community's own affairs from government administration" (Bąkowski 2020, p. 9). In this view, local self-government is one of the forms of executive power, functioning under decentralized authority.

As S. Debski points out, "The local community has the rights to decide independently on many issues affecting it, and by virtue of the territory it occupies, the right to express itself on the directions of development of its local space" (Dębski 2014, p. 3). Local self-government is an institution, part of the democratic order, whose public tasks are a measure of the decentralization of administration, and for the socio-political reality, it is a basic element of self-determination by the community. Local government as a subject of cultural-civilizational life optimizes the interests of the general public, fusing tradition and socio-political challenges, and costing culture in terms of trust, loyalty, regional ties, individual and collective identity,

as well as supporting the solution of emerging social problems. The essence of local government is its vocation to carry out certain public tasks, and in this regard, independence from government administration, limited by the control powers of the government. Local government is a link between the plane of socio-political and economic activities in the process of democratization of cultural life.

The list of problems of local governments opens with the financial issue. I.M. Ładysz pointed out that the analysis of financial data for 2018–2022 leads to the conclusion that the financial situation of the local government unit in Poland has been deteriorating in recent years, which indicates the negative economic and social effects of COVID-19, the war of Ukraine and war migration, the energy crisis in 2022, spread unevenly. According to Ładysz (2023), future reforms of the equalization system should focus on enhancing its transparency and reducing arbitrariness, unpredictability, and poor decision-making regarding budget transfers. These expenditures, however, depend on specific tasks and conditions, such as population density, which is particularly relevant for municipalities and cities with county rights (Ładysz 2023).

I. Lipowicz points out that in the 21st century, local self-government has become a symbol of European civilization and, despite the differences between national models, contributed to a shared European heritage (Lipowicz 2019). M. Kalisiak-Mędelska emphasizes that local self-government, from the sociological point of view, expresses a certain collectivity linked by natural social ties, identifying its common interests. From the legal side, it is a kind of institution embedded in the environment of the applicable law. This aspect corresponds closely to the decentralization of public administration and the empowerment of local and regional communities, with emphasis on the extent of its independence from government administration. The political

dimension reflects the set of principles constituting the ideas of local government in light of a given political system, while the economic dimension treats local government as an entity responsible for providing public goods and services (Kalisiak-Mędelska 2015).

G. Herc lists three currents that try to explain the relationship between these two participants and creators of public life. The first is the current that opposes the self-government of the state, as a structure dependent on it. It is the state that is derivative of the municipality, and the scope of its affairs is inviolable. The affairs of the state if even performed by the municipality are treated as foreign. This concept is called naturalistic. Another concept of the so-called state assumes that the state is the sole sovereign and disposer of public power. The essence of self-government is the exercise of rights delegated by the state, self-government units have a public-law personality and, to a certain extent, have the right to administer themselves. The political concept does not seek the essence of self-government in legal solutions, but in political thought and the participation of the social factor, and the participation of the general public in the exercise of power (Herc 2023).

Trends that can be observed in the 21st century in Polish local governments include: the implementation of modern smart city technologies for traffic management, lighting, water and sewage management, green investments such as the development of green energy sources, low-emission transport, sustainable waste management, and the digitization of services for local governments such e-services, applications for comments, online consultation, and public participation.

In conclusion, the shape of local government in the 21st century may be the result of social and economic changes. In modern highly developed democratic countries, local self-government, as

J. Matwiejuk points out, is the basis of the system and an institution of relative independence, serving the decentralization of the state, operating by law and within the limits of national law (Matwiejuk 2014). Modern local governments have to face many dynamic changes, among others: digitization of public administration, the need to implement climate policies, energy transition, cooperation with business and science.

Research and development activities of the university

The scientific activity of the university includes scientific research, development work, and artistic creation in accordance with Article 4 p. 1 of the Law on Higher Education and Science, dated July 20, 2018 (Dz. U. 2018 poz. 1668). Research and development activity means creative activity involving scientific research or development work, undertaken in a systematic manner to increase the stock of knowledge and use the stock of knowledge to create new applications. While commercialization of the results of scientific research and development work, according to the Law and Higher Education, is the process by which these results are transferred to the economy for practical application and economic and social benefits (Dz. U. 2018 poz. 1668).

The modern university operates in an extremely networked and changing world, where openness and willingness to cooperate and develop are becoming key values (Kistryn 2022). Influenced by global trends, the university's educational environment and study atmosphere are changing, which significantly affects the student experience (Kozień 2021). In order to conduct research, a university needs adequate resources including cooperation with TSU. The prerequisites

for effective R&D activities are qualified personnel, but also access to modern research infrastructure, stable funding and effective cooperation with external entities such as public institutions, local governments, and businesses, which allows the implementation of research results in practice and the development of innovative solutions for the benefit of society and the economy. Based on an analysis of the literature on the subject, the author defined the main areas of cooperation with local government units, which are presented in Figure 1.

With R&D, the municipality needs operational research on quality of life, ecology, transportation, and the local economy, the county needs coordination research on education, health care, and inter-municipal transportation, and the province needs research on economic development, science, innovation, and infrastructure. Funding and joint investments result from the subsidy system, which causes local governments to often co-finance the development of universities, for example, by subsidizing new fields of study, laboratories, or campus operations. The creation of technology parks, innovation centers, or research campuses is a common form of cooperation.

Figure 1. Cooperation of universities with TSU – sample

Cooperation of the university with the local government		
Cooperation in research and innovation • Regional development strategies • Research projects for the region's needs • Technology transfer centers	Educational programs and human resources training for the region • Alignment of fields of study with the needs of the region • Organization of internships, placements for students • Internship and apprenticeship programs	Partnership in social projects • Cooperation in projects for the benefit of local communities • Joint events, such as "night of the scientists", science festivals, and other initiatives • Providing expert advice

Source: own study.

In practice, the canon of good practices in the area of cooperation between TSUs and local universities includes the Wrocław Research Center EIT+, co-financed by universities and the local government and aimed at supporting the development of new technologies. The center was established in 2006 as a joint initiative of Wrocław public universities, the municipality of Wrocław, and the Marshal's Office of the Lower Silesian Voivodship. The purpose of the center's activities is to integrate the scientific and research potential of the Lower Silesian academic community and to conduct scientific research that has direct applications in industry and everyday life. In 2017, 100% of the shares were owned by the State Treasury, which has influenced the further development of the center as part of the National Institute of Technology. Another result of the cooperation between Wrocław's local authorities and universities to date is the GEO-3EM research center under construction. The new infrastructure, which includes more than a dozen laboratories, will be used to conduct research and development work focused on areas of strategic importance to Lower Silesia, such as spatial mobility, natural and secondary raw materials, machinery and equipment manufacturing, and material processing (Wrocławskie Centrum Badań n.d.).

Another example of successful cooperation is the Łódź Special Economic Zone, which works closely with local authorities and stakeholders on new investments and workforce development. The aim of this cooperation is to create favorable conditions for investors and provide qualified personnel by aligning educational programs with labor market needs (Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna n.d.). Krakow Technology Park is a joint initiative of local government and universities to support startups and innovation. The park cooperates with local universities such as Jagiellonian University, AGH University of Science and Technology, integrating the academic and business

communities. It offers entrepreneurs infrastructure, consulting, and access to business and scientific networks, which fosters the development of innovative projects of the region (Krakowski Park Technologiczny n.d.). Collaboration between the University of Rzeszów and the Podkarpackie Marshal's Office for the implementation of projects related to the development of aviation and automation, implements joint initiatives that include scientific research, educational programs, and support for companies in the aviation industry, which contributes to the development of innovative technologies in the region (Uniwersytet Rzeszowski 2025).

In the case of small local governments, small regional universities cooperate with them to meet local needs and opportunities. As Bartosz Rydliński pointed out as early as 2022, Polish regional universities can be extremely important in developing thousands of Ukrainian students (Rydliński 2021). Mariusz Gadomski, on the other hand, in 2019 pointed out that cooperation between local government, academia, and entrepreneurship is a potential for many benefits for each party, but the most important goal of such activities is the dynamic development of a city or region. Cooperation can most often involve such areas as science, business, innovation, knowledge transfer, activities for sustainable development of the municipality or province, and universities, and the creation of new jobs. An important aspect of joint activities is the use of local potential in the areas that are the objects of cooperation (Gadomski 2019). In Table 1, the author presents an assessment in terms of advantages and disadvantages of the aforementioned cooperation.

Table 1. Advantages and disadvantages of scientific and research cooperation between universities and local government

University	Local Government
+ The local government can support the university financially, for example, by subsidizing infrastructure research projects, + Besides, by joining forces, institutions can carry out more and more interesting projects + Better integration with the labor market – adaptation of study programs to the real needs of the local labor market + Greater prestige and recognition of the university, visibility of the university, and its importance in the region + Easier implementation of field and implementation research – local government can facilitate university access to data – local government problems can be studied by researchers – access to data, infrastructure, and contacts with companies + Strengthening the role of the university as a knowledge center and academic experts can serve in an advisory capacity to the local government. That builds up the authority of the university - Power shifts may affect funding and cooperation priorities - Cooperation with public administration often involves complicated procedures - Conflicts of interest are possible and the expectations of the local government may not always coincide with the academic mission of the university - There is a danger that the university will become a tool for the political goals of the local government - Some projects especially long-term ones may be difficult to continue after a change in local authorities or priorities	- The university, through access to expert knowledge, can support the local government with analysis, expert or strategic advice - The university attracts students and faculty, which increases the potential of the intellectual community - Cooperation with the university fosters technology transfer and the creation of new businesses especially in the know-how sector, - The university itself (employees through scientific activity) can engage in revitalization projects - Raising the attractiveness of a city or region, working with a reputable university increases the prestige of the local government and can attract investors - The effectiveness of cooperation is often visible only after several years which can be problematic in short-term local government policy, universities may have divergent priorities in the relationship in the research undertaken – universities focus on theoretical research while local government expects practical solutions - Collaboration can be hampered by lengthy academic procedures such as those related to approving curricula or organizing research projects - Local government may expect specific development policies and the university may have other academic goals - Funding of university projects may strain local government budget

Source: own elaboration.

It should be noted that the issue of cooperation between local government and universities was studied, among others, by the research team consisting of E. Bogacz-Wojtanowska, P. Jedynak, S. Wrona and A. Pluszyńska. Their research focused on the collaboration between universities and the broader socio-economic environment, emphasizing the key role of universities in this process (Bogacz-Wojtanowska et al. 2020). J. Walczak conducted research on the positive image of universities and local government, which addressed the issues of the image of non-public higher education in the context of cooperation with local government (Walczak 2012). A. Lis studied the cooperation of universities with various entities. It is worth mentioning that many universities offer, among other things, consulting services for local governments for example, the Warsaw School of Economics offers commercial research and development work for administration and non-governmental organizations in topics related to local government (Lis 2019). As E. Zeman-Miszewska points out, the conservative approach to partnership cooperation concerns both municipal officials (fearing suspicion of corruption) and entrepreneurs and residents who assess the benefits of the cooperation. A weakness of such cooperation is the politicization of local governments, affecting decisions and actions (Zeman-Miszewska 2019).

Taking into account the body of literature, press reports, and her own research, the author developed an advanced SWOT analysis – scoring the indicated characteristics of the nature of modern local government and universities (Table 2).

Table 2. Advanced SWOT analysis with scoring for university and local government R&D cooperation

Strengths (S – strengths)	Rating (0-5)	Weaknesses (W – weaknesses)	Rating (0-5)
Local government supports the university financially (research projects, infrastructure)	5	Bureaucracy and complicated procedures	5
Greater prestige and recognition of the university	4	Possible conflicts of interest (different priorities of the university and local government)	5
Better integration into the labor market	5	Power shifts may affect funding and priorities	4
Access to data, infrastructure, contacts	4	Risk of politicization of universities	5
University as a center of knowledge and advice for local government	4	Sometimes the university focuses more on theory than practice	4
Cooperation enables more interesting projects	5	Lengthy academic procedures hinder cooperation	4
Cooperation fosters technology transfer and innovation	4	Long-term projects may be abandoned after a power shift	4
Ability to attract investors to the city	4	University funding may strain city budget	3
Revitalization and development of the city through the activity of scientists	3		
Sum of strengths	38	Sum of weaknesses	34

Source: own elaboration.

Based on the SWOT assessment of R&D cooperation for university-local government cooperation, the balance of experience to date is favorable (38 strengths versus 34 weaknesses). Taking into account

the challenges and contemporary problems faced by local authorities as well as the local university, the author proposed a set of strategies and actions that will result not only in moving to the next stage of advancement of their partnership, but also provide the opportunity to reap benefits in the form of operation of efficient problem-solving mechanisms (Table 3). Among other things, it requires a change in the funding model and simplification of cooperation procedures. Priority is given to innovative partnerships, protection of academic receivables, and digitization of cooperation.

Table 3. Strategies for university and local government cooperation

SO strategy of using strengths to exploit opportunities	WO strategy to minimize weaknesses to exploit opportunities
• Innovative partnership strategy (using expertise to develop smart cities and technology projects), • A strategy of academic and local government prestige (organization of joint conferences, debates) increasing the visibility of both institutions, • Long-term labor market adaptation strategy (co-creation of fields of study that respond to the realities of local employers),	• Digitization strategy for cooperation (introduction of digital tools to simplify administrative procedures), • Research commercialization strategy (Developing practical research projects),
ST strategy of using strengths to counter threats	SO strategy to minimize weaknesses and avoid threats
• Strategy of regional competence centers (establishment of joint research and local government institutes)	• Research and implementation of synergy strategy (the local government only co-funds applied projects), • Strategies for simplified bureaucracy (optimization of procedures for cooperation efficiency)

Source: own elaboration.

In terms of research and development activities, cooperation between universities and local governments has great potential,

especially in regional development, education, and innovation. However, both sides face challenges, such as bureaucracy, differences in goals and the need for long-term commitment. Creating a cooperation strategy based on dialogue and mutual benefit is key. Professor B. Kurdycka, Minister of Science and Higher Education, points out “we know that the creation of new centers and exhibitions requires good cooperation between originators and local government and various institutions” (Centrum Nauki Kopernik 2020). Professor M. Moniuszko pointed out during the Science and Art Festival that “the science and art festival is a show of unity and strength. We need this unity these days at every level. We as universities show once again that when it comes to sharing society, we are one big team” (UMB 2022).

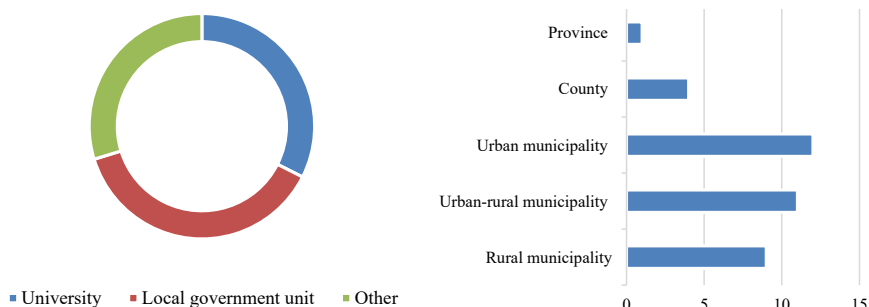
Cooperation of local sensitization with JST – research results

Results of the November 2024 survey of local government employees and university employees. The surveys were conducted in the traditional way, using a paper survey.

The purpose of the surveys was to learn about past experiences and expectations in terms of goals, paperwork, practices, awareness of benefits and existing barriers. Employees of local governments and universities with a minimum length of service of 3 years were invited to participate in the survey.

The metric, intended to describe the respondent profile, showed an equal representation of nonprofits, universities, or other entities. The highest number of responses came from local government units, particularly those in urban and urban-rural areas. The predominant professional group was composed of specialists and referents (Figure 2).

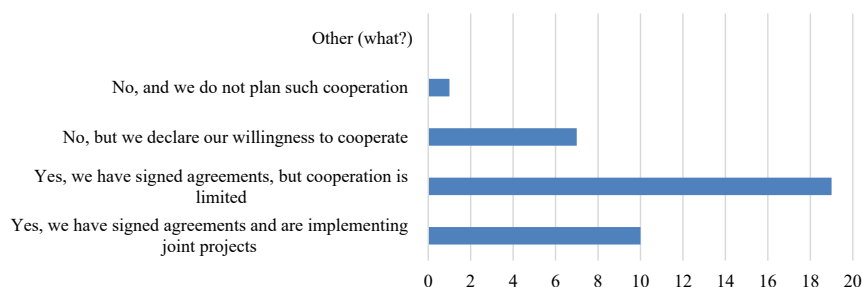
Figure 2. Distribution of responses on the type of institution where the respondent works



Source: own study.

The purpose of the question “Does the institution formally cooperate with universities” was to check the formalization of cooperation. The distribution of responses is presented in Figure 3. 19 respondents declare limited cooperation, and only 10 carry out joint projects, 7 institutions expressed a desire to establish cooperation, which indicates the potential for its development.

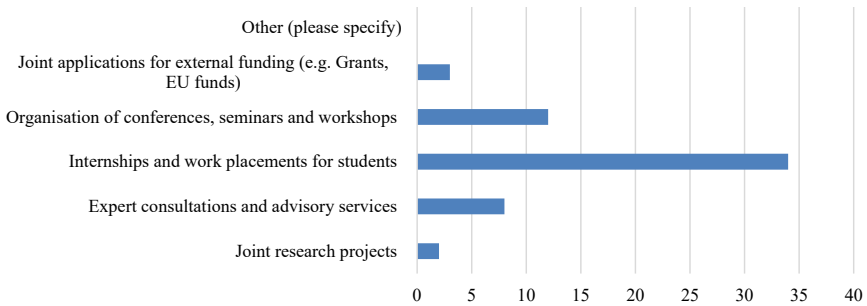
Figure 3. Distribution of responses “Does the institution formally collaborate with universities?”



Source: own study.

In the question, “What forms of collaboration are in place?” or “what forms of collaboration are most likely?” aimed at identifying popular forms of collaboration, respondents chose from a list of possibilities. Internships and apprenticeships are the most common form of collaboration, suggesting that developing students’ competencies is key. Joint research projects and applying for funds are the least popular, indicating barriers to more advanced forms of cooperation (Figure 4).

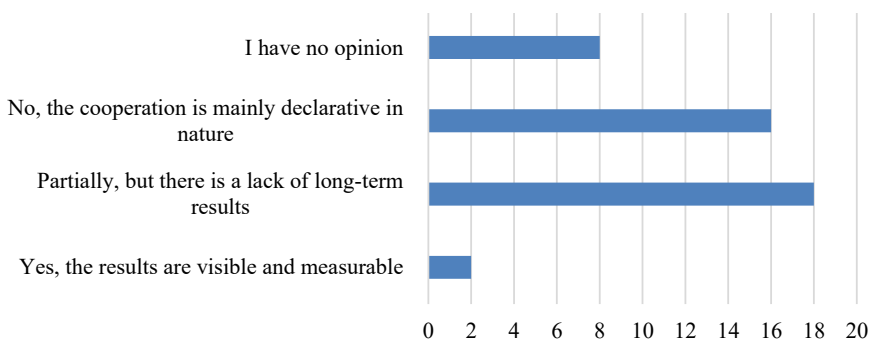
Figure 4. Distribution of responses to “What forms of cooperation are being implemented? or what forms of cooperation are most likely?”



Source: own study.

When asked about the effectiveness of cooperation (Figure 5), respondents most often indicated responses of “no long-term results”, which requires improvement of mechanisms for mini-monitoring of effects. Correspondents working in institutions declaring formal cooperation may more often notice its effects.

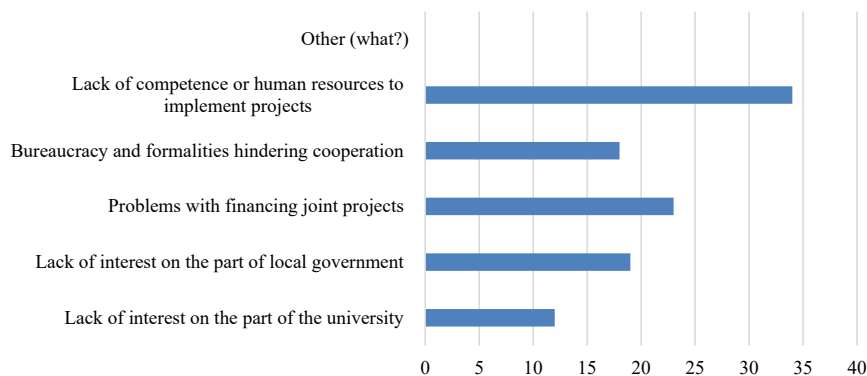
Figure 5. Distribution of responses to “Does university – local government cooperation translate into concrete results, e.g., implementation, development, policies?”



Source: own study.

The purpose of the next question, “What are the main barriers to effective scientific and research cooperation and implementation in local government?” was to identify obstacles to cooperation.

Figure 6. Distribution of responses to “What are the main barriers to effective research collaboration and implementation in local government?”

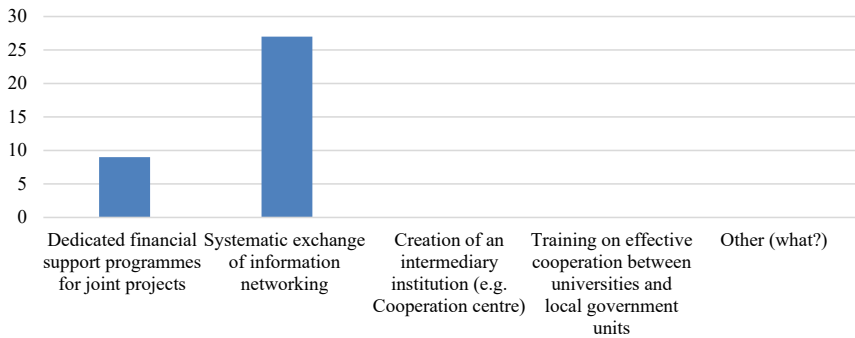


Source: own study.

Analyzing the answers provided by the respondents presented in Figure 6, the biggest barriers to efficient and effective cooperation between TSU and universities are: lack of competence or resources and problems with funding, bureaucracy is also an important factor, which indicates the need to simplify the procedures for cooperation between local government and universities.

In the question “Are there tools that could facilitate cooperation?”, the respondents were asked to identify the solutions needed to support cooperation (Figure 7). The most frequently cited was systematic exchange of information and the lack of dedicated intermediary institutions suggesting the need to create them.

Figure 7. Distribution of responses to “Are there tools that could facilitate cooperation?”

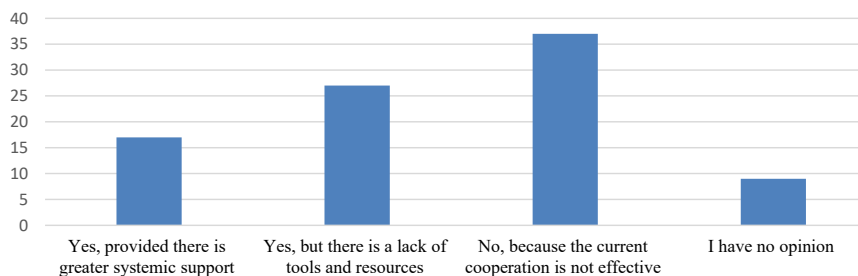


Source: own study.

In the question “In your opinion, is there a potential for the development of cooperation between the university and the local government?”, the respondents evaluated the future of cooperation, 27 respondents indicated a lack of tools and resources as an obstacle to the development of cooperation, 37 people believe that

the current cooperation is not effective, indicating a low level of satisfaction with current activities.

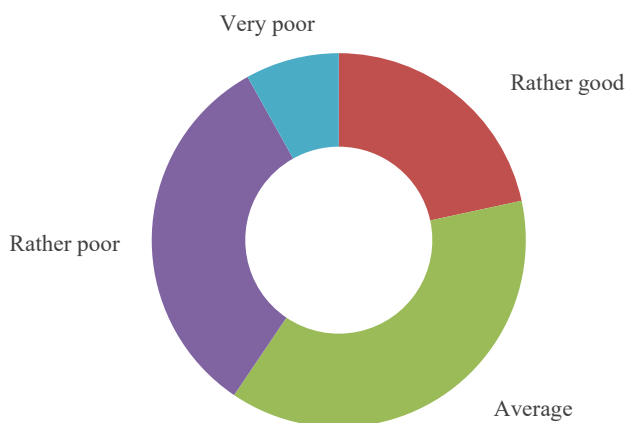
Figure 8. Distribution of responses to “In your opinion, is there potential to develop cooperation between the university and the local government?”



Source: own study.

The purpose of the next question “How do you assess the overall level of cooperation between the university and local government?” was to assess satisfaction with the existing cooperation, the majority rated it as “average” or “rather poor”, only 8 people considered it “rather good”, which indicates a great potential for improvement (Figure 9).

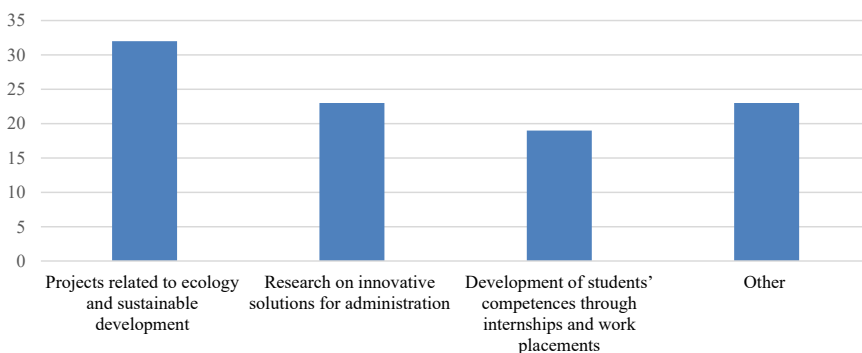
Figure 9. Distribution of responses to “How would you rate the overall level of cooperation between the university and the local government?”



Source: own study.

The purpose of the question “What areas of cooperation should urban and regional policy cooperation develop?” was to determine the priorities for cooperation (Figure 10). According to the respondents, projects related to ecology and sustainability are the most frequently indicated area. Innovation research and the development of student competencies are also important.

Figure 10. Distribution of responses to “What areas of cooperation should urban and regional policy cooperation be developed?”



Source: own study.

The study found that formalization of cooperation is key, and institutions that have agreements are more likely to achieve measurable results. The biggest barriers are competence and funding, suggesting the need for systemic support. The development of cooperation in the area of ecology and internships for students is seen as key. Evaluation of cooperation indicates the need for simplified procedures and better communication tools. Good ideas include the creation of an intermediary institution between universities and TSUs.

Based on the research, the author defined a model for R&D cooperation between local governments and universities using the Canvas model, which is presented in Figure 11.

Figure 11. R&D cooperation model between universities and local government

Key partners	Key activities	Value proposition	Relations with partners	Customer segments
• Universities and colleges • Units of local self-government • Other entities	• Organization of internships and placements for students • Organization of conferences, seminars, and workshops	For universities: • Integration with the labor market and the region • Recognition and prestige	• Formal cooperation – contracts and long-term projects • Partial cooperation	• Students and graduates • Researchers • Local Government
	Key resources • Intellectual capital • Access to infrastructure • Networking	For the local government: • Access to expertise • Increase of the attractiveness of the region • Access and Implementation of Innovative Solutions	Distribution channels • Networking • Conferences and industry events	
Cost structure • Administrative costs • Cost of organizing events • Salaries		Revenue structure • Funding projects with grants and subsidies • Local government funds for cooperation development • Partners' own funds		

Source: own study.

The model developed is based on cooperation between universities and local government units, they create an ecosystem to support the development of students and the region. The model is mostly funded by the partners' own resources, as well as by grants and project grants. Key activities focus on organizing internships and apprenticeships, conferences and workshops, which increases the integration of universities with the labor market and enhances the attractiveness of the region through access to expertise and innovative solutions.

Important resources include intellectual capital, infrastructure and networking, while the value distribution is mainly realized through networking and industry events.

In order to increase the effectiveness of cooperation, it is worth expanding the cooperation network, for example, by including enterprises or other institutions, which, by joining partnerships, mean the expansion of infrastructure, cooperation networks, and feasible projects. Other ways to improve operational cooperation include the implementation of online platforms for cooperation management, increasing the flexibility of forms of cooperation, building long-term financing strategies, and introducing a system of continuous monitoring and evaluation of effects. The implementation of these solutions will increase the effectiveness of cooperation, accelerate the exchange of knowledge, and allow for better alignment of activities with the needs of the labor market and the region.

Summary

Modern local government has a key role in managing local communities, adapting to new creeds and dynamic changes. Its effectiveness depends on innovative solutions, effective financial management, and active cooperation with residents and other entities. At the municipal level, joint R&D activities of universities and local government can focus on applied research and practical solutions to everyday problems, while at the county level, interdisciplinary research has a *raison d'être*, at the provincial level, strategic and innovative research shapes the long-term development of the region.

Although local governments in Poland do not conduct their own research and development activities on a large scale, they actively

participate in initiatives that support R&D through cooperation with other entities and the creation of conditions conducive to innovation in the region. An example of such cooperation is the gov_LAB program, implemented by the Polish Agency for Enterprise Development (PARP), which aims to provide local government administration with the knowledge and skills to design innovative services or programs for entrepreneurs (PARP 2013).

Universities have a key role in the development of local communities, acting on many levels, including providing knowledge and modern technological solutions. They prepare local youth and cadres for the labor market, strengthen their competencies and qualifications, support them in building and implementing regional development strategies, developing analyses for the benefit of local government. Conducted research in the field of cooperation between local government and universities confirms the potential of cooperation pointing to the description of cases and functions performed by it to the full extent.

It should be noted that in countries with developed cooperation between local governments and universities, such as the United States, the United Kingdom, Germany, Scandinavia, the Netherlands, and Japan, there are key elements of success. For example, Kyoto University works with local authorities in environmental protection and smart city technology development, in the Netherlands, Eindhoven University of Technology works in close cooperation with the city of Eindhoven and industry in Brainport initiatives, which is recognized as a European leader in innovation, the university in Munich cooperates with the Bavarian authorities in the development of public transport and technology, the University of Manchester works with the city authorities in the implementation of sustainable practices policies, and the University of Pittsburgh works with the local government in the revitalization of brownfield sites.

In view of the analysis carried out, it should be noted that the results of the report *Cooperation of science and business* are therefore still valid. From *Experience and good practices of selected projects under the Operational Program Innovative Economy 2007–2013*, prepared on behalf of PARP, it follows that in Poland, as in other EU member states, the development and absorption of innovation is one of the pillars of the knowledge-based economy and a fundamental element of the socio-economic cohesion policy. The final effect in the form of creation, implementation and application of innovations on the market depends on good preparation, willingness to cooperate, and the activity of universities or research institutes (PARP 2013, p. 6).

Universities, especially in the area of social sciences, administrative economics, can conduct research on the effectiveness, transparency, and efficiency of, for example, budget transfers at their level. They can help develop methodologies and tools for determining the spending needs of local governments in greater detail. They can create new indicators that take into account specific conditions, such as population density, local infrastructure tasks. In partnership with local governments and other stakeholders, universities can act as facilitators in debates on systemic change, organizing conferences or panel discussions where local governments and the government could exchange experiences and ideas. Through education and study programs, universities can educate specialists who will respond to the needs of local governments.

Bibliography

Bąkowski T. (2020), *Samorząd terytorialny jako użyteczny element ustrojowy państwa z punktu widzenia interesu jednostki*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 1(45), 9–19.

- Bogacz-Wojtanowska E., Jedynak P., Wrona S., Pluszyńska A. (2020), *Action research w kształtowaniu współpracy uczelni z interesariuszami. Korzyści, szanse i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Centrum Nauki Kopernik (2020), *Interaction – Integration*, <https://www.kopernik.org.pl/en/special-projects/interaction-integration>, access: 10.02.2025.
- Dębski S.S. (2014), *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz.
- Gadomski M. (2019), *Samorząd, wyższe uczelnie i biznes. Współpraca na rzecz dynamicznego rozwoju regionów*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/praca/samorzad-wyzsze-uczelnie-i-biznes-wspolpraca-na-rzecz-dynamicznego-rozwoju-regionow,122329.html?mp=promo>, access: 10.02.2025.
- Gendźwił A., Wiszejko-Wierzbicka D. (2022), *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RAPORT_Polki.i.Polacy.o.samorzadnosci.pdf, access: 10.02.2025.
- GUS (2024), *Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2023/2024. Informacje sygnałne z dnia 17.06.2024 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-w-roku-akademickim-20232024%2C8%2C10.html>, access: 02.09.2025.
- Herc G. (2013), *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne*, [in:] M. Chmaj (Ed.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Kalisiak-Mędelska M. (2015), *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

- Kistryn S. (2021), *Przyszłością uczelni są międzynarodowe sieci uniwersyteckie*, Perspektywy, https://perspektywy.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5819&catid=147&Itemid=119, access: 10.02.2025.
- Kociubiński K. (2017), *Samorząd Terytorialny – społeczeństwo obywatelskie – zasada subsydiarności. Wzajemne implikacje*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne”, 2017(1), 37–50.
- Kozień A. (2021), *Administracyjno-prawna problematyka współpracy uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Krakowski Park Technologiczny (n.d.), <https://www.kpt.krakow.pl/>, access: 10.02.2025.
- Lipowicz I. (2019), *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Lis A. (2019), *Modele współpracy uniwersytetów z organizacjami pozarządowymi (NGO)*, [in:] M. Banaś, F. Czech, M. Kołaczek, *Współpraca uczelni wyższych i organizacji pozarządowych jako animatorów społeczeństwa obywatelskiego z wykorzystaniem potencjału dziedzictwa kulturowego*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków, 53–71.
- Ładysz I.M. (2023), *Wybrane współczesne problemy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2018–2022*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 17(2), 123–143.
- Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna (n.d.), <https://sse.lodz.pl/o-nas/>, access: 10.02.2025.
- Matwiejuk J. (2014), *Samorząd terytorialny w Polsce*, [in:] M. Perkowski, J. Szymański, M. Zdanowicz (Eds.), *Człowiek i prawo międzynarodowe. Księga dedykowana Profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu*, Białystok, 313–338.

- Piasecki A.K., Baciak P. (2019), *Wprowadzenie*, [in:] A.K. Piasecki, P. Baciak (Eds.), *Samorząd terytorialny we współczesnej Polsce – dorobek i perspektywy*, Wydawnictwo AHE, Łódź, 5–9.
- Pietrzyk D. (2024), *Czas na samorząd XXI w.*, „Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/perlysamorządu/artykuly/9438216,czas-na-samorząd-xxi-w.html>, access: 10.02.2025.
- Dębkowska K., Kłosiewicz-Górecka U., Szymańska A., Wejt-Knyżewska A., Zybertowicz, K. (2023), *Akademickość polskich miast (II)*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- PARP (2013), *Raport Współpraca nauki i biznesu. Doświadczenia i dobre praktyki wybranych projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, Warszawa.
- PARP (2019), *Gov_LAB – program edukacyjny dla jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.parp.gov.pl/component/grants/grants/gov-lab-program-edukacyjny-dla-jednostek-samorządu-terytorialnego>, access: 03.09.2025.
- Rydliński B. (2021), *Nauka w służbie milionów*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/publicystyka/art36048931-bartosz-rydliński-nauka-w-służbie-milionów>, access: 10.02.2025.
- Uniwersytet Rzeszowski (2025), *Uniwersytet Rzeszowski przystąpił do Podkarpackiej Rady Rektorów Szkół Wyższych*, <https://www.ur.edu.pl/pl/uniwersytet/aktualnosci/podpisanie-deklaracji-przystapienia-do-podkarpackiej-rady-rektorow-szkol-wyzszych>, access: 10.02.2025.
- UMB (2022), *Blisko 550 wydarzeń przygotowały podlaskie uczelnie w ramach tegorocznej edycji Festiwalu Nauki i Sztuk*, Uniwersytet Medyczny w Białymstoku, https://www.umb.edu.pl/aktualnosci/25256%2CBlisko_550_wydarzen_przygotowaly_podlaskie_uczelnie_w_ramach_tegorocznej_edycji_Festiwalu_Nauki_i_Sztuki, access: 10.02.2025.

- Unia Europejska (2011), *Miasta przyszłości, Wyzwania, wizje, perspektywy*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pl.pdf, access: 10.02.2025.
- Dz. U. 2018 poz. 1668 (2018), *Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001668>, access: 10.02.2025.
- Walczak J. (2012), *Pozytywny wizerunek uczelni i samorządu lokalnego – wspólna sprawa*, [in:] W. Wiśniowski (Ed.), *Marketing instytucji naukowych i badawczych 4*, Research for Future, 419–440.
- Wrocławskie Centrum Badań (n.d.), <http://www.nowa.eitplus.pl/szukaj/R&D/>, access: 10.02.2025.
- Zeman-Miszewska E. (2019), *Współpraca samorządów terytorialnych z innymi podmiotami w procesie świadczenia usług publicznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego”, nr 378, 99–110.

ROZDZIAŁ 8

Zarządzanie projektami w jednostkach samorządu terytorialnego w odpowiedzi na wyzwania współczesności

dr Bogumiła Ropińska

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszcy

ORCID: 0000-0001-8840-5608

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce, takie jak gminy, powiaty i województwa, stoją obecnie przed wieloma wyzwaniami związanymi z dynamicznymi zmianami gospodarczymi, społecznymi, technologicznymi oraz środowiskowymi. Współczesne problemy wymagają od samorządów innowacyjnego podejścia i elastyczności w działaniu, a także efektywnego zarządzania zasobami. Złożoność problemów społecznych, rosnące oczekiwania mieszkańców, presja związana z ochroną środowiska oraz potrzeba efektywnego wykorzystania funduszy publicznych i unijnych sprawiają, że tradycyjne metody zarządzania coraz częściej okazują się niewystarczające. W tym kontekście zarządzanie projektami i zarządzanie projektowe jawią się jako odpowiedź na te wyzwania, pozwalając JST na skuteczne planowanie, realizację oraz ewaluację działań mających kluczowe znaczenie dla rozwoju lokalnych społeczności.

Zarządzanie projektowe, jako systemowe podejście do realizacji konkretnych przedsięwzięć, pozwala na lepsze dostosowanie działań do zmieniających się warunków oraz na bardziej precyzyjne osiągnięcie założonych celów. Dzięki zastosowaniu metod zarządzania projektami JST mogą nie tylko zwiększyć efektywność swoich działań, ale również poprawić jakość usług publicznych oraz wzmocnić relacje z interesariuszami.

Zmiany demograficzne jako jeden z głównych problemów w zarządzaniu w jednostkach samorządu terytorialnego

Głównym problemem w tym zakresie jest starzenie się społeczeństwa. Europa, jako najstarszy demograficznie kontynent, doświadcza zarówno wzrostu liczby osób w wieku 65+, jak i grupy 80+. W 2050 r. odsetek osób w wieku 80+ w Unii Europejskiej wzrośnie do 10,9%, a w 2080 osiągnie 12,3%. Taka dynamika niesie ze sobą poważne wyzwania społeczno-ekonomiczne, takie jak dostosowanie systemów opieki zdrowotnej i społecznej (Baranowska 2017, ss. 58–59). W wielu regionach w Polsce rośnie odsetek osób starszych, co wiąże się z koniecznością dostosowania usług publicznych, np. opieki zdrowotnej, transportu i infrastruktury, aby lepiej odpowiadały na potrzeby seniorów. Zakres działań JST w obliczu starzejącego się społeczeństwa trafnie zdefiniowała Zrałek (2016) jako:

1. Zapewnienie opieki społecznej i zdrowotnej dla osób starszych, włączając w to dostęp do specjalistycznych usług medycznych oraz opieki długoterminowej.
2. Dostosowanie infrastruktury miejskiej do potrzeb seniorów, np. poprzez poprawę dostępności komunikacji publicznej, dostosowanie przestrzeni publicznych oraz mieszkań.

3. Rozwój tzw. srebrnej gospodarki, wspierającej inicjatywy ukierunkowane na potrzeby osób starszych.
4. Zwalczanie wykluczenia cyfrowego, które utrudnia seniorom dostęp do informacji i nowoczesnych usług.

Polityka demograficzna polskich jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie starzenia się społeczeństwa, obejmuje konkretne projekty i inicjatywy mające na celu wsparcie seniorów, poprawę jakości ich życia, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz promowanie aktywnego starzenia się. Do popularnych działań należy zaliczyć „Miejsca aktywności seniorów”, czyli tworzenie lokalnych punktów aktywności dla seniorów, gdzie mogą uczestniczyć w zajęciach edukacyjnych, kulturalnych, warsztatach czy spotkaniach towarzyskich. Przykładem może być Warszawa, gdzie takie placówki funkcjonują w kilku dzielnicach, zapewniając warsztaty tematyczne, spotkania z ekspertami czy zajęcia sportowe. W wielu gminach działają domy i kluby seniora, które organizują zajęcia aktywizujące, takie jak nauka języków obcych, zajęcia artystyczne, gimnastyka czy nordic walking. Do ich powstania przyczynił się program rządowy „Senior+”, współfinansujący samorządowe projekty. Istotnym wsparciem jest projekt „Teleopieka dla Seniorów”. System teleopieki jest jednym z kluczowych elementów wspierających niezależność osób starszych, umożliwia monitoring zdrowia seniorów oraz szybkie wezwanie pomocy w nagłych przypadkach. Zadania takie realizują m.in. Gdynia oraz Szczecin – w ramach programu teleopieki seniorzy powyżej 70. roku życia otrzymują bransoletki lub urządzenia umożliwiające kontakt z centrum teleopieki, zdalny monitoring zdrowia oraz szybki dostęp do służb ratunkowych w razie potrzeby (Mops Gdynia 2024; Centrum Usług Społecznych w Szczecinie 2024). Ważne wsparcie stanowią Karty Seniora. Karty te oferują seniorom

zniżki na produkty i usługi w określonych miejscach, takich jak apteki, kawiarnie, ośrodki rekreacyjne, kina czy teatry. Projekty takie wdrożyły duże miasta, jak np. Warszawa – warszawska Karta Seniora zapewnia zniżki na zajęcia kulturalne, sportowe oraz na korzystanie z różnych instytucji miejskich (Warszawa 19115 2025). Z kolei przykładem mniejszego ośrodka jest Czersk – czerska Karta Seniora oferuje zniżki na towary i usługi lokalnych przedsiębiorców (Czersk.pl 2025).

Równie istotnym wyzwaniem dla JST są migracje i depopulacja. Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce podejmują różnorodne działania, aby przeciwdziałać migracji i depopulacji swoich regionów, szczególnie w obszarach wiejskich i małych miastach, które często borykają się z problemem odpływu młodych ludzi do większych miast lub za granicę. Wiele gmin stara się przyciągnąć młode rodziny, oferując im preferencyjne kredyty mieszkaniowe lub wynajem mieszkań komunalnych na korzystnych warunkach. Za przykład może posłużyć Dąbrowa Górnicza z programem „Polityka mieszkaniowa gminy Dąbrowa Górnicza na lata 2018–2027”, który stanowi kompleksowe podejście do mieszkalnictwa, obejmujące wszystkie grupy mieszkańców oraz sektor prywatny. Jednym z kluczowych elementów jest wdrożenie Społecznej Agencji Najmu (SAN), która dzierżawi mieszkania od właścicieli i udostępnia je osobom niemogącym wynająć lokalu na rynku. Najemcy mogą ubiegać się o dopłaty w ramach programu „Mieszkanie na Start” (Nowak i Muzioł-Węclawowicz 2023).

Do cennych inicjatyw samorządowych należy wsparcie dla lokalnej przedsiębiorczości, które ma na celu tworzenie miejsc pracy i rozwijanie lokalnej gospodarki, co zachęca mieszkańców do pozostania. Projekty takie, często przy wsparciu funduszy unijnych, realizowane są w samorządach takich jak Słupsk (Inkubator Przedsiębiorczości, który oferuje młodym przedsiębiorcom biura, doradztwo i szkolenia, aby ułatwić im rozpoczęcie działalności gospodarczej) (Stowarzyszenie

Słupski Inkubator Przedsiębiorczości b.d.) czy Chojnice (Centrum Edukacyjno-Wdrożeniowe, w którym znajdują miejsce na działalność gospodarczą startupy, odbywają się nieodpłatne szkolenia i spotkania biznesowe) (CEW Chojnice 2025).

Duże znaczenie dla zatrzymania młodych ludzi ma dostęp do infrastruktury opieki nad dziećmi. Wiele gmin, aby przyciągnąć młode rodziny, inwestuje w żłobki, przedszkola oraz placówki edukacyjne, co wpływa na poprawę warunków życia i ułatwia łączenie pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci. Gmina Rybno zainwestowała w tworzenie nowych miejsc w żłobkach i przedszkolach oraz dofinansowanie placówek opieki nad dziećmi, co ma na celu poprawę jakości życia młodych rodzin; podobnie miasto Żyrardów zrealizowało projekt „Żłobek dla każdego dziecka”, oferujący miejsca w żłobkach na korzystnych warunkach, aby zachęcić młodych rodziców do pozostania w mieście (Gmina Rybno 2025). W podobnym zakresie takie przedsięwzięcia realizowało wiele gmin – sprzyjał temu program rządowy „Maluch+” obecnie program „Aktywny Maluch”. Samorządy, realizując takie projekty, odpowiadają na wyzwania demograficzne dotyczące zarówno dużych, jak i mniejszych ośrodków. Otwartym pozostaje pytanie, czy dostępne środki finansowe i konieczność rozdzielania ich na inwestycje i cele społeczne pozwolą skutecznie rozwiązywać problemy demograficzne w przyszłości?

Zmiany klimatyczne i ochrona środowiska

Wzrost częstotliwości ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak powódzie, susze czy burze, wymaga od samorządów inwestycji w infrastrukturę odporną na zmiany klimatu oraz rozwój systemów zarządzania kryzysowego. JST muszą realizować politykę

zrównoważonego rozwoju, obejmującą m.in. gospodarkę wodną, zarządzanie odpadami i ochronę terenów zielonych. Ochrona środowiska wymaga działań promujących świadomość ekologiczną oraz inwestycji w transport publiczny i infrastrukturę dla pojazdów elektrycznych. Podmioty samorządowe mogą podejmować szereg konkretnych projektów, które pomogą adaptować społeczności lokalne do zmian klimatycznych i zmniejszyć ryzyko związane z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi.

Odpowiadając na te wyzwania, miasta realizują różnego rodzaju projekty, np. montaż zielonych dachów i ścian na budynkach publicznych oraz zachęcanie prywatnych właścicieli do korzystania z tego rozwiązania. Zielone dachy i ściany zmniejszają efekt miejskiej wyspy ciepła, poprawiają jakość powietrza, izolują budynki termicznie i zatrzymują wodę deszczową. Warszawa i Kraków oferują dofinansowania do projektów zielonych dachów i ogrodów pionowych, aby zwiększyć ilość zieleni w przestrzeni miejskiej (Budżet Obywatelski 2024). Innym przykładem projektu środowiskowego może być budowa zbiorników retencyjnych w parkach i na terenach miejskich lub instalacja systemów do gromadzenia wody deszczowej na budynkach publicznych. Systemy te pomagają zapobiegać lokalnym powodziom, magazynują wodę na czas suszy i zmniejszają obciążenie kanalizacji deszczowej. Gdańsk stworzył park retencyjny „Wileńska”, który gromadzi wodę deszczową i wykorzystuje ją do podlewania zieleni, a także zabezpiecza przed powodzią (Gdańsk.pl 2024). Zadania te są kosztochłonne i mniejsze samorządy mogą mieć problemy finansowe z ich realizacją – dużym wsparciem w tym przypadku mogą być środki oferowane przez fundusze UE, które w dużym stopniu skierowane są na przedsięwzięcia środowiskowe. Dotacje z unijnego budżetu na

lata 2021–2027 są wskazywane jako kluczowy element wsparcia dla JST w realizacji polityk klimatycznych i środowiskowych. Ich efektywne wykorzystanie wymaga jednak innowacyjnego podejścia oraz zaangażowania społeczności lokalnych. JST muszą stawić czoła wyzwaniom związanym z przechodzeniem na zieloną gospodarkę, szczególnie w kontekście transformacji energetycznej (Ślusarczyk 2021, ss. 23–32). Umiejętność zarządzania projektowego w przypadku dofinansowania unijnego jest kluczowa.

Cyfryzacja i innowacje technologiczne

Jednostki samorządowe muszą dostosowywać swoje usługi do nowych technologii, rozwijając e-administrację oraz wdrażając narzędzia ułatwiające komunikację i załatwianie spraw urzędowych online. Implementacja nowoczesnych technologii w administracji publicznej, rozwój e-usług czy adaptacja do zmieniającego się środowiska technologicznego to zadania, które wymagają odpowiedniego podejścia, zasobów i kompetencji. W przypadku JST cyfryzacja obejmuje szereg obszarów, takich jak e-administracja, e-usługi dla obywateli, digitalizacja dokumentów, a także implementacja nowych rozwiązań w zakresie zarządzania miastem i gminą. W wielu mniej rozwiniętych regionach brak dostępu do szerokopasmowego Internetu, a także słaba infrastruktura IT stanowią poważne bariery w rozwoju e-usług. Samorządy muszą zainwestować w rozbudowę sieci telekomunikacyjnych, aby umożliwić wszystkim mieszkańcom dostęp do cyfrowych usług. Problem stanowi brak kompetencji cyfrowych wśród pracowników administracji. Wdrożenie narzędzi cyfrowych w JST wymaga nie tylko inwestycji technologicznych,

ale także zmiany podejścia do zarządzania, współpracy między jednostkami oraz rozwijania kompetencji cyfrowych kadr (Kańduła i Przybylska 2020, ss. 518–520).

Aby efektywnie wdrażać technologie cyfrowe, pracownicy JST muszą posiadać odpowiednie umiejętności. Niestety, w wielu przypadkach występuje luka kompetencyjna, co utrudnia wdrażanie i zarządzanie nowymi systemami. Technologie cyfrowe i ich zastosowania przekształcają całe dziedziny ludzkiej działalności. Rozprzestrzeniają się na świecie szybciej niż poprzednie fale innowacji technologicznych i wywierają znaczący wpływ na życie społeczne, edukację i gospodarkę. Jednak ich dynamiczny rozwój pociąga za sobą ryzyko pogłębiania wykluczenia cyfrowego oraz nierówności społecznych (Żmija i in. 2021, ss. 15–28). Wzrost liczby usług cyfrowych skutkuje także nowymi wyzwaniami związanymi z ochroną danych osobowych oraz zagrożeniem cyberatakami. JST muszą zainwestować w odpowiednie zabezpieczenia systemów IT, aby chronić dane osobowe obywateli i zapewnić ciągłość pracy administracji. Wyzwaniem są „inteligentne miasta”, w ramach których JST mogą wprowadzać technologie inteligentne, poprawiające jakość życia mieszkańców i optymalizujące zarządzanie miastem, np. w zakresie monitoringu ruchu drogowego, zarządzania energią czy nadzoru nad jakością powietrza. Wiąże się to z ukierunkowaniem zasobów finansowych na te cele, co przy bardzo ograniczonych środkach stanowi dużą barierę, zwłaszcza dla mniej zasobnych samorządów. Z dostępnych analiz Ministerstwa Cyfryzacji (Gov. pl 2023) wynika, że przede wszystkim z tych powodów projekty w zakresie innowacji technologicznych realizowane są przez duże miasta – za przykład może posłużyć wrocławski projekt „Smart City”, obejmujący szeroki wachlarz innowacji miejskich, które usprawniają funkcjonowanie miasta dzięki technologii. W ramach

projektu w mieście wdrożono m.in. system inteligentnego zarządzania ruchem, inteligentne oświetlenie uliczne dostosowujące jasność do natężenia ruchu, systemy monitorujące jakość powietrza i przekazujące mieszkańcom informacje w czasie rzeczywistym. Dzięki stronie internetowej Wrocław.pl mieszkańcy są na bieżąco z etapami realizacji projektu, a także mogą zgłaszać własne inicjatywy (Wrocław.pl 2025). Podobnie działa Platforma Smart City w Gdańsku, która jest wielofunkcyjną platformą cyfrową, łączącą różne usługi miejskie w jednym miejscu (Zabłotny 2017). Projekt ma na celu ułatwienie mieszkańcom dostępu do informacji oraz zwiększenie efektywności zarządzania miastem. Jednym z jego kluczowych elementów jest moduł zgłaszania problemów miejskich, umożliwiający mieszkańcom informowanie o awariach, potrzebach remontowych czy innych nieprawidłowościach. Projekt obejmuje również inteligentny system zarządzania odpadami, co przyczynia się do bardziej efektywnego i ekologicznego funkcjonowania miasta.

Ciekawe rozwiązania oferuje projekt „Inteligentne wiaty przystankowe” w Warszawie, w ramach którego uruchomiono projekt inteligentnych przystanków wyposażonych w ekrany informacyjne z rozkładem jazdy na żywo, a także dostępem do Wi-Fi i ładowarki USB. Przyjaznym rozwiązaniem dla środowiska są panele słoneczne, które dostarczają energię do oświetlenia przystanków (Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie 2025).

Według Winkowskiej (2021, ss. 207–213) większe JST są w stanie lepiej reagować na potrzeby technologiczne i innowacyjne ze względu na rozwiniętą strukturę zarządzania i dostęp do funduszy zewnętrznych, np. unijnych. Mniejsze jednostki często napotykają na bariery związane z brakiem wykwalifikowanego personelu oraz trudnościami finansowymi.

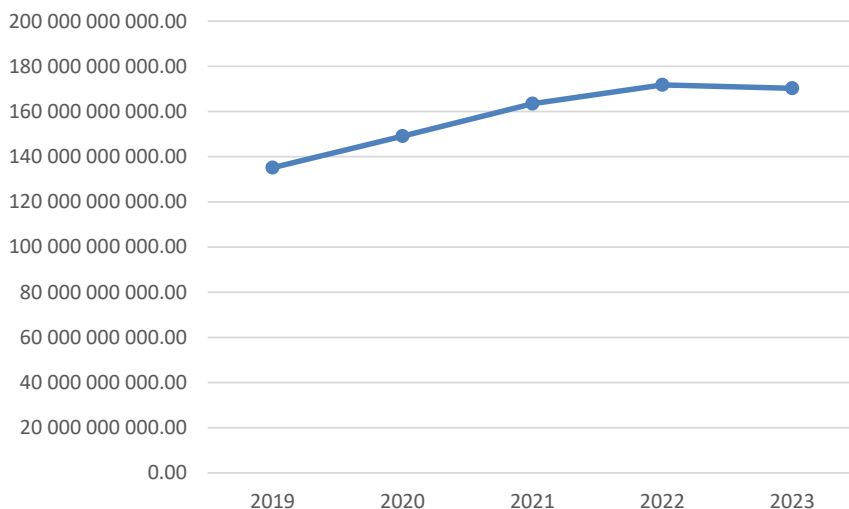
Problemy finansowe i efektywność zarządzania zasobami

Jednostki samorządu terytorialnego często zmagają się z ograniczonymi środkami budżetowymi, co utrudnia realizację wielu projektów rozwojowych. Samorządy muszą poszukiwać dodatkowych źródeł finansowania, takich jak fundusze unijne. Samorządy mają zobowiązania finansowe, które mogą ograniczać ich zdolność inwestycyjną i wymagać restrukturyzacji wydatków. Społeczeństwo oczekuje coraz większej przejrzystości w działaniu JST oraz efektywnego zarządzania zasobami publicznymi. Wdrażanie narzędzi do monitoringu wydatków i komunikacji z mieszkańcami jest kluczowe. W 2020 r. samorządy zmierzyły się ze spadkiem dochodów z własnych źródeł (np. podatków lokalnych) przy jednoczesnym wzroście wydatków związanych z koniecznością walki z pandemią. Dodatkowy wpływ miały zmiany legislacyjne, w tym wprowadzenie tarcz antykryzysowych, które ograniczyły dochody JST oraz wymusiły zmiany w strukturze wydatków. Decentralizacja finansów publicznych jest kluczowym elementem skutecznego zarządzania JST, zapewniającym samodzielność w zakresie dochodów i wydatków. Niemniej jednak, pandemia uwypukliła nierówności między regionami w zakresie stabilności finansowej (Kata i in. 2022, ss. 17–51).

Analiza dochodów przypadających na jednego mieszkańca wg badań T.J. Chruściela i A. Wyszomirskiego (2024, s. 63) pokazała, że nie ma ścisłej zależności pomiędzy wysokością uzyskiwanych przez mieszkańców dochodów, a wielkością miast (zarówno miast na prawach powiatu, jak i gmin wiejskich średniej wielkości), natomiast analiza dochodów gmin ostatnich pięciu lat pokazuje niestabilność trendów, przy trendzie wzrostu w latach 2019–2022 (choć rok 2022 z wyraźnie mniejszym wzrostem). W roku 2023 nastąpił wyraźny spadek dochodów gmin. Przyczyn może być kilka, ale głównym

powodem są zmiany w przepisach dotyczące ulg dla osób poniżej 26. roku życia.

Wykres 1. Dochody budżetów gmin ogółem (bez miast na prawach powiatu) w latach 2019–2023 w zł



Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych.

Dochody gmin na jednego mieszkańca na przestrzeni lat 2019–2023 pokazują brak stabilności finansowej samorządów i wpływ ogólnych zmian podatkowych na ich wielkość. Dochody gmin z udziału w podatku PIT w roku 2023 spadły o około 27 %, natomiast z udziału w podatku CIT (od osób prawnych) wzrosły o około 50% (ich udział w podatkach gmin jest znaczenie niższy niż z PIT).

Tabela 1. Dochody budżetów gmin (bez miast na prawach powiatu) na 1 mieszkańca w latach 2019–2023

Rok	Dochody własne w zł	Dochody własne – udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (podatek dochodowy od osób fizycznych) w zł	Dochody własne – udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (podatek dochodowy od osób prawnych) w zł	Dochody własne – dochody podatkowe ustalone i pobierane na podstawie odrębnych ustaw w zł
2019	2 267,35	900,42	40,21	713,64
2020	2 562,65	897,48	46,36	753,30
2021	2 713,82	1 014,67	62,87	833,12
2022	3 121,37	1 185,49	59,48	892,39
2023	3 083,82	853,98	89,80	985,57

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych.

Wprowadzone zmiany w Ustawie z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uporządkują wpływ zmian podatkowych na wysokość dochodów podatkowych JST, ponieważ mają być obliczane jako procent od dochodów podatników danego podatku z terenu danego samorządu, a nie jak dotychczas z tytułu udziału w PIT i CIT.

Samorządy, przy korzystaniu z mechanizmów decentralizacji finansowej, muszą wprowadzać innowacyjne metody zarządzania finansami, aby sprostać wyzwaniom związanym z rosnącymi wymaganiami w zakresie realizacji zadań publicznych (Kata i in. 2022, ss. 17–51).

Zarządzanie projektami w jednostkach samorządu terytorialnego stanowi istotną odpowiedź na problemy związane z niestabilnością finansową w samorządach. W obliczu coraz większych trudności w zapewnianiu stabilności budżetowej, wynikających z wahań dochodów własnych, rosnących wydatków oraz konieczności realizacji

zadań publicznych, efektywne zarządzanie projektami staje się kluczowe. W kontekście problemów finansowych JST, zarządzanie projektowe oferuje konkretne korzyści.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają kluczową rolę w odpowiadaniu na wyzwania współczesności, jednak ich działania wymagają kompleksowego wsparcia systemowego. W obszarze wsparcia seniorów samorządy podejmują liczne inicjatywy, jednak skuteczność tych działań zależy od koordynacji na poziomie krajowym i zapewnienia odpowiednich zasobów. Z kolei cyfryzacja w JST, choć niezbędna do poprawy efektywności i jakości usług publicznych, napotyka znaczące bariery – opór zarówno ze strony części społeczeństwa, jak i urzędników, z których wielu nie posiada odpowiednich kwalifikacji.

W zakresie wyzwań środowiskowych największym problemem pozostaje niedobór środków, zarówno w budżetach JST, jak i u mieszkańców, co utrudnia realizację programów proekologicznych oraz wypełnianie wymogów prawnych. Wreszcie, kluczowym wyzwaniem w finansach publicznych pozostaje ich decentralizacja i zapewnienie stabilności, co jest niezbędne do długoterminowego planowania oraz realizacji działań strategicznych. Istnieje konieczność wsparcia samorządów w tych obszarach, zarówno poprzez systemowe działania na poziomie centralnym, jak i poprzez budowanie świadomości oraz kompetencji wśród mieszkańców i urzędników.

W kontekście problemów finansowych JST, zarządzanie projektowe oferuje konkretne korzyści: efektywność wykorzystania środków, optymalizację procesów zarządzania, wzrost transparentności.

Bibliografia

- Baranowska A. (2017), *Starzenie się społeczeństwa europejskiego jako wyzwanie XXI wieku. Casus Polski*, „Opuscula Sociologica”, 4, 55–66.
- Budżet Obywatelski (2024), *Zielone dachy na budynkach publicznych*, https://budzet.krakow.pl/projekty2020/2195-zielone_dachy_na_budynkach_publicznych.html, dostęp: 15.07.2025.
- Centrum Usług Społecznych w Szczecinie (2024), *Korpus Wsparcia Seniorów – Edycja 2024*, https://mopr.szczecin.pl/strona_glowna/korpus_wsparcia_seniorow_-_edycja_2024, dostęp: 15.07.2025.
- CEW Chojnice (2025), cewchojnice.eu/, dostęp: 15.07.2025.
- Chruściel T.J., Wyszomirski A. (2024), *Zarządzanie rozwojem miast małej i średniej wielkości na obszarach zmarginalizowanych*, [w:] T.J. Chruściel (red.), *Strategie jednostek samorządu terytorialnego w świetle wyzwań XXI wieku*, Społeczna Akademia Nauk, Łódź.
- Czersk.pl (2025), <https://czersk.pl/aktualnosci/czerska-karta-seniora> [dostęp: 15.07.2025].
- Gdańsk.pl (2024), *Zbiorniki retencyjne*, <https://www.gdansk.pl/gdansk-dziala/srodowisko/Zbiorniki-retencyjne,a,267077#:~:text=Gda%C5%84sk%20posiada%20sie%C4%87%2054%20zbiornik%C3%B3w,wynosi%20752%20192%20metr%C3%B3w%20sze%C5%9Bciennych.&text=Podstaw%C4%85%20dzisiejszego%20bezpiecze>, dostęp: 15.07.2025.
- Gmina Rybno (2025), *Rybno: otwarto przedszkole, żłobek i drogę gminną*, Twoja Gmina. Twój Portal, <https://gminarybno.pl/aktualnosci/rybno-otwarto-przedszkole-zlobek-i-droge-gminna,7267.html>, dostęp: 15.07.2025.

- Gov.pl (2023), *Wdrażanie technologii w samorządach – raport z badania*, <https://www.gov.pl/web/ai/wdrazanie-technologii-w-samorzadach---raport-z-badania>, dostęp: 12.07.25.
- GUS. Bank Danych Lokalnych (b.d.), <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>, dostęp: 05.09.2025.
- Kańduła S., Przybylska K. (2020), *Potrzeba cyfryzacji jednostek samorządu terytorialnego – wyzwania i ograniczenia*, [w:] S. Kańduła (red.), *Finanse publiczne – nowe zjawiska i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 503–521.
- Kata R., Czudec A., Zając D., Zawora J. (2022), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Mops Gdynia (2024), *Opieka i aktywizacja – dwa filary gdyńskiego systemu wsparcia seniorów*, <https://mopsgdynia.pl/aktualnosci/opieka-i-aktywizacja-dwa-filary-gdynskiego-systemu-wsparcia-seniorow/>, dostęp: 15.07.2025.
- Nowak K., Muzioł-Węćławowicz A. (2023), *Miasta mieszkaniowych inspiracji, czyli przykłady samorządów prowadzących aktywną politykę mieszkaniową*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, <https://obserwatorium.miasta.pl/miasta-mieszkaniowych-inspiracji-czyli-przyklady-samorzadow-aktywnie-dzialajacych-na-rzecz-poprawy-sytuacji-mieszkaniowej/>, dostęp: 15.07.2025.
- Noworól A. (2013), *Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 169, 157–167.
- Stowarzyszenie Słupski Inkubator Przedsiębiorczości (b.d.), <https://inkubator.slupsk.pl/>, dostęp: 15.07.2025.
- Ślusarczyk Z. (2021), *Polskie wyzwania w zakresie ochrony klimatu i środowiska naturalnego, które powinny być realizowane z pomocą dotacji z unijnego budżetu na lata 2021–2027*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie”, 1(32), 23–32.

- Warszawa 19115 (2025), *Seniorzy – programy dedykowane seniorom, porady, informacje*, <https://warszawa19115.pl/-/seniorzy-programy-dedykowane-seniorom-porady-informacje>, dostęp: 15.07.2025.
- Winkowska J. (2021), *Analiza wdrożeń smart city w Polsce i na świecie*, „Akademia Zarządzania”, 5(3), 207–224.
- Wrocław.pl (2025), <https://www.wroclaw.pl/smartcity/>, dostęp: 15.07.2025.
- Zabłotny J. (2017), *Gdańsk stawia na Smart City*, Gdańsk.pl, <https://www.gdansk.pl/strategia-rozwoju-miasta-gdansk-2030/Gdansk-stawia-na-Smart-City,a,70472>, dostęp: 15.07.2025.
- Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie (2025), *Warszawa – stolica zrównoważonego transportu*, <https://www.ztm.waw.pl/informacje-prasowe/2024/11/26/warszawa-stolica-zrownowazonego-transportu/>, dostęp: 15.07.2025.
- Zrałek M. (2016), *Zadania samorządu terytorialnego wobec wyzwań starzejącego się społeczeństwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 290, 173–184.
- Żmija K., Siuta-Tokarska B., Thier A. (2021), *Poziom rozwoju gospodarki i społeczeństwa cyfrowego w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, [w:] J. Nesterak i A. Wodecka-Hyjek (red.), *Dylematy i metamorfozy współczesnego zarządzania*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa, 15–28.

ROZDZIAŁ 9

Stopień wdrożenia energii odnawialnej w przestrzeni gminnej w Polsce na tle innych krajów UE w świetle koncepcji inteligentnej jednostki samorządu terytorialnego

dr Wioletta Skrodzka

Politechnika Częstochowska

ORCID: 0000-0002-1930-2653

Wstęp

Impulsem do zrównoważonego i trwałego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego staje się dziś koncepcja smart city, smart village (inteligentne miasto, inteligentna gmina). Prowadzi ona do usprawnienia funkcjonowania społeczeństw poprzez nowoczesne rozwiązania w komunikacji społecznej, zarządzaniu wytwarzaniem i zużyciem energii, transporcie, czy też technologiach informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Działania w tym zakresie przebiegają z równoczesnym poszanowaniem i ochroną zasobów naturalnych oraz poprawą jakości życia mieszkańców. Koncepcja smart gminy, zarówno z perspektywy miasta, jak i obszaru wiejskiego, przyczynia się do rozwiązywania różnorodnych problemów związanych ze zrównoważonym rozwojem społeczeństw, bezpieczeństwem energetycznym, poprawą efektywności energetycznej oraz ochroną środowiska naturalnego. Koncepcje smart city oraz smart village to również jedne

z kluczowych projektów rozwijanych w Unii Europejskiej, powiązanych z realizacją pakietu klimatyczno-energetycznego, którego celem jest redukcja emisji gazów cieplarnianych oraz działania zmierzające do osiągnięcia niezależności energetycznej oraz pobudzenia innowacyjności gospodarki oraz aktywizacji zawodowej mieszkańców. W XXI w. prawidłowo działający sektor energii wpływa na rozwój gospodarczy oraz determinuje niezależność poszczególnych krajów i społeczeństw. Nowoczesne społeczeństwo UE przebudowuje swoje krajowe gospodarki w kierunku samowystarczalności energetycznej bazującej na własnych, w dużej mierze odnawialnych zasobach oraz na produkcji energii w lokalnych rozproszonych źródłach wytwarzania, a także na tworzeniu inteligentnych sieci społecznych i dystrybuujących energię. Koncepcja „bycia smart” jest kołem zamachowym nowoczesnej gospodarki. Zrównoważony rozwój odbywa się poprzez wdrożenie do życia społecznego i gospodarczego praktycznych rozwiązań biznesowych, aktywizację kapitału społecznego oraz zainteresowanie kapitału prywatnego inwestycjami na szczeblu lokalnym i regionalnym. Tego typu działanie jest możliwe dzięki współpracy jednostek samorządu terytorialnego, świata nauki, biznesu przy aktywnym udziale mieszkańców jako prosumentów.

Polskie jednostki samorządu terytorialnego dysponują dużym potencjałem do transformacji energetycznej. Niestety nie wszystkie gminy i samorządy lokalne w jednakowym stopniu reagują zmianami w zakresie wykorzystania energii odnawialnej, efektywności energetycznej czy też elektromobilności (Ziv i in. 2018). Barię na drodze dostosowania istniejących systemów zarządzania i możliwości wykorzystania dostępnych zasobów energetycznych do innowacyjnych sposobów produkcji i efektywnego zużycia energii jest często inercja władz gmin lub niechęć lokalnych mieszkańców do zmian (Cowell i in. 2017). Samorządy wspierające tanie, wydajne i przynoszące duże zyski

inicjatywy energetyczne stwarzają przewagę konkurencyjną w globalnej gospodarce. Ich działania przekładają się na wzrost zatrudnienia i zmniejszenie kosztów utrzymania infrastruktury.

W artykule skupiono uwagę na zdefiniowaniu pojęcia „polityka gminna” i jej odniesieniu do zarządzania infrastrukturą energetyczną. Omówiono również kontekst definicyjny pojęcia smart gminy oraz jego konotacje z pojęciem zrównoważonego rozwoju energetyki. Przeanalizowano również rozwój energetyki odnawialnej w Polsce na tle innych krajów UE. Zaprezentowano przykłady jednostek samorządu terytorialnego, które w interesujący sposób wykorzystują OZE w przestrzeni gminnej. Badania ukazały, że polskie gminy mają jeszcze dużo do nadrobienia w stosunku do liderów wykorzystania OZE w Europie.

Smart city, smart village – kontekst definicyjny i rozwiązania w ramach UE

W Polsce gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Może ona mieć charakter miejski, wiejski bądź mieszany – miejsko-wiejski. Na dzień 1 stycznia 2024 r. w Polsce można było wyodrębnić 2477 gmin. 302 gminy miały charakter miejski, w tym 66 na prawach powiatu, 711 miejsko-wiejski oraz 1464 wiejski (Główny Urząd Statystyczny 2024). W polskiej praktyce administracyjnej koncepcja gminy miejsko-wiejskiej funkcjonuje w dwóch wariantach: jako jedna gmina złożona z miasta i funkcjonującego poza nim obszaru wiejskiego lub w formie dwóch odrębnych jednostek samorządu terytorialnego obejmujących miasto oraz osobno otaczający je obszar wiejski (gminy obwarzankowe). Należy jednak podkreślić, że w każdym przypadku pomiędzy miastem a otaczającym je obszarem

wiejskim zachodzą interakcje. Możemy wyróżnić powiązania typu sąsiedzkiego takie jak: rynek pracy, obsługa administracyjna, sądownicza, czy też infrastrukturalna. Mogą mieć one charakter dynamiczny, polegający na przykład na przemieszczaniu się ludności, kapitału finansowego, dóbr rynkowych lub statyczny, związany z lokalną tożsamością, kształtem miejscowej kultury, czy też powiązaniami administracyjno-prawnymi. Obok powiązań typu sąsiedzkiego można wyodrębnić powiązania o charakterze przestrzennym, wynikające z różnego rodzaju działań politycznych, powiązań hierarchicznych, sieci współpracy (Wieczorek 2014). Zarządzanie gminą i kształtowanie jej postaw typu smart jest wyzwaniem, szczególnie jeśli uwzględnimy skomplikowaną siatkę zależności miejsko-wiejskich. Analizę poziomu rozwoju inteligentnych gmin przeprowadzono rozpoczynając od przybliżenia różnic na poziomie definicyjnym pomiędzy pojęciami smart city oraz smart village. Definicje smart city i smart village mają szeroki i wielowymiarowy kontekst definicyjny. Termin smart city został wprowadzony w latach 90. XX wieku. Jego popularność wzrosła po 2010 r. wraz z pojawieniem się strategii Europa 2020, w ramach której został użyty jako symbol jednego z trzech głównych kierunków przyszłego rozwoju państw UE (Hajduk 2016, s. 36). Mimo dużej popularności, literatura przedmiotu nie wymienia jednej, powszechnie akceptowalnej definicji smart city. W definicji pojęcia dominuje aspekt technologiczny. Niektórzy autorzy uwypuklają cyfrowy, inteligentny i wirtualny charakter miasta (Winkowska i in. 2019). Definiowanie „bycia smart” poprzez zastosowanie inteligentnie działających produktów i usług, sztucznej inteligencji, infrastruktury wyposażonej w mobilne terminale, różnego rodzaju czujniki i akulatory, pojawia się w pracach Kleina i Kaefera (2008) oraz Komninosa (2011), wspominają także o tym Peng, Nunes i Zheng (2017) oraz Lee, Phaal i Lee (2013). Yin, Xiong i Chen (2015) określają smart city

jako zintegrowany system infrastruktury technologicznej oparty o zaawansowany proces przetwarzania danych, którego celem jest usprawnienie procesu zarządzania miastem przy jednoczesnym podniesieniu jakości poziomu życia mieszkańców oraz zrównoważonemu rozwojowi przedsiębiorstw z zachowaniem poszanowania środowiska naturalnego. Według Guo i in. (2017) jest to rozwój miejski, który integruje wszelkie rozwiązania informacyjno-komunikacyjne służące bardziej efektywnemu zarządzaniu zasobami miasta. Ze względu na charakterystyczne gałęzie działalności oraz stopień wykorzystania nowoczesnych technologii literatura przedmiotu wyodrębnia trzy rodzaje smart city (Cohen 2012; Tsarchopoulos 2018; Gotlibowska 2018). Obecnie coraz częściej definiuje się smart city nie tylko przez pryzmat zaawansowania technologicznego miasta, ale uwzględniając również inne aspekty jego funkcjonowania. Niektórzy autorzy podkreślają rolę społecznego i intelektualnego kapitału (Nam i Pardo 2011; Winters 2011; Bakici i in. 2013) lub akcentują wspólnotowy charakter smart city (Paskaleva i in. 2015; Pereira i in. 2017). Wśród wielu definicji smart city jako element koncepcyjny dominuje dbałość o środowisko, ochrona zielonych zasobów, efektywność energetyczna oraz zrównoważona energetyka miejska (Giffinger i in. 2007; Komninos 2011; Neirotti i in. 2014). W obszarze zarządzania gospodarką miejską pojęcie smart city pojawia się w pracy cytowanego powyżej Giffingera i współautorów (2007). Wymieniają oni sześć komponentów definiujących inteligentne miasto. Są to: inteligentna gospodarka (*smart economy*), inteligentni mieszkańcy (*smart people*), inteligentny urząd (*smart governance*), inteligentna mobilność (*smart mobility*), inteligentne środowisko (*smart environment*) oraz inteligentne życie (*smart living*). W interesujący sposób do problematyki smart city podszedł również Kurniawati. Wyodrębnia on sześć kluczowych wskaźników charakteryzujących etapy procesu wdrażania ideologii smart

w przestrzeni miejskiej (Kurniawati i in. 2019). Pojęcie smart city jako zrównoważonego i wydajnego miasta, zapewniającego swoim mieszkańcom wysoką jakość życia poprzez optymalne zarządzanie swoimi zasobami, wprowadzają Calvillo, Sánchez-Miralles i Villar (2016).

Podjęcie badawcze smart village w odniesieniu do obszarów wiejskich w literaturze przedmiotu pojawiło się na początku XXI wieku, później niż pojęcie smart city (Kalinowski i in. 2021). Jednymi z pierwszych, którzy zastosowali pojęcie smart village w odniesieniu do indyjskich obszarów wiejskich byli Viswanadham i Vedula (2010). Autorzy analizowali wpływ technologii informacyjno-komunikacyjnych na realizację celów zrównoważonego rozwoju, promowanie samowystarczalności i przedsiębiorczości wśród mieszkańców oraz zapobieganiu procesom wyludniania terenów wiejskich. Podwaliny koncepcji inteligentnej wioski stworzyli van Gevelt i Holmes (2015). Autorzy skupili uwagę na nowoczesnych źródłach energii, dostępności do opieki zdrowotnej i edukacji, partycypacji obywatelskiej na obszarach wiejskich, a także na bezpieczeństwie żywnościowym. Ważnym etapem rozwoju smart village była Deklaracja z Cork w Irlandii, która podkreślała ważkość inwestowania w rentowność i żywotność obszarów wiejskich (European Commission 2016). Pierwsze strategiczne działania w kierunku rozwoju smart villages w UE pojawiły się w 2017 r. w ramach Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Koncepcja inteligentnych wiosek jest ściśle powiązana z uruchomionym blisko 30 lat temu na obszarach wiejskich programem LEADER. Program ten został później przekształcony w program promowania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), w którym uczestniczyło 2758 lokalnych grup działania działających na obszarach wiejskich oraz około 500 lokalnych grup działania na obszarach nadmorskich i miejskich. Wszystkie grupy są wspierane przez jeden lub więcej spośród czterech Europejskich Funduszy Strukturalnych

i Inwestycyjnych (EFSI). Pojęcia smart village lub inteligentna wioska pojawiają się także w wielu polskich aktach prawnych – m.in. w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 oraz w cytowanych powyżej LEADER, czy też RLKS (MRiRW 2022). Pojęcia te występują w dwóch celach strategicznych: CS4 i CS8 oraz 4 priorytetach, m.in. dotyczących rozwoju zrównoważonej energetyki.

W odniesieniu do problematyki smart village zainteresowanie naukowców skupia się na dwóch głównych obszarach badawczych. Pierwszy z nich oscyluje wokół zagadnień dotyczących obszarów wiejskich w słabo rozwiniętych krajach Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej. Badania poruszają problemy związane z ubóstwem energetycznym, brakiem infrastruktury sanitarnej oraz podstawowych usług medycznych i edukacyjnych, a także zagrożeniami związanymi ze zmianą klimatu (Ureh i in. 2022; Somwanshi i in. 2016; Zhang i Zhang 2020). Autorzy skupiają się na problematyce zaspokajania potrzeb mieszkańców wsi oraz rozwiązywaniu problemów bytowych (Aziiza i Susanto 2020). Drugi obszar badawczy dotyczy problematyki europejskich krajów wysoko rozwiniętych. Najczęściej wykorzystuje się tutaj definicję smart village przedstawioną w 2017 r. przez Komisję Europejską w dokumencie *EU Action for Smart Villages* (European Commission 2017). Niektórzy autorzy powołują się na definicję wypracowaną w ramach projektu „Smart eco-social villages” (European Commission 2020). Obie definicje kładą nacisk na zastosowaniu innowacyjnych rozwiązań celem jak najlepszego wykorzystania mocnych stron i możliwości regionu (Zavratnik i in. 2018; Komorowski i Stanny 2020). Europejscy autorzy akcentują zagadnienia związane z wykorzystaniem nowoczesnych technologii cyfrowych w przestrzeni wiejskiej: w sektorach edukacji, zdrowia publicznego, kultury, turystyki i rekreacji. Podstawowym celem ich zastosowania jest poprawa jakości życia mieszkańców oraz wykorzystanie

potencjału lokalnych społeczności w kreowaniu rozwoju danego obszaru wiejskiego. Wszelkie inicjatywy zwiększające zdolność mieszkańców regionu do działania i promowania aktywności społecznych definiowane są jako innowacje społeczne i postrzegane jako jeden z elementów smart village (Slee 2019). Często podkreślaną jest rola nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem zrównoważonej energetyki i szerokim wykorzystaniem OZE oraz dążeniem do samowystarczalności energetycznej (Haider i in. 2018).

Polska literatura bazuje na pojęciach pojawiających się w europejskiej literaturze przedmiotu. Najczęściej określa smart village – inteligentną wioskę – jako atrybut lokalnej społeczności charakteryzującej się zdolnością do samoorganizacji, racjonalnie wykorzystującą nowe technologie oraz nawiązującą współpracę z innymi ośrodkami (Ocsko 2022; Komorowski i Stanny 2020). Ciekawą publikacją w zakresie etymologii pojęcia smart village są badania Szpor (2021). Autorka wysunęła również propozycję prawnej definicji pojęcia, która przyczyniłaby się do lepszego zrozumienia i interpretacji przepisów prawnych, a tym samym lepszego wdrażania strategii rozwoju obszarów wiejskich. Interesującą próbą charakterystyki obszarów działalności w ramach smart village są prace cytowanych już Komorowskiego oraz Stanny (2020). Autorzy wskazali pięć wymiarów smart village: inteligentną infrastrukturę, inteligentne usługi, inteligentne instytucje, inteligentną społeczność, odnoszącą się do zaangażowania i kreatywności mieszkańców oraz inteligentne inicjatywy, które obejmują wszelkie działania zmierzające do zaspokojenia określonych potrzeb mieszkańców. Model rozwoju, w skład którego wchodzi działalność w ramach budowania: odporności, mobilności, społeczności, perspektyw oraz cyfryzacji, przedstawili w swojej pracy Żukowska, Chmiel i Połom (2023). W pracy Budziewicz-Guźleckiej

i Drożdża (2022) pojawiają się cztery wymiary inteligentnej wioski: inteligentna gospodarka, inteligentne środowisko, inteligentne zarządzanie oraz inteligentni mieszkańcy. Panciszko (2021) poszerza ten zakres o dwa kolejne wymiary: inteligentne rolnictwo, wykorzystujące technologie cyfrowe np. w procesie zarządzania produkcją oraz inteligentny dostęp, obejmujący zarówno infrastrukturę transportową, jak i informacyjno-komunikacyjną. Zdaniem Guzał-Dec i Zwolińskiej-Ligaj (2018) wymiary smart village należy rozpatrywać analogicznie jak smary city. Przyjmując tę koncepcję, autorzy wyodrębnili następujące obszary: inteligentną gospodarkę, inteligentne zarządzanie, inteligentne środowisko, inteligentny transport, inteligentnych mieszkańców oraz inteligentne życie.

Mimo że literatura przedmiotu często postrzega pojęcie smart village jako podobne do koncepcji smart city, to jednak można wyodrębnić wiele różnic. Określając rozwój inteligentnej wioski, należy uwzględnić większą niejednorodność obszaru oraz większe ograniczenia w dostępności do infrastruktury informatycznej i transportowej niż w przypadku smart city. Często wiele obszarów wiejskich boryka się z wykluczeniem energetycznym, transportowym, sanitarno-medycznym, czy też edukacyjnym. Również poziom dostępności do instytucji badawczo-rozwojowych oraz możliwości transferu wiedzy jest dużo niższy niż w gminach miejskich. Zatem niezasadną jest całkowita implementacja w zakresie obszaru smart village technologii i rozwiązań wykorzystywanych w inteligentnych miastach. Jedynie ich modyfikacja i dostosowanie do specyfiki danego obszaru oraz wykorzystanie jego unikatowych walorów może przynieść odpowiedź na realne problemy mieszkańców oraz zwiększenie atrakcyjności gminy.

Interesującym zagadnieniem jest pomiar oceny gminy jako smart. Literatura przedmiotu wymienia wiele przykładów mierników oceny

inteligentnych miast. Uniwersytet Wiedeński utworzył ranking miast średniej wielkości predestynujących do bycia smart (Giffinger i in. 2007). W ramach Smart21 Communities możemy odnaleźć również ranking zaprezentowany przez Intelligent Community Forum (ICF). Interesującą metodologię oceny porównawczej miast typu smart zaprezentowali Lazaroiu i Roscia (2012). Lombardi i in. (2012) wykorzystali wskaźniki pomiaru oparte na raportach z projektów UE, na zbiorze danych z Urban Audit oraz wybranych statystykach Komisji Europejskiej (European Green City Index, TISSUE, Trends and Indicators for Monitoring the EU, Strategia Tematyczna Zrównoważonego Rozwoju Środowiska Miejskiego). Reckien, Salvia i Heidrich (2018) badali dostosowanie miast do zmian klimatycznych. Na podstawie bazy danych Urban Audit zbadali 850 miast i wykazali, że wielkość miasta, ustawodawstwo krajowe i sieci międzynarodowe mogą wpływać na rozwój lokalnych planów klimatycznych. Monforti-Ferrario i in. (2018) badali miasta zrzeszone w ramach inicjatywy Porozumienia Burmistrzów (CoM). Zbudowali wskaźniki pomiaru ich wpływu na poziom zanieczyszczenia powietrza. Interesującą analizę porównawczą z wykorzystaniem złożonego wskaźnika zrównoważonego rozwoju, wpisującą się w tematykę smart city, przeprowadziła również Kilkis (2018). Wskaźnikiem był Wskaźnik Zrównoważonego Rozwoju Systemów Energii, Wody i Środowiska (SDEWES City Sustainability Index). Na łączny indeks SDEWES składa się 7 zmiennych wymiarowych, 35 wskaźników głównych i prawie 20 wskaźników dodatkowych. Indeks SDEWES jest obecnie stosowany w 120 miastach na całym świecie. 88% miast jest sygnatariuszami Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii, pozostałe miasta są zintegrowane z systemem w oparciu o dostępność danych.

Pomiar oceny gminy wiejskiej jako smart jest procesem złożonym. Wynika to z wieloznaczności definicji smart village, które to pojęcie

nie oznacza jednego modelu wsi ze sprecyzowanym zapleczem technologii i rozwiązań. Sposób wdrażania koncepcji inteligentnej wioski musi być dostosowany do specyfiki danego terenu, dlatego też kraje europejskie tworzą własne strategie i programy oraz mierniki oceny w ramach ogólnoeuropejskich planów rozwoju obszarów wiejskich.

Przykładem rozwiązania w obszarze zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich jest włoska inicjatywa „Strategy for Inner Areas”. Jest ona skierowana do obszarów peryferyjnych, które zmagają się z problemem depopulacji. Ma ona na celu zwiększenie dostępności usług i wsparcie rynku pracy przy partycypacji lokalnej ludności. Podobny charakter ma francuski program „The Reciprocity Contracts”, który promuje współpracę na styku miasto–wieś w ramach rozwoju gospodarczego oraz transformacji energetycznej (European Commission 2018). W obszarze transformacji cyfrowej można przytoczyć hiszpańskie projekty „Smart Rural Territory” oraz „Smart Province. Diputación de Badajoz” (European Commission 2019). Do badań z tego obszaru można również zaliczyć fiński „Smart Countryside” oraz niemiecki „Digital Villages” (European Commission 2018).

W Polsce w ramach prac Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (IRWIR PAN) od kilku lat prowadzone są badania dotyczące funkcjonowania inteligentnych wiosek (Kalinowski i in. 2021). W projekcie „Pogłębione badanie smart villages w Polsce – wybrane przykłady” opracowano metodyki badania terenowego oraz scenariusze pogłębionych wywiadów indywidualnych. Przeprowadzono również badania terenowe na wybranych 10 gminach z 7 województw. Do badania wybrano gminy, na terenie których zidentyfikowano inicjatywy z obszaru smart village. IRWIR PAN jest też inicjatorem konkursu „Moja SMART wieś”, w którym nagradzane są najciekawsze projekty smart village, z uwzględnieniem zróżnicowania przestrzennego, społeczno-gospodarczego oraz liczby ludności.

Opisane definicje i metody pomiaru wskazują, jak szeroka może być koncepcja smart gminy. Stąd często rozważania naukowe prowadzone nie są w sposób całościowy, a jedynie oceniane są pojedyncze aspekty funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego.

Polityka energetyczna na poziomie gminy

W lipcu 2020 r. została uchwalona nowelizacja Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która jest podstawowym aktem prawnym regulującym polską politykę rozwoju (Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658). Uchwała nadała nowy kształt systemowi strategicznego zarządzania państwem oraz wprowadziła nowe instrumenty polityki regionalnej. Jej celem było wprowadzenie większej spójności i uporządkowania systemu planowania strategicznego na poziomie kraju, regionu oraz na poziomie lokalnym. Na szczeblu lokalnym potwierdzono praktykę tworzenia strategii rozwoju gminy. Jednocześnie utrzymano fakultatywny charakter strategii. Do roku 2020 wiele gmin przygotowywało strategie rozwoju, jednak nie były one osadzone w przepisach prawnych. 24 września 2023 r. weszła w życie kolejna nowelizacja Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw, wprowadzająca istotne zmiany w zakresie planowania strategicznego i planowania przestrzennego (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717). Na mocy nowelizacji ustawy od 1 stycznia 2026 r. gminy będą miały obowiązek opracowywania strategii rozwoju. Zapisy strategii rozwoju zostaną powiązane z dokumentami planowania przestrzennego gminy (zarówno z planem ogólnym, jak i z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego). Strategia rozwoju gminy powinna uwzględniać ograniczenia wpływu antropogenicznego na środowisko i zmiany klimatu,

przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad zrównoważonego rozwoju. Istotnym czynnikiem wpływającym na politykę rozwoju gminy są rosnące ceny energii i paliw, co wymusza dywersyfikację źródeł energii oraz zwiększenie udziału OZE. Odpowiedzią na te wyzwania jest gminna strategia transformacji energetycznej, która stanowi jeden z filarów strategii rozwoju gminy. Do tej pory gminy, opracowując m.in. „Plany gospodarki niskoemisyjnej” i „Programy ograniczania niskiej emisji”, skupiały się głównie na zwiększaniu efektywności energetycznej, redukcji emisji oraz zwiększeniu udziału energii ze źródeł odnawialnych. Jednak wyzwania związane z nowymi celami klimatycznymi UE sprawiają, że dokumenty te są już niewystarczające. Wypełniając zobowiązania wynikające z Prawa energetycznego gminy mają obecnie obowiązek opracowania projektów założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Przygotowują również „Plan działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu” (SECAP) oraz „Miejski plan adaptacji do zmian klimatu” (MPA). W ramach strategii transformacji energetycznej gminy ustalają cele mitygacyjne i adaptacyjne oraz kierunki działań w obszarze efektywności energetycznej i gospodarki niskoemisyjnej, które stanowią wytyczne dla innych dokumentów gminnych oraz planowanych inwestycji. Część główna dokumentu zawiera ogólną koncepcję procesu transformacji energetycznej w perspektywie do roku docelowego, prezentuje strategiczne cele oraz kluczowe inicjatywy. Strategia zawiera kompleksowy bilans energetyczny gminy z uwzględnieniem wszystkich rodzajów nośników energii obecnych na terenie gminy. Gmina analizuje potencjał odnawialnych źródeł energii, ze szczególnym uwzględnieniem energii słonecznej, wiatrowej, geotermii, biogazu i biomasy oraz hydroenergii. Identyfikuje również bariery ograniczające potencjał wykorzystania OZE. Na podstawie bilansu energetycznego zostaje opracowany plan redukcji emisji. Strategia

transformacji energetycznej może również zawierać rekomendacje dotyczące dalszych działań planowanych w kolejnych okresach. W ramach strategii wskazuje się możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych m.in. z aktualnych czy też planowanych programów. Strategia podlega okresowej ocenie. W tym celu gminy ustalają mierzalne wskaźniki monitorujące postęp w realizacji strategii. Strategia transformacji energetycznej jest głównym dokumentem strategicznym gminy w obszarze zarządzania energią. Określając ramy rozwojowe, ułatwia władzom lokalnym aplikowanie do różnego rodzaju programów wspierających gminy w dążeniu do niezależności energetycznej.

Zakres działania samorządu gminnego w elektroenergetyce wynika z istniejących regulacji prawnych. Gmina może występować zarówno w roli regulatora lokalnego rynku energii, odbiorcy bądź dostawcy energii, ale również jako inwestor lub wytwórca energii (Swora 2018). Artykuł 18. ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne do zadań gminy w zakresie energetyki wymienia nie tylko planowanie i organizację zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w gminie oraz proces racjonalizacji zużycia energii, ale także promowanie rozwiązań zmniejszających zużycie energii (Dz. U. 1997 nr 54 poz. 348). Tego typu działalność zostaje zakwalifikowana do sfery zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej z obszaru zaopatrzenia w energię elektryczną. Samorząd lokalny może wykonywać swoje zadania w obszarze energetycznym, korzystając z usług innych podmiotów zawodowo zajmujących się dostarczaniem energii elektrycznej, czy też ciepła lub może wykorzystać w tym celu własne przedsiębiorstwa energetyczne, lub działać w ramach wspólnoty energetycznej. Gmina może być wytwórcą energii elektrycznej z OZE jako uczestnik klastra energii, członek spółdzielni energetycznej, obywatelskiej społeczności energetycznej

lub w sposób pośredni przez przedsiębiorstwo energetyczne będące producentem energii odnawialnej (Kosiński i Trupkiewicz 2016). Działalność obywatelskiej społeczności energetycznej opiera się na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 poz. 1681). Jej celem jest zapewnienie korzyści środowiskowych, gospodarczych lub społecznych dla swoich członków czy też obszarów lokalnych, na których prowadzi działalność polegającą na wytwarzaniu, dystrybucji, magazynowaniu energii elektrycznej. Jej działalność może również dotyczyć innych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej oraz obejmować świadczenie innych usług (np. ładowania pojazdów elektrycznych). Spółdzielnie energetyczne mogą działać na terenie gminy wiejskiej, miejsko-wiejskiej lub na obszarze kilku, maksymalnie trzech, sąsiadujących ze sobą gmin. Działają na podstawie Ustawy z dnia 17 sierpnia 2023r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 poz. 1762). Przedmiotem ich działalności jest wytwarzanie energii elektrycznej lub biogazu za pomocą odnawialnych źródeł energii. Mogą zajmować się również obrotem lub magazynowaniem energii na rzecz członków spółdzielni. W ramach spółdzielni energetycznych stosuje się specjalny model rozliczania i bilansowania. Za każdą kilowatogodzinę energii oddanej do sieci przez spółdzielnie, mogą one pobrać 0,6 kilowatogodziny energii. Klastry energii działają na mocy Ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 poz. 1762). Przedmiotem działalności klastra energetycznego jest współpraca w zakresie wytwarzania, magazynowania, równoważenia zapotrzebowania oraz dystrybucji energii elektrycznej. Jego celem jest osiągnięcie korzyści ekonomicznych, środowiskowych i społecznych. Klastry wpisane do rejestru klastrów prowadzonego przez

URE mogą korzystać ze wsparcia. Są one zwolnione z części opłat (opłaty OZE, kogeneracyjnej). Mają także możliwość uzyskania 5% zniżki na opłatę dystrybucyjną dla energii elektrycznej, jeśli w danej godzinie autokonsumpcja energii elektrycznej klastra przekroczy 60%. Natomiast jeśli klastr osiągnie pełną autokonsumpcję, opłata dystrybucyjna spadnie o 25%.

Działalność wspólnot energetycznych nie tylko prowadzi do zwiększenia udziału OZE w krajowym miksie energetycznym, ale również stanowi formę inicjatywy obywatelskiej, której głównym podmiotem i beneficjentem jest obywatel. Gmina jako element wspólnoty energetycznej wywiera pozytywny wpływ na zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy regionu, przyczyniając się do zwalczania ubóstwa energetycznego i tworzenia zielonych miejsc pracy. Udział gminy w rozwoju obywatelskich społeczności energetycznych, spółdzielni energetycznych czy też klastrów energii umożliwia włączenie się lokalnych mieszkańców w produkcję energii odnawialnej oraz wykorzystanie jej do własnych celów. Tego typu dywersyfikacja źródeł energii poprawia efektywność energetyczną poprzez zmniejszenie strat sieciowych i przyczynia się do zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju. Wszystkie te elementy wpisują się w koncepcję smart gminy.

Przykłady jednostek samorządu terytorialnego, które w interesujący sposób wykorzystują OZE w przestrzeni gminnej

Jak wspomniano we wcześniejszym podrozdziale, gmina może być wytwórcą energii elektrycznej z OZE jako uczestnik klastra energii, członek spółdzielni energetycznej, obywatelskiej społeczności energetycznej lub w sposób pośredni przez przedsiębiorstwo energetyczne

będące producentem energii odnawialnej. Wybór optymalnej formuły organizacyjnej nie jest łatwy. Zdobycie odpowiednich funduszy ze środków krajowych i unijnych na inwestycje z zakresu zielonej energetyki również stwarza wiele problemów. Finansowanie dla różnych społeczności energetycznych można znaleźć m.in. w ramach programu Horyzont Europa, czy też Funduszu Modernizacyjnego oraz programu FEnIKS (Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko). Nowym narzędziem finansowym, które ma pozwolić na sprawiedliwą transformację energetyczną w Europie, jest Społeczny Fundusz Klimatyczny. Polska ma być znaczącym beneficjentem tego programu. MFiPR do czerwca 2025 r. ma opracować Społeczny Plan Klimatyczny, który polega na zagospodarowaniu 50 mld zł w okresie 2026–2032 w ramach tego programu. Społeczności energetyczne pełnią znaczącą rolę w jego realizacji. Pomiędzy wspomnianymi różnorodnymi instrumentami wsparcia występują znaczne różnice w wysokości dotacji. Problematiczna jest również dominacja instrumentów pożyczkowych w programach regionalnych, różnych poziomach dofinansowania i wymogów co do wkładu własnego, czy też wreszcie różnej kwalifikacji kosztów operacyjnych. Problemem jest też brak stosowania kryteriów społecznych, które mogłyby promować korzyści związane z zakładaniem spółdzielni. Zestaw kryteriów uwzględnianych przy przyznawaniu dotacji, które mogłyby mieć zastosowania w programach regionalnych opracowała Polska Zielona Sieć (PZS), będąca siecią organizacji ekologicznych. Stworzone kryteria promują demokratyczne, społeczne i proekologiczne inicjatywy, zgodne z zasadami spółdzielczości, stawiające na zrównoważony rozwój energetyki. Tego typu kryteria mogłyby mieć zastosowanie w przyszłości w procesach kwalifikacyjnych w różnego rodzaju programach dofinansowania. Lista wyzwań, przed którymi stoją władze samorządów gminnych na drodze do suwerenności energetycznej,

jest długa, ale nie niemożliwa do realizacji. Wsparciem dla jednostek samorządu terytorialnego jest powstała w 2023 r. Krajowa Izba Gospodarcza Społeczności Energetycznych, zrzeszająca około 200 jednostek samorządu terytorialnego. Izba pośredniczy w wymianie i dostarczaniu praktycznej wiedzy, zapewnia stały proces monitoringu bieżącej legislacji w zakresie zarządzania energią elektryczną, pośredniczy w konsultacjach ustawowych, sejmowych i ministerialnych.

Przykłady działalności gminnych spółdzielni energetycznych

W Polsce obecnie istnieje 35 spółdzielni energetycznych zarejestrowanych w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Ich liczba systematycznie zwiększa się na skutek przyjęcia bardziej korzystnych dla spółdzielni przepisów w ramach znowelizowanej ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Przykładem spółdzielni energetycznej jest inicjatywa powstała w gminie Nowa Słupia w województwie świętokrzyskim. Partnerem samorządu jest firma Energy Trade Solutions S.A., która przygotowała niezbędną dokumentację. Wspólnota z Nowej Słupi dysponuje 112 kW mocy w instalacjach fotowoltaicznych, do których podłączonych jest 12 punktów poboru energii. Wewnętrzne bilansowanie w spółdzielni przebiega między różnymi obiektami. Spółdzielnia działa w systemie net-metering, który umożliwia magazynowanie energii w sieci. Instalacja generuje oszczędności w wysokości 135 tys. zł. Jest to znaczna kwota dla budżetu gminy. Gmina ma w planach, przy wsparciu programów regionalnych, instalację kolejnego przyłącza o mocy 300 kW na terenie oczyszczalni ścieków.

Lądecka Spółdzielnia Energetyczna powstała w 2022 r. z inicjatywy gminy Lądek-Zdrój, Centrum Kultury i Rekreacji w Lądku-Zdroju oraz

Lądeckich Usług Komunalnych sp. z o.o. Spółdzielnia na potrzeby swoich członków produkuje energię z odnawialnych źródeł: farmy fotowoltaicznej oraz geotermii. W 2024 r. gmina Lądek-Zdrój osiągnęła samowystarczalność energetyczną. Gminna farma fotowoltaiczna zasila Urząd Miasta i Gminy, lokalne szkoły, centrum kultury i obiekty sportowe, siedzibę straży pożarnej, miejski monitoring oraz parkingi i oświetlenie uliczne. Gmina została nagrodzona w konkursie „Innowacyjny Samorząd” w 2024 r. Lądecka farma fotowoltaiczna obecnie dysponuje mocą 1 MW energii elektrycznej. Docelowa moc po rozbudowie ma wynosić 8 MW. Ważnym aspektem działalności spółdzielni, ze względu na uzdrowiskowy charakter gminy, jest fakt poprawy jakości powietrza w regionie.

Udział gminy w klastrze energii

W Polsce obecnie funkcjonuje około 180 klastrów energii. Pierwszym klastrem energii, który spełnia wymogi znowelizowanej ustawy o odnawialnych źródłach energii i jako pierwszy został wpisany do rejestru klastrów energii prowadzonego przez Urząd Regulacji Energetyki, był utworzony w 2023 r. Ciechanowski Klaster Energii. Jego członkami są Elektrociepłownia Ciechanów sp. z o.o. oraz gmina miejska Ciechanów. Klaster reprezentuje Prezydent Miasta Ciechanów, a jego koordynatorem jest Elektrociepłownia sp. z o.o. Klaster obejmuje 478 punktów poboru energii, takich jak budynki administracji publicznej, oświetlenie drogowe, miejskie kamery, hala targowa, przepompownia oraz fontanna miejska. Stronę podażową energii elektrycznej i ciepła zapewniają elektrociepłownia na biomasę o mocy cieplnej 9,5 MW, ciepłownia centralna o łącznej mocy cieplnej 71,1 MW, kogeneracja gazowa o łącznej mocy cieplnej 3,45 MW, agregaty kogeneracyjne

oparte na sinikach gazowych o łącznej mocy elektrycznej 2,99 MW oraz turbina parowa o łącznej mocy elektrycznej 1,1 MW. Poza wymienionymi źródłami wykorzystywane są również elektrownie fotowoltaiczne. Łączna wartość inwestycji w system energetyczny wyniosła 80 mln zł. Działalność w ramach klastra energii pozwoliła gminie uzyskać większą dywersyfikację źródeł energii oraz przyczyniła się do zapewnienia niezawodności dostaw energii. Jako część klastra gmina może być również beneficjentem specjalnego systemu wsparcia i uzyskać rabat w opłatach dystrybucyjnych energii elektrycznej przez Energa-Operator.

Gmina Słupsk działa w ramach klastra od 2023 r. Słupski Klaster Bioenergetyczny działa natomiast już od 2017 r. Celem działania klastra jest optymalne wykorzystanie lokalnej energii pochodzącej z OZE oraz bilansowanie energetyczne wszystkich mediów: energii elektrycznej, ciepła i gazu. Beneficjentem działalności klastra jest lokalna społeczność, a jego uczestnikami są wytwórcy energii i ciepła ze źródeł OZE i konwencjonalnych oraz odbiorcy energii, w tym słupski Park Wodny „Trzy Fale”. W ramach klastra działają biogazownie, elektrownie wiatrowe i fotowoltaiczne. Dzięki zainstalowanym zespołom kogeneracyjnym możliwe jest spalanie biogazu wytwarzanego z osadu pochodzącego z oczyszczalni ścieków. Potencjał wytwórczy klastra to ponad 15 MW mocy elektrycznej, na który składa się 1,2 MW w źródle biogazowym, 14 MW w źródłach wiatrowych oraz 195 kW w źródłach fotowoltaicznych. W zakresie mocy cieplnej potencjał wytwórczy wynosi 1,5 MW ze źródła biogazowego oraz 190 MW ze źródeł konwencjonalnych. W 2018 r. klaster uzyskał wyróżnienie oraz certyfikację Ministerstwa Energii. W ramach inicjatyw realizowanych przez Słupski klaster Bioenergetyczny powstał projekt Słupskiej Wyspy Energetycznej. Jego częścią jest inicjatywa Energia dla Obywateli, której celem jest przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu. W jej

ramach wspólnoty mieszkaniowe spełniające wyznaczone kryteria mogą uczestniczyć w tworzeniu farm fotowoltaicznych jako prosument grupowy.

Ze względu na fakt, że obywatelskie społeczności energetyczne (OSE) mogą starać się o wpis do rejestru prowadzonego przez Prezesa URE dopiero od 24 sierpnia 2024 r., ich przykładowa analiza działalności została pominięta w tym dokumencie. Literatura przedmiotu nie potwierdza jeszcze wpisu tego rodzaju społeczności energetycznych do rejestru URE.

Przykłady spółdzielni energetycznych w Nowej Słupi oraz Łądku-Zdroju, a także Ciechanowskiego Klastra Energii i Słupskiego Klastra Bioenergetycznego ukazują możliwości oddziaływania społeczności energetycznych na lokalne uwarunkowania i potrzeby. Stanowią potencjał do dalszej multiplikacji ich doświadczeń w kontekście innych inicjatyw samorządowych.

Udział energii odnawialnej w strukturze produkcji energii dostępnej brutto w Polsce oraz EU-27

Ze względu na harmonogram publikowania ostatecznych danych na poziomie krajów UE-27, w rozdziale tym ostatni prezentowany rok to 2022.

Zapotrzebowanie na energię w UE maleje od 2006 r. Jednak coraz większy udział w produkcji energii odnawialnych źródeł charakteryzujących się nieprzewidywalną, nieciągłą pracą, zwraca uwagę na konieczność zarządzania produkcją i popytem energii elektrycznej.

W 2022 r. produkcja energii pierwotnej w UE wynosiła 23 566 PJ (petadżuli) i była mniejsza w stosunku do roku poprzedniego o 5,9%. Lata 2012–2022 charakteryzuje tendencja spadkowa produkcji

pierwotnej zarówno w przypadku stałych paliw kopalnych (o 38,7%), ropy naftowej (o 38%), jak i gazu ziemnego (64,9%). Spadek odnotowano również w przypadku produkcji energii jądrowej. Produkcja energii odnawialnej na przestrzeni ostatniej dekady wykazywała natomiast wyraźną tendencję wzrostową (32,6%). Odnotowano również wyraźny wzrost produkcji energii z odpadów nieodnawialnych (22,3%). W stosunku do roku 2021 rok 2022 przyniósł niespodziewany wzrost produkcji energii ze stałych paliw kopalnych. W przypadku ropy naftowej i gazu ziemnego odnotowano spadek. Niestety rok 2022 w przypadku źródeł odnawialnych przyniósł odwrócenie trendu rosnącego i odnotowano spadek produkcji energii.

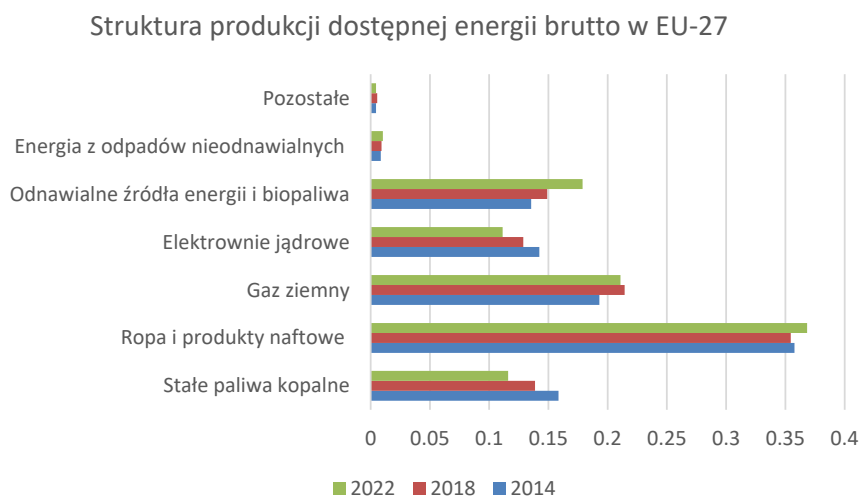
W dalszej części badań wykorzystano wskaźnik dostępnej energii brutto, gdyż określa on ilość energii niezbędnej do zaspokojenia potrzeb energetycznych kraju lub regionu. Stosunek importu netto do dostępnej energii brutto opisuje również zależność energetyczną i wskazuje, w jakim stopniu dany kraj lub region jest zależny od importu energii. Odnosi się on do całości produktów energetycznych, jednak jego interpretacja w przypadku produktów podstawowych (pochodzących ze źródeł naturalnych) i pochodnych jest różna. W przypadku produktów bezpośrednio pobieranych z natury pokazuje dostępną podaż. W przypadku produktów wtórnych energia dostępna obejmuje handel międzynarodowy i zmianę zapasów. Jej pierwotna forma podaży jest uwzględniana w formie odpowiednich produktów podstawowych.

W ostatniej dekadzie w UE zaobserwowano spadek dostępnej energii brutto o około 6%. Pierwszy spadek pojawił się na skutek kryzysu finansowego i gospodarczego w 2009 r. W 2010 r. nastąpił wzrost dostępnej energii brutto o około 4%. Kolejne spadki odnotowano w latach 2018–2019. Jednak największy zarejestrowano w 2020 r. na skutek pandemii COVID-19. Rok 2021 przyniósł zmianę trendu

na wzrostowy, by ponownie objawić się spektakularnym spadkiem w 2022 r., w postaci reakcji na rosyjską agresję na Ukrainę. W 2022 r. wielkość dostępnej energii brutto w UE wynosiła 58 461 PJ i była o 4,5% mniejsza w stosunku do roku 2021.

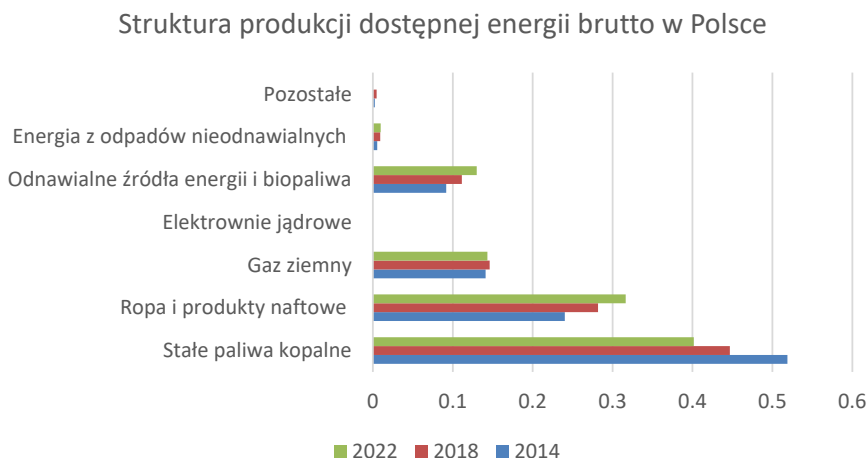
Strukturę wielkości dostępnej energii brutto w podziale na źródła w EU-27 i w Polsce w latach 2014, 2018 i 2022 prezentują rysunki 1 i 2. Do analizy zmian w strukturze dostępnej energii brutto w Polsce i w krajach EU-27 wykorzystano dane zawarte w bilansach energetycznych Eurostatu za lata 2014, 2018 i 2022 w ujęciu rocznym w tys. ton ekwiwalentu ropy naftowej (ktoe).

Rysunek 1. Struktura wielkości dostępnej energii brutto w podziale na źródła w EU-27 w latach 2014, 2018 i 2022



Źródło: obliczenia własne.

Rysunek 2. Struktura wielkości dostępnej energii brutto w podziale na źródła w Polsce w latach 2014, 2018 i 2022



Źródło: obliczenia własne.

Na przestrzeni ostatniej dekady największy udział w dostępnej energii brutto w EU-27 miały ropa naftowa i produkty ropopochodne. W 2022 r. stanowiły 36,8%. Drugim co do wielkości źródłem energii stał się gaz ziemny. W 2022 r. stanowił 21,1% i tym samym przewyższał paliwa kopalne, które stanowiły 11,6%. Należy podkreślić, że w porównaniu do roku 2021, wielkość dostępnej energii brutto pochodzącej z gazu spadła o 13,3% na skutek sankcji podjętych w wyniku wojny Rosji z Ukrainą. Na przestrzeni ostatnich lat odnotowano szybki wzrost energii ze źródeł odnawialnych. W 2018 r. pozyskana tym sposobem energia dostępna brutto przewyższyła energię pochodzącą ze stałych paliw kopalnych. W 2022 r. stanowiła już 17,9%. Energia jądrowa w 2022 roku stanowiła 11,1% dostępnej energii brutto.

Szczegółowe porównanie struktury dostępnej energii brutto w EU-27 i w Polsce w latach 2014, 2018, 2022 prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Wskaźniki struktury dostępnej energii brutto w Polsce i w EU-27 w latach 2014, 2018 i 2022

Struktura produkcji dostępnej energii brutto w EU-27							
Rok	Stale paliwa kopalne	Ropa i produkty naftowe	Gaz ziemny	Elektrownie jądrowe	Odnawialne źródła energii i biopaliw	Energia z odpadów nieodnawialnych	Pozostałe
2014	0,158495	0,357644	0,193056	0,14229	0,135431	0,008513	0,004572
2018	0,138736	0,35448	0,214381	0,12883	0,148951	0,009161	0,005461
2022	0,116051	0,36831	0,210798	0,111351	0,178803	0,010223	0,004464
Struktura produkcji dostępnej energii brutto w Polsce							
2014	0,518825	0,240311	0,141144	0	0,091794	0,005419	0,002507
2018	0,446726	0,281776	0,146255	0	0,111432	0,009168	0,004642
2022	0,401648	0,316335	0,143369	0	0,130026	0,009783	0

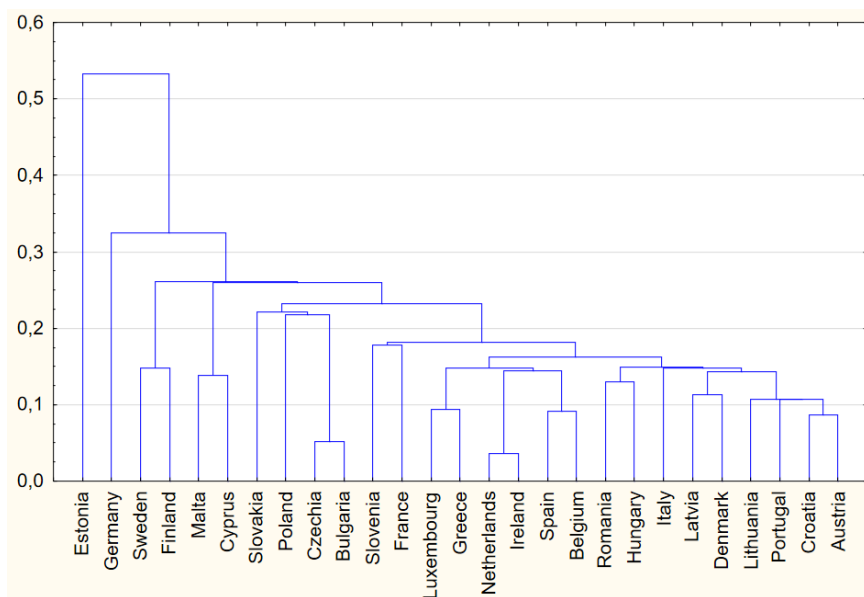
Źródło: obliczenia własne.

Porównując sektorową strukturę dostępnej energii brutto w 2022 r. do roku 2014 w EU-27, można stwierdzić, że udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych zwiększa się. W Polsce największy udział w analizowanym okresie miały paliwa kopalne. Zauważalna jest jednak tendencja spadkowa. W 2014 r. stanowiły 51,9%, a w 2022 r. 40,16% dostępnej energii brutto. Można również zauważyć tendencję wzrostową udziału energii odnawialnej. W 2014 r. stanowiła ona 9,18%, a w roku 2022 13%. Kolejny po paliwach kopalnych największy udział w 2022 r. stanowiły produkty naftowe (31,6%). W Polsce nie ma elektrowni jądrowych.

Kolejnym etapem analizy było grupowanie krajów pod względem podobieństwa struktury produkcji dostępnej energii brutto. W tym celu zastosowano metodę Warda należącą do aglomeracyjnych metod grupowania. Opis metodologii można znaleźć w licznych

pracach z zakresu taksonomii numerycznej (Malina 2004). Rysunek 3 przedstawia schemat grupowania krajów należących do EU-27 pod względem podobieństwa struktury produkcji dostępnej energii brutto w 2022 r.

Rysunek 3. Grupowanie krajów EU-27 pod względem podobieństwa struktury produkcji dostępnej energii brutto w 2022 r. (Metoda Warda)



Źródło: obliczenia własne.

W 2022 r. najbardziej podobną strukturę produkcji dostępnej energii pierwotnej na poziomie wiązania 0,0363029 miały Irlandia i Holandia. Na poziomie wiązania 0,0519367 najbardziej do siebie zbliżone były Bułgaria i Czechy.

Umiarkowane podobieństwo w stosunku do Polski wykazały: Czechy, Bułgaria, Słowacja. Dużą dysproporcją w stosunku do Polski i reszty krajów EU-27 wykazała się Estonia i Niemcy.

Analiza wykresu przebiegu aglomeracji dla 2022 r. pozwala wyciągnąć wniosek, że miejsce podziału dendrogramu należy umieścić po 18 kroku. Metoda Warda umożliwiła w 2022 r. na wyodrębnienie 6 grup obiektów, w których umieszczone są kraje podobne ze względu na strukturę produkcji dostępnej energii brutto. Prezentuje je tabela 2.

Tabela 2. Wyniki grupowania krajów pod względem podobieństwa struktury produkcji dostępnej energii brutto w 2022 r.

Grupa	Państwa
I	Austria, Chorwacja, Portugalia, Litwa, Dania, Łotwa, Włochy, Węgry, Rumunia, Belgia, Hiszpania, Irlandia, Holandia, Grecja, Luksemburg, Francja, Słowenia
II	Bułgaria, Czechy, Polska, Słowacja
III	Malta, Cypr
IV	Finlandia, Szwecja
V	Niemcy
VI	Estonia

Źródło: obliczenia własne.

Analiza podziału dla 2022 r. pokazała, że kraje należące do pierwszej grupy, najbardziej niejednorodnej, charakteryzują się dużym udziałem energii pochodzącej z produktów naftowych oraz gazu, a także wysokim udziałem źródeł odnawialnych. W grupie drugiej dominują kraje, w tym Polska, mające najwyższy udział energii pochodzącej z paliw stałych, grupa trzecia to kraje o niskim poziomie udziału paliw kopalnych i stosunkowo wysokim poziomie udziału energii pochodzącej z produktów naftowych. W grupie czwartej dominuje energia odnawialna. Do grupy piątej zaliczono Niemcy z wysokim udziałem energii pochodzącej z gazu. Grupa szósta to Estonia, która zarówno w 2014 r., jak i 2022 r. najwyższe udziały miała w tzw. pozostałych źródłach dostępnej energii brutto.

Posumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego mogą odgrywać ważną rolę na drodze ochrony klimatu i promocji energii odnawialnej. Tezę tę potwierdzają liczne dokumenty i opracowania Unii Europejskiej. Zasady promujące zrównoważony rozwój lokalny zostały między innymi zawarte w dokumencie Agenda Miejska, przyjętym w 2016 r. na międzynarodowej konferencji w Ekwadorze. Od tego czasu podjęto wiele działań na szczeblu europejskim wskazujących dobre praktyki czy platformy wymiany doświadczeń między gminami. Aktualne trendy rozwoju gospodarczego i niestabilna sytuacja geopolityczna wskazują, że samowystarczalność energetyczna i poczucie bezpieczeństwa energetycznego regionów mogą mieć priorytetowe znaczenie w nadchodzących latach. Przyczyni się to do zmiany profili podaży i popytu na energię w gminach. Również rosnące zapotrzebowanie na energię elektryczną, nieodłącznie związane z rozwojem ekonomicznym regionów, przy równoczesnej konieczności realizacji celów klimatycznych, wymusza ewolucję infrastruktury energetycznej w kierunku coraz większych dostaw odnawialnej energii elektrycznej. Celem ograniczenia strat w transporcie i dystrybucji energii elektrycznej, a także potencjalnym ograniczeniom w inwestycje w infrastrukturę sieciową, wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na miejscu w gminie stanie się koniecznością.

W artykule zaprezentowano koncepcję inteligentnej gminy w kontekście wykorzystania energii odnawialnej. Inwestycje w odnawialne źródła energii to priorytetowy obszar działań transformacji gmin aspirujących do bycia „smart”. Celem artykułu była analiza i ocena możliwości wdrożenia energetyki odnawialnej w przestrzeni gminnej jako filaru koncepcji smart city oraz smart village. Zdefiniowano pojęcia polityka gminna i jej odniesienie do zarządzania energetyką

regionalną. Podkreślono powiązanie koncepcji smart city i smart village ze zrównoważonym rozwojem energetyki. Omówiono kontekst definicyjny obu pojęć. Przeanalizowano stopień wykorzystania energetyki odnawialnej w Polsce na tle innych krajów EU-27. Zaprezentowano ciekawe przykłady polskich gmin-liderów wykorzystujących OZE.

Zarządzanie inteligentną jednostką samorządu terytorialnego jest procesem niezwykle złożonym i musi uwzględnić wiele aspektów. Obejmuje zagadnienia nie tylko z obszaru techniczno-infrastrukturalnego, ale rozszerza się o zakres społeczny, środowiskowy i ekonomiczny. Muszą one zostać połączone z technicznymi w jeden wspólnie działający system polityki gminnej. Jako najważniejsze wyzwania, którym należy sprostać podczas planowania implementacji koncepcji smart city czy smart village, należy wskazać m.in. wykorzystanie najnowszych technologii do poprawy funkcjonowania gminy, zapewnienie właściwego poziomu jakości życia mieszkańców oraz poprawę stanu środowiska naturalnego.

Bibliografia

- Aziiza A.A., Susanto T.D. (2020), *The Smart Village Model for Rural Area (Case Study: Banyuwangi Regency)*, „IOP Conference Series: Materials Science and Engineering”, 722, 012011.
- Bakici T., Almirall E., Wareham J. (2013), *A smart city initiative: the case of Barcelona*. „Journal of the Knowledge Economy”, 4, 135–148.
- Budziewicz-Guźlecka A., Drożdż W. (2022), *Development and Implementation of the Smart Village Concept as a Challenge for the Modern Power Industry on the Example of Poland*, „Energies”, 15(2), 603.

- Calvillo C.F., Sánchez-Miralles A., Villar J. (2016), *Energy management and planning in smart cities*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 55, 273–287.
- Cohen B. (2012), *What exactly is a smart city?*, „Co. Exist”, 19, 3–8.
- Cowell R., Ellis G., Sherry-Brennan F., Strahan P.A., Toke D. (2017), *Sub-national government and pathways to sustainable energy*, „Environment and Planning C: Politics and Space”, 35(7), 1139–1155.
- Dz. U. 1997 nr 54 poz. 348 (1997), *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970540348/U/D19970348Lj.pdf>, dostęp: 05.09.2025.
- Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717 (2003), *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20030800717>, dostęp: 05.09.2025.
- Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658 (2006), *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20062271658/U/D20061658Lj.pdf>, dostęp: 05.09.2025.
- Dz. U. 2023 poz. 1681 (2023), *Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001681>, dostęp: 05.09.2025.
- Dz. U. 2023 poz. 1762 (2023), *Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001762>, dostęp: 05.09.2025.
- European Commission (2016), *CORK 2.0 DECLARATION. “A Better Life in Rural Areas”*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- European Commission (2017), *EU Action for Smart Villages*, https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2019-11/rur-dev-small-villages_en_0.pdf, dostęp: 10.11.2024.
- European Commission (2018), *European Network for Rural Development, Digital Villages Germany. Working Document*, https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/tg_smart-villages_case-study_de.pdf, dostęp: 10.11.2024.
- European Commission (2018), *European Network for Rural Development, Reciprocity Contracts. Working document*, https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/tg_smart-villages_case-study_fr.pdf, dostęp: 09.11.2024.
- European Commission (2018), *European Network for Rural Development, Strategy for Inner Areas*, https://ec.europa.eu/enrd/sites/enrd/files/tg_smart-villages_case-study_it.pdf, dostęp: 09.11.2024.
- European Commission (2019), *European Network for Rural Development, Spanish strategies for digitising rural areas*, https://ec.europa.eu/enrd/sites/enrd/files/enrd_publications/digital-strategies_case-study_es.pdf, dostęp: 09.11.2024.
- European Commission (2020), *Pilot project: Smart eco-social villages. Final report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Giffinger R., Kalasek R., Fertner C., Milanović N. (2007), *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, https://www.researchgate.net/profile/Christian-Fertner-2/publication/261367640_Smart_cities_-_Ranking_of_European_medium-sized_cities/links/0c960535ae2e4cc479000000/Smart-cities-Ranking-of-European-medium-sized-cities.pdf?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnNOUGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19, dostęp: 25.07.2025.

- Główny Urząd Statystyczny (2024), *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2024*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2024,2,24.html>, dostęp: 05.09.2025.
- Gotlibowska K. (2018), *Propozycja modelu miasta inteligentnego (Smart City) opartego na zastosowaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych w jego rozwoju*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 42, 67–80.
- Guo J., Ma J., Li X., Zhang J., Zhang T. (2017), *An attribute-based trust negotiation protocol for D2D communication in smart city balancing trust and privacy*, „Journal of Information Science and Engineering”, 33(4), 1007–1023.
- Guzal-Dec D., Zwolinska-Ligaj M. (2018), *The social field of smart villages concept: the case of peripheral region – Lublin province in Poland*, Proceedings of the 2018 International Conference „Economic Science For Rural Development” No 49, Jelgava, 296–306.
- Haider M.F., Siddique A.R., Alam S. (2018), *An approach to implement free space optical (FSO) technology for smart village energy autonomous systems*, „Far East Journal of Electronics and Communications”, 18(3), 439–456.
- Hajduk S. (2016), *The concept of Smart City in Urban Management*, „Business, Management and Education”, 14(1), 34–49.
- Kalinowski S., Komorowski Ł., Rosa A. (2021), *Koncepcja smart villages. Przykłady z Polski*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, <https://www.irwirpan.waw.pl/805/publikacje/koncepcja-smart-villages-przyklady-z-polski>, dostęp: 25.07.2025.
- Kılış Ş. (2018), *Benchmarking South East European cities with the sustainable development of energy, water and environment*

- systems index, „Journal of Sustainable Development of Energy, Water and Environment Systems”, 6(1), 162–209.
- Klein C., Kaefer G. (2008), *From smart homes to smart cities: Opportunities and challenges from an industrial perspective*. In Proceedings of the 8th International Conference, „NEW2AN” and 1st Russian Conference on Smart Spaces „ruSMART 2008”, St. Petersburg, Russia.
- Komninos N. (2011), *Intelligent cities: Variable geometries of spatial intelligence*, „Intelligent Buildings International”, 3(3), 172–188.
- Komorowski Ł. (2022), *Smart Initiatives in a Suburban Community: An Example From the Holy Cross Mountains in Poland*, „Mountain Research and Development”, 42(1), D1–D9.
- Komorowski Ł., Stanny M. (2020), *Smart Villages: Where Can They Happen?*, „Land”, 9(5), 151.
- Kosiński E., Trupkiewicz M. (2016), *Gmina jako podmiot systemu wspierania wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii*, „Ruch, Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 78(3), 93–107.
- Kurniawati W., Mussadun, Suwandono D., Islamey, T.Z. (2019), *Local Wisdom in Malay Kampung Semarang as Representatives of Smart Environment*, IOP Conference Series: „Earth and Environmental Science”, 396.
- Lazaroiu G.C., Roscia M. (2012), *Definition methodology for the smart cities model*, „Energy”, 47(1), 326–332.
- Lee J.H., Phaal R., Lee S. (2013), *An integrated service-device-technology roadmap for smart city development*, „Technological Forecasting and Social Change”, 80(2), 286–306.
- Lombardi P., Giordano S., Farouh H., Yousef W. (2012), *Modelling the smart city performance*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research”, 25(2), 137–149.

- Malina A. (2004), *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Monografie”, 162, 232.
- Monforti-Ferrario F., Kona A., Peduzzi E., Pernigotti D., Pisoni E. (2018), *The impact on air quality of energy saving measures in the major cities signatories of the Covenant of Mayors initiative*, „Environment International”, 118, 222–234.
- MRiRW (2022), *2022 rok*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-dzialalnosci-ministra-rolnictwa-i-rozwoju-wsi-na-rok-2022>, dostęp: 05.09.2025.
- Nam T., Pardo T.A. (2011), *Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions*, 12th Annual International Conference on Digital Government Research: „Digital Government Innovation in Challenging Times”, 282–291.
- Neirotti P., De Marco A., Cagliano A.C., Mangano G. Scorrano F. (2014), *Current Trends in Smart City Initiatives: Some Stylised Facts*, „Cities”, 38, 25–36.
- Ocsko E. (2022), *Poradnik, jak stworzyć Inteligentną wioskę. Smart Rural 21: Pierwsze działanie przygotowawcze dot. Inteligentnych Obszarów Wiejskich w XXI wieku*, Komisja Europejska, https://www.smartrural21.eu/wp-content/uploads/Guide_PL.pdf, dostęp: 09.11.2024.
- Panciszko B. (2021), *The reasons of the implementation of the concept of smart villages in the European Union*, „Przegląd Politologiczny”, 4, 37–48.
- Paskaleva K., Cooper I., Linde P., Peterson B., Gotz C. (2015), *Stakeholder Engagement in the Smart City: Making Living Labs Work*, [w:] M. Rodríguez-Bolívar (red.), *Transforming City Governments for Successful Smart Cities*, Public Administration and Information

- Technology. Springer International Publishing: Cham, Switzerland, 115–145.
- Peng G.C.A., Nunes M.B., Zheng L. (2017), *Impacts of low citizen awareness and usage in smart city services: The case of London's smart parking system*, „Information Systems and e-Business Management”, 15(4), 845–876.
- Pereira G.V., Cunha M.A., Lampoltshammer T.J., Parycek P. (2017), *Increasing collaboration and participation in smart city governance: A cross-case analysis of smart city initiatives*, „Information Technology for Development”, 23(2), 526–553.
- Reckien D., Salvia M., Heidrich O. i in. (2018), *How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28*, „Jornal of Cleaner Production”, 191, 207–219.
- Slee R.W. (2019), *Delivering on the Concept of Smart Villages – In Search of an Enabling Theory*, „European Countryside”, 11(4), 634–650.
- Somwanshi R., Shindepatil U., Tule D. i in. (2016), *Study and development of village as a smart village*, „International Journal of Scientific and Engineering Research”, 7(6), 395–408.
- Swora M. (2018), *Działalność przedsiębiorstw energetycznych (wybrane obowiązki)* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8b, C.H. Beck.
- Szpor G. (2021), *The Concept Of „Smart Village” In Legal Acts And Official Documents Of The European Union*, „GIS Odyssey Journal”, 1(1), 47–59.
- Tsarchopoulos P. (2018), *The 3 Generations of Smart Cities*, Urenio, <http://www.urenio.org/2015/08/25/the-3-generations-of-smart-cities>, dostęp: 09.11.2024.

- Ureh H., Salihu T., Nelson J. (2022), *Smart Village Voices in Africa, Nigeria: Part 2 – Village Entrepreneurs in Nigeria*, „IEEE Power and Energy Magazine”, 20(5), 61–68.
- Van Gevelt T., Holmes J. (2015), *A vision for smart villages*, Smart Villages. “Briefing”, 5, <http://e4sv.org/wp-content/uploads/2015/08/05-Brief.pdf>, dostęp: 09.11.2024.
- Viswanadham N., Vedula S. (2010), *Design of Smart Villages*, Indian School of Business, India, <https://gtl.csa.iisc.ac.in/nv/Mypublications/C/z.pdf>, dostęp: 09.11.2024.
- Wieczorek D. (2014), *Łączenie gmin i powiatów poprawi stabilność finansów*, „Wspólnota”, nr 6 z 22 marca, http://www.katowice.rio.gov.pl/prasowka/2014/03_MARZEC/2014-03-28/cz5.PDF, dostęp: 09.11.2024.
- Winkowska J., Szpilko D., Pejić S. (2019), *Smart city concept in the light of the literature review*, „Engineering Management in Production and Services”, 11(2), 70–86.
- Winters J.V. (2011), *Why are smart cities growing? Who moves and who stays*, „Journal of Regional Science”, 51(2), 253–270.
- Yin C., Xiong Z., Chen H., Wang J., Cooper D., David B. (2015), *A literature survey on smart cities*, „Science China Information Sciences”, 58(10).
- Zavratnik V., Kos A., Stojmenova Duh E. (2018), *Smart Villages: Comprehensive Review of Initiatives and Practices*, „Sustainability”, 10(7), 2559.
- Zhang X., Zhang Z. (2020), *How Do Smart Villages Become a Way to Achieve Sustainable Development in Rural Areas? Smart Village Planning and Practices in China*, „Sustainability”, 12(24), 10510.
- Ziv G., Watson E., Young D., Howard D.C., Larcom S.T., Tanentzap A.J. (2018), *The potential impact of Brexit on the energy, water and food*

nexus in the UK: A fuzzy cognitive mapping approach, „Applied Energy”, 210.

Żukowska S., Chmiel B., Połom M. (2023), *The Smart Village Concept and Transport Exclusion of Rural Areas – A Case Study of a Village in Northern Poland*, „Land”, 12(1), 260.

ROZDZIAŁ 10

Budżet obywatelski – sukces czy porażka polskiej samorządności?

mgr Marta Szperlich-Kosmala

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ORCID: 0000-0002-4383-0675

Wprowadzenie

Pierwszy w Polsce budżet obywatelski (BO) został utworzony w Sopocie w 2010 r. za sprawą nieformalnej grupy Sopocka Inicjatywa Rozwojowa, działającej na rzecz realizacji postulatów zrównoważonego rozwoju (Śwital 2019, s. 204). Był on inspirowany pierwszym na świecie budżetem partycypacyjnym z Porto Alegre, aczkolwiek jego założenia były odmienne.

O ile instytucja BO w Porto Alegre miała stanowić narzędzie prowadzące do zmiany społecznej (zmiany sposobu redystrybucji środków budżetowych w mieście), BO w Sopocie, podobnie jak później w innych miastach w Polsce, był oparty na innym paradygmacie: miał stanowić mechanizm partycypacyjny, wzmacniający udział mieszkańców we współzarządzaniu miastem, pozwalając im na współdecydowanie o wydatkowaniu części środków z lokalnego budżetu.

Cel

Autorka zaobserwowała pewną niespójność ogólnopolskich wyników badań ilościowych (np. prowadzonych przez Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR) z własnymi pogłębionymi obserwacjami dotyczącymi efektywności BO w gminach. Stąd decyzja o przeprowadzeniu szeregu badań o charakterze jakościowym, koncentrujących się na efektywności budżetów obywatelskich w ramach powziętych celów jednostek samorządu terytorialnego (JST), które wdrożyły BO do swej polityki: czy to obligatoryjnie (miasta na prawach powiatu), czy dobrowolnie.

Zatem celem prowadzonych badań jest zmierzenie żywotności (efektywności) instytucji BO w kontekście kryteriów jakościowych oraz – zgodnie z przyjętym paradygmatem *action research* – proponowanie konkretnych zmian.

Pytania badawcze

W analizie wzięto pod uwagę kryteria dające odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Czy BO wpływa na rozwój aktywności obywatelskiej i wzrost kapitału społecznego?
- Czy obserwujemy wzrost zaufania pomiędzy mieszkańcami a władzami lokalnymi?
- Czy BO spełnia rolę edukacyjną?
- Jaki jest wpływ zjawisk społecznych i zmian w ustawodawstwie na kondycję budżetów obywatelskich?

Metodologia

Z uwagi na jakościowy charakter badań społecznych zastosowano następujące metody:

- analiza danych zastanych, takich jak uchwały gmin, krajowe prawodawstwo i orzecznictwo oraz doniesienia medialne;
- kwerenda raportów IRMiR, NIK;
- wywiady swobodne z mieszkańcami;
- obserwacja nieuczestnicząca.

Ramy funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Polsce

BO w Polsce jest „mechanizmem” współuczestnictwa i współzarządzania gminą (Marczak 2015, s. 55), co można rozumieć jako cel sam w sobie. Ma za zadanie aktywizować mieszkańców.

Jednocześnie w ramach jednej gminy możemy mieć do czynienia z różnorodnością celów, jakie wspólnota stawia przed instytucją BO:

- społeczne: budowa kapitału społecznego, społeczeństwa obywatelskiego poprzez aktywizację/włączenie mieszkańców w zarządzanie gminą;
- administracyjne: zbliżenie administracji publicznej do obywateli;
- polityczne: demokratyzacja procesu administrowania.

BO jest szczególnym narzędziem partycypacji publicznej. Spośród najbardziej istotnych wyróżników warto wymienić:

1. Proces zakłada dialog: pomiędzy mieszkańcami przy ustalaniu priorytetów wymagających inicjatywy w ich najbliższym sąsiedztwie, projektowaniu wspólnych inicjatyw (deliberacja) oraz pomiędzy mieszkańcami a urzędnikami (dialog, współpraca).
2. Środki finansowe przeznaczone na BO muszą być wyraźnie określone w uchwale budżetowej. Podczas pierwszej edycji w Sopocie było to 1% budżetu miasta (ok. 3 mln zł). W 2022 r. kolejne lub

pierwsze edycje przeprowadzono w 43,5% miast z liczbą mieszkańców powyżej 5 tys. Na realizację projektów miasta przeznaczyły łącznie 630,5 mln zł, co można uznać za sukces finansowy BO. Średnio wysokość środków przeznaczonych na ten cel wynosiła *per capita* 10–50 zł w trzech czwartych miast (Pistelok i Martela 2019).

3. Wyniki BO są wiążące w odróżnieniu od konsultacji społecznych (art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym) (Dz. U. 2018 poz. 994). To pociąga za sobą konkretne konsekwencje:
 - a) inwestycje wybrane przez mieszkańców noszą rygor wykonalności,
 - b) mieszkańcy otrzymują informację zwrotną na temat realizacji projektów,
 - c) proces realizacji inwestycji jest monitorowany i podlega nadzorowi finansowemu RIO – projekty są wpisane w uchwałę budżetową na dany rok.
4. BO nie jest incydentalny, ale stanowi instytucję²⁰, dążącą do „powtarzalności, długofalowości” (Błaszak 2023, s. 98).

Przez lata BO funkcjonował na podstawie różnych przepisów, które twórczo interpretowano na jego korzyść. Od 2018 BO definiuje się jako „szczególną formę konsultacji społecznych”. Podstawą prawną dla BO jest art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018 poz. 994).

20 Pojęcie instytucji rozumiem zgodnie z wykładnią laureatów Nagrody Nobla z ekonomii z 2024 r.: Darona Acemoglu, Simona Johnsona i Jamesa A. Robinsona, tj. „w języku nauk społecznych instytucje to zasady gry, regulujące życie społeczne” (Sękowski 2024).

Wyniki badań

Dotychczasowe wyniki badań, uwzględniające efektywność instytucji BO, pozwalają autorce zakwestionować jego – statystycznie – wzorową kondycję.

Warto wspomnieć, że badania te nadal trwają, zatem w celu prezentacji wyników autorka skupi się jedynie na trzech przykładach: dwóch negatywnych i jednym pozytywnym.

Wyniki badań zostały częściowo zanonimizowane: nazwy opisywanych miejscowości oraz odnośniki do aktów prawa lokalnego zostały podane w całościowym brzmieniu, natomiast rygor całkowitej anonimizacji został zastosowany wobec respondentów badania – mieszkańców tych miejscowości.

Strachowice

Strachowice to niewielkie miasto powiatowe w województwie świętokrzyskim, ujęte na liście miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze na wysokiej pozycji (26. miejsce na 139 miast średnich w całej Polsce) (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2024).

Porównując frekwencję we wszystkich dotychczasowych edycjach BO, zauważamy:

Rysunek 1. Liczba głosujących (oddanych głosów) w kolejnych edycjach BO w Strachowicach w latach 2015–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UM w Strachowicach.

Na podstawie powyższych danych widać, że o ile początkowo BO powitano w Strachowicach z dużym entuzjazmem, to zaangażowanie mieszkańców stopniowo malało, aż w roku 2021 zawieszono program z powodu pandemii wirusa COVID-19. Wówczas BO osiągnął moment krytyczny, po którym znacznie zmalała liczba zgłoszonych projektów (16 w porównaniu z 83 w pierwszej edycji w 2015 r.). W przedostatniej edycji zgłoszonych zostało już tylko 9 projektów. Warto zauważyć, że w 2018 wprowadzono możliwość oddania głosu przez Internet, co pozwoliło odwrócić wyraźną już wtedy tendencję spadkową (w edycji 2018 oddano 2 099 głosów, przy czym 1 524 osoby głosowały internetowo).

Jak zauważają sami samorządowcy, analiza jakościowa wniosków do BO w Strachowicach również jest diagnostyczna:

Podstawową dominantą wniosków są kwestie infrastrukturalne: drogownictwo, ciągi piesze, oświetlenie czy też miejsca parkingowe (...). Zauważalny jest natomiast brak projektów społecznych

o charakterze integracyjnym czy też aktywizacyjnym dedykowanych wspólnocie lokalnej (Rada Miasta Gdyni 2018, s. 34).

Zarówno liczba zgłaszanych projektów, jak i głosujących ulega dużej zmienności, co pozwala sądzić, że mechanizm budżetu obywatelskiego nie jest jeszcze zakorzeniony w kulturze tego samorządu (Bokszański 2007, s. 136).

Do tej pory wiele projektów z lat ubiegłych nie doczekało się realizacji pomimo wiążącego charakteru budżetu partycypacyjnego (Dz. U. 2018 poz. 994). Ciekawy przykład stanowi skatepark (rys. 2) – projekt wyłoniony w głosowaniu BO podczas edycji 2019. Zdobył wówczas w głosowaniu 109 głosów na 373 głosujących w okręgu nr 2. Jednak do 2024 r. nie doczekał się realizacji. W drugiej połowie 2024 r. pojawiły się informacje o budowie obiektu, na którą wyasygnowano 700 tys. zł. Jednak po upływie 5 lat projekt stał się kością niezgody – miasto zrealizowało w tym czasie kilka inwestycji z zakresu tzw. betonozy, jednocześnie wzrosła świadomość mieszkańców na temat zmian klimatu, wreszcie w ramach rządowej ustawy został opracowany Plan Adaptacji do Zmian Klimatu, w którym dany obszar ujęto jako zagrożony Miejską Powierzchniową Wyspą Ciepła (Gmina Strachowice 2024, ss. 35–36). Zmieniła się także struktura demograficzna tego obszaru – szacuje się, że grupa wrażliwa seniorów może wynosić tam nawet 30% populacji (MPA 2024, s. 25).

Rysunek 2. Skatepark. Projekt z BO (2019)



Źródło: "s-net", lokalne medium w Strachowicach.

Spośród wypowiedzi mieszkańców można przytoczyć (pisownia oryginalna):

- „Rety, totalna demolka pięknego miejsce (...)” (S1)
- „Potrzeba ta kupa betonu w środku miasta jak dziura w moście (...)” (S2)
- „Totalna głupota, całkowity brak zrozumienia prawdziwych potrzeb mieszkańców” (S3)
- „Niedługo pod Skałkami będzie jak na Rynku... Betonoza!” (S4)

Ostatecznie projekt zrealizowano, pomimo negatywnych opinii mieszkańców.

Gdynia

Drugie miasto to duży ośrodek na północy Polski – Gdynia. 24 stycznia 2024 r. podczas sesji Rady Miasta zwiększono środki na BO o 1 milion złotych – oficjalnie z okazji obchodów 100-lecia miasta. Było to wyjaśniane przez władze jako przesunięcie środków z rezerwy budżetowej z kolejnej (przyszłej) edycji (Rada Miasta Gdyni 2024).

Warto zaznaczyć, że Gdynia będzie obchodzić 100-lecie swojego istnienia w 2026 r. Czy zatem decyzję dotyczącą zwiększenia puli budżetu partycypacyjnego w mieście należy traktować jak decyzję polityczną?

Adam Gendźwiłł w książce *Wybory lokalne w Polsce* objaśnia zjawisko przewagi urzędowania (*incumbency advantage*) (Gendźwiłł 2020, s. 232). Polega ono na ograniczeniu konkurencyjności, a więc prawa równości wyborów (art. 125 i 253 Kodeksu Wyborczego). Urzędujący włodarze korzystają ze swej przewagi w dostępie do mediów czy prezentacji wykonanych robót. Taka „prekampania” może trwać jakiś czas przed oficjalnym ogłoszeniem startu kampanii oraz angażować zasoby publiczne, np.:

- spotkania z mieszkańcami w lokalnym domu kultury, miejskie potańcówki, koncerty, a nawet spotkania w szkołach (sic!);
- gazetki finansowane ze środków publicznych, w których wójt lub prezydent prezentuje sukcesy gminy;
- podsumowanie kadencji w trakcie kampanii wyborczej.

Szacuje się, że tego typu nieprawidłowości mogą dotyczyć nawet 80% gmin (Flis i Gendźwiłł 2017).

Problem dotyczy także BO, który zostaje sprowadzony do roli instrumentu wyborczego. Wydaje się, że taka sytuacja miała miejsce właśnie w Gdyni.

Warszawa

Za ostatni przykład posłuży Warszawa. Dzięki uczestnictwu w spotkaniach roboczych autorka miała wgląd w opinie interesariuszy w trakcie trwania procesu partycypacyjnego, m.in.:

- Zbyt mało spotkań na żywo, zwłaszcza z autorami projektów: „Zaproponowałabym pulę jeszcze mniejszą niż dzielnica, bo u nas ludzie nie identyfikują się z dzielnicą M., tylko z osiedlem W.” (A1)
- „Starsze pokolenie uważa, że BO jest związany z polityką, że to nie wiem... prezydent organizuje, a nie ludzie” (A2)
- 4/10 zgłoszonych przez A3 projektów w ogóle nie zostało zweryfikowanych w podanym terminie: „Brak dialogu (zwłaszcza z ZZM) (...). W II i III edycji odbywały się spotkania autorów między sobą, to powinno wrócić” (A3)
- „Zły timing: zbieranie podpisów na mrozie, zimą, a głosowanie w wakacje (urlopy)” (A4).

Dzięki uwagom miasto pracuje nad sporządzeniem nowego regulaminu do kolejnej edycji BO. Warszawa stanowi zatem przykład miasta „uczącego się” (przez analogię do *learning organization* Petera Senge’a). Oprócz uwag, mieszkańcy dzielili się także swoimi propozycjami rozwiązań, co wskazuje na wysoką świadomość i kulturę obywatelską (demokratyczną).

Potrzeba zmian

Potrzeba zmian wydaje się być pilna dla zwiększenia efektywności wykorzystania potencjału BO w tak ważnych dla samorządności procesach, jak tworzenie kapitału społecznego czy współzarządzanie (*governance*). Logika mechanizmu partycypacyjnego, jakim jest BO,

wydaże się sprzyjać samorządowcom: proces jest wręcz stworzony do praktykowania iteracji w warunkach organizacji, jaką jest gmina (Błaszak 2023).

Z prowadzonych badań wyłania się wniossek, iż aby zwiększyć efektywność instytucji BO, propozycje zmian powinny iść w następujących kierunkach:

1. Zmiany ustawowe i administracyjne, prowadzące do ujednolicenia procesu i eliminacji ryzyk. Proponuje się szczebel rządowy, ponieważ Polska jest krajem unitarnym (Małysa-Sulińska i Stec 2019) i to władze krajowe są u nas odpowiedzialne za kształtowanie porządku prawnego, w tym za wyznaczenie ram działania samorządom. A zatem:
 - a) obligatoryjny BO w gminach, w których przynajmniej jedna miejscowość ma status miasta;
 - b) w miastach na prawach powiatu co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu;
 - c) w pozostałych wysokość BO kwotowa (zależna od liczby mieszkańców), przy czym dowolność w zakresie podziału kwot oraz dowolność terytorialna pul;
 - d) oddzielenie puli szkolnej od pozostałych;
 - e) przepisy powinny dopuszczać większe zróżnicowanie procedur, np. poprzez wprowadzenie rozporządzenia dotyczącego dobrych praktyk (deliberacja, warsztaty przyszłościowe itd.) oraz zachęty do regulacji na poziomie lokalnym.
2. Wyróżnikiem BO mogłaby być metoda głosowania, np. poprzez ogólnokrajowe wprowadzenie metody *multi-winner voting* – metody równych udziałów (Lackner i Skowron 2023). Pozwoliłoby to uniknąć sytuacji, w której wybrane projekty nie są reprezentatywne dla większości, co może zdarzyć się przy niskiej frekwencji.

Przy standardowej metodzie głosowania (większościowej) wybiera się najpopularniejsze projekty do wyczerpania budżetu. Metoda równych udziałów (proporcjonalna) gwarantuje, że:

- a) projekt na pewno zostanie sfinansowany, jeśli liczba pojedynczych głosów oddanych na ten projekt będzie proporcjonalna do jego kosztu, np. jeśli na projekt, którego koszt wynosi 50% środków zagłosuje co najmniej 50% wyborców (i na żaden inny projekt), wówczas projekt ten na pewno zostanie wybrany;
 - b) grupa wyborców, którzy głosują podobnie, będzie miała proporcjonalny udział w rozdysponowanym budżecie, tzn. grupa wyborców, która głosuje na podobne projekty będzie miała udział w budżecie, który jest proporcjonalny do wielkości tej grupy (może to dotyczyć mieszkańców tej samej dzielnicy, osób głosujących na projekty proklimatyczne, czy nawet uczniów tej samej szkoły).
3. Zmiana sposobu myślenia o BO, prowadząca do zwiększenia korzyści społecznych płynących z partycypacji i wzmocnienia samorządności. Jak czytamy w raporcie CBOS i IRMiR, zaledwie 34% mieszkańców miast „jest w stanie wskazać jakieś konkretne możliwości i narzędzia współpracy mieszkańców swojej miejscowości z władzami miasta czy gminy w celu poprawy sytuacji lokalnej społeczności” (Pistelok i Martela 2019, s. 34). Jednocześnie aż 72% uważa, że mieszkańcy powinni taki wpływ mieć (*idem*). Świadczy to o niskich kompetencjach obywatelskich Polek i Polaków. Zmiany, które zachodzą w samorządach, tkwią na poziomie opinii, a nie realnych działań. Niestety, przekłada się to na kondycję państwa i samorządów, np. ze względu na frekwencję w wyborach.
4. Warto przemyśleć ideę BO jako narzędzia dysponowania środkami gminy. Jest to cel daleki od obecnego, gdzie partycypacja jest celem samym w sobie, ale za to bliższy modelowi Porto Alegre.

A przede wszystkim pozwala w prosty sposób zaprojektować strategię opartą o teorię zmiany, w której naszym celem będzie zmiana sposobu redystrybucji środków i reforma społeczna.

5. Przeprowadzenie działań partycypacyjnych jest niemożliwe bez wsparcia eksperckiego. Tworzenie lokalnych centrów wiedzy na ten temat, np. z ramienia Ministra ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, byłoby krokiem milowym w tę stronę.

Podsumowanie

Odpowiadając na pytanie postawione w tytule referatu, to od zarządzających miastami, ale i od mieszkańców zależy, czy BO będzie można określić jako sukces, czy raczej urzeczywistnienie koszmaru partycypacji, demokracji i samorządności w wydaniu polskim (Miessen 2016). BO może i powinien stanowić efektywne narzędzie zarządzania zrównoważonym rozwojem miasta. Aby tak było, należy dołożyć wszelkich starań, aby zwiększyć rzeczywisty (nie plebiscytowy) udział mieszkańców w procesie partycypacyjnym. Czyli: dążyć do zwiększenia kultury demokratycznej w Polsce.

Warto przytoczyć tu słowa Ralfa Dahrendorfa, które stanowią swoistą filozofię samorządności stojącą za proponowaną strategią zmiany: „stworzenie społeczeństw obywatelskich to proces, który potrwa nie rok czy cztery albo pięć lat, ale na który potrzeba prawdopodobnie jednego lub dwóch pokoleń, jeśli nie więcej” (Dahrendorf 1991, s. 22).

Bibliografia

- Błaszak M. (2023), *Budżet obywatelski a zrównoważony rozwój miast*, CeDeWu, Warszawa.
- Bokszański Z. (2007), *Indywidualizm a zmiana społeczna*, PWN, Warszawa.
- Dahrendorf R. (1991), *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Lublin.
- Dz. U. 2018 poz. 994 (2018), *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 maja 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000994>, dostęp: 05.09.2025.
- Flis J., Gendźwił A. (2017), *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Gendźwił A. (2020), *Wybory lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gmina Starachowice (2024), *Plan Adaptacji do Zmian Klimatu Miasta Starachowice z perspektywą do 2030 roku*, <https://kierunek-przyszlosc.starachowice.eu/2024/04/28/miejskiplan/>, dostęp: 30.07.2025.
- Lackner M., Skowron P. (2023), *Multi-Winner Voting with Approval Preferences*, Springer, Cham.
- Małysa-Sulińska K., Stec M. (red.) (2019), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Marczak Ł. (2015), *Problem wieloznaczności pojęcia „zrównoważony rozwój”*, „Studia Gdańskie”, 36, 167–180.
- Miessen M. (2016), *Koszmar partycypacji*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa.

- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2024), *Imienna lista 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c>, dostęp: 30.07.2025.
- Pistelok P., Martela B. (red.) (2019), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, IRMiR, Warszawa–Kraków.
- Rada Miasta Gdyni (2024), *Uchwała NR LX/1851/24 z dnia 24 stycznia 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości budżetu obywatelskiego na zadania wybierane w 2024 roku*, Gdynia.
- Rada Miejska w Starachowicach (2018), *Załącznik do uchwały: Strategia rozwoju miasta Starachowice na lata 2018–2027*, Starachowice.
- Sękowski S. (2024), *Dobrobyt nie idzie w parze z wyzyskiem. Co badania noblistów mówią o Polsce*, „Tygodnik Powszechny”, <https://www.tygodnikpowszechny.pl/dobrobyt-nie-idzie-w-parze-z-wyzyskiem-co-badania-noblistow-mowia-o-polsce-188657>, dostęp: 30.07.2025.
- Śwital P. (2019), *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2019, ss. 336, „Studia Prawnicze KUL”, 1, 231–239.

ROZDZIAŁ 11

Program Fundusz Aktywności Studenckiej (FAST) Urzędu Miasta Wrocław determinantą wsparcia przedsiębiorczości akademickiej

dr Rafał Tyszkiewicz

Uniwersytet WSB Merito we Wrocławiu

ORCID: 0000-0003-1525-0697

Wstęp

Inwestowanie w edukację, w tym projekty promujące kreatywność, przedsiębiorczość i innowacje jest kluczowe dla rozwoju współczesnych samorządów terytorialnych. Współpraca samorządów z uczelniami wyższymi to strategiczne partnerstwo, które przynosi korzyści obu stronom. Dla samorządów jest to sposób na efektywne wykorzystanie potencjału lokalnego i budowanie atrakcyjnych warunków do prowadzenia biznesu przez lokalnych przedsiębiorców, dla instytucji edukacyjnych – szansa na współpracę z sektorem publicznym i prywatnym, pozyskiwanie środków oraz rozwijanie programów dostosowanych do potrzeb rynku, a dla społeczności – możliwość korzystania z nowoczesnej infrastruktury, lepszych usług i szerszych perspektyw rozwoju zawodowego. Artykuł ma na celu pokazanie roli programu Fundusz Aktywności Studenckiej (FAST) w poprawie stanu rozwoju i wsparcia przedsiębiorczości akademickiej. Materiał powstał w oparciu o metodę jakościową w postaci wtórnej analizy

danych literaturowych. Jednocześnie stanowi tło teoretyczne do prowadzonych badań empirycznych dotyczących programów wspierania ośrodków akademickich w Polsce przez jednostki samorządów terytorialnych.

Programy i projekty edukacyjne determinantą rozwoju współczesnych jednostek samorządów terytorialnych

Współcześnie termin projekt zyskał szerokie znaczenie obejmujące zarówno sferę zawodową, naukową, edukacyjną, jak i codzienne życie. Obecnie projekty postrzegane są jako interwencja w przestrzeń społeczną – prowadzą do osiągnięcia zamierzonych celów, a ich efekty są mierzalne i mogą zostać ocenione pod kątem jakości, czasu oraz kosztów (Whyte i Mottee 2022, s. 935). Projekt to sekwencja niepowtarzalnych, złożonych i związanych ze sobą zadań, mających wspólny cel, przeznaczonych do wykonania w określonym terminie bez przekraczania ustalonego budżetu, zgodnie z założonymi wymaganiami (Wysocki i McGary 2005, s. 47). Projekt można również zdefiniować jako zbiór działań podejmowanych dla zrealizowania określonego celu i uzyskania konkretnego, wymiernego rezultatu (Pietras i Szmit 2003, s. 17) lub działanie podejmowane dla spowodowania rezultatów oczekiwanych przez stronę zamawiającą (Oberlander 2000, s. 5). Projekt to przedsięwzięcie, na które składa się zespół czynności, które są charakterystyczne przez to, że mają datę rozpoczęcia, specyficzne cele i limity, ustalone odpowiedzialności realizatorów, budżet, rozkład czynności oraz datę ich ukończenia (Frączkowski 2003, s. 11). M. Pawlak definiuje projekt również jako przedsięwzięcie realizowane w ramach określonej organizacji, które jest przedsięwzięciem nowym, nietypowym, odmiennym od działań rutynowych, takim

z jakim dana organizacja nie miała nigdy wcześniej do czynienia (Pawlak 2006, s. 9). Warto tu napomnieć, że organizacja projektów musi być rozumiana poprzez generatywny związek między wewnętrzną dynamiką projektu a przestrzenią społeczną i naturalną, w której jest on osadzony (Lundin 2015, s. 4). Projekty to procesy społeczne z inherentnie emergentnymi właściwościami, które są ograniczone zarówno w czasie, jak i przestrzeni (Browning 2022, s. 12). Projekty są najczęściej definiowane w perspektywie czasowej, mają punkt początkowy, plan w czasie i datę zakończenia, kiedy uwzględnione zadania muszą zostać ukończone, a tymczasowa organizacja rozwiązana (Bakker i Demerouti 2016, s. 274). Obejmują zarówno działalność polegającą na tworzeniu nowych obiektów, jak i modernizacji już istniejących, a także wprowadzaniu na rynek nowych produktów lub usług, jak również zmian organizacyjnych czy technologicznych (Kisieliński 2011, s. 14).

Jednym z pierwszych, który wprowadził pojęcie projektu edukacyjnego do literatury przedmiotu był J. Dewey. Zgodnie z jego definicją projekt:

- Jest techniką, która pozwala przejść od koncepcji do realizacji i umożliwia konstruowanie kolejnych etapów w procesie projektowym;
- Jest efektem działań własnych;
- Pozwala młodym uczyć się poprzez nabieranie doświadczenia;
- Ma zakres ustalany przez otoczenie społeczne, czas oraz przestrzeń;
- Zmodyfikuje otoczenie, w którym będzie realizowany (Suchodolski 1977, s. 47).

Z powyższych definicji wynika, że projekty edukacyjne to przedsięwzięcia mające na celu realizację określonych celów edukacyjnych poprzez zorganizowane działania skierowane do konkretnej grupy

odbiorców i mogą dotyczyć szerokiego zakresu tematów – od nauki przedmiotów szkolnych przez rozwijanie kompetencji zawodowych, po wspieranie rozwoju osobistego i integrację społeczną. Natomiast programy to grupy powiązanych projektów, które są prowadzone razem w celu uzyskania wspólnej korzyści. Zarządzanie programem obejmuje zatem koordynację wielu projektów, zwanych programem, w celu osiągnięcia określonych celów.

Jednostki samorządów terytorialnych są odpowiedzialne za zapewnienie równego dostępu do edukacji na różnych poziomach nauczania – od przedszkola, aż po wsparcie w zakresie edukacji wyższej i kształcenia ustawicznego. Projekty edukacyjne wpływają zatem na zwiększanie dostępności do edukacji i rozwój kompetencji dzieci i młodzieży. Samorządy mogą realizować programy, które rozwijają umiejętności techniczne, cyfrowe, językowe, czy też umiejętności miękkie (np. komunikacja, praca w zespole), co ma kluczowe znaczenie na rynku pracy. Dzięki współpracy z uczelniami samorządy mogą tworzyć programy edukacyjne, które odpowiadają na potrzeby lokalnych rynków pracy.

Tabela 1. Rodzaje projektów edukacyjnych realizowanych przez jednostki samorządów terytorialnych

Zakres projektu	Programy
Projekty w zakresie edukacji formalnej	• Budowa, modernizacja i wyposażenie szkół i przedszkoli • Programy wspierające uczniów z rodzin o niskich dochodach (np. dofinansowanie do podręczników, stypendia) • Programy rozwoju kompetencji nauczycieli (szkolenia, kursy, warsztaty) • Współpraca z uczelniami wyższymi i instytucjami badawczymi
Projekty w zakresie edukacji nieformalnej i ustawicznej	• Kursy zawodowe i techniczne dla dorosłych • Szkoły językowe, kursy komputerowe, warsztaty kreatywne • Programy edukacyjne dla seniorów, w tym zajęcia z zakresu zdrowia, technologii, prawa
Projekty wspierające rozwój kompetencji cyfrowych	• Programy dla dzieci, młodzieży i dorosłych uczące podstaw programowania, obsługi komputerów, tworzenia stron internetowych, grafiki komputerowej • Inicjatywy na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu wśród starszych osób
Projekty promujące aktywność obywatelską i społeczną	• Szkoły i warsztaty z zakresu wiedzy o samorządzie, prawie wyborczym, historii miasta i regionu • Programy aktywizacji młodych ludzi do działań wolontariackich i społecznych
Projekty wspierające edukację kulturalną i artystyczną	• Warsztaty plastyczne, muzyczne, teatralne • Programy integrujące społeczności lokalne poprzez kulturę, np. festiwale, wystawy, koncerty

Źródło: opracowanie własne.

Współpraca samorządów z uczelniami wyższymi stanowi kluczowy element rozwoju lokalnych społeczności oraz budowania gospodarki opartej na wiedzy. Jednostki samorządów terytorialnych, realizując zadania publiczne, zawsze wpisują je w swój długofalowy rozwój. Większość jednostek samorządu terytorialnego posiada strategię rozwoju gminy, które są niezbędne w zakresie skutecznego zarządzania i pozyskiwania środków na różnego typu programy. W szczególności

dotyczy to miast akademickich, które korzystają z potencjału uczelni w zakresie innowacji, badań, edukacji i przedsiębiorczości. Współpraca ta przyjmuje różnorodne formy, obejmujące zarówno inicjatywy edukacyjne, jak i gospodarcze, społeczne oraz kulturalne. Stanowi ona obopólne korzyści między innymi dlatego, że ośrodki akademickie, korzystając z finansowania i zasobów samorządów na realizację swoich projektów, mają możliwość wdrażania swoich innowacyjnych pomysłów i badań w praktyce, przyczyniając się do rozwoju miasta; współpraca z samorządami daje im również lepszy dostęp do rynku pracy, zwiększa atrakcyjność oferty edukacyjnej i umożliwia budowanie silnych więzi z lokalnymi przedsiębiorcami.

Rola Funduszu Aktywności Studenckiej (FAST) w kontekście wspierania przedsiębiorczości akademickiej

Program FAST jest częścią szerokiej strategii rozwoju Wrocławia jako inteligentnego miasta, które stawia na nowoczesne technologie, zrównoważony rozwój oraz poprawę jakości życia mieszkańców. Dzięki takim inicjatywom Wrocław staje się bardziej innowacyjny i przyjazny obywatelom, a także dostosowuje się do wymagań współczesnych technologii i cyfryzacji. Nazwa FAST jest skrótem, który odnosi się do działań związanych z szybkim, sprawnym i nowoczesnym podejściem do zarządzania usługami publicznymi. Program Aktywności Studenckiej (FAST) ma na celu wspieranie aktywności studenckiej, w tym także rozwój przedsiębiorczości akademickiej studentów, którzy chcą rozpocząć działalność gospodarczą, wykorzystując swoje umiejętności i wiedzę zdobytą na uczelniach. W ramach tego projektu studenci mogą ubiegać się o środki finansowe na

realizację swoich pomysłów, a także o wsparcie doradcze i mentoringowe.

Kluczowe aspekty programu FAST w kontekście wspierania przedsiębiorczości akademickiej:

1. Finansowanie dla startupów studenckich: Program FAST umożliwia finansowanie inicjatyw związanych z zakładaniem i rozwijaniem startupów przez studentów. Środki te mogą być przeznaczone na różne cele, takie jak badania i rozwój, marketing, zakup sprzętu czy rozwój technologii.
2. Inkubacja przedsiębiorczości: Program wspiera również inkubację i akcelerację startupów, co oznacza pomoc w rozwinięciu pomysłu biznesowego do etapu operacyjnego. Może to obejmować doradztwo, mentoring, a także pomoc w nawiązywaniu współpracy z innymi firmami i instytucjami.
3. Współpraca z uczelniami: Fundusz często współpracuje z uczelniami wyższymi, co daje młodym przedsiębiorcom dostęp do wiedzy akademickiej, zasobów badawczo-rozwojowych oraz sieci kontaktów, które mogą być pomocne w rozwoju ich biznesów.
4. Zwiększenie kompetencji przedsiębiorczych: Program FAST nie tylko oferuje wsparcie finansowe, ale także organizuje warsztaty, szkolenia i inne formy wsparcia edukacyjnego, które pomagają studentom w zdobywaniu niezbędnych umiejętności do prowadzenia biznesu.
5. Promowanie innowacyjności: Fundusz wspiera innowacyjne projekty i technologie, co stwarza możliwość rozwoju nowych rozwiązań, które mogą mieć zastosowanie na rynku globalnym. Wrocław, jako miasto akademickie, oferuje również środowisko sprzyjające innowacjom, a FAST stanowi doskonałą platformę, by wykorzystać potencjał lokalnych studentów i absolwentów.

6. Dostęp do sieci kontaktów: Program umożliwia studentom i młodym przedsiębiorcom nawiązanie kontaktów z inwestorami, mentorami oraz innymi przedsiębiorcami, co jest kluczowe dla rozwoju młodego biznesu.

Program jest organizowany przez Wrocławskie Centrum Akademickie od roku 2019 i będzie realizowany do roku 2030. W realizacji Programu uczestniczy Komisja Konkursowa powołana przez Prezydenta Wrocławia, natomiast wyniki prac Komisji Konkursowej zatwierdza Prezydent Wrocławia lub osoba przez niego upoważniona. Odkąd się zaczęła edycja konkursu programu – do tej pory zostało dofinansowanych ponad 360 projektów na łączną kwotę ponad 660 000 zł dla 18 publicznych i niepublicznych uczelni Wrocławia. Przyznana dotacja w roku 2024 wynosiła 120 000 zł, a laureatami zostało 19 organizacji studenckich. Maksymalna kwota dofinansowania to 10 000 zł. W tym roku wyróżnione projekty obejmują zarówno działania kulturalne, jak warsztaty, wystawy czy wyjazdy naukowe, jak i przedsięwzięcia naukowo-badawcze, które przyczyniają się do rozwoju wiedzy w różnych branżach.

Podsumowanie

Projekty edukacyjne są absolutnie kluczowe dla samorządów terytorialnych, ponieważ mają szeroki wpływ na rozwój społeczny, gospodarczy i kulturalny regionów. Dzięki nim mieszkańcy mogą rozwijać swoje umiejętności, zdobywać nowe kwalifikacje i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym. Ponadto inwestowanie w edukację przyczynia się do budowania silniejszych, bardziej

odpornych i zrównoważonych społeczności, co jest kluczowe w kontekście wyzwań współczesnego świata.

Projekt Fundusz Aktywności Studenckiej (FAST) Urzędu Miasta Wrocław odgrywa kluczową rolę w rozwijaniu przedsiębiorczości akademickiej, zapewniając nie tylko finansowanie, ale także edukację, inkubację i pomoc w rozwoju pomysłów biznesowych.

Współpraca samorządów z uczelniami wyższymi to strategiczne partnerstwo, które przynosi korzyści obu stronom. Dla samorządów jest to sposób na dynamiczny rozwój miasta i regionu, dla uczelni – dostęp do dodatkowych źródeł finansowania i praktycznych zasobów, a także lepsze przygotowanie studentów do wyzwań rynku pracy. Tego rodzaju współpraca przyczynia się do budowy innowacyjnych, nowoczesnych miast, które są atrakcyjne dla młodych, ambitnych ludzi. Projekt może także stać się katalizatorem innowacji, przyciągając do Wrocławia młode talenty i tworząc dynamiczną przedsiębiorczą społeczność oraz wpłynąć na rozwój miasta, poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i wspieranie gospodarki opartej na wiedzy.

Bibliografia

- Bakker A.B., Demerouti E. (2016), *Job Demands-Resources Theory: Taking Stock and Looking Forward*, „Journal of Occupational Health Psychology”, 22(3), 273–285.
- Browning T. (2022), *Project complexity*, [w:] G. Winch, M. Brunet, D. Cao (red.), *Research Handbook on Complex Project Organizing*, Elgar, Cheltenham.
- Frączkowski K. (2003), *Zarządzanie projektem informatycznym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.

- Kisieliński J. (2011), *Zarządzanie projektami. Ludzie – procedury – wyniki*, Helion, Warszawa.
- Lundin R.A. (2015), *Managing and working in project society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Oberlander G.D. (2000), *Project Management for Engineering and Construction*, McGraw-Hill, Boston.
- Pawlak M. (2006), *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa.
- Pietras P., Szmit M. (2003), *Zarządzanie projektem. Wybrane metody i techniki*, OW Horyzont, Kraków.
- Suchodolski B. (1977), *Szkoła Eksperymentalna Deweya*, [w:] W. Okoń (red.), *Szkoły eksperymentalne w świecie 1900–1975*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa.
- Whyte, J., Mottee, L. (2022), *Projects as interventions*, „International Journal of Project Management”, 40(8), 934–940.
- Wysocki R., McGary R. (2005), *Efektywne zarządzanie projektami*, Onepress, Gliwice.

ROZDZIAŁ 12

Co z tą wodą? Woda w samorządach – szansa czy poważny problem?

mgr Radosław Wąs

Centrum Edukacji Ekologicznej i Rewitalizacji Jezior Szczecinek

Wpisanie frazy „miasto twarzą do rzeki” do popularnej wyszukiwarki daje w ciągu 0,27 s liczbę 3 430 000 wyników, a frazy „jezioro w gminie” 4 570 000 wyników w ciągu 0,30 s. Pokazuje to, że połączenie samorząd–woda to już nie tylko zadania własne wynikające np. z ustawy o samorządzie gminnym, ale też plan na rozwój, przyciągnięcie turystów lub pomysł na wykorzystanie lokalnego potencjału danego przez naturę. Do tego dochodzi powoli poprawiający się – co często jest wynikiem działań podejmowanych przez samorządy, o czym poniżej – stan ekologiczny zbiorników wodnych, który powoduje, że do wody w samorządach zaczynamy odwracać się twarzą, a nie jak dotychczas plecami.

Potencjał wody w miastach zaczynają coraz częściej dostrzegać władze samorządowe. To, co dzieje się w otaczającym nas środowisku – obniżanie się poziomu wód, zarówno tych powierzchniowych, jak i gruntowych i podziemnych, susza hydrologiczna, a z drugiej strony zmiany klimatu powodujące nasilenie się zjawisk ekstremalnych (ulewy, powodzie) – ma coraz większe znaczenie przy planowaniu zarządzania wodą przez samorządy. Dlatego też coraz więcej

mówi się o „niebieskiej i zielonej infrastrukturze”, czyli pomysłach, jak z jednej strony zatrzymać wodę w przyrodzie, aby jak najdłużej w niej pracowała, a z drugiej strony jak zagospodarować nadmiar wody, który pojawia się w niej nagle i coraz częściej mało przewidywalnie (problem ten dotyczy zarówno dużych aglomeracji, średnich miast, ale także mniejszych miejscowości), a przy okazji skorzystać na tym – turystycznie i ekonomicznie.

Szczecinek – miasto z jesiotrem w herbie, czyli rzecz o tym, że czasem warto spojrzeć wstecz na historię wody w najbliższej okolicy

Czarny gryf na złotej tarczy, który w szponach trzyma jesiotra – to herb Szczecinka, miasta leżącego na Pomorzu Zachodnim, na Pojezierzu Drawskim. O ile obecność gryfa można wytłumaczyć tym, że był to symbol dynastii Gryfitów, która władała Pomorzem przez kilka wieków, a założyciel miasta, czyli książę wołogoski Wacław IV właśnie czarnym gryfem się posługiwał, to już z jesiotrem nie jest taka prosta sprawa. Jedno z wytłumaczeń (to bardziej legendarne) jest takie, że jesiotr został umieszczony w szponach gryfa jako symbol Brandenburgii, z którą Gryfici konkurowali; drugie wytłumaczenie może być takie, że jesiotr stanowił rybią osobliwość występującą w okolicznych jeziorach (Szczecinek.org b.d.).

Szczecinek położony jest na terenie Pojezierza Drawskiego, na przesmyku między dwoma jeziorami (Trzesieckiem i Wielimiem), w bardzo bliskiej odległości do źródeł rzek takich jak Parsęta i Gwda, czyli rzek mających połączenie z Morzem Bałtyckim – bezpośrednio w przypadku Parsęty i pośrednio w przypadku Gwdy (poprzez Noteć, Wartę i Odrę). Jesiotry, żyjące w Morzu Bałtyckim wędrownie

ryby dwuśrodowiskowe, na tarło wpływają w górę rzek. Mogły więc pojawiać się w okolicach Szczecinka i być pozyskiwane przez okolicznych rybaków, chociaż śladów źródeł z prowadzonych w Szczecinku i okolicach wykopalisk archeologicznych, które mogły by rozwiązać nasze wątpliwości, niestety nie posiadamy. Najbliższe pozostałości części szkieletów jesiotrów (tarcze skrzelowe, kości głowy i promienie płetw) znalezione przez archeologów pochodzą z Kołobrzegu, ale podobne znaleziska zostały znalezione także na stanowiskach archeologicznych położonych w głębi lądu – w Gieczu, Gnieźnie, Inowrocławiu i w Małej Nieszawce – co może być śladem wędrówek tarłowych jesiotrów odbywanych Wartą, Wisłą i Notecią (Makowiecki 2003; Gaziński 2010). Może więc i w okolicach Szczecinka było podobnie, a okoliczne rzeki stanowiły szlaki wędrówek tych szlachetnych ryb?

Obecnie w Szczecinku jesiotra można zobaczyć na herbie, a także w akwariach zlokalizowanych w Centrum Edukacji Ekologicznej i Rewitalizacji Jezior w Szczecinku. Co prawda nie jest to jesiotr zachodni (*Acipenser sturio*) czy jesiotr atlantycki (*Acipenser oxyrinchus*), ale hodowlany sterlet (*Acipenser ruthenus*), natomiast można w nim poznać wszystkie charakterystyczne cechy „prehistorycznych olbrzymów” rodziny jesiotrowatych (*Acipenseridae*).

W przypadku Szczecinka zniknięcie jesiotra z okolicznych zbiorników wodnych można datować na okres najpierw XVIII-, a następnie XIX-wiecznych melioracji i obniżania poziomu okolicznych jezior w celu pozyskania najpierw gruntów pod uprawy, a następnie zabudowę miejską oraz zmian koryta rzeki Parsęty i Gwdy w najbliższej okolicy Szczecinka, spowodowanych pracami melioracyjnymi oraz przegradzaniem rzek spiętrzeniami i progami wodnymi w celu właściwego funkcjonowania okolicznych młynów. W wyniku podjętych w latach 1780–1784 prac udało się obniżyć poziom Trzecieckiego i Wielimia o około 2,5 metra. Już dwa lata po pierwszych pracach

uzyskano około 4 tys. mórg łąk, pastwisk i trzęsawisk. Kolejny raz obniżono poziom jezior w latach 1866–1868 (w roku 1867 poziom jeziora Trzesiecko obniżył się o około 1,3 m) (Gasiul 2023).

Ostatecznie obecny poziom wód jeziora Trzesiecko został ustabilizowany w wyniku prac melioracyjnych, które miały miejsce po wiosennej powodzi w roku 1888 (o poziomie wody w tym roku informuje stosowana tabliczka umieszczona na ratuszu w Szczecinku). Parking i przystań Centrum Edukacji Ekologicznej i Rewitalizacji Jezior w Szczecinku, obecna część ul. Mickiewicza, skrzyżowanie ul. Mickiewicza z ul. Kamińskiego, ul. Ordona i Park Miejski to tereny pokryte niegdyś wodami jeziora Trzesiecko. Z drugiej strony miasta natomiast okolice ul. Cieślaka oraz ul. Narutowicza oraz obwodnica Szczecinka na trasie drogi S11 zostały zbudowane na terenach zajmowanych kiedyś przez jezioro Wielimie, a o problemach, które to spowodowało, mogli przekonać się np. budowniczowie obwodnicy, którzy już po raz drugi musieli wzmacniać jej podbudowę. W Archiwum Państwowym w Koszalinie zachowała się mapa z 1893 r. pokazująca rodzaje gleb w okolicach Szczecinka, na której wyraźnie widać zasięg Trzesiecka i Wielimia przed obniżeniem ich poziomu w wyniku prac melioracyjnych przeprowadzonych w XVIII i XIX wieku – na mapie widoczne są wyraźnie gleby pojezierne.

Wykonane prace melioracyjne pociągnęły za sobą także zmiany biologiczne. W wyniku obniżenia lustra wody degradacji uległa strefa litoralu, czyli przybrzeżna. Jest to naturalna bariera, w której występuje roślinność szuwarowa i zanurzona. Pierwsza linia obrony każdego zbiornika, wyłapująca wszelkie zanieczyszczenia i szkodliwe substancje. W momencie przełamania tej bariery kolosalne znaczenie ma ilość wody w misie jeziornej – im więcej wody, tym większe możliwości buforowe akwenu i w takim przypadku jezioro może przyjąć większą dawkę substancji bez odczuwania negatywnych skutków.

Funkcje jezior i ich znaczenie dla lokalnych społeczności

Już wiemy, że woda w mieście to same pozytywy, spróbujmy w takim razie wymienić jej funkcje i korzyści dla lokalnych społeczności. Zrobimy to na przykładzie jeziora Trzesiecko i miasta Szczecinek.

Znowu krótkie spojrzenie w mroki dziejów – jezioro Trzesiecko to jezioro rynnowe, czyli wypełniające obniżenie rynny polodowcowej, zazwyczaj długie, wąskie, kręte, głębokie i o stromych brzegach, powstałe (tak jak większość jezior na tym terenie) podczas ostatniego zlodowacenia około 16 tys. lat temu (faza tzw. pomorska). Obserwacje stanu wód jeziora Trzesiecko zaczęto prowadzić około 1900 r. Powierzchnia jeziora wynosi 279 ha, a objętość 16 067,3 tys. m³, maksymalna głębokość wynosi 11,8 m, a głębokość średnia 5,4 m. Długość linii brzegowej wynosi 16 km, długość maksymalna 5,4 km, a objętość wód 16 mln m³ (Choiński 2007). Największą powierzchnię zlewni bezpośredniej jeziora Trzesiecko stanowią tereny rolne – 1849,88 ha (48,48%). W badanej zlewni obserwuje się stosunkowo duży udział terenów antropogenicznych (14,67%), które zaklasyfikowane zostały jako zabudowa miejska luźna – 423,98 ha (11,11%), tereny przemysłowe lub handlowe – 98,01 ha (2,57%), tereny komunikacyjne i związane z komunikacją drogową i kolejową – 31,86 ha (0,83%), miejsca eksploatacji odkrywkowej – 6,27 ha (0,16%). Użytkowanie zlewni całkowitej jest zróżnicowane, największą powierzchnię zlewni stanowią zaś tereny rolne – 8871,31 ha (55,79%). Dopływy do jeziora: Lipowy Potok, Mulisty Strumień, Kanał Radacki oraz Kanał Zachodni, odpływy: rzeka Nizica (Niezdobna) (Czerniawski i in. 2019).

Jezioro Trzesiecko w swojej historii przechodziło różne metamorfozy – było odbiornikiem ścieków do momentu wybudowania w 1988 r. oczyszczalni, następnie odbierało jeszcze ścieki ze strefy przemysłowej miasta do momentu, kiedy zostały one skierowane do

jeziora Wielimie, prowadzono na nim do lat 90. XX wieku intensywną gospodarkę rybacką, do dzisiaj jest miejscem, do którego odprowadzone są poprzez zmodernizowany system kolektorów, podczyszczaczy i osadników ścieki pochodzące z kanalizacji deszczowej.

Z powodu chęci przywracania jezior mieszkańcom i turystom, wiele samorządów decyduje się dzisiaj na samodzielne zarządzanie lub współzarządzanie jeziorem na mocy umowy z PGW Wody Polskie. Wymaga to od samorządów sporych nakładów pracy i pieniędzy: począwszy od przygotowania dokumentów przed wystartowaniem w przetargu na zarządzanie, po realizację działań założonych w operacie, a następnie zapisanych w pozwoleniu wodnoprawnym w przypadku wygranej (co dla budżetów małych samorządów może być znacznym obciążeniem – jak zilustruje poniższy przykład miasta Szczecinka, nie są to małe kwoty). Z takim rozwiązaniem (zarządzanie wspólne z Okręgiem PZW Koszalin) mamy do czynienia w przypadku jeziora Trzeciecko oraz połączonego z nim jeziora Wilczkowo. Użytkownikiem rybackim jeziora Wielimie jest na dzień dzisiejszy gospodarstwo rybackie (choć zarządzanie tym zbiornikiem parę lat temu próbowała przejąć Gmina Szczecinek, niestety bez powodzenia; obecnie Gmina Szczecinek zarządza jeziorem Wierzchowo).

Wśród funkcji, jakie dla lokalnych społeczności może pełnić jezioro, należy wymienić:

- funkcję turystyczną (jezioro jest często jedyną znaczącą atrakcją turystyczną na terenie danej gminy, wokół której może toczyć się jej rozwój),
- funkcję gospodarczą (prowadzenie zrównoważonej gospodarki rybackiej nie jest przeszkodą, a wręcz może pomóc w prawidłowym funkcjonowaniu wodnego ekosystemu – pod warunkiem, że samorząd będzie miał kontrolę nad odłowem ryb, a następnie zarybieniem danego akwenu, czyli będzie miał wpływ na odpowiednie

gatunki ryb w zbiorniku, a co za tym idzie – całą piramidę ekosystemową),

- funkcję rekreacyjną (miejsce uprawiania sportów wodnych – żeglarstwa, kajakarstwa oraz wędkarstwa, organizowanie regat oraz zawodów w tych dziedzinach, często o randze międzynarodowej, jako forma promocji regionu),
- funkcję retencyjną (jezioro może być też miejscem przechwycenia, a następnie zatrzymania i utrzymania wody w przyrodzie, celem wykorzystania jej w okresach braku jako rezerwy lub np. do utrzymania zieleni miejskiej; coraz częściej, przechwytyjąc nadmiar wody w momentach wezbrań i deszczy nawalnych, pełni też rolę jej oczyszczacza),
- funkcję ekologiczną/ekosystemową (funkcja nabierająca obecnie coraz większego znaczenia ze względu na to, iż prawidłowo funkcjonujący ekosystem wodny zapewnia bioróżnorodność oraz lepiej radzi sobie z oczyszczaniem zanieczyszczeń, co przy dzisiejszych brakach wody w przyrodzie jest funkcją nie do przecenienia).

Żeby wszystkie wyżej wymienione funkcje mogły działać i pracować na korzyść rozwoju lokalnej społeczności, władze samorządowe muszą mieć świadomość, że wiele zależy od nich. Najlepszym rozwiązaniem jest zarządzanie lub współzarządzanie opisane na przykładzie powyżej, ale w przypadku jego braku świadomy samorząd też ma różne możliwości nacisku i wpływania na to, co dzieje się z jeziorem, chociażby przed kontakty z instytucjami odpowiedzialnymi za monitorowanie stanu środowiska, lokalnymi organizacjami pozarządowymi zrzeszającymi np. lokalnych przedsiębiorców z branży turystycznej oraz organizacjami ekologicznymi lub ośrodkami naukowymi badającymi dany akwen (możemy tutaj podać przykład miasta i gminy Czaplinek i jeziora Drawsko). Warto w tym miejscu wspomnieć też

o instytucjach prowadzących działalność edukacyjną i popularyzującą wagę i rolę ekosystemów wodnych w rozwoju lokalnych społeczności, takich jak np. działające w Szczecinku Centrum Edukacji Ekologicznej i Rewitalizacji Jezior.

Jednym z takich działań mogą być prace związane z rewitalizacją (naprawą) ekosystemów wodnych – i dlatego o tym parę słów poniżej.

Czym jest rewitalizacja jeziora?

Rewitalizacja jeziora to zabiegi przywracające stan czystowodny w jeziorze, pozwalający na rozwój roślinności oraz organizmów zwierzęcych, co jest niezbędną cechą umożliwiającą powrót jeziora do dobrego stanu ekologicznego.

Wśród szeregu zabiegów rewitalizacyjnych za najważniejsze uważa się:

- natlenienie strefy naddennej (aeracja),
- inaktywację fosforu i azotu (blokowanie tych pierwiastków w osadach dennych),
- przebudowę łańcuchów pokarmowych (biomanipulacja = zarybianie),
- rewitalizację strefy litoralu – nasadzenie makrofitów (wodne rośliny kwiatowe, mchy, wątrobowce, duże glony) oraz stworzenie opartych o kamień wapienny oraz słomę stref ekotonowych na dopływach cieków do jeziora.

Przed rozpoczęciem zabiegów rewitalizacji należy zweryfikować źródła dopływu zanieczyszczeń do jeziora i odciąć je albo ograniczyć. Pamiętać należy, że prace związane z odcięciem źródeł zanieczyszczeń wiążą się ze sporymi nakładami finansowymi na uporządkowanie

gospodarki wodno-ściekowej (likwidacja szamb, podłączenie mieszkańców do sieci kanalizacyjnej, budowa separatorów i osadników na kanalizacji wody deszczowej, itp.). W przypadku miasta Szczecinka koszt bezpośrednich działań w tym zakresie wyniósł około 10 milionów złotych.

Diagnoza problemu z jeziorem Trzesiecko w roku 2004 wskazała na następujące zagadnienia kluczowe:

- jezioro Trzesiecko należy do zbiorników silnie zeutrofizowanych z oznakami hipertrofii (wody jeziora charakteryzują się bardzo dużą zawartością pierwiastków biogennych, głównie azotu i fosforu),
- stwierdzono licznie rozwijające się sinice, które posiadają możliwość wytwarzania toksyn jak hepatotoksyny (głównie gatunki z rodzaju *Microcystis* oraz *Woronichinia*) i neurotoksyny (gatunki z rodzaju *Anabaena*),
- zasoby biogenów (głównie fosforu) były tak wysokie, że fitoplankton nie był w stanie go skonsumować,
- olbrzymia dostawa biogenów ze zlewni (gospodarka wodno-ściekowa),
- nieuregulowana gospodarka wodami deszczowymi (brak separatorów),
- przewaga populacji ryb spokojnego żeru nad rybami drapieżnymi.

Na podstawie zdiagnozowanych wyżej problemów Katedra Biologii Środowiskowej Politechniki Koszalińskiej pod kierownictwem prof. dr. hab. inż. Tomasza Heese wykonała opracowanie pt. *Ocena metod rekultywacji jeziora Trzesiecko w celu uzyskania pożądanego stanu stabilizacji* (Hesse 2004). Wnioski co do dalszego postępowania z „pacjentem” wynikające z ww. opracowania objęły następujące działania:

- ograniczenie transportu substancji odżywczych do jeziora,

- poddanie wód opadowych oczyszczeniu,
- prowadzenie prawidłowej gospodarki rybackiej,
- napowietrzanie pulweryzacyjne.

Należy pamiętać, że prowadzenie zabiegów związanych z rewitalizacją jeziora to zadanie dla różnych zespołów naukowców o zróżnicowanym składzie – w przypadku jeziora Trzesiecko oprócz ww. prof. dr. hab. inż. Tomasza Hesse, zabiegi prowadził zespół prof. dr. hab. inż. Stanisława Podsiadłowskiego z Instytutu Inżynierii Biosystemów Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu oraz zespół prof. dr. hab. inż. Ryszarda Gołdyna z Wydziału Biologii Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu; w cały proces zaangażowane były również firmy prywatne. Wymienione wyżej zabiegi spowodowały, że nasz pacjent – jezioro – jest w stanie stabilnym. Analogia jeziora do pacjenta nie jest bezpodstawna – sytuacja jeziora Trzesiecko, jak i wielu jezior w Polsce poddawanych wcześniej negatywnemu wpływowi człowieka, przypomina sytuację osoby chorej np. na cukrzycę, w końcu trafiającej do lekarza, który stawia diagnozę, przepisuje leki, zaleca dietę i właściwe postępowanie i życzy długiego życia...

W budżetach samorządu terytorialnego należy również uwzględnić koszty procesów związanych z rewitalizacją zbiornika – w przypadku miasta Szczecinek koszty te w latach 2005–2018 wyniosły 4 577 707 zł (aeracja mobilna 3 713 750 zł, zarybianie 863 957 zł), można oczywiście otrzymać na te zabiegi dofinansowanie z różnych źródeł, jednak nigdy nie będzie to 100% kosztów (opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Miasta Szczecinek).

Należy również pamiętać, że efekty zabiegów powinny być monitorowane przez cały czas, tak aby można było wprowadzić zmiany w kuracji i dostosować ją do zmieniających się warunków. Można to robić na dwa sposoby – pierwszym z nich jest powtarzające się

cyklicznie np. raz na rok albo raz na dwa lata pobieranie prób i wykonywanie analiz mających na celu ocenę stanu ekologicznego akwenu, drugim – monitorowanie parametrów za pomocą automatycznych boi pomiarowych w czasie rzeczywistym, co jest praktykowane coraz częściej (działania takie, na razie w formie pilotażu, były realizowane na jeziorze Trzesiecko w ubiegłych latach, co być może skutkuje wprowadzeniem tego systemu na tym zbiorniku już na stałe). System taki, poza zaletami, wśród których jest niewątpliwie monitorowanie efektów procesów rewitalizacyjnych, może również pomóc w szybkim reagowaniu na punktowe zanieczyszczenia w trybie awaryjnym i wykrycie sprawców tych zanieczyszczeń.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o sinicach, czyli o jednym z najpoważniejszych czynników uniemożliwiających realizację funkcji rekreacyjnej i turystycznej jeziora, a wynikającym z jego antropogenicznych zanieczyszczeń.

Upragniony urlop nad jeziorem lub morzem, żar leje się z nieba, chcemy się schłodzić, wchodząc do wody, a tu, niestety, zakaz kąpieli i powierzchnia wody wyglądająca tak, jakby ktoś wylał na nią zieloną farbę... Tak właśnie wygląda zakwit sinic, który skutecznie może zepsuć nam wakacyjny wypoczynek, bo właśnie to w okresie wakacyjnym (choć nie tylko) najczęściej do niego dochodzi.

„Zakwity wody” definiowane są jako masowy rozwój fitoplanktonu (a mówiąc prościej – glonów planktonowych), któremu towarzyszy silne zmętnienie i zabarwienie wody. Ich wpływ na ekosystem wodny przejawia się obniżeniem bioróżnorodności, które jest skutkiem dominacji jednego lub najwyżej kilku gatunków fitoplanktonowych. Powodem tych zakwitów, czyli namnażania się glonów w wodzie, jest dostępność składników pokarmowych pochodzących z zanieczyszczeń, które człowiek przez swoją działalność do zbiorników wodnych dostarcza regularnie (głównie chodzi o takie pierwiastki jak

azot i fosfor) (Kobos 2022). Do tego dochodzą też określone warunki atmosferyczne, takie jak np. wysoka temperatura, brak wiatru, a co za tym idzie brak mieszania się wody w zbiorniku – dlatego też zazwyczaj do zakwitów dochodzi w porze letniej. Ciekawa jest też kwestia opadów atmosferycznych – z jednej strony brak opadów, a co za tym idzie mniejsza ilość wody w zbiorniku, powoduje gorsze rozcieńczanie zanieczyszczeń, co może być dla jeziora niekorzystne; z drugiej strony jednak intensywne opady po ich długotrwałym braku mogą wypłukać zanieczyszczenia zalegające na lądzie i wprowadzając je do zbiorników wodnych, sprawić, że staną się idealną pożywką dla organizmów fitoplanktonowych.

Podsumowanie

Jeziora i rzeki to żywe organizmy, ekosystemy, bez których człowiek nie jest w stanie funkcjonować; od tysięcy lat ich użytkowanie prowadzi do coraz szybszego rozwoju cywilizacji oraz wzrostu liczby ludności. Przez wiele lat też bezlitośnie wykorzystywane oraz zanieczyszczone na różne sposoby, a obecnie, w dobie coraz szybszych zmian klimatu i degradacji środowiska przyrodniczego, w końcu zauważone i otaczane przez człowieka coraz większą troską oraz coraz lepiej traktowane, co w niniejszym rozdziale zostało zilustrowane na przykładzie jeziora Trzesiecko i stosunku do niego władz samorządowych Miasta Szczecinek. Jest to jeden z praktycznych dowodów na to, że zauważenie wody w mieście i nadanie temu odpowiedniej wagi przez lokalną społeczność może skutkować prowadzeniem właściwej polityki przywracającej jezioru właściwe funkcje służące lokalnemu rozwojowi.

Bibliografia

- Choiński A. (2007), *Limnologia fizyczna Polski*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Czerniawski R., Grochowska J., Tandyrak R. i in. (2019), *Raport z prac wykonanych w ramach zadania „Analiza aktualnego stanu wód jeziora Trzesiecko wraz ze wskazaniem metod dalszej jego rewitalizacji”*, Centrum Edukacji Ekologicznej i Rewitalizacji Jezior w Szczecinku, Szczecin–Olsztyn.
- Gasiul J. (2023), *Jak już wylało, to miasto zalało. A jeziora trzeba było spuścić*, Temat Szczecinecki, <https://temat.net/arttykul/jak-juz-wylalo-to-n1415154>, dostęp: 12.12.2024.
- Gaziński R. (red.) (2010), *Dzieje Szczecinka. Tom I (do 1939 roku)*, Wydawnictwo Jasne, Pruszcz Gdański.
- Hesse T. (2004), *Ocena metod rekultywacji jeziora Trzesiecko w celu uzyskania pożądanego stanu stabilizacji*, Politechnika Koszalińska.
- Kobos J. (2022), *Różnorodność fitoplanktonu. Materiały przygotowane na „Letnią Szkołę Fitoplanktonu”*, Gdańsk.
- Makowiecki D. (2003), *Historia ryb i rybołówstwa w holocenie na niżu polskim w świetle badań archeoichtologicznych*, Instytut Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk, Poznań.
- Szczecinek.org (b.d.), *Dlaczego w herbie Szczecinka jest Gryf?*, http://www.szczecinek.org/herb_miasta.html, dostęp: 12.12.2024.

ROZDZIAŁ 13

Wyzwania spółek komunalnych w perspektywie nadchodzących lat

mgr Monika Kujawska

Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Mosinie

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Mosinie

Wprowadzenie

Spółki komunalne pełnią rolę szczególnego rodzaju przedsiębiorstw, które łączą cele społeczne z wymogami efektywności ekonomicznej. W związku z dynamicznie zmieniającym się otoczeniem prawnym, ekonomicznym i społecznym, muszą stawiać czoła licznym wyzwaniom. W artykule przeanalizowano te trudności, zwracając szczególną uwagę na wyzwania wynikające z ich podwójnej tożsamości: przedsiębiorstwa i jednostki realizującej zadania użyteczności publicznej.

W polskim porządku prawnym nie znajdziemy pojęcia „spółki komunalnej”. Nie ma o niej mowy w ustawach ustrojowych dotyczących finansów publicznych czy jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności na szczeblu gminnym). Pojęcie spółki prawa handlowego w kontekście realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego pojawia się natomiast w ustawie o gospodarce komunalnej. Pojęcie „spółki komunalnej” jest określeniem wskazującym na przynależność i własność tego podmiotu, czyli w potocznym

rozumieniu bycia spółką „państwową” bądź „gminną” – dla wielu osób nie ma różnicy między tymi pojęciami, co jest jednym z elementów spuścizny minionych czasów.

Spółka komunalna – szczególny rodzaj przedsiębiorcy

Spółki komunalne to podmioty gospodarcze tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań publicznych. Ich szczególność polega na tym, że są zobowiązane do działania zgodnie z zasadami efektywności ekonomicznej, jednocześnie realizując cele społeczne, które nie zawsze generują bezpośrednie zyski. Co więcej, zdaniem wielu mieszkańców, w tym radnych rad miejskich czy gminnych, spółki nie powinny generować żadnego zysku. Przykładowe obszary działalności takich spółek obejmują transport publiczny, dostawy wody, odbiór odpadów, odbiór ścieków, kanalizację, dowóz dzieci do szkół czy transport publiczny, czyli sektory krytyczne i ważne z punktu widzenia mieszkańców gmin i miast. Nierzadko „komunalki” to przedsiębiorstwa wielobranżowe, realizujące kilka czy kilkanaście różnych usług, będąc jednocześnie swoistym kołem ratunkowym dla JST, gdy trzeba wykonać coś szybko lub gdy trzeba wykonać coś, co nie jest usługą opłacalną na wolnym rynku, np. usunięcie awarii, zabezpieczenie jakiegoś miejsca, usunięcie złomów lub innych przeszkód na drogach czy chodnikach. Prace takie wykonywane są 7 dni w tygodniu, 365 dni w roku, najczęściej w trybie zarządzania kryzysowego. Spółki komunalne wpisane są w zarządzanie kryzysowe gmin i powiatów jako te, które mają zabezpieczać zadania związane z transportem osób i rzeczy czy pracami na ciężkim sprzęcie.

Spuścizna PRL

Dzisiejsze spółki komunalne często dziedziczą problemy wynikające z przeszłości, szczególnie z czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Brak modernizacji infrastruktury w latach PRL spowodował ogromne zapóźnienia technologiczne, sprzętowe i logistyczne, które do dziś obciążają ich budżety. Dodatkowo, w niektórych przypadkach utrwalone zostały archaiczne struktury zarządzania, co utrudnia wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań. Owa spuścizna jest też do dziś widoczna w postrzeganiu „komunalek” przez mieszkańców jako podmiotu, który wykonuje pracę niskiej jakości, gdzie za najniższą krajową pracują często niewykwalifikowani pracownicy. Sami pracownicy spółek komunalnych, w szczególności ci z długoletnim stażem pracy, mają przyzwyczajenia z tamtej epoki. Myślenie o własnej firmie jako „państwowej”, czyli niczyjej, gdzie można było przywłaszczać sobie różne dobra w ramach swego „ekwiwalentu”, dodatku do niskiej płacy, nierzadko nie jest czymś, co odeszło w niepamięć. Dylematem zarządczym pozostaje, jak odzwyczaić pracowników od takich zachowań, jak nie dać do tego przestrzeni, czy wreszcie jak kształtować politykę wynagrodzeń i benefitów, żeby pracownicy byli wynagradzani godnie i nie musieli szukać dodatkowych źródeł polepszenia swojej sytuacji ekonomicznej. Największą trudnością dla zarządzających spółkami komunalnymi jest pogodzenie oczekiwań społecznych o podwyższaniu jakości, wymianie taboru, remoncie infrastruktury, a więc podążaniu za nowoczesnością i pędzącym technologicznie światem, a faktyczną sytuacją ekonomiczną spółek i brakiem środków na spełnienie tych oczekiwań, jak też oczekiwań pracowników o wyższych zarobkach. Zwiększające się w ostatnich latach w dramatycznie szybkim tempie

wynagrodzenie minimalne także jest sporym wyzwaniem dla pracodawców, w tym zarządzających spółkami komunalnymi. Koszty te muszą być kalkulowane w stawki za wykonanie danych usług. Gminy, które zlecają zadania swoim spółkom komunalnym, muszą koszty tych zleceń zaplanować w uchwale budżetowej na dany rok, w części dotyczącej wydatków bieżących. Jednak wysokość tych wydatków ma pewne limity, których gminy przekroczyć nie mogą, co powoduje, że gmin często nie stać na to, aby zlecić wszystkie usługi spółkom, które byłyby społecznie oczekiwane i pożądane. Z kolei w usługach komercyjnych spółki stają się nieatrakcyjne przez wyższe stawki, które muszą pokrywać koszty związane m.in. z rosnącymi wynagrodzeniami. Przez powyższe spółkom trudno funkcjonować na wolnym rynku, w szczególności w takich usługach jak pielęgnacja zieleni, utrzymanie dróg (czyszczenie, profilowanie dróg, remonty), czy usługi sprzętowe (wykonywane przy pomocy minikoparki, podnośnika koszowego, ciężarówki, koparki itp.), ponieważ zwykle konkurencja zatrudnia mniej pracowników, na mniej korzystnych warunkach. Wzrost płacy minimalnej powoduje wzrost szarej strefy i nieuczciwej konkurencji.

Działalność komercyjna a komunalna

Jednym z głównych wyzwań spółek komunalnych jest pogodzenie działalności komercyjnej z ich podstawową misją. Wymogi rynkowe zmuszają je do konkurowania z podmiotami prywatnymi, co może prowadzić do konfliktu interesów, szczególnie gdy presja na generowanie zysków koliduje z potrzebami mieszkańców. Przykładowo, optymalizacja kosztów może skutkować obniżeniem jakości usług

publicznych, co jest nie do zaakceptowania z perspektywy społecznej. Spółki nierzadko muszą próbować sprostać sprzecznym oczekiwaniom: niskim stawkom oczekiwanym przez właściciela, czyli gminę, bo „budżet nie jest z gumy”, podnoszeniem jakości świadczonych usług oczekiwanym przez mieszkańców, właściciela i rady nadzorcze oraz wychodzenia na zewnątrz, a więc realizowania zadań dla innych podmiotów niż gmina będąca udziałowcem spółki, żeby wypracować zysk, który można potem przeznaczyć m.in. na inwestycje czy podniesienie wynagrodzeń dla pracowników. Pokazuje to schizofreniczną specyfikę spółki komunalnej będącej równocześnie spółką prawa handlowego. Powołane do zaspokajania potrzeb społecznych spółki komunalne nie mogą wykonywać każdej usługi dostępnej innym spółkom prawa handlowego. Muszą to być usługi pozostające w sferze użyteczności publicznej (celem tej działalności nie jest zysk, tylko realizacja zadań własnych gminy; zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym to „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465) lub wychodzące poza tę sferę, jednak ustawa o gospodarce komunalnej stawia dodatkowe warunki do realizacji tych zadań. Są to „niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym” oraz sytuacja, w której

występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia (Dz. U. 2021 poz. 679).

Dylematy zarządcze

Zarządzanie spółką komunalną wiąże się z wieloma dylematami, część z nich opisano już wyżej. Kolejnym z nich jest niepewność zatrudnienia członków zarządu, a w szczególności prezesów zarządu. Stanowisko prezesa jest najczęściej związane z lokalną polityką, jest w centrum zainteresowania władz i lokalnych społeczności. Prezesi zatrudniani na podstawie kontraktów menadżerskich nie posiadają ochrony zatrudnienia gwarantowanej pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, prezesa można odwołać z godziny na godzinę bez podania przyczyny. Innym ważnym problemem jest brak elastyczności w podejmowaniu decyzji strategicznych, wynikający z konieczności konsultowania ich z organami nadzorczymi. W aktach założycielskich spółek umieszczane są zapisy o kompetencjach ich organów. Do wyłącznej kompetencji zgromadzenia wspólników może należeć m.in. wyrażenie zgody na sprzedaż środków trwałych powyżej ustalonej wartości, czy wyrażenie zgody na zaciągnięcie zobowiązań lub dokonywanie rozporządzeń powyżej ustalonej kwoty. Zapisy takie, szczególnie ustalające niskie kwoty, powodują paraliż decyzyjny, potęgowany w sytuacji nieprzychylności właściciela, przewlekłości w podejmowaniu przez niego decyzji, czy innych przyczyn powodujących zwłokę lub odmowę. Sytuacje takie hamują rozwój, nie dają swobody i płynności w działaniu, utrudniają znacząco bieżące funkcjonowanie.

Nadzór

Spółki komunalne podlegają nadzorowi jednostek samorządu terytorialnego, co teoretycznie ma zapewniać ich odpowiedzialność

i przejrzystość. Jednakże w praktyce nadzór ten bywa niewystarczający lub nadmierny. W pierwszym przypadku skutkuje to problemami z gospodarnością, a w drugim – ograniczeniem autonomii spółki, co może paraliżować jej działalność operacyjną. Kluczowym wyzwaniem jest więc wypracowanie balansu pomiędzy kontrolą a samodzielnością. Nadzór właścicielski realizowany jest zwykle przez wyznaczonego i upoważnionego pracownika urzędu, któremu polecenia wydaje burmistrz, jego zastępca lub kierownik wydziału/referatu, któremu jednocześnie może podlegać taki urzędnik. Organem kontrolnym spółki komunalnej jest rada nadzorcza, powoływana z kolei przez zgromadzenie wspólników, którego przedstawicielem jest prezydent/burmistrz/wójt. Szczegółowo kompetencje rad nadzorczych opisane są w aktach założycielskich spółek. Należą do nich w szczególności: ocena bilansu, rachunku zysków i strat oraz sprawozdań finansowych zarówno co do zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym, ocena sprawozdań kwartalnych, jak i sprawozdania rocznego zarządu z działalności spółki. Pojawia się pytanie, co z radnymi i komisją rewizyjną rady miejskiej czy gminnej. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 24 daje uprawnienia kontrolne pojedynczym radnym, jednak nie komisjom rewizyjnym:

W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465).

Komisja rewizyjna może co najwyżej skontrolować spółki pośrednio, a więc poprzez kontrolę realizacji nadzoru właścicielskiego przez Gminę. Wynika to z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z art. 18a „rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną” (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465). Jasnym jest, że spółka komunalna nie jest jednostką pomocniczą gminy, należą do nich bowiem wyłącznie sołectwa, osiedla, dzielnice, wyodrębnione na terenie danej gminy na podstawie aktów miejscowych. Czy spółka jest gminną jednostką organizacyjną? Również nie, jest nią np. samorządowa jednostka kultury, ale już nie spółdzielnie mieszkaniowe czy właśnie spółki handlowe. Jednoosobowa spółka handlowa może być uznana za gminną osobę prawną.

Finanse

Finansowanie spółek komunalnych jest kolejnym istotnym problemem. Spółki posiadają niezależność bilansową (głównie w kontekście zadłużenia), same rozliczają VAT (nie są związane przepisami o decentralizacji VAT w JST ani współczynnikami dotyczącymi podatków wyliczanych dla gminy). Jednak spółki komunalne często borykają się z niedoborem środków, szczególnie w kontekście inwestycji w infrastrukturę. Z jednej strony, mogą korzystać z leasingów czy kredytów, z drugiej – ograniczenia budżetowe samorządów wpływają na ich możliwości finansowe i zdolność kredytową. Dodatkowo, spółki komunalne często operują na obszarach, gdzie presja na niskie ceny usług ogranicza ich rentowność. Spółki mają też możliwość, w ograniczonym zakresie, starania się o środki unijne, jednak traktowane są wtedy jak duże przedsiębiorstwa, niezależnie od tego

jakie mają przychody własne i ilu zatrudniają pracowników. Wynika to z przepisów, które stanowią, że do przychodów spółek dolicza się też dochody udziałowców, a więc Gminy, co plasuje je w widełkach dużych przedsiębiorstw, a nie małych czy średnich (załącznik I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu) (Dz. Urz. UE z 2014 r. L 187). W praktyce daje to mniejsze możliwości starania się o dotacje unijne na rozwój firmy. Spółki komunalne mają również możliwości starania się o dofinansowanie np. do szkoleń dla pracowników, czy podnoszenia ich kwalifikacji. Popularne wśród spółek komunalnych są także pożyczki i dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w szczególności na inwestycje związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów, gospodarką wodną i kanalizacją czy edukacją ekologiczną. Możliwe i bardzo popularne są także różne dofinansowania do wymiany taboru na nisko lub zeroemisyjny wraz z przystosowaniem infrastruktury na terenie spółki do ładowania pojazdów.

Jednostka samorządu terytorialnego, powierzając jakieś zadanie swojej spółce, może ją wyposażyć w majątek – nieruchomości, pojazdy, środki finansowe. Często dzieje się tak podczas tworzenia spółki (tworząc kapitał własny, przekazany w formie wkładu rzeczowego – aportu lub w postaci środków pieniężnych, gmina w zamian za przekazane środki obejmuje udziały w spółce), w późniejszych latach gmina rzadko wspiera w ten sposób swoje podmioty, nawet jeśli gmina pozyska np. pojazdy nisko czy zeroemisyjne, woli przekazać je spółce na zasadzie umowy najmu lub dzierżawy, niż aportu. Zatem finansowanie spółek przez gminy sprowadza się często tylko do rekompensaty poniesionych kosztów oraz rozsądnego zysku w wysokości od

5–10% poniesionych kosztów łącznie. Dobrze, jeśli ten rozsądny zysk faktycznie zostanie wypłacony, ponieważ koszty działalności planowane są z ponad rocznym wyprzedzeniem, z uwagi na konieczność zaplanowania budżetu gminy już we wrześniu czy październiku roku poprzedniego. Gminy niechętnie podchodzą do renegocjacji stawek podczas roku budżetowego, ponieważ wiąże się to z koniecznością szukania finansowania w budżecie kosztem innego zaplanowanego wydatku. Spółki mają ograniczone możliwości dochodzenia swoich praw w tym zakresie, ponieważ nawet jeśli wynegocjują ochronne zapisy w umowie z gminą, to nie mogą ich często ze strony gminy wyegzekwować bez wchodzenia na drogę sądową, czego ze zrozumiałych względów spółki unikają. Rozmowy, przywoływanie przepisów w oficjalnych pismach, bywają zbywane odnoszeniem się do trudniej sytuacji finansowej gminy. Gminy wykorzystują więc swoją przewagę, powodując straty dla spółek, oczekują, że spółki poradzą sobie z zasypaniem tej dziury poprzez swoją działalność komercyjną. Uwidacznia się tutaj kolejna sprzeczność, która jest trudna do pogodzenia: wójt/burmistrz/prezydent będący przedstawicielem zgromadzenia wspólników spółki, a więc jednego z trzech organów spółki, zobowiązanego na równi z pozostałymi organami (zarządem i radą nadzorczą) do dbania o dobro spółki, musi jednocześnie dbać o finanse gminy i równoważenie budżetu w zakresie dochodów i wydatków (bieżących i majątkowych).

Strategia rozwoju spółek

Aby sprostać wyzwaniom przyszłości i oczekiwaniom społecznym, w tym właściciela i rad nadzorczych, spółki komunalne muszą opracowywać długoterminowe strategie rozwoju. Powinny one uwzględniać

potrzeby lokalnych społeczności, trendy technologiczne oraz zmiany legislacyjne oraz wpisywać się w inne ważne dokumenty strategiczne, takie jak przede wszystkim strategia rozwoju gminy czy strategia rozwoju elektromobilności. Przykładowo, rozwój zielonych technologii czy digitalizacja procesów mogą znacząco poprawić efektywność i jakość świadczonych usług. Współpraca z sektorem prywatnym, innymi spółkami czy gminami, może mieć duży wpływ na rozwój spółki komunalnej. Ważnym elementem rozwoju spółki jest inwestycja w ludzi, a więc szkolenia, podnoszenie kwalifikacji, wprowadzanie elementów facylitacji czy partycypacji w budowaniu firmy. Głos pracowników jest bardzo ważny w kontekście wprowadzania zmian, udoskonaleń, czy wreszcie optymalizacji kosztów i zwiększenia przychodów. Pracownicy często mają przemyślenia i obserwacje, których nie ma kadra zarządzająca, która nie ma pełnego oglądu na np. techniczne aspekty realizacji usług, działania maszyn, korzystania z narzędzi, środków, części, których dobór ma istotne znaczenie dla prawidłowości danych procesów i ich jakości. Chęć doksztalcenia się, zdobywania nowych umiejętności, kwalifikacji czy wiedzy przez wszystkich pracowników, również ma ważne znaczenie dla rozwoju całej firmy, rozszerzenia horyzontów, wchodzenia w nowe usługi, czy rozwijaniu tych, które już są realizowane.

Aby strategia rozwoju spółki nie była jedynie listą życzeń zarządu, czy budowaniem szklanego sufitu, musi wpisywać się w wizję rozwoju całej gminy, a nawet szerzej, także innych okolicznych gmin, szczególnie jeśli sąsiedzkie gminy nie posiadają własnych spółek komunalnych. Zarządzający spółkami, tworzący lub aktualizujący swoje strategie, muszą znać plany rozwojowe gminy, w której funkcjonują i dzięki której istnieją. Szukanie niszy w usługach użyteczności publicznej, czy niezaspokojonych potrzeb społeczności lokalnych, to kluczowe szanse rozwojowe dla spółek. W praktyce działalność

spółek wychodzi także poza działania związane z zadaniami własnymi gminy, co w teorii nie powinno mieć miejsca. Jednak, jak wynika z kontroli różnych organów i instytucji czy rozmów z praktykami, nie rodzi żadnych nieprzyjemnych konsekwencji dla spółek. Dlatego słusznym wydaje się pogląd o konieczności wyodrębnienia innej formy prawnej dla takich podmiotów, tak żeby nie było wątpliwości, jak zarządzać spółką, żeby nie narazić się na konsekwencje prawne czy ekonomiczne.

Podsumowanie

Spółki komunalne stoją przed wieloma wyzwaniami, które wymagają od ich zarządów oraz organów nadzorczych innowacyjnego i odpowiedzialnego podejścia. Pogodzenie celów społecznych z ekonomicznymi, modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie efektywnego nadzoru to kluczowe obszary, w których należy szukać rozwiązań. Współpraca wszystkich interesariuszy, dbałość o transparentność oraz wdrażanie nowoczesnych technologii mogą przyczynić się do poprawy ich funkcjonowania i lepszego zaspokojenia potrzeb lokalnych społeczności.

Bibliografia

- Banasiak K., Białas G., Dębski D. i in. (2020), *Vademecum prezesa spółki komunalnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Dz. U. z 2021 r., poz. 679 (2021), Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce komunalnej, <https://>

isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210000679, dostęp: 05.09.2025.

Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 (2024), Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001465>, dostęp: 05.09.2025.

Dz. Urz. UE z 2014 r. L 187 (2014), Załącznik I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltclfindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:187:FULL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:187:FULL), dostęp: 05.09.2025.

Gołaszewski M. (2019), Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych, „Współnota. Pismo Samorządu Terytorialnego”, nr 4(1270), 44–49.

ROZDZIAŁ 14

Efektywne spółki komunalne stymulatorem rozwoju samorządów lokalnych

dr inż. Tadeusz Jakub Chruściel

Spółeczna Akademia Nauk

ORCID: 0000-0002-8470-1204

Wstęp

Szeroki zakres zadań własnych w obszarze dostarczania mieszkańcom usług technicznych stawia przed samorządowymi podmiotami komunalnymi odpowiedzialne wyzwanie służące kompleksowemu rozwojowi infrastruktury technicznej, mieszkalnictwa komunalnego, jak również codziennej trosce o estetykę przestrzeni publicznej. W samorządach gminnych o mniejszej liczbie mieszkańców funkcjonują najczęściej wielobranżowe zakłady lub spółki komunalne. W miastach większych są to wyspecjalizowane zarządy, zakłady komunalne lub samorządowe spółki kapitałowe zajmujące się wyłącznie wybranym zakresem usług, takich jak: utrzymanie dróg czy zieleni, odbiór i utylizacja odpadów, ciepłownictwo, gospodarka mieszkaniowa, dostarczenie wody i oczyszczanie ścieków, transport publiczny. Dla rozwoju jednostki samorządu gminnego ogromne znaczenie odgrywa efektywne funkcjonowanie wszystkich znajdujących się na terenie gminy podmiotów komunalnych.

Znaczenie samorządowych podmiotów komunalnych w strategiach zrównoważonego rozwoju gmin

Szeroki zakres zadań własnych gminy realizowany jest najczęściej przez samorządowe podmioty, do których należą także przedsiębiorstwa komunalne, funkcjonujące w formie zakładów budżetowych lub spółek kapitałowych. Domeną ich działalności jest realizacja zadań w obszarze lokalnego transportu zbiorowego, zaopatrzenia mieszkańców w wodę, ciepło, gaz, energię elektryczną, zapewnienia mieszkań, należytego utrzymania dróg oraz zieleni, odbioru odpadów stałych i ścieków. Wymienione zadania są istotne dla samorządu i służą jego rozwojowi w odległej perspektywie.

Norma ISO 37120 zawiera szereg wskaźników oceny postępów w rozwoju miasta, z których część odnosi się bezpośrednio do realizacji zadań gminy w obszarze usług komunalnych, co wiąże się z oceną działalności samorządowych przedsiębiorstw komunalnych w kontekście społecznej odpowiedzialności i zrównoważonego rozwoju (Bitkowska i Chruściel 2024).

Dla zrównoważonego rozwoju gminy niezbędny jest perspektywiczny plan, nakreślony strategią, z uwzględnieniem m.in. spójności strategii podmiotów komunalnych. Wieloaspektowe spojrzenie na opracowanie dokumentów strategicznych, które mają wpływ na rozwój jednostki samorządu terytorialnego, może stanowić podstawę do analiz uzyskiwanych efektów. Przykładem jest chociażby wykorzystanie Strategicznej Karty Wyników, pozwalającej określić istotne mierniki dla poszczególnych perspektyw (finansowej, klienta, procesów wewnętrznych oraz rozwoju) oraz dokonać kwantyfikacji efektywności dostarczanych usług przez podmioty komunalne (Wyszomirski i in. 2019). Strategiczną Kartę wyników można zastosować także w ocenie usług administracyjnych czy społecznych.

Dla polityki rozwoju regionalnego coraz większego znaczenia nabiera tworzenie klastrów, rozumianych jako przestrzenna koncentracja powiązanych ze sobą instytucji, firm i organizacji opartych na wspólnej trajektorii rozwoju. Zasadniczym celem polityki opartej na klastrach powinno być podniesienie poziomu konkurencyjności lokalnej, wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw i wzmacnianie pozycji konkurencyjnej, gdzie wzajemna koordynacja pozwala uzyskać efekt synergii (Lewandowska i Milewski 2008).

Mając na uwadze potrzebę rozwoju gmin zagrożonych marginalizacją, jak również dążenie do samowystarczalności energetycznej, sensowną inicjatywą jest tworzenie klastrów energetycznych. Obszar samowystarczalny energetycznie, zdaniem T. Popławskiego, powinien spełniać kilka uwarunkowań: produkować więcej energii niż wynosi całkowite jej zapotrzebowanie, wytworzona lokalnie energia elektryczna powinna być wykorzystana całkowicie lub w znacznej części, wytworzona energia ciepła powinna zaspokoić co najmniej 50% zapotrzebowania na danym terenie, energię uzyskuje się wyłącznie na bazie istniejących lokalnie zasobów: wiatru, słońca, biomasy, odpadów, geotermii, hydroenergii (Popławski 2019).

Nie zważając na dalekosiężne plany rozwoju energetyki w kraju, w obecnej sytuacji geopolitycznej rozsądną strategią jednostek samorządu terytorialnego wydaje się koncentracja wysiłków na tworzenie lokalnych źródeł energii odnawialnych przy zaangażowaniu samorządowych podmiotów komunalnych (Chruściel 2024).

Warto skorzystać także z doświadczeń krajów skandynawskich, gdzie ścisła współpraca samorządowych przedsiębiorstw komunalnych pozwala na osiągnięcie samowystarczalności energetycznej (Bergier 2011).

Należy zwrócić uwagę na korzyści wdrażania koncepcji wytwarzania oraz konsumpcji energii na terytorium samorządu, do których

należą m.in.: wykorzystanie odpadów organicznych oraz śmieci, niskie koszty przesyłu, włączenie społeczności lokalnej w procesy produkcyjne i usługowe, zacieśnienie współpracy między gminami powiatu (Chruściel 2023).

Racjonalizacja kosztów usług komunalnych

Niezależnie od kondycji finansowej samorządu terytorialnego, oszczędne wydatkowanie środków z budżetu jest obligatoryjnym obowiązkiem organów wykonawczych. Z perspektywy klientów, którymi są mieszkańcy gminy, ale też władz samorządowych, niskie koszty odbioru oraz zagospodarowania odpadów mają wpływ na zadowolenie lokalnej społeczności. Precyzyjne wyliczenie rzeczywistych nakładów tej usługi zwiększa transparentność oraz wpływa na poszukiwanie skutecznych rozwiązań organizacyjnych. Szereg usług realizowanych przez samorządowe przedsiębiorstwa komunalne lub przez wykonawców wyłonionych w drodze przetargu wymaga rzetelnej oceny finansowej. Wykonawcy usług budowlanych korzystają powszechnie z KNR-ów (Katalogów Nakładów Rzeczowych) dostępnych oraz aktualizowanych kwartalnie, co pozwala na dużą przejrzystość kosztów przez zamawiających, którymi są m.in. samorządy terytorialne. Taka transparentność możliwa jest także w ocenie kosztów utrzymania zieleni. Wydawanie publicznych pieniędzy powinno być transparentne, zgodne z rzeczywistymi kosztami realizowanych usług, co w przypadku odbioru nieczystości stałych, za które płacą mieszkańcy, ma kolosalne znaczenie.

Zarówno ogłoszenie przetargu, jak i zlecenie usługi in-house na odbiór odpadów przez własny komunalny podmiot samorządowy, wymaga rzetelnego oszacowania kwoty w budżecie gminy, jaką

mieszkańcy mają pokryć za wykonanie usługi odbioru i zagospodarowania odpadów.

Na wysokość tzw. opłaty śmieciowej ma wpływ wiele czynników, które tworzą dwa zbiory: koszty odbioru odpadów od mieszkańców oraz koszty ich zagospodarowania. Należy przy tym wydzielić koszty na odbiór i transport poszczególnych frakcji, tj.: odpadów zmieszanych, szkła, odpadów wielkogabarytowych, odpadów opakowaniowych (papier, plastik, metale) oraz odpadów biodegradowalnych. Przy czym wysokość kosztów odbioru zależy od odległości od bazy operatora do miejsc odbioru, rodzaju używanego taboru (rodzaju samochodów), rodzaju zabudowy (zwarta, rozproszona, wielorodzinna, jednorodzinna, śródmiejska), dostępności i sposobów zamykania miejsc przechowywania pojemników, sposobów identyfikacji właściciela pojemnika, parametrów technicznych ulic dojazdowych, częstotliwości odbioru, kosztów worków, rodzaju nieruchomości, stopnia wykorzystania przydomowych kompostowników itp.

Koszty transportu zależne są od: odległości miejsca odbioru do instalacji, pojemności oraz sprawności technicznej śmieciarek, synchronizacji wielkości śmieciarek z możliwością ich napełnienia podczas jednego dnia, funkcjonowania punktów przeładunkowych.

Znajomość tras przejazdu śmieciarek, wielkości ładunku i stopnia wysegregowania frakcji decyduje o dalszych kosztach zbiórki i zagospodarowania.

Bardzo istotnym składnikiem kosztowym są koszty zagospodarowania odpadów, których wysokość zależna jest od stopnia wysegregowania odpadów u źródeł, ilości i jakości selektywnie zebranych odpadów, stabilności rynku odbioru odzyskanych surowców oraz kosztów składowania.

Koszty zarządzania systemem gospodarowania odpadami zależą od: skali lokalnego systemu (pojedyncza gmina, związek gmin, spółka

komunalna jako podmiot zarządzający), jakości systemu informatycznego (identyfikacja każdego gospodarstwa wytwarzającego odpady, rejestracja w realnym czasie pracy operatora, bieżąca analiza efektów zarządzania gospodarką odpadami) (Walny 2016).

Efektywne samorządowe spółki komunalne

Efektywność samorządowych podmiotów komunalnych, będących własnością wspólnoty osadniczej, którą reprezentuje wójt, burmistrz czy prezydent, rozpatrywana może być w kilku perspektywach:

- finansowej, powiązanej z budżetem gminy,
- mieszkańców jako klientów oceniających skuteczność, jakość oraz ceny usług,
- rozwoju podmiotu komunalnego w dłuższym interwale czasu,
- procesów wewnętrznych, które mają kluczowe znaczenie w sprawnej realizacji usług.

Powszechnie stosowanymi elementami oceny spółek komunalnych, zdaniem E. Weiss, są: ocena efektywności ekonomicznej, ocena nakładów ponoszonych na realizację usług, ocena źródeł zasilania finansowego na poszczególne zadania usługowe, ocena uwarunkowań zewnętrznych oraz ocena funkcjonowania podmiotu w trakcie realizacji usług. E. Weiss zwraca uwagę na takie wydatkowanie zasobów na wytworzenie usług, które jest do zaakceptowania zarówno przez dostawcę, jak i konsumenta usług, sugerując także stosowanie mierników (zamiast wskaźników) efektywności, takich jak np. koszt produkcji czy zysk ze sprzedaży 1 m³ wody, oczyszczania ścieków oraz uwzględnienie waloryzacji. Rachunek kosztów umożliwić powinien poprawne funkcjonowanie

podmiotów (organizowanie oraz kontrolę procesami usługowymi) (Weiss 2001).

Efektywność usług komunalnych można wyrazić koniunkcją: wskaźnika sprawności, wskaźnika efektywności kosztowej oraz wskaźnika wydajności pracy. Na ocenę poziomu świadczonych usług powinny składać się: dostępność do usług komunalnych dla mieszkańców, sposób i warunki świadczenia usług komunalnych, koszty i jakość oferowanych usług komunalnych, poziom zadowolenia społeczności lokalnej z oferowanych usług (Szewczuk 2005). Do badania efektywności usług komunalnych stosować można mierniki wyniku końcowego oraz wyniku bezpośredniego, jak również szereg wskaźników, takich jak: wskaźnik wydajności, wskaźnik sprawności/skuteczności, wskaźnik efektywności kosztowej, wskaźnik budżetowo-kosztowy, wskaźnik poziomu satysfakcji klienta czy zintegrowany wskaźnik oceny usługi (Szewczuk 2005). Zdaniem A. Szewczuka, w celu stwierdzenia prawidłowego funkcjonowania systemu oceny usług komunalnych w gminie, należy odpowiedzieć na pytania: Czy gmina posiada zestaw mierników i wskaźników oceny skuteczności i efektywności oraz jakości zaspokajania potrzeb mieszkańców oraz procedury pomiaru każdej z usług? Kto odpowiada za pomiar i ocenę każdej z usług komunalnych? Jaka jest systematyczność pomiaru i oceny dla każdej z usług komunalnych? Czy pomiar i ocena każdej ze świadczonych usług komunalnych obejmuje satysfakcję mieszkańców? Czy wyniki oceny usług komunalnych są ogólnie dostępne? Odpowiedzi na tak postawione pytania mogą być cennym źródłem informacji dotyczącej efektywnego świadczenia usług komunalnych w gminie (Szewczuk 2005).

Specyfiką przedsiębiorstw użyteczności publicznej, którymi są samorządowe podmioty komunalne, jest ciągłe, nieprzerwane dostarczanie mieszkańcom usług powszechnie dostępnych. Z uwagi na

dużą zależność od czynników zewnętrznych, takich jak chociażby zmienność zapotrzebowania, wydajność pracy na jednego zatrudnionego w spółkach komunalnych jest znacznie niższa niż w sektorze produkcyjnym. Badania przeprowadzone przez M. Sadowy wskazują, że najwyższe wartości osiągają spółki komunalne w branży ciepłowniczej, kolejno w branży wodno-kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami, a najniższe w komunikacji miejskiej. W porównaniu do średniej wartości dla wymienionych branż komunalnych, ciepłownictwo pozwala osiągać dwukrotnie wyższą wartość współczynnika wydajności na jednego zatrudnionego, branża wodno-kanalizacyjna charakteryzuje się porównywalną ze średnią wartością współczynnika w branży, w gospodarce odpadami wartość współczynnika wydajności pracy wynosi niecałe 80% średniej, natomiast w komunikacji miejskiej to nieco ponad 50% średniej (Sadowy 2013). Istotną kwestią pozostaje zatem ciągłe doskonalenie zarządzania w sektorze firm komunalnych, tworzenie holdingów w ramach jednego samorządu lub porozumień dla realizacji usług w sąsiednich jednostkach samorządu terytorialnego (szczególnie w tzw. gminach „obwarzankowych”), jak również lepsze wykorzystanie zasobów w wielobranżowych przedsiębiorstwach komunalnych.

Efektywne wielobranżowe spółki komunalne w latach 2012–2022

Przeprowadzana analiza wyników finansowych przez Instytut Europejskiego Biznesu pozwala na coroczne wytypowanie najlepszych przedsiębiorstw m.in. w sektorze komunalnym, przyznając tytuł Efektywna Firma roku, których średni stosunek zysku netto do przychodów w przyjętym okresie dwóch poprzedzających lat wynosi więcej niż 5%.

Analiza rankingów efektywnych firm komunalnych w latach 2012–2022 wskazuje na rosnącą, a nawet dominującą pozycję spółek zajmujących się recyklingiem odpadów (RIPOK), które są często monopolistami na danym terytorium. Umocnienie pozycji komunalnych spółek samorządowych zajmujących się przetwarzaniem odpadów komunalnych w rankingu efektywnych firm komunalnych świadczy o dominującej pozycji RIPOK w systemie odbioru i przetwarzania odpadów komunalnych, gdzie samorządy lokalne (gminy) zobowiązane są dostarczać odpady stałe od mieszkańców do wyznaczonych instalacji. Koszty odbioru odpadów nie są jednak weryfikowane przez władze samorządowe, a na końcu procesu ustalana cena odpadów „na bramie” musi pokrywać koszty utylizacji, zapewniając jednocześnie wysoki zysk. Niezależnie od osiągniętej efektywności podmiotów odbierających oraz przetwarzających odpady, mieszkańcy muszą zapłacić za funkcjonujący system gospodarowania odpadami w gminie. Dokładna analiza kalkulacji kosztów odbioru oraz przetwarzania odpadów (przy zachowaniu optymalnego, a nie nadmiernego zysku) może przyczynić się do zniwelowania wysokich opłat ponoszonych przez mieszkańców za odpady.

Łącznie na 174 wielobranżowe spółki komunalne badane w latach 2012–2022, wyróżnienie tytułem Efektywnej Firmy komunalnej co najmniej dwukrotnie uzyskało 111 firm, z tego aż 21 firm w województwie wielkopolskim. W tabeli 1 dokonano zestawienia wielobranżowych spółek komunalnych, wskazując lokalizację ich siedzib.

Tabela 1. Efektywna firma komunalna w latach 2012–2022

Krotność wyróżnienia	Miejscowość siedziby spółki komunalnej	Ilość spółek
9	Bolesław, Leszno, Nowa Sól, Płońsk, Zambrów	5
8	Kąty Wrocławskie	1
7	Grajewo, Ryki, Złotów, Bielawa	4
6	Brzeziny, Kostrzyn nad Odrą, Lubań, Łobez, Przasnysz, Puławy, Słupsk, Śrem, Żary	9
5	Buk, Chełm, Ciechanów, Nowogard, Sieraków, Susz, Świdnik, Wronki, Lubsko	9
4	Bystrzyca Dolna, Grodzisk Wielkopolski, Józefów nad Wisłą, Kiełczów, Krośniewice, Lwówek, Mikołów, Nowy Targ, Pielgrzymka, Pruszków, Święta Katarzyna, Tuchów, Wąbrzeźno, Wielichowo, Września, Zabierzów	16
3	Biała, Boguchwała, Busko Zdrój, Chełmno, Czechowice-Dziedzice, Kadzidło, Końskie, Krzeszów, Myślenice, Rakoniewice, Raszyn, Rzeczenica, Sokołów Małopolski, Sulechów, Sulęcín, Świętochłowice, Trzebnica	17
2	Barlinek, Białowa, Brzostek, Chodecz, Chojnice, Dąbie, Dobrzyca, Dominów, Dzierżoniów, Gostynin, Hrubieszów, Kalisz, Kołaczyce, Komorniki, Krasnystaw, Krzyż Wielkopolski, Kurzętnik, Lesznówola, Lipno, Lubasz, Międzyrzec Podlaski, Mirosławiec, Mosina, Myślowice, Myszków, Nisko, Nowy Dwór Gdański, Opalenica, Ostrów, Pleszew, Pniewy, Police, Przecław, Radzyn Podlaski, Rozłogi, Solec Kujawski, Stanin, Suchy Las, Suszec, Szczuczyn, Świdnica, Świebodzin, Warpuny, Węgrzce, Wierzbinek, Wierzchowice, Zbuczyn, Złotoryja, Żagań, Żukowo	50

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Instytutu Biznesu, EuropejskaFirma.pl.

Istnieją wielobranżowe samorządowe spółki komunalne, które od wielu lat otrzymują tytuł Efektywnej Firmy w zakresie usług komunalnych. Odmienność uwarunkowań każdej z samorządowych spółek nie pozwala na jednoznaczną ich ocenę.

Podsumowanie

Samorządowe spółki komunalne oceniane są przez rady nadzorcze z perspektywy finansowej oraz ich możliwości rozwoju, rzadziej natomiast uwzględnia się efektywność społeczną, jakże istotną z punktu widzenia zadowolenia mieszkańców z dostarczanych usług, czy możliwości zaangażowania pracowników z lokalnego rynku pracy, dla zachowania wpływów z PIT i CIT do budżetu gminy oraz efektywnego wykorzystania majątku.

Ocenę efektywności samorządowej spółki komunalnej należałoby powiązać ze strategią rozwoju gminy, pod względem czynnego włączania się w realizację nakreślonych perspektywicznych zamierzeń, często wymagających dużych nakładów, tak jak np.: budowa osiedli mieszkaniowych, budowa biogazowni, farm fotowoltaicznych czy lokalnych elektrociepłowni, tak potrzebnych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz rozwoju samorządów terytorialnych.

Bibliografia

- Bergier T. (2011), *Dobre praktyki zintegrowanej gospodarki komunalnej w Szwecji*, [w:] T. Bergier, J. Kronenberg (red.), *Zrównoważony rozwój – Zastosowania* (ss. 21–37), nr 2, Fundacja Sendzimira, Kraków.
- Bitkowska A., Chruściel T.J. (2024), *Zrównoważony rozwój gmin a społeczna odpowiedzialność samorządowych przedsiębiorstw komunalnych*, [w:] A. Balińska, E. Jaska, A. Werenowska (red.), *Zachowania zrównoważone środowiskowo i społecznie. Ujęcie interdyscyplinarne* (ss. 37–50), Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

- Chruściel T.J. (2023), *Bezpieczeństwo energetyczne jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak, P. Uziębło (red.), *Rola samorządu terytorialnego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego. Wybrane aspekty* (ss. 326–337), Wydawnictwo Akademii Nauk Stosowanych w Elblągu.
- Chruściel T.J. (2024), *Zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego w kontekście samowystarczalności energetycznej*, [w:] A. Balińska, E. Jaska, A. Werenowska (red.), *Zachowania zrównoważone środowiskowo i społecznie. Ujęcie interdyscyplinarne* (ss. 51–61), Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- EuropejskaFirma.pl (2022), *Efektywne Firmy 2022: Rankingi Branżowe*, <https://europejskafirma.pl/>, dostęp: 14.08.2025.
- Lewandowska A., Milewski D. (2008), *Przedsiębiorstwo usługowe w gospodarce regionalnej*, [w:] B. Filipiak, A. Panasiuk (red.), *Przedsiębiorstwo usługowe. Ekonomika* (ss. 148–166), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Popławski T. (2019), *Uwarunkowania i zasady funkcjonowania obszarów samowystarczalnych energetycznie – wybrane aspekty*, „Nowa Energia”, 3(68), 6–11.
- Sadowy M. (2013), *Gospodarka komunalna*, [w:] G. Maśloch, J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego* (ss. 301–376), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Szewczuk A. (2005), *Usługi komunalne*, [w:] S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa (red.), *Współczesna ekonomika usług* (ss. 479–531), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Walny M. (2016), *Racjonalizacja kosztów działania w JST – gospodarka odpadami, dane potrzebne do prawidłowego ogłoszenia przetargu lub zlecenia in-house*, [w:] I. Wieczorek (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane aspekty* (ss. 221–240), Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź.

- Weiss E. (2001), *Metoda oceny ekonomicznej procesów przekształceń w gospodarce komunalnej w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Wyszomirski A., Chruściel T.J., Mania R. (2019), *Karta wyników jako instrument progresywnego rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] *Ekonomia i zarządzanie: aspekty społeczne, ekonomiczne i inżynierskie* (ss. 184–188), Brzeski Państwowy Uniwersytet Techniczny, Brześć.