

**ROZPRAWY NAUKOWE I ZAWODOWE  
PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ  
W ELBLĄGU**

**Zeszyt 16**



**Elbląg 2013**

**PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO WYDAWNICTWA  
PWSZ W ELBLĄGU**

*dr hab. inż. Jerzy Łabanowski*

**REDAKTOR NAUKOWY**

*dr Krzysztof Sidorkiewicz*

**RECENZENCI**

*dr. hab. Wiesław Golnau, prof. UG*

*dr hab. Ewa Czech, prof. Uniwersytetu w Białymstoku*

*prof. dr hab. Urszula Jackowiak*

*prof. dr hab. Marek J. Malinowski*

*dr Andrzej Marmotowski*

**REDAKCJA, KOREKTA I SKŁAD**

Wydawnictwo Techniczno-Naukowe JAS

e-mail: jagoda.szczerkowska@gmail.com

*Olga Strzelec*

*Krystyna Trela*

**PROJEKT OKŁADKI**

*Marek Lisewski*

**WYDANO ZA ZGODĄ REKTORA PWSZ W ELBLĄGU**

© Copyright by Wydawnictwo PWSZ w Elblągu

**ISSN 1895-8117**

**Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu**

82-300 Elbląg, ul. Wojska Polskiego 1, tel. 55 629 05 55

Wydanie I. Nakład 150 egz.

Format B5.

## SPIS TREŚCI

### Część I. EKONOMIA

Roman Kisiel, Wiesława Lizińska, Izabela Serocka	Znaczenie kapitału zagranicznego w kształtowaniu potencjału konkurencyjności przedsiębiorstw .....	7
Grzegorz Pawłowski	Strategiczny cel stabilizacji rynku pracy a problem NEET.....	19
Henryk Gawroński	Innowacyjne i inteligentne miasta przyszłości .....	39
Marta Aniśkowicz	Konkurencyjność przedsiębiorstw w ujęciu teoretycznym .....	55
Andrzej Michalik	Działalność spółdzielni socjalnych jako organizacji pożytku publicznego na rynku lokalnym.....	67
Hanna Kacała	Specyfika rynku nieruchomości .....	85

### Część II. PRAWO

Agnieszka Skóra	Obowiązywanie zakazu <i>reformationis in peius</i> w administracyjnym postępowaniu zażaleniowym .....	101
Katarzyna Lew-Gliniecka	Bezczynność a milczenie administracji. Kilka uwag na tle ogólnym .....	113
Joanna Unterschütz	Ograniczenie w zakresie zawierania umów na czas określony a „miękkie” domniemanie istnienia stosunku pracy (uwagi na marginesie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2012 r., I PK 222/11) .....	123

### Część III. POLITOLOGIA

Edward J. Jaremczuk	Francuzi w Mali. Znowu wojna w strefie Sahary Zachodniej.....	141
---------------------	---	-----

### Część IV. INFORMATYKA

Szymon Budyś, Joanna Jółkowska	Wykorzystanie wielowymiarowych struktur danych i technik OLAP w czasoprzestrzennych systemach wspomagania podejmowania decyzji .....	153
-----------------------------------	--	-----

### RECENZJE

Edward J. Jaremczuk, Recenzja książki: Tomasz Szubrycht, <i>Bezpieczeństwo Morskie Państwa</i> , Wydawnictwo Akademii Marynarki Wojennej, Gdynia 2011, ss. 208 .....	187
--	-----



Część I

# **EKONOMIA**



Roman Kisiel  
Wiesława Lizińska  
Izabela Serocka

## ZNACZENIE KAPITAŁU ZAGRANICZNEGO W KSZTAŁTOWANIU POTENCJAŁU KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

*Głównym celem badań była próba określenia wpływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) na poprawę potencjału konkurencyjności przedsiębiorstw. W badaniu uwzględniono: system zarządzania i organizacji przedsiębiorstwa, zarządzanie jakością i informacją, a także zagadnienia dotyczące zatrudnienia. W badaniach empirycznych wykorzystano metodę ankietową na próbie 27 przedsiębiorstw działających na terenie Polski Wschodniej. Dane z raportów NBP i GUS pozwoliły na określenie wartości napływu BIZ w latach 2004–2011, liczby podmiotów z kapitałem zagranicznym oraz wartości środków finansowych przeznaczonych na inwestycje. Napływ BIZ w latach 2004–2011 był zróżnicowany. Najwyższy poziom osiągnął w 2007 r., a najniższy w 2005 r. Pozytywne jest to, że po znaczącym spadku wartości BIZ w 2008 r., w kolejnych latach można zauważyć ich wzrost. Liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym utrzymywała się na bardzo podobnym, ale nieznacznie rosnącym poziomie. Spółki z kapitałem zagranicznym stanowiły w 2011 r. tylko 11% ogółu jednostek gospodarczych, natomiast miały aż 30% udziału w wydatkach inwestycyjnych. Z przeprowadzonych badań wynika, że BIZ wywierają istotny wpływ na system zarządzania i organizacji (77%), zarządzanie jakością (76%), a także na zatrudnienie (69%). Mniej zmian zaobserwowano w sferze zarządzania informacją (21%).*

### Wprowadzenie

Głównym celem przedsiębiorstw jest przetrwanie na rynku. Aby tego dokonać, dana firma musi wykazać się nadzwyczajnymi umiejętnościami, dzięki którym ma szansę zdobyć silną pozycję konkurencyjną<sup>1</sup>.

Jednym ze sposobów wzmocnienia pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa jest napływ kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich. Zaostrzająca się stale na rynkach konkurencja powoduje ich wzrost. Dzięki nim firmy wprowadzają różnego rodzaju innowacje, nowe technologie, a to prowadzi do zmniejszenia kosztów, np. produkcji, a także do wprowadzenia na dany rynek nowych lub udoskonalonych produktów i usług<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>E. Urbanowska-Sojkin, P. Banaszyk, H. Witczak, *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, PWE, Warszawa 2004, s. 172.

<sup>2</sup>T. Pakulska, M. Poniatowska-Jaksch, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Europie Środkowo-Wschodniej. Koncentracja kapitału zagranicznego w Polsce* (seria Monografie i Opracowania), Warszawa 2004, s. 113–114.

Jednak zdobycie pozycji konkurencyjnej przez przedsiębiorstwo nie jest możliwe bez posiadania niezbędnego potencjału konkurencyjnego. Jest on rozumiany jako całościowy zasób materialnych i niematerialnych, będących warunkiem funkcjonowania przedsiębiorstwa na danym rynku. Za podstawę potencjału uważa się zasoby, które w określonym stopniu mają wpływ na efekty oczekiwane przez właścicieli przedsiębiorstw<sup>3</sup>.

Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego są w stanie zapewnić sobie potrzebny na danym rynku potencjał konkurencyjny. Inwestycje zagraniczne bardzo często są ważnym źródłem finansowania działalności przedsiębiorstwa i pozwalają na zakup odpowiedniej technologii oraz niezbędnych zasobów. Jednakże to od kierownictwa firm zależy, jak dany potencjał zostanie wykorzystany w celu zwiększenia jej konkurencyjności. Istotne jest także posiadanie odpowiednich zasobów pracy, przeprowadzanie nowoczesnych badań naukowych oraz stosowanie właściwych metod zarządzania<sup>4</sup>.

Przedsiębiorstwo nie może posiadać przewagi konkurencyjnej bez potencjału konkurencyjnego. Możliwa jest jednak sytuacja, że firma posiada potencjał, ale nie ma przewagi na rynku. O przewadze konkurencyjnej decyduje zbiór mocnych stron każdej organizacji, starającej się uzyskać jak najlepszą pozycję konkurencyjną na rynku<sup>5</sup>.

Przedsiębiorstwa w różny sposób starają się kształtować swoją przewagę. Jednym z nich jest pozyskanie kapitału zagranicznego inwestorów, którzy w szybki i skuteczny sposób zapewniają danej firmie znaczny wzrost konkurencyjności. Modernizacja oraz inwestycje są kluczem do uzyskania jak najwyższej przewagi konkurencyjnej. To właśnie te przedsiębiorstwa radzą sobie najlepiej na polskim rynku i są silnymi konkurentami dla innych podmiotów w danej branży.

Przedsiębiorcy decydują się na przyjęcie kapitału zagranicznego po to, aby zdobyć przewagę na rynku. Liczą przede wszystkim na możliwość pozyskania nowych technologii i *know-how*, wprowadzenie nowoczesnych metod zarządzania, łatwiejszy dostęp do zagranicznych rynków zbytu czy na podniesienie wydajności pracy oraz na modernizację przedsiębiorstwa, aby ich produkty i usługi były jak najlepszej jakości<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> M. Stankiewicz, *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2005, s. 89, 93.

<sup>4</sup> W. Lizińska, *Technology transfer and competitiveness of joint venture enterprises in the region of Warmia and Mazury. The influence of the globalization processes on Central and Eastern European Region*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, „Working Papers” 2006, nr 22, s. 401–409.

<sup>5</sup> A.P. Muhlemann, J.S. Oakland, K.G. Lockyer, *Zarządzanie: produkcja i usługi*, PWN, Warszawa 1997, s. 152–153.

<sup>6</sup> M. Kuzel, *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych w dyfuzji wiedzy i umiejętności na przykładzie gospodarki Polski*, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2007, s. 126, 213; W. Lizińska, *Technology transfer...*; W. Lizińska, A. Nuzikowska, *Zmiany w sferach konkurencyjności przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego w regionie Warmii i Mazur*, [w:] *Regionalizacja w funkcjonowaniu nowoczesnego przedsiębiorstwa*, red. M. Cisak, Wyd. Akademii Podlaskiej, „Monografie” 2006, nr 66, s. 105–112; S. Umiński, *Znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich dla transferu technologii do Polski*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 47.



Konkurencyjność przedsiębiorstwa to radzenie sobie z rywalami przy wykorzystaniu mechanizmów i narzędzi konkurowania w długim i krótkim okresie. Istnieją różne źródła tej konkurencyjności. Związane są one ze sposobem kształtowania zasobów umiejętności firmy bądź z umiejscowieniem się na rynku wobec konkurentów<sup>7</sup>.

W celu wzmocnienia swojej konkurencyjności przedsiębiorstwa starają się o napływy kapitału zagranicznego do ich majątku, a szczególnie o bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), które dzielą się na inwestycje *greenfield* i *brownfield*. Inwestycje *brownfield* polegają na przejęciu przez zagranicznego inwestora istniejącego wcześniej przedsiębiorstwa oraz na przeprowadzeniu w nim różnorodnych zmian lub podjęciu współpracy z partnerem lokalnym w formie *joint venture*<sup>8</sup>. W drugim rodzaju BIZ – *greenfield* – inwestor zagraniczny podejmuje działalność gospodarczą w kraju przyjmującym, budując swoje przedsiębiorstwo od podstaw.

Głównym celem badań podjętych w pracy była próba określenia wpływu BIZ na poprawę potencjału konkurencyjności przedsiębiorstw działających na terenie Polski Wschodniej.

Pozycja konkurencyjna przedsiębiorstwa zależy od wielu czynników. W badaniu zostały uwzględnione:

- system zarządzania i organizacji przedsiębiorstwa,
- zarządzanie jakością i informacją,
- zagadnienia związane z zatrudnieniem.

W badaniach empirycznych realizowanych dwuetapowo wykorzystano metodę ankietową na próbie 27 przedsiębiorstw funkcjonujących na terenie Polski Wschodniej. Pierwszy (pilotażowy) etap badań objął próbę 5 przedsiębiorstw. Badania pilotażowe miały na celu weryfikację kwestionariusza ankiety pod kątem zrozumiałości zadawanych przedsiębiorcom pytań, a także tego, czy w opinii respondentów pytania zawarte w ankiecie wyczerpują specyfikę zmian zachodzących w przedsiębiorstwie w związku z wejściem kapitału zagranicznego. Na kolejnym etapie przeprowadzono badania właściwe. Kwestionariusz ankiety został wysłany pocztą do przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego, zidentyfikowanych wcześniej dzięki danym z Urzędu Statystycznego. Wykorzystano również dane wtórne Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz Narodowego Banku Polskiego (NBP).

---

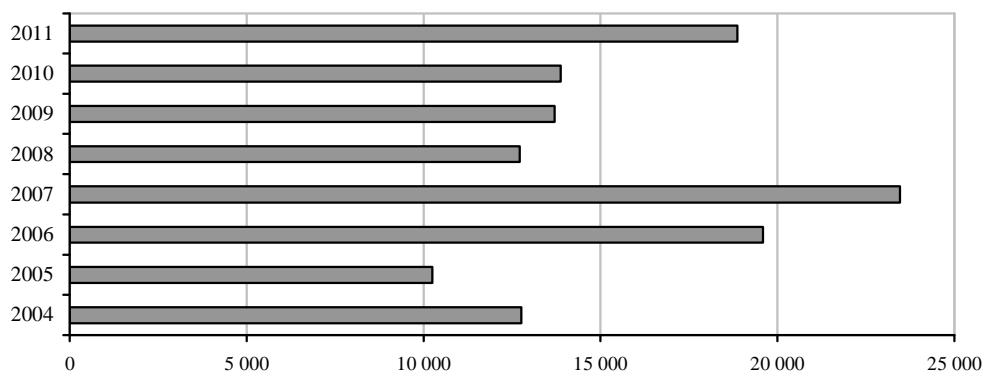
<sup>7</sup> I. Markowicz, D. Miłaszewicz, *Analiza determinant bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne. Badania i Analizy”, 2007, nr 6, s. 24–26.

<sup>8</sup> W. Karaszewski, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata*, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2004, s. 25; R. Kisiel, W. Lizińska, *Foreign investments in service sector in the region of Warmia and Mazury and employment policy in direct foreign investments companies*, „Scientific Journal Service Management University of Szczecin” 2008, vol. 482, no. 2, s. 171–180; W. Lizińska, *Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych w okresie transformacji*, [w:] *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989–2007)*, red. R. Kisiel, R. Marks-Bielska, Mal-Art-Graf, Olsztyn 2009, s. 145–163.

Dane z raportów pozwoliły na określenie wartości napływu BIZ w latach 2004–2011, liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego oraz wartości środków finansowych przeznaczonych przez te spółki na inwestycje.

## 1. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce i podmioty z udziałem kapitału zagranicznego

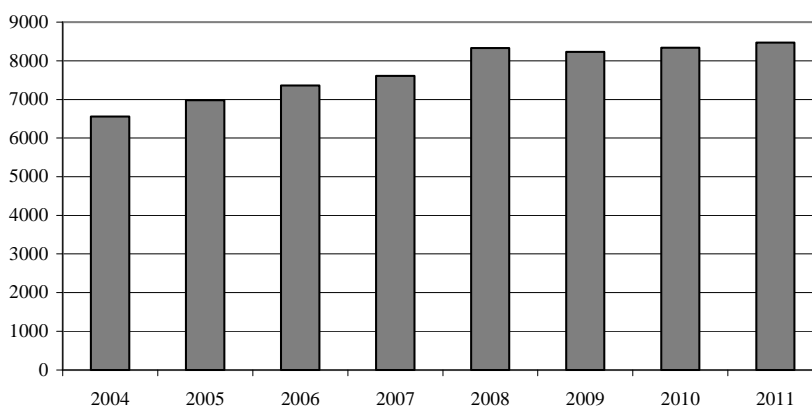
Napływy kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich do Polski są dosyć nierównomierne. Najwyższy poziom w badanym okresie miał miejsce w 2007 r., a najniższy w 2005 r. Od 2007 r. wartość napływających BIZ była zmienna. Przyczyną tych zmian są ogólnoswiatowe tendencje, w których znaczącą rolę w ostatnich latach odgrywa kryzys gospodarczy. W wielu krajach zdeteminował on zmiany w napływie kapitału zagranicznego. Pozytywne jest jednak to, że po znaczącym spadku wartości BIZ napływających do Polski w 2008 r., w kolejnych latach można zauważyć duży ich wzrost (rys. 1).



**Rys. 1.** Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski w latach 2004–2011 (w mln USD)

*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie danych NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce 2004–2011.*

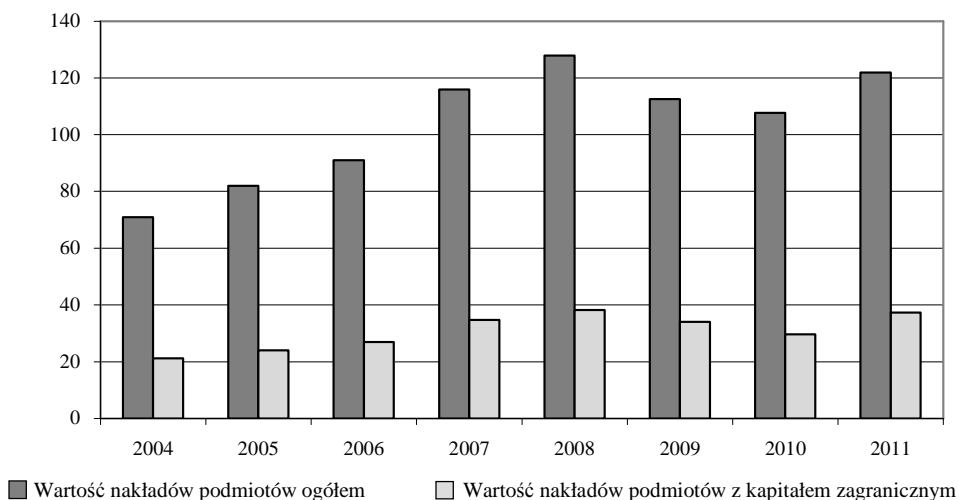
Wraz ze zmieniającymi się napływami bezpośrednich inwestycji zagranicznych zmienia się liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego (ZKZ). W latach 2004–2011 liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym (zatrudniających powyżej 9 osób) utrzymywała się na bardzo podobnym, ale nieznacznie rosnącym poziomie. Tak powolny wzrost liczby podmiotów może wiązać się z ogólną sytuacją niepewności gospodarczej na świecie w ostatnim okresie, która powoduje wstrzymanie się wielu inwestorów przed podjęciem decyzji inwestycyjnej (rys. 2).



**Rys. 2.** Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego na tle spółek ogółem w Polsce w latach 2004–2011 (10 i więcej pracujących)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym 2004–2009, Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej 2004–2011*.

Gospodarka polska ciągle się rozwija, a to wiąże się z coraz większymi wymaganiami rynku, determinującymi potrzebę inwestowania, w tym również ponoszenia nakładów inwestycyjnych na innowacje, między innymi nowe technologie, patenty, badania naukowe itp. Na przełomie badanych lat można zauważyć, że udział nakładów na środki trwałe, długoterminowe aktywa finansowe oraz wartości niematerialne i prawne w podmiotach z kapitałem zagranicznym (powyżej 49 zatrudnionych) wynosił aż 30% nakładów ogółu podmiotów. Biorąc po uwagę fakt, że spółki z kapitałem zagranicznym stanowiły tylko 11% ogółu jednostek gospodarczych, jest to bardzo wysoki poziom (rys. 3).



**Rys. 3.** Nakłady na środki trwałe, długoterminowe aktywa finansowe oraz wartości niematerialne i prawne w podmiotach z kapitałem zagranicznym na tle podmiotów ogółem (49 i więcej zatrudnionych) (w mln zł)

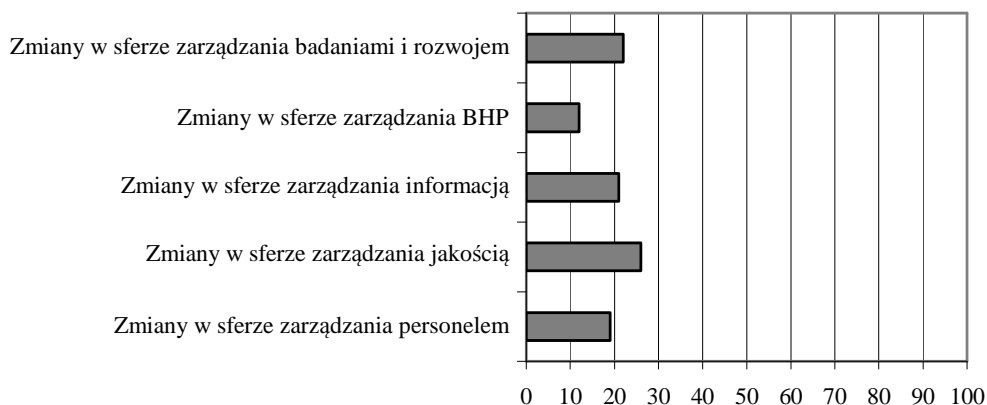
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, *Środki trwałe w gospodarce narodowej 2004–2011*.

Zakup nowoczesnych technologii oraz zmiany w różnych sferach zarządzania powodują, że podmioty te są w stanie zaoferować produkty i usługi najlepszej jakości. To z kolei umożliwia przedsiębiorstwom z udziałem kapitału zagranicznego zdobycie silnej pozycji konkurencyjnej na danym rynku. Podmioty takie często są w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do przedsiębiorstw krajowych ze względu na dysponowanie większym potencjałem, często od początku prowadzenia działalności w Polsce. W związku z tym struktura wydatków inwestycyjnych takich podmiotów może być odmienna od podmiotów krajowych, których potrzeby inwestycyjne będą determinowały wydatki.

## 2. Kapitał zagraniczny a zmiany w wybranych sferach kształtujących pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw

Napływ kapitału zagranicznego do przedsiębiorstwa powoduje zmiany w większości sfer działalności danego podmiotu. Elementem pozwalającym na wprowadzenie różnorodnych zmian w danych sferach, które powodują, że pozycja konkurencyjna jest zdecydowanie wyższa niż u innych firm, jest w wielu przypadkach sam kapitał. Przeprowadzone badania pozwoliły na wskazanie tych zmian oraz na zaobserwowanie znaczenia ich występowania dla rozwoju przedsiębiorstwa.

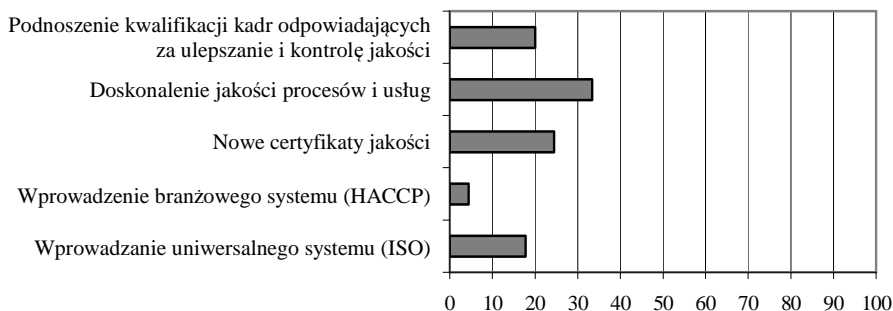
Badania wykazały, że wpływ kapitału zagranicznego na system zarządzania i organizacji przedsiębiorstwa potwierdziło aż 77% ankietowanych. Według nich najwięcej zmian zaszło w sferze zarządzania jakością (26%). Nieco mniej zmian zaobserwowano w sferze zarządzania badaniami i rozwojem przedsiębiorstwa, a także w sferze zarządzania informacją. Zmiany w sferze zarządzania personelem wskazało 19% badanych podmiotów. Najmniej zmian, według respondentów, zaszło w sferze zarządzania BHP (12%) (rys. 4).



**Rys. 4.** System zarządzania i organizacji przedsiębiorstwem a napływ kapitału zagranicznego (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

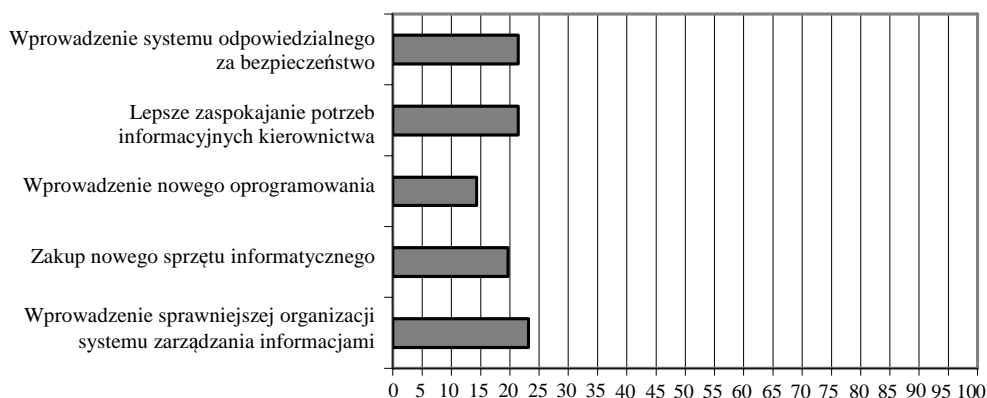
Zarządzanie jakością to jedna z najważniejszych sfer w każdym przedsiębiorstwie. Wśród badanych przedsiębiorców 76% z nich potwierdziło wpływ kapitału zagranicznego na zmiany w tej sferze, a największe z nich dotyczyły doskonalenia jakości procesów i usług (33% wskazań). Ważne dla przedsiębiorstw, w kontekście wzmocnienia pozycji konkurencyjnej, były również nowe certyfikaty jakości (24% przedsiębiorstw). Kolejne również istotne zmiany to podniesienie kwalifikacji kadr odpowiadających za ulepszanie i kontrolę jakości (20%) oraz wprowadzenie uniwersalnego systemu ISO (18%) (rys. 5).



**Rys. 5.** Zmiany w sferze zarządzania jakością w przedsiębiorstwie spowodowane napływem kapitału zagranicznego (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

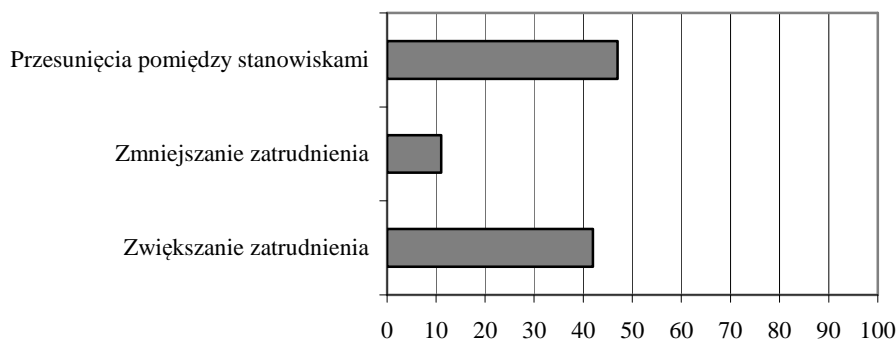
Zarządzanie informacją w przedsiębiorstwie pozwala na lepszą organizację i szybsze reagowanie na wszelkiego typu problemy firmy, dlatego też poproszono ankietowanych o ocenę oddziaływania kapitału zagranicznego na zarządzania informacją. Według 32% badanych kapitał zagraniczny nie ma na nie wpływu. Z kolei w pozostałych badanych przedsiębiorstwach wprowadzono sprawniejszą organizację systemu zarządzania informacjami (23%), a także system odpowiedzialny za bezpieczeństwo przetwarzanych danych (21%). W wielu przedsiębiorstwach zaczęto lepiej zaspokajać potrzeby informacyjne kierownictwa, a także zakupiono nowy sprzęt informatyczny (14%) (rys. 6).



**Rys. 6.** Oddziaływanie kapitału zagranicznego na zmiany w sferze zarządzania informacją w przedsiębiorstwie (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że zdaniem większości ankietowanych inwestorów kapitał zagraniczny wpłynął na zmiany w sferze zatrudnienia (60%). W największym stopniu oddziaływał na przesunięcia pomiędzy stanowiskami, aby odpowiednio dostosować je do potrzeb przedsiębiorstwa (47%). Zwiększenie zatrudnienia zostało wskazane przez 42% ankietowanych inwestorów. Badania wykazały, że jedynie w 11% podmiotów zmniejszono liczbę zatrudnionych w wyniku wejścia kapitału zagranicznego (rys. 7). Wyniki badań potwierdzają pozytywny wpływ inwestycji zagranicznych na zmiany w sferze zatrudnienia. Z drugiej strony należy zauważyć, że w sytuacji zmiany właściciela przedsiębiorstwa czy też inwestora posiadającego większościowe udziały w podmiocie częstym niezbędnym etapem sprawnego zarządzania jest weryfikacja poziomu zatrudnienia. Zmiany takie mogą być również konsekwencją innych zmian w przedsiębiorstwie – np. zmiany technologii produkcji czy nawet kierunku produkcji.



**Rys. 7.** Wpływ kapitału zagranicznego na zatrudnienie w przedsiębiorstwie (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejny problem badawczy podejmowany w analizie dotyczył wpływu kapitału zagranicznego na zmianę polityki zatrudnienia w przedsiębiorstwie. Większa część ankietowanych (ok. 69%) przyznała, że inwestor zagraniczny ma znaczący wpływ na politykę zatrudnienia w ich przedsiębiorstwie, z czego w 32% podmiotów wprowadzono wydajniejszą organizację pracy, w 27% badanych przedsiębiorstwach podniesiono poziom kwalifikacji pracowników, a w 24% wprowadzono nowe lub ulepszono wcześniej stosowane systemy motywacyjne (rys. 8). W niektórych przedsiębiorstwach uelastyczniono godziny pracy (14%). Najmniej przedsiębiorstw, bo tylko 3% pod wpływem kapitału zagranicznego wprowadziło pracę zmianową.



**Rys. 8.** Oddziaływanie kapitału zagranicznego na zmianę polityki zatrudnienia w przedsiębiorstwie (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

## Podsumowanie

Przemieszczanie się kapitału zagranicznego pomiędzy krajami i kontynentami stało się bardzo ważnym czynnikiem w kształtowaniu rozwoju przedsiębiorstw na całym świecie. Racjonalne i umiejętne wykorzystywanie kapitału zagranicznego w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych przez kierownictwo przedsiębiorstw przyjmujących ten kapitał przynosi wiele korzyści i przyczynia się do poprawy jego potencjału konkurencyjności. Wraz z nimi napływają nie tylko nowoczesne technologie, różnego rodzaju innowacje i metody zarządzania, ale także wzrasta zatrudnienie i wydajność pracy.

Z przeprowadzonych badań wynika, że BIZ mają istotny wpływ na system zarządzania i organizacji (77%), zarządzanie jakością (76%), a także na zatrudnienie (69%). Nieco mniej zmian zaobserwowano w sferze zarządzania informacją (21%). Kapitał zagraniczny w badanych przedsiębiorstwach najbardziej oddziałuje na przesunięcia między stanowiskami (47% wskazań), a także na zwiększenie zatrudnienia (42%). Pod wpływem kapitału zagranicznego zmianie uległa także polityka zatrudnienia. Wprowadzano wydajniejszą organizację pracy i podnoszono kwalifikacje pracowników. Jest to kolejny dowód pozytywnego wpływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstwa.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne zwiększają zatem szanse przedsiębiorstw na przetrwanie w warunkach silnej konkurencji. Wraz z kapitałem zagranicznym napływają nowe technologie i innowacje, a to pozwala przedsiębiorstwom na szybki rozwój i osiągnięcie najważniejszego, czyli konkurencyjności na bardzo wysokim poziomie.

## Literatura

1. Karaszewski W., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata*, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2004.
2. Kuzel M., *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych w dyfuzji wiedzy i umiejętności na przykładzie gospodarki Polski*, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2007.
3. Kisiel R., Lizińska W., *Foreign investments in service sector in the region of Warmia and Mazury and employment policy in direct foreign investments companies*, „Scientific Journal Service Management University of Szczecin” 2008, vol. 482, no. 2.
4. Lizińska W., *Technology transfer and competitiveness of joint venture enterprises in the region of Warmia and Mazury. The Influence of the Globalization Processes on Central and Eastern European Region*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, „Working Papers” 2006, nr 22.
5. Lizińska W., *Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych w okresie transformacji*, [w:] *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989–2007)*, red. R. Kisiel, R. Marks-Bielska, Mal-Art-Graf, Olsztyn 2009.
6. Lizińska W., Nuzikowska A., *Zmiany w sferach konkurencyjności przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego w regionie Warmii i Mazur*, [w:] *Regionalizacja w funkcjonowaniu nowoczesnego przedsiębiorstwa*, red. M Cisek, Wyd. Akademii Podlaskiej Siedlce, „Monografie” 2006, nr 66.
7. Markowicz I., Miłaszewicz D., *Analiza determinant bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne. Badania i Analizy” 2007, nr 6.
8. Muhlemann A.P., Oakland J.S., Lockyer K.G., *Zarządzanie: produkcja i usługi*, PWN, Warszawa 1997.
9. Pakulska T., Poniatowska-Jaksch M., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Europie Środkowo-Wschodniej. Koncentracja kapitału zagranicznego w Polsce*, (seria Monografie i Opracowania), Warszawa 2004.
10. Pierścionek Z., *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 2003.
11. Stankiewicz M., *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2005.
12. Umiński S., *Znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich dla transferu technologii do Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
13. Urbanowska-Sojkin E., Banaszyk P., Witczak H., *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, PWE, Warszawa 2004.

## THE IMPORTANCE OF FOREIGN CAPITAL IN SHAPING THE POTENCIAL COMPETITIVENESS OF ENTERPRISES

**Abstract:** *The main objective of this study was to determine the impact of foreign direct investment (FDI) to improve the potential competitiveness of enterprises. The study included: the management and organization of the company, quality management and information, employment. For the empirical study questionnaire method was used on a sample of 27 companies operating in the Eastern*



*Poland. Data obtained from the reports of the NBP and the CSO made it possible to determine the value of FDI in the period 2004–2011, the number of entities with foreign capital and the value of the funds allocated for investment. FDI inflow during 2004–2011 was varied. The highest level was in 2007, and the lowest in 2005. The good news is that after a significant decline of FDI in 2008, in subsequent years, their growth. The number of entities with foreign capital remained very similar, but slightly increasing level. Companies with foreign capital in 2011, accounted for only 11% of companies, and have as much as 30% of the investment expenditure. The study shows that FDI have a significant impact on the management and organization (77%), quality (76%) and employment (69%). Fewer changes were observed in the area of information management (21%).*



Grzegorz Pawłowski

## STRATEGICZNY CEL STABILIZACJI RYNKU PRACY A PROBLEM NEET

*Aby polityka gospodarcza była długofalowo skuteczna, oparta być musi na powszechnie uznanych celach strategicznych, składających się na konkretne modele. Najważniejsze modele celów strategicznych polityki gospodarczej uwzględniają stabilizację rynku pracy, jako kluczowy priorytet. Realizacja tego celu jest utrudniona przez występowanie na rynku pracy Unii Europejskiej grupy młodych osób, określanej jako NEET, czyli niepracujących, nieuczących się i nieszkolących się. Trzeci priorytet strategii „Europa 2020” ma ścisły związek z ograniczeniem liczby osób z tej grupy, a konkretyzacją przyjętej strategii w obszarze wspierania młodych na rynku pracy było przyjęcie inicjatywy pod nazwą „Mobilna młodzież” (“Youth on the Move”). Zarówno zalecenia dotyczące programów pomocowych UE w 2012 r., jak też wskazówki Unii dla państw członkowskich akcentują problemy związane z NEET i wskazują na stosowne metody rozwiązywania problemów młodych ludzi na rynku pracy.*

### Wprowadzenie

Współczesna polityka gospodarcza ma za zadanie zrealizowanie wielu niekiedy sprzecznych ze sobą celów doraźnych. Aby jednak była ona długofalowo skuteczna, musi być oparta na powszechnie uznanych celach strategicznych, składających się na konkretne modele. Główne modele celów strategicznych polityki gospodarczej uwzględniają stabilizację rynku pracy jako kluczowy priorytet. Wyzwaniem dla realizacji tego właśnie celu jest występowanie na rynku pracy Unii Europejskiej (UE) grupy młodych osób, określanych jako NEET (*not in employment, education or training*), czyli niepracujących, nieuczących się i nieszkolących się. Analiza tego segmentu rynku pracy oraz zaleceń i wskazówek sformułowanych przez instytucje UE pozwala na ocenę znaczenia tego problemu w procesie rozwiązywania współczesnych wyzwań stojących przed europejskim rynkiem pracy.

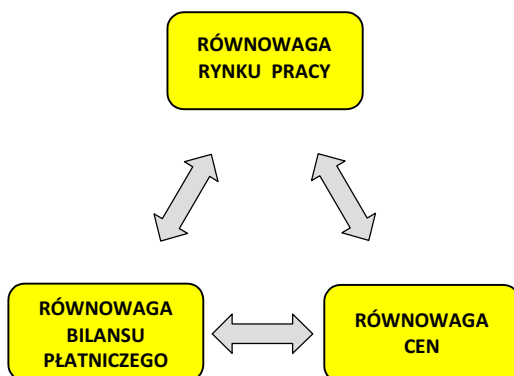
### 1. Stabilny rynek pracy jako jeden ze strategicznych celów polityki gospodarczej

Polityka gospodarcza, jak każda realna działalność, może mieć wymiar bieżący (operacyjny) i długofalowy (strategiczny). Działania krótkookresowe polityków powinny być skorelowane z wyznaczonymi celami długookresowymi.

Przyjmując, że polityka gospodarcza polega na oddziaływaniu instytucji publicznych na dynamikę i strukturę systemu gospodarczego oraz stosunki ekonomiczne wewnątrz niego, a także na gospodarcze relacje z otoczeniem, można sformułować jej podstawowe, strategiczne cele. W dorobku teorii polityki gospodarczej nie ma jednego, powszechnie uznanego zestawu takich celów, ale są one często bardzo podobnie sformułowane. Najczęściej są one grupowane w postaci tzw. magicznego trójkąta stabilizacji, czworokąta rozwoju lub pięciokąta stabilizacji makroekonomicznej. Słowo „magiczny” ma wymiar emocjonalny i odnosi się do praktyki realizacji tych celów. Ich łączne, trwałe osiągnięcie w dłuższym czasie jest praktycznie niemożliwe i praktycy próbują identyfikować zasady polityki gospodarczej, przybliżającej do realizacji tych celów lub oddalającej się od ich osiągnięcia. Wszystkie niżej przedstawione cele zostały sformułowane w taki sposób, że spełniają one zasady koncepcji SMART<sup>1</sup>.

Pierwszą kompilacją jest magiczny trójkąt celów polityki stabilizacyjnej. Jak widać na rysunku 1, trójkąt ten obejmuje stabilizację cen (stabilizacja pieniężna), stabilizację rynku pracy (równowaga rynku pracy), równoważenie salda bilansu płatniczego (stabilizacja zewnętrzna). Takie ujęcie nawiązuje do koncepcji krzywej Albana W. Phillipsa (równowaga na rynku pieniężnym i rynku pracy) oraz modelu Roberta Mundella i Marcusa Fleminga (równowaga na rynku towarowym, pieniężnym i walutowym)<sup>2</sup>.

Można zatem przyjąć, że w kontekście strategicznym polityka stabilizacji makroekonomicznej powinna zmierzać do równoważenia zagregowanych zasobów finansowych i ludzkich zarówno na rynkach zewnętrznych, jak też krajowych.



**Rys.1.** Magiczny trójkąt celów stabilizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B. Piontek, *Teoretyczny model rozwoju zrównoważonego i trwałego*, „Rocznik Ochrony Środowiska” 2000, s. 345.

<sup>1</sup> SMART to koncepcja poprawnego formułowania celów w sferze planowania gospodarczego. Opiera się ona na akronimie złożonym z angielskich słów: *simple, measurable, achievable, relevant, timely defined*, czyli: prosty, mierzalny, osiągalny, istotny i określony w czasie.

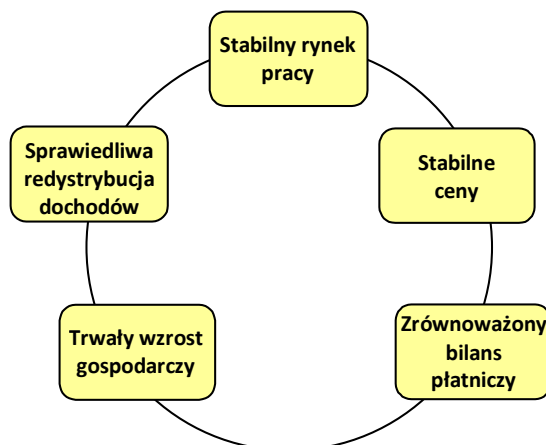
<sup>2</sup> Por. np. D. Miłaszewicz, *Model Mundella-Fleminga*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005, [http://mikroekonomia.net/system/publication\\_files/1230/original/7.pdf?1315302235](http://mikroekonomia.net/system/publication_files/1230/original/7.pdf?1315302235) [dostęp 28.03.2013] oraz A.W. Phillips, *The Relation Between Unemployment and a Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957*, „Economica New Series” 1958, vol. 25, no. 100, s. 283–299.

Trójkąt celów stabilizacyjnych można uzupełnić o czwarty cel, wynikający z realizacji wcześniejszego zestawu. Taki układ celów strategicznych nazywany jest magicznym czworokątem celów polityki gospodarczej i obejmuje dodatkowo cel stymulowania trwałego wzrostu gospodarczego (rys. 2). Wzrost ten jest determinowany wcześniejszą stabilizacją gospodarki, zwłaszcza w obszarze rynku pracy. Pomiar tego celu dokonywany jest najczęściej za pomocą dynamiki PKB lub PNB.



**Rys. 2.** Magiczny czworokąt celów strategicznych polityki gospodarczej  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B. Piontek, op. cit., s. 345.

Model magicznego czworokąta jest uzupełniany o cel związany równie silnie z polityką społeczną co gospodarczą, a dotyczący redystrybucji dochodów<sup>3</sup>. Idee tych pięciu celów polityki gospodarczej zaprezentowano na rysunku 3.

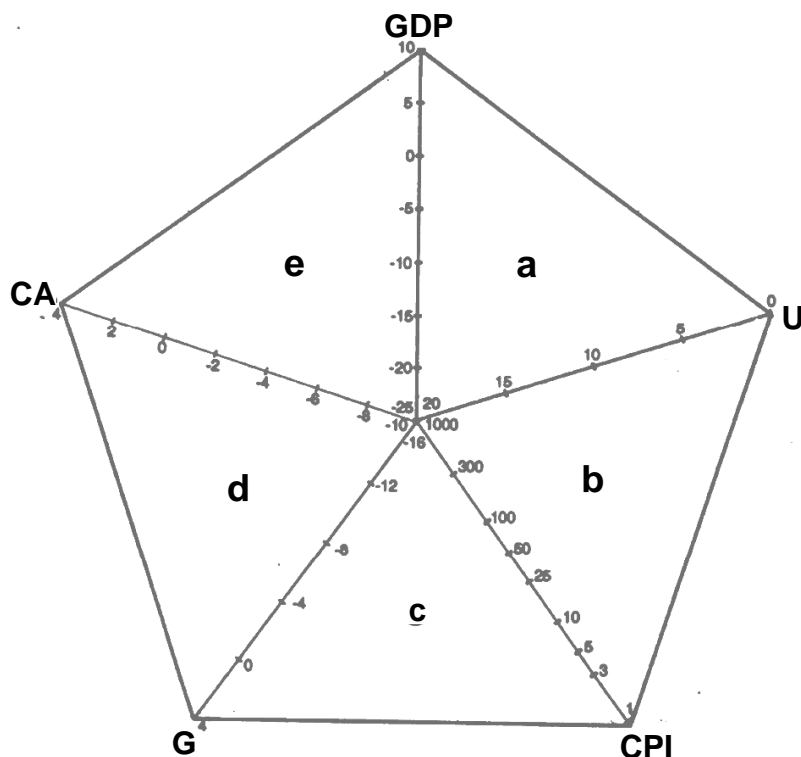


**Rys. 3.** Pięciokąt celów polityki gospodarczej  
Źródło: K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 32.

<sup>3</sup> Por. *Podstawowe cele polityki gospodarczej*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 35–43.

Tak rozumiany zestaw pięciu priorytetów strategicznych polityki gospodarczej natrafia na problem skutecznego pomiaru ostatniego z celów. Trudno bowiem ustalić miernik optymalnego poziomu redystrybucji dochodów, gdyż różni się on w zależności od poglądów politycznych autorów.

Cel ten został zmodyfikowany i rozpropagowany przez Grzegorza Kołodkę jako saldo budżetu państwa w stosunku do PKB i w takiej formie występuje on w jego modelu pięciokąta stabilizacji ekonomicznej (rys. 4).



Objaśnienia:

GDP – stopa wzrostu PKB (w %)

U – stopa bezrobocia (w % siły roboczej)

CPI – stopa inflacji (wskaźnik wzrostu cen konsumpcji)

G – relacja salda budżetu państwa do produktu krajowego brutto (PKB) (w %)

CA – relacja salda rachunku obrotów bieżących do produktu krajowego brutto (PKB) (w %)

**Rys. 4.** Pięciokąt stabilizacji makroekonomicznej (PSM)

Źródło: G. Kołodko, *Kwadratura pięciokąta*, Poltext, Warszawa 1993, s. 52.

Kołodko powiązał relacje pomiędzy pięcioma celami, tworząc pięć trójkątów stabilizacji (rys. 4). Te zestawienia przyjęły następującą postać<sup>4</sup>:

<sup>4</sup>G. Kołodko, *Kwadratura pięciokąta*, Poltext, Warszawa 1993, s. 51–53, a także: D. Graj, *Polityka stabilizacyjna USA – sukces czy porażka?*, [w:] *Wyzwania dla polityki makroekonomicznej na początku XXI wieku*, red. H. Cwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012, s. 46–48.

- trójkąt „a” jest trójkątem sfery realnej, a jego rozmiary ograniczane są parametrami tempa zmian produktu realnego i stopy bezrobocia,
- trójkąt „b” to trójkąt stagflacji (lub slumpflacji) będący funkcją zmian stopy bezrobocia i stopy inflacji,
- trójkąt „c” to trójkąt budżetu i inflacji, którego kształt zależy od dynamiki inflacji i salda budżetu państwa,
- trójkąt „d” jest trójkątem równowagi finansowej, wynikającym z wielkości salda budżetu i stanu rachunku obrotów bieżących,
- trójkąt „e” reprezentuje sektor zewnętrzny, a jego pole ograniczone jest zmiennością salda rachunku obrotów bieżących oraz dynamiką produktu globalnego.

Jak widać na rysunku 4, stabilność rynku pracy determinuje długofalowo możliwości wzrostu gospodarczego w konkretnym państwie. Warto zwrócić uwagę, że wyżej zaproponowany schemat nie stanowi jedyne zestawu powiązań pomiędzy celami polityki gospodarczej. Istotnym spostrzeżeniem jest wystąpienie wzajemnych powiązań pomiędzy wszystkimi głównymi celami. Zmiana jednego z parametrów może wpłynąć na relacje pomiędzy pozostałymi z nich.

Badanie relacji pomiędzy strategicznymi celami polityki gospodarczej, a różnymi segmentami rynku pracy (w tym także NEET), pozwala na uznanie stabilizacji rynku pracy za kluczowy element wszystkich koncepcji relacji pomiędzy tymi priorytetami (rys. 1–4). Rozmiary segmentu NEET wiążą się z polityką stabilizacji rynku pracy, co nie oznacza, że w pewnym stopniu nie wchodzi one w relacje z pozostałymi celami polityki ekonomicznej (np. z polityką wzrostu gospodarczego lub polityką redystrybucji dochodów).

## 2. Specyfika NEET na europejskim rynku pracy

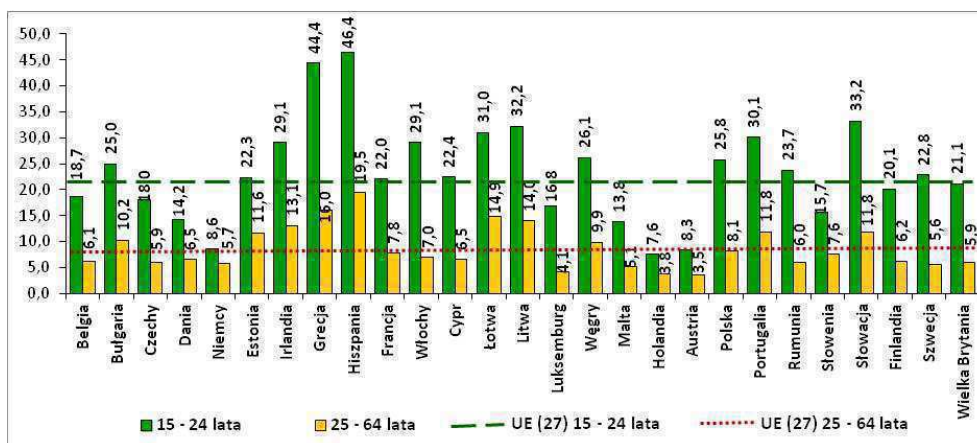
Niekorzystne zmiany demograficzne oraz uwarunkowania mobilności pracowników powodują, że grupą potencjalnych pracowników najbardziej predestynowaną do dynamicznego rozwoju na rynku pracy są młodzi ludzie. W obliczu tego wyzwania szczególnie problem dla polityki gospodarczej, a zwłaszcza dla polityki rynku pracy, stanowi grupa osób, składająca się na segment nazywany NEET, czyli młodzież nieucząca się, niepracująca i nieszkoląca się. Termin ten został sformułowany po raz pierwszy w latach 80. w Wielkiej Brytanii jako określenie wykorzystywane przez naukowców i polityków<sup>5</sup>. Kluczem w definiowaniu NEET jest brak jakiegokolwiek aktywności zawodowo-edukacyjnej młodych osób. Ramy wiekowe określenia „młodzi” zmieniają się wraz z krajem, w którym termin jest stosowany. W krajach UE kategoria NEETs najczęściej dotyczy osób w wieku 15–24 lata, ale niekiedy dokonuje się podziałów na podgrupy (np. 16–18 lat, 18–20 itd.).

---

<sup>5</sup> A. Strojek-Sedlak, *NEETs – młodzież, która robi „nic”*, [www.pracuj.pl](http://www.pracuj.pl) [dostęp 28.03.2013].

Osoby te są zaprzeczeniem skrajnie odmiennej grupy dla tego segmentu wiekowego, czyli kategorii EET (*educated, employed and trained*): wykształconych, pracujących i wykwalifikowanych młodych ludzi. Problemem polityki gospodarczej, a zwłaszcza polityki rynku pracy, jest z jednej strony ilościowa skala zjawiska NEET, a z drugiej strony trwałość pozostawania w tym segmencie.

Stopa bezrobocia wśród młodych osób oraz stopa bezrobocia wśród starszych osób w państwach UE w 2011 r. została zaprezentowana na rysunku 5.



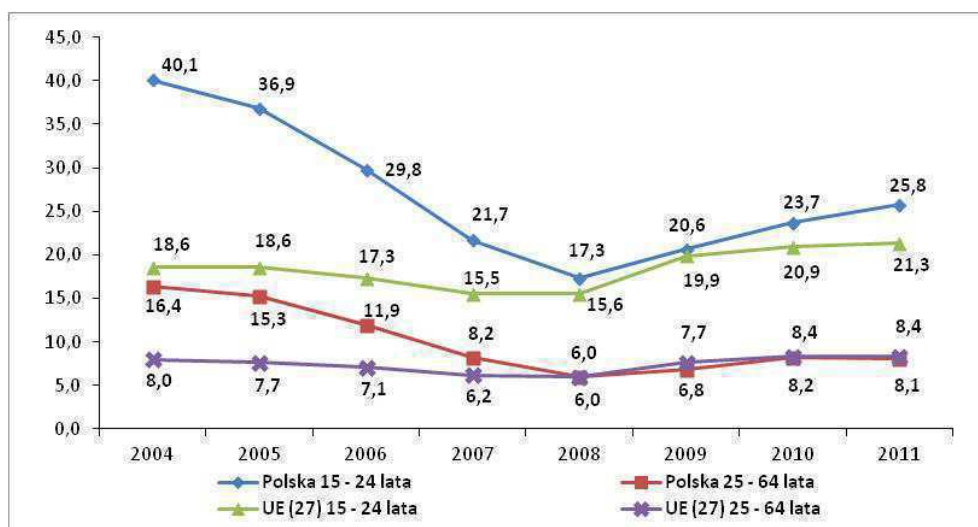
**Rys. 5.** Stopa bezrobocia młodych osób oraz stopa bezrobocia starszych osób w państwach Unii Europejskiej w 2011 r. (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Jak można zaobserwować na rysunku 5, średni poziom bezrobocia wśród młodzieży jest o wiele wyższy niż wśród osób starszych. Polska wypada na tym tle w obszarze bliskim średniej. O ile bezrobocie wśród osób młodych było w Polsce nieco wyższe niż przeciętne w UE, o tyle stopa bezrobocia wśród osób starszych była na minimalnie niższym poziomie niż średnia w UE. Średni poziom stopy bezrobocia wśród młodzieży w UE był wyraźnie zawyżony przez kilka państw, w których młode osoby w radykalnie dużej części nie podejmowały pracy (Grecja, Hiszpania).

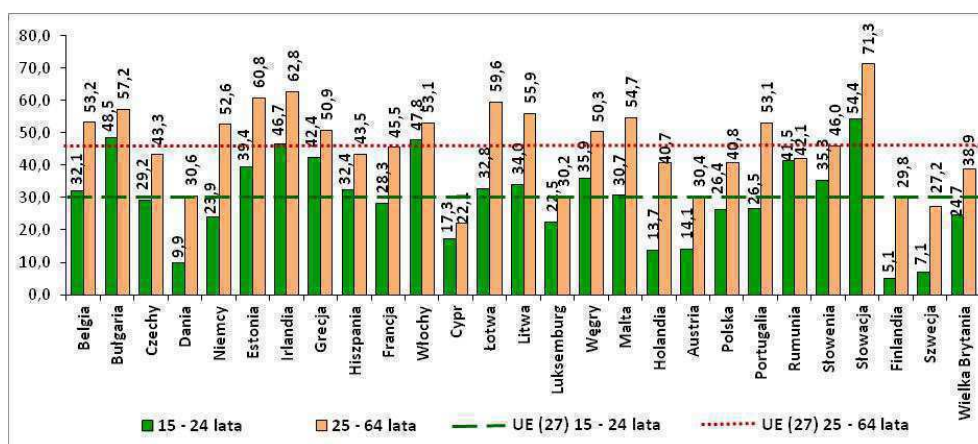
Dynamikę zmian stopy bezrobocia osób młodych i starszych w Polsce oraz UE, w latach 2004–2011 zaprezentowano na rysunku 6. W okresie dobrej koniunktury gospodarczej w Polsce stopa bezrobocia wśród osób młodych spadała szybciej niż wśród osób starszych, choć w każdym z badanych lat była ona na wyższym poziomie w przypadku młodzieży. W tym samym czasie zmiany stóp bezrobocia dla badanych grup wiekowych w UE nie wykazywały tak dużych zmian, ale podobnie jak w Polsce stopa bezrobocia wśród młodzieży była znacząco wyższa niż wśród osób starszych.





**Rys. 6.** Dynamika zmian stopy bezrobocia młodych osób oraz stopy bezrobocia starszych osób w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2004–2011 r. (w %)  
*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Na rysunku 7 dokonano porównania wysokości udziału bezrobocia długotrwałego młodych osób oraz udziału bezrobocia długotrwałego starszych osób wśród wszystkich osób bezrobotnych w danych grupach wiekowych w państwach UE w 2011 r.

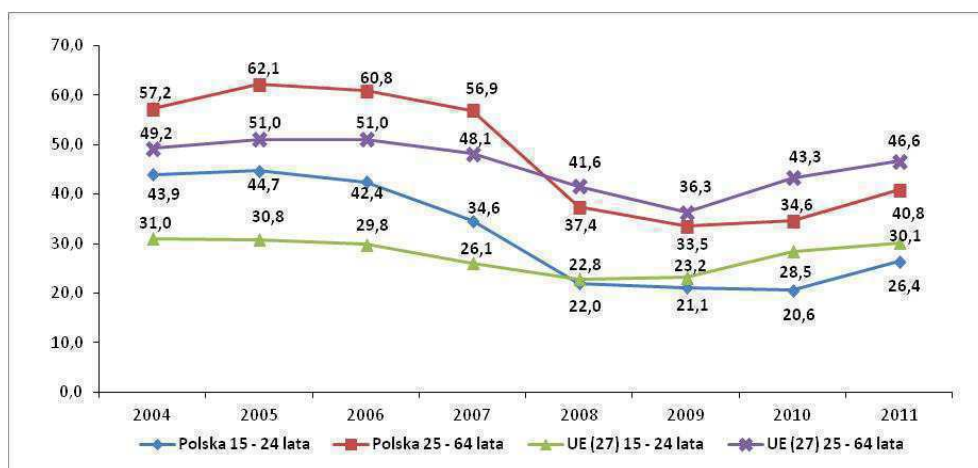


**Rys. 7.** Udział długotrwałe bezrobotnych młodych osób oraz udział długotrwałe bezrobotnych starszych osób w ogóle bezrobotnych w państwach Unii Europejskiej w 2011 r. (w %)  
*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Bezrobocie długotrwałe wśród młodzieży kształtowało się na szczególnie wysokim poziomie w Słowacji, we Włoszech, w Irlandii i Bułgarii (rys. 7). Generalnie długotrwałe bezrobocie wśród osób starszych było wyraźnie wyższe niż wśród młodzieży. Poziom tych wskaźników dla Polski był zbliżony do średniej w UE.

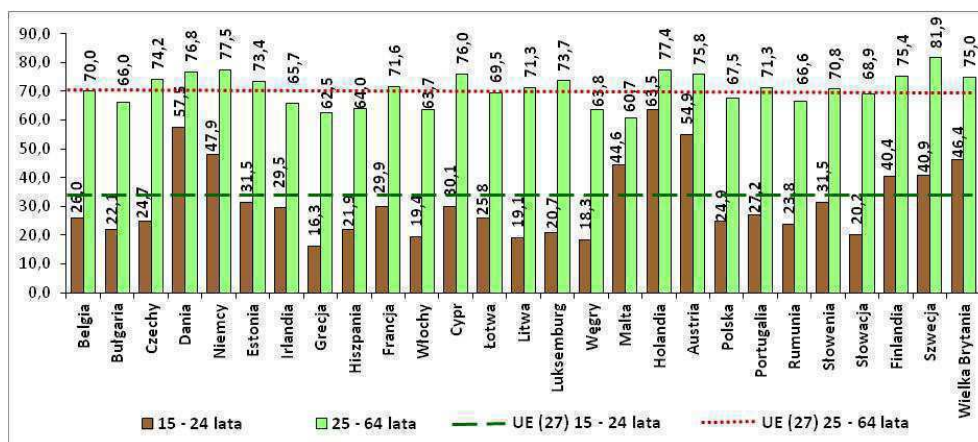
Dynamikę zmian stopy bezrobocia długotrwałego w Polsce oraz UE w latach 2004–2011, z uwzględnieniem podziału na ludzi młodych i starszych, zaprezentowano na rysunku 8. Z danych zaprezentowanych na tym rysunku wynika, że od 2008 r. w Polsce udział długotrwałe bezrobotnych osób młodych był niższy niż średnia dla państw UE. Z pewnością duży wpływ na te wskaźniki miał poważny kryzys gospodarczy, trwający od kilku lat w państwach Europy Południowej.

Na rysunku 9 przedstawiono wskaźniki zatrudnienia dla państw UE w 2011 r. z uwzględnieniem podziału na młodzież i osoby starsze.



**Rys. 8.** Udział długotrwałe bezrobotnych młodych osób oraz udział długotrwałe bezrobotnych starszych osób w ogóle bezrobotnych danej grupie wiekowej w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2004–2011 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

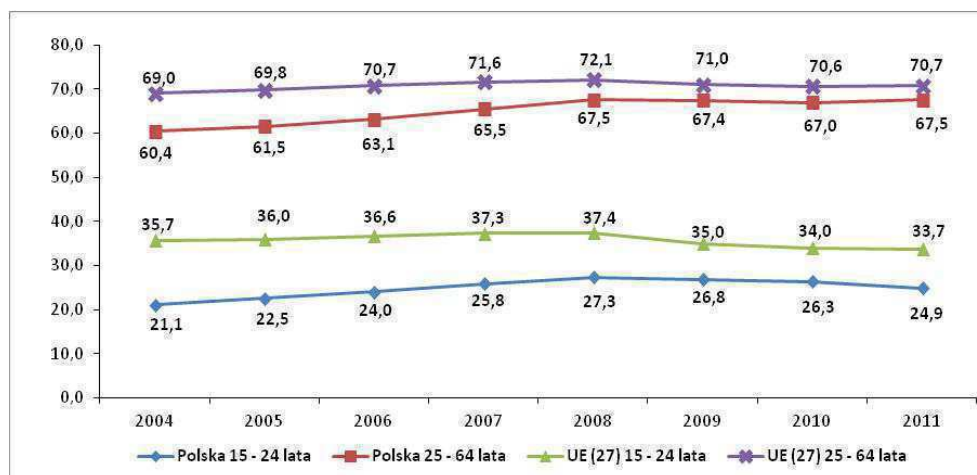


**Rys. 9.** Wskaźnik zatrudnienia młodzieży oraz starszych osób w państwach Unii Europejskiej w 2011 r. (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

O ile wskaźnik zatrudnienia osób starszych w Polsce jest zbliżony lub nieznacznie niższy od średniej unijnej, o tyle niepokojąco niski jest poziom tego wskaźnika dla grupy osób w wieku 15–24 lata. W 2011 r. tylko 24,9% młodych Polaków zaliczono do grupy posiadającej zatrudnienie. Najniższy poziom tego wskaźnika dla młodzieży odnotowano w Grecji (16,3%).

Dynamikę zmian wskaźnika zatrudnienia w Polsce oraz UE w latach 2004–2011 z uwzględnieniem podziału na ludzi młodych i starszych zaprezentowano na rysunku 10.



Rys. 10. Dynamika zmian wskaźnika zatrudnienia w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2004–2011 (w %)

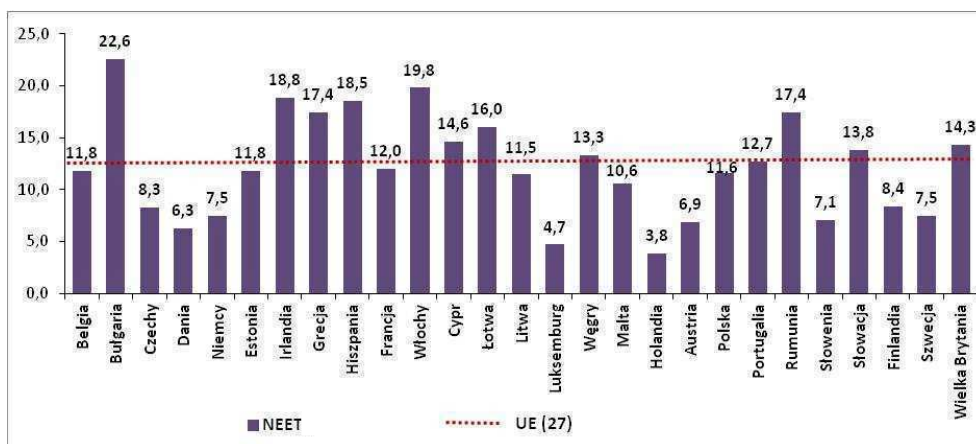
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Z danych zaprezentowanych na rysunku 10 wynika, że w od 2008 r. w Polsce i w UE maleje wskaźnik zatrudnienia ludzi młodych, przy czym wielkość ta dla Polski była zawsze niższa niż średnia dla UE. Analiza luki w grupie osób starszych pozwala na odnotowanie trendu zbieżności wskaźników dla Polski i UE w taki sposób, że w 2011 r. wskaźnik dla naszego kraju był minimalnie niższy od średniej w UE.

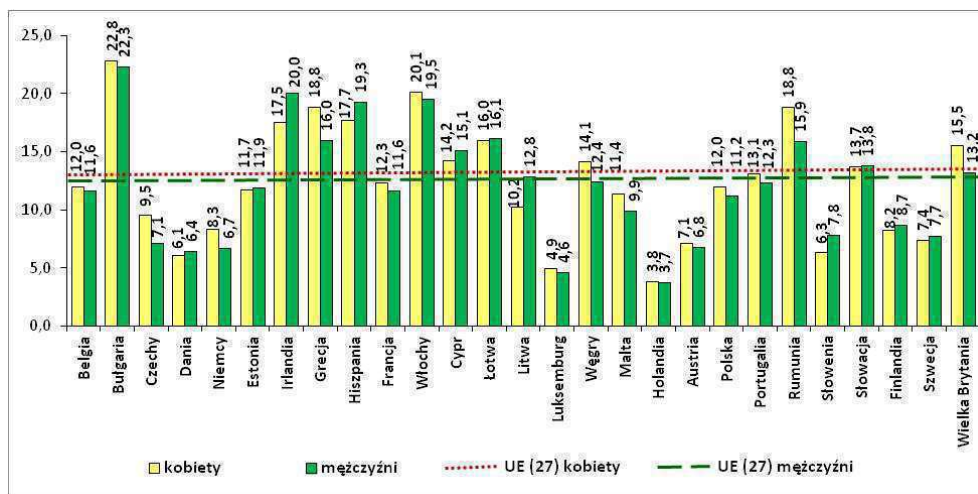
Udział grupy NEET w populacji osób młodych (wiek 15–24 lata) w krajach UE w 2011 r. zaprezentowano na rysunku 11. W Polsce wskaźnik ten osiągnął poziom 11,6%, czyli minimalnie powyżej średniej dla UE. Najwyższy udział NEET w populacji osób młodych odnotowano w Bułgarii, we Włoszech i w Irlandii.

Udział NEET w populacji młodzieży według płci zaprezentowano na rysunku 12.

Jak można zaobserwować na rysunku 12, udział NEET w grupie wiekowej 15–24 w Polsce kształtował się w 2011 r. poniżej średniej dla UE, przy czym podobnie jak w większości państw europejskich udział młodych kobiet w tej grupie był nieco większy niż udział młodych mężczyzn.

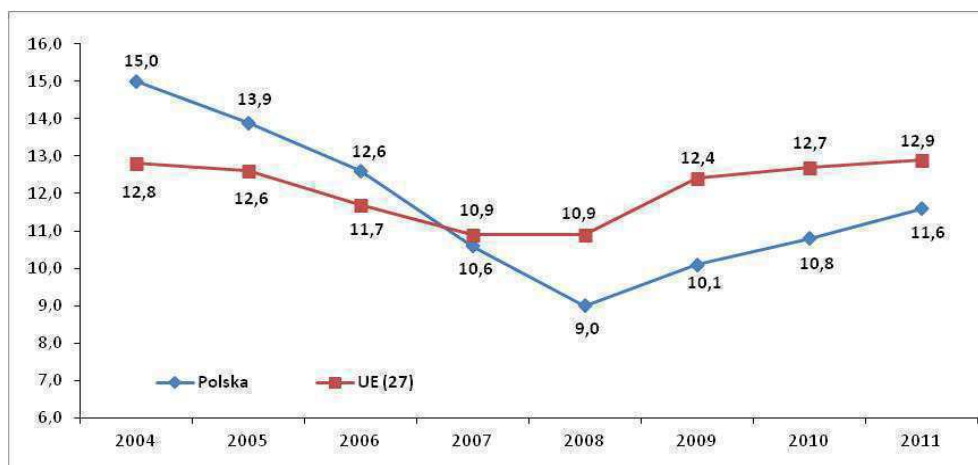


**Rys. 11.** Udział NEET w grupie wiekowej 15–24 w państwach Unii Europejskiej w 2011 r. (w %)   
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



**Rys. 12.** Udział NEET w grupie wiekowej 15–24 w państwach Unii Europejskiej według płci w 2011 r. (w %)   
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

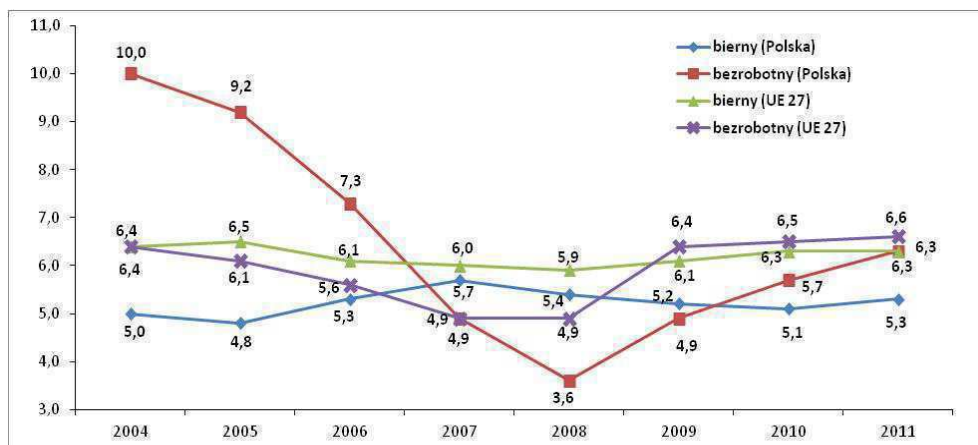
Na rysunku 13 można zaobserwować dynamikę zmian w grupie wiekowej 15–24 lata w Polsce oraz UE w latach 2004–2011. W latach 2004–2008 występował wyraźny trend spadku udziału NEET, a od 2009 r. nastąpiło niekorzystne odwrócenie tego trendu. Udział NEET w grupie wiekowej 15–24 w Polsce przybliżył się coraz bardziej do średniej unijnej, gdzie obserwowano także wzrost udziału tej grupy, ale o słabszej dynamice.



**Rys. 13.** Dynamika zmian w grupie wiekowej 15–24 lata wśród NEET w Polsce oraz UE w latach 2004–2011 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

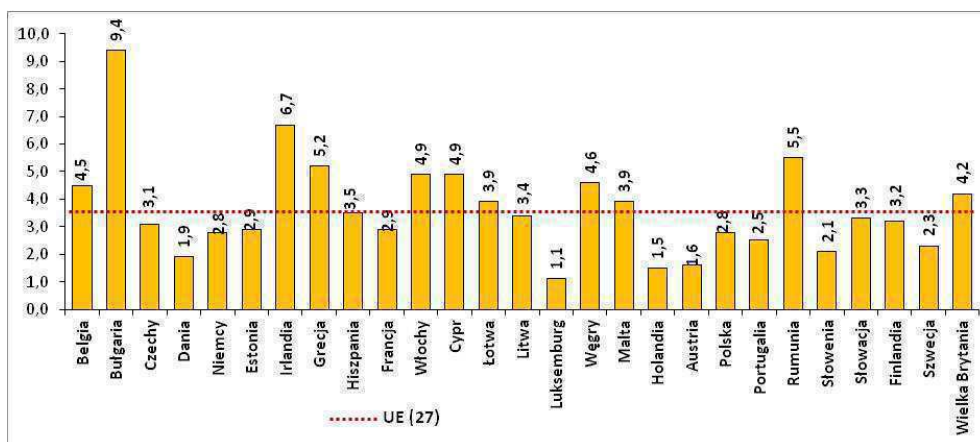
Na rysunku 14 zaprezentowano porównanie dynamiki zmian wśród NEET według ich statusu w grupie wiekowej 15–24 lata w Polsce oraz w UE w latach 2004–2011. O ile w latach 2004–2008 malał w Polsce udział NEET o statusie „bezrobotny”, o tyle w miarę niezmienny był udział osób o statusie „bierny”. Od 2008 r. minimalnie spadł udział osób o statusie „bierny”, ale wzrósł udział osób o statusie „bezrobotny”.



**Rys. 14.** Dynamika zmian wśród NEET według ich statusu w grupie wiekowej 15–24 lata w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2004–2011 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Na rysunku 15 zaprezentowano procentowy udział NEET, którzy nie chcą pracować, w stosunku do ogółu NEET w grupie wiekowej 15–24 lata w państwach UE w 2011 r.

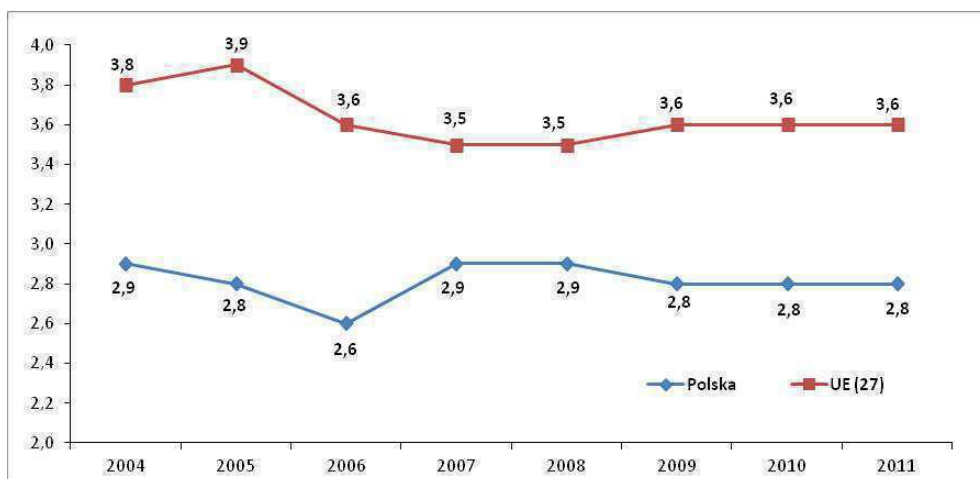


**Rys. 15.** Udział NEET, którzy nie chcą pracować wśród ogółu NEET w grupie wiekowej 15–24 lata w państwach Unii Europejskiej w 2011 r. (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Udział polskich NEET niechących podjąć pracy w stosunku do ogółu tej grupy w 2011 r. był niższy niż średnio w państwach UE. Najwyższy udział takich osób odnotowano w Bułgarii, Irlandii i Rumunii.

Na rysunku 16 przedstawiono procentową dynamikę zmian udziału NEET, którzy nie chcą pracować wśród ogółu NEET w grupie wiekowej 15–24 lata w Polsce i UE w latach 2004–2011. Podobnie, jak wynikało z danych dla roku 2011 zaprezentowanych na rysunku 15, także dane z rysunku 16 wskazują, że udział NEET niechących pracować był w Polsce zawsze niższy niż średnio w UE. W latach 2009–2011 trendy te dla UE i Polski uległy względnej stabilizacji.



**Rys. 16.** Dynamika zmian udziału NEET, którzy nie chcą pracować wśród ogółu NEET w grupie wiekowej 15–24 lata w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2004–2011 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Koszt nierównowagi występującej w tym segmencie rynku pracy można zilustrować danymi finansowymi opublikowanymi przez organy UE. Jak widać w tabeli 1, w 2008 r. oszacowano łączne koszty występowania NEET w 21 przebadanych krajach UE na około 101,320 mld €, co stanowiło około 1,1% PKB tych państw. W przypadku Polski koszt ten oszacowano na około 5,386 mld €, co stanowiło 1,5% polskiego PKB. Powyższe dane świadczą o tym, jak ważnym problemem jest występowanie grupy NEET i jak wysokie koszty ona generuje. Strategiczny cel stabilizacji makroekonomicznej rynku pracy powinien zatem uwzględniać długofalowe działanie zmierzające do ograniczenia liczby młodych bezrobotnych, nieuczących się i nieszkolących się w naszym kraju.

**Tabela 1.** Roczny koszt grupy NEET w 2008 r. (w podziale na NEET w poszczególnych krajach i łącznie)

Kraj	Łączne koszty zasobowe (w mld €)	Łączne koszty dla finansów publicznych (w mld €)	Łączny koszt NEET (w mld €)	Udział kosztów NEET w PKB (w %)
Austria	2,876	0,235	3,111	1,1
Belgia	3,437	0,734	4,171	1,2
Bułgaria	0,928	0,006	0,934	2,6
Cypr	0,220	0,009	0,229	1,3
Czechy	1,699	0,034	1,733	1,2
Dania	13,850	2,259	16,109	0,7
Estonia	0,231	0,006	0,238	1,5
Hiszpania	10,472	0,935	11,406	1,1
Węgry	1,580	0,085	1,665	1,6
Irlandia	3,335	0,510	3,845	2,1
Włochy	26,327	0,304	26,631	1,7
Litwa	0,258	0,014	0,272	0,8
Luksemburg	0,123	0,012	0,135	0,3
Łotwa	0,313	0,011	0,324	1,4
Holandia	4,497	0,217	4,714	0,8
Polska	5,020	0,365	5,386	1,5
Portugalia	1,844	0,093	1,937	1,1
Rumunia	1,170	0,031	1,201	0,9
Słowenia	0,339	0,004	0,344	0,9
Słowacja	0,553	0,022	0,575	0,9
Wlk. Brytania	14,817	1,545	16,363	0,9
UE (21)	93,889	7,431	101,320	1,1

Źródło: *Młodzi ludzie i młodzież bierna społecznie (tzw. Grupa NEET) w Europie: podstawowe ustalenia*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, 2012, s. 5.

### 3. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom NEET w Unii Europejskiej w kontekście celu polityki stabilizacyjnej rynku pracy

Już w 2010 r. Komisja Europejska uchwaliła kluczowy dokument strategiczny „Europa 2020”, który określał trzy wzajemnie powiązane priorytety rozwoju UE<sup>6</sup>. Trzeci priorytet uzyskał brzmienie: „rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną”. Przyjęte priorytety mają zapewnić realizację pięciu celów strategicznych. Poza ogólnym zwiększeniem wskaźnika zatrudnienia do średniego poziomu 75% wyznaczono także cel związany z edukacją, dotyczący problemu osób przedwcześnie kończących naukę szkolną, obejmujący ograniczenie wskaźnika przerywania nauki do 10% oraz zwiększenie do 2020 r. odsetka osób w wieku 30–34 lat posiadających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40%. Można zatem uznać, że w strategii „Europa 2020” zawarto cele, których osiągnięcie jest determinowane między innymi przeciwdziałaniem występowania zjawiska NEET na rynku pracy.

Konkretyzacją wyżej postawionych celów było przyjęcie we wrześniu 2010 r. inicjatywy strategii „Europa 2020” o nazwie „Mobilna młodzież” (*“Youth on the Move”*)<sup>7</sup>. W ramach tej inicjatywy zaproponowano pakiet środków mających na celu:

- poprawę perspektyw zawodowych młodych ludzi,
- lepsze dostosowanie kształcenia i szkolenia do ich potrzeb,
- informowanie młodzieży o unijnych stypendiach wspierających mobilność, przyznawanych na uczenie się, szkolenie lub wolontariat w innym kraju (niezależne badania pokazują, że takie doświadczenie jest bardzo cenione przez pracodawców).

Wdrożenie tego programu ma na celu między innymi redukcję liczby młodych osób, znajdujących się w segmencie NEET na rynku pracy.

Strategia programu „Mobilna młodzież” objęła między innymi następujące działania mogące zredukować liczbę osób znajdujących się w segmencie NEET<sup>8</sup>:

- uruchomiono specjalną stronę internetową „Mobilna młodzież”, na której można uzyskać informacje na temat możliwości podjęcia studiów lub zdobycia doświadczenia zawodowego za granicą, w tym również porady dotyczące grantów unijnych,
- w ramach projektu „Twoja pierwsza praca z EURES-em” można znaleźć informacje o możliwości zatrudnienia i wsparciu finansowym dla młodych ludzi poszukujących pracy, którzy chcieliby pracować za granicą oraz dla firm – zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw,

<sup>6</sup> Dokument Komisji Europejskiej „Europa 2020” jest dostępny pod adresem: [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/complet\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_pl.pdf).

<sup>7</sup> Dokument Komisji Europejskiej „Mobilna młodzież” (*“Youth on the Move”*) jest dostępny pod adresem: [http://ec.europa.eu/education/yom/com\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/yom/com_en.pdf).

<sup>8</sup> [http://polskawue.gov.pl/Rusza\\_program\\_Mobilna\\_mlodziez,4674.html](http://polskawue.gov.pl/Rusza_program_Mobilna_mlodziez,4674.html) [dostęp 28.03.2013].



- tablica wyników mobilności odnotowuje i mierzy postępy w dziedzinie usuwania prawnych i technicznych przeszkód na drodze do mobilności edukacyjnej,
- opracowano kartę Mobilna Młodzież, oferującą młodym ludziom różne korzyści,
- wprowadzono europejski system monitorowania wolnych miejsc pracy, który ma być źródłem informacji na temat popytu na rynku pracy w Europie zarówno dla osób poszukujących pracy, jak i dla doradców ds. zatrudnienia,
- program jest zachętą do wprowadzenia w państwach członkowskich gwarancji dla młodzieży, aby zapewnić wszystkim młodym ludziom pracę, szkolenie lub zdobywanie doświadczenia zawodowego w ciągu sześciu miesięcy od ukończenia nauki szkolnej,
- Komisja Europejska proponuje europejski paszport umiejętności w ramach projektu „Europass” (europejskie CV on-line), aby umożliwić uporządkowany i przejrzysty zapis umiejętności.

Oczekuje się, że wyżej wymienione przedsięwzięcia powinny nie tylko przeciwdziałać wzrostowi liczby osób określanych jako NEET, ale w długim horyzoncie przyczynić się do poprawy stabilności całego systemu gospodarczego. Zmniejszenie liczby z grupy niepracujących, nieuczących się i nieszkolących się wpłynie bezpośrednio na wzrost równowagi na europejskim rynku pracy, a pośrednio na poprawę salda finansów publicznych (redukcja wydatków socjalnych) oraz poprawę możliwości wzrostu gospodarczego (wzrost PKB).

W 2012 r. opublikowano raport Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy<sup>9</sup>, formułujący zalecenia względem państw UE w zakresie przeciwdziałania zjawisku NEET. W raporcie podkreślono negatywne skutki wyłączenia młodzieży z rynku pracy, zwłaszcza dla polityki wzrostu PKB. Według obliczeń zamieszczonych w raporcie, w 2011 r. straty gospodarcze wynikające z wyłączenia młodzieży z rynku pracy w UE wyniosły co najmniej 153 mld € Wartość ta odpowiada 1,2% europejskiego PKB. Istnieje duże zróżnicowanie pomiędzy państwami członkowskimi, a niektóre kraje ponoszą szczególnie wysokie koszty występowania grupy NEET, wynoszące 2% lub więcej ich PKB.

Państwa członkowskie UE podejmują działania na różnych etapach ścieżki prowadzącej do zatrudnienia osób młodych. Jakkolwiek trudno jest ocenić efektywność programów, sformułowano następujące zalecenia dotyczące polityki gospodarczej państw UE, zmierzającej do redukcji segmentu NEET<sup>10</sup>:

- należy zróżnicować pod względem środków i celów politykę rynku pracy, zmierzającą do wzrostu zatrudnienia, nacisk kładąc zwłaszcza na te grupy, w których istnieje większe prawdopodobieństwo, iż będą oni narażeni na kilka negatywnych aspektów w tym samym czasie,

---

<sup>9</sup> Młodzież NEET – młodzież bez pracy, nauki czy szkolenia: charakterystyka, koszty i rozwiązania polityczne w Europie, Raport Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, EF/12/54/PL 1, streszczenie.

Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) jest autonomicznym organem UE, powołanym do pomocy w formułowaniu przyszłej polityki w dziedzinie spraw społecznych i zatrudnienia.

<sup>10</sup> Ibidem.

- kluczową kwestią jest oddziaływanie na postawę gotowości NEET do uczestnictwa w rynku pracy, zanim osoby należące do tej grupy będą mogły wziąć udział w programach zatrudnienia,
- młodzi ludzie potrzebują stabilnego i trwałego zatrudnienia dobrej jakości, a to wymaga wyposażenia ich w kwalifikacje niezbędne do udanej integracji z rynkiem pracy,
- niezbędne jest zaangażowanie różnych zainteresowanych stron w projektowanie i realizowanie środków na rzecz zatrudnienia młodzieży. W przypadku środków, które skupiają się na wspieraniu zdolności NEET do zatrudnienia, potrzebny jest w szczególności silny poziom zaangażowania pracodawców i ich przedstawicieli,
- środki na rzecz zatrudnienia młodzieży powinny być zorientowane na klienta, a nie na dostawcę. Oznacza to wzięcie pod uwagę różnych ścieżek, np. od głównych ścieżek uczenia się po dostosowane do potrzeb ścieżki z zapewnieniem wsparcia,
- skuteczne strategie powinny być innowacyjne. Wprowadzają one nowe sposoby dotarcia do swoich grup docelowych, przy czym działania informacyjne stanowią istotną część wysiłków mających na celu zaangażowanie młodzieży w poszukiwanie zatrudnienia.

Instytucje doradcze UE sformułowały w 2012 r. następujące wskazówki dotyczące polityki rynku pracy, skierowanej do grupy osób młodych, które w dużej mierze wynikały z wcześniej sformułowanych zaleceń:

- skuteczne środki polityki gospodarczej obejmują określenie ich grupy docelowej i wiążą się ze znalezieniem innowacyjnych sposobów na dotarcie do tej grupy,
- młode osoby różnią się pod względem poziomu gotowości do uczestnictwa w rynku pracy i strategie polityczne muszą zaspokajać wiele potrzeb – od niewielkich po złożone,
- realizacja strategii politycznych opierać się powinna na odpowiednio przeszkolonych pracownikach, którzy powinni otrzymywać odpowiednie wsparcie,
- młode osoby należy kierować na ścieżkę stabilną w perspektywie długoterminowej, np. poprzez dostarczanie im niezbędnych umiejętności i stabilnego zatrudnienia, a nie doraźnych rozwiązań niskiej jakości,
- skuteczna strategia polityczna oferować musi profesjonalne doradztwo zawodowe i kompleksowe poradnictwo, kierowane zwłaszcza na grupy problemowe, jak np. NEET,
- środki na rzecz zatrudnienia młodzieży powinny być skupione na konkretnej młodej osobie, a nie na usługodawcy, czemu służyć może wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi dla młodych osób lub oferowanie dostosowanych do potrzeb, spersonalizowanych porad udzielanych przez mentorów,
- współpraca międzyinstytucjonalna może być efektywnym sposobem wdrażania strategii rynku pracy, gdy określone są konkretne role i obowiązki poszczególnych podmiotów,

- środki, które mają na celu zwiększenie zdolności młodzieży do zatrudnienia, powinny być skupione na potrzebach rynku pracy oraz zapewniać zaangażowanie pracodawców i ich przedstawicieli,
- bezrobocie osób młodych wymaga elastycznego podejścia, które musi być dostosowane do cykli gospodarczych, natomiast wykluczenie społeczne stanowi strukturalny problem, którym trzeba zajmować się w sposób konsekwentny, niezależnie od koniunktury gospodarczej,
- monitoring grup problemowych na rynku pracy, takich jak NEET, powinien służyć do uzyskiwania informacji na potrzeby kształtowania długofalowej strategii rynku pracy. Poprzez porównywanie i analizowanie wiarygodnych ocen, państwa członkowskie UE będą w stanie zidentyfikować najlepsze praktyki, zwiększyć zdolność młodzieży do zatrudnienia i poprawić poziom jej uczestnictwa w rynku pracy, a w końcu uwolnić potencjał każdej młodej osoby<sup>11</sup>.

Porównując wyżej omówione zalecenia i wskazówki dotyczące problemu młodych osób na rynku pracy, jakie sformułowała UE, można dostrzec ich zbieżność w większości obszarów. Zarówno zalecenia dotyczące programów pomocowych UE, jak też wskazówki Unii dla państw członkowskich akcentują te same problemy i metody rozwiązywania problemów młodych ludzi na rynku pracy.

## Podsumowanie

Analiza grupy problemowej NEET, jako istotnego zagadnienia, utrudniającego realizację strategicznego celu stabilizacji rynku pracy, pozwoliła na sformułowanie kilku wniosków końcowych:

- badanie relacji pomiędzy strategicznymi celami polityki gospodarczej a segmentami rynku pracy (w tym także: NEET), pozwala na uznanie stabilizacji rynku pracy za kluczowy element wszystkich koncepcji dotyczących tych priorytetów,
- rozmiary grupy NEET wiążą się z polityką stabilizacji rynku pracy, ale w pewnym stopniu wchodzą one także w relacje z pozostałymi celami polityki ekonomicznej,
- szczególny problem dla realizacji polityki gospodarczej stanowi grupa osób, składająca się na segment, czyli młodzież nieucząca się, niepracująca i nie-szkoląca się, a stanowiąca niejako zaprzeczenie EET, czyli młodzieży wykształconej, pracującej i wykwalifikowanej,
- średni poziom bezrobocia wśród młodzieży jest w krajach UE o wiele wyższy niż wśród osób starszych; Polska wypada na tym tle podobnie jak większość krajów UE,

---

<sup>11</sup> Ibidem.

- generalnie długotrwałe bezrobocie wśród osób starszych było wyraźnie wyższe niż wśród młodzieży; poziom tych wskaźników dla Polski był w ostatnich latach zbliżony do średniej w UE,
- ile wskaźnik zatrudnienia osób starszych w Polsce jest nieco niższy lub zbliżony do UE, o tyle niepokojąco niski jest poziom tego wskaźnika dla grupy osób w wieku 15–24 lata,
- udział NEET w grupie wiekowej 15–24 w Polsce kształtował się w 2011 r. poniżej średniej dla UE a udział młodych kobiet w tej grupie był nieco większy niż udział młodych mężczyzn,
- łączne koszty występowania NEET w 21 przebadanych krajach UE wyniosły w 2008 r. 101,320 mld € co stanowiło około 1,1% PKB, a w Polsce koszt ten wyniósł 5,386 mld €, co stanowiło 1,5% polskiego PKB,
- trzeci priorytet strategii „Europa 2020”, uzyskał brzmienie: „rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną”, co ma ścisły związek z przeciwdziałaniem występowaniu NEET,
- konkretyzacją przyjętej strategii w obszarze wspierania młodych na rynku pracy było przyjęcie inicjatywy strategicznej pod nazwą „Mobilna młodzież” (*“Youth on the Move”*),
- zarówno zalecenia dotyczące programów pomocowych UE w 2012 r., jak też wskazówki Unii dla państw członkowskich, akcentują problemy związane z NEET i wskazują na stosowne metody rozwiązywania problemów młodych ludzi na rynku pracy.

## Literatura

1. Inicjatywa Komisji Europejskiej „Mobilna młodzież” (*“Youth on the Move”*), [http://ec.europa.eu/education/yom/com\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/yom/com_en.pdf) [dostęp 28.03.2013].
2. Kołodko G., *Kwadratura pięciokąta*, Poltext, Warszawa 1993.
3. Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
4. Miłaszewicz D., *Model Mundella-Fleminga*, Uniwersytet Szczeciński, 2005, [http://mikroekonomia.net/system/publication\\_files/1230/original/7.pdf?1315302235](http://mikroekonomia.net/system/publication_files/1230/original/7.pdf?1315302235) [dostęp 28.03.2013].
5. *Młodzi ludzie i młodzież bierna społecznie (tzw. Grupa NEET) w Europie: podstawowe ustalenia*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, 2012.
6. *NEETs. Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, 2012.
7. Pańków M., *Młodzi na rynku pracy – raport z badania*, ISP, Warszawa 2012.
8. Phillips A.W., *The Relation Between Unemployment and a Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957*, „Economica New Series” 1958, vol. 25, no. 100.

9. Piontek B., *Teoretyczny model rozwoju zrównoważonego i trwałego*, „Rocznik Ochrony Środowiska” 2000.
10. *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.
11. Strategia Europa 2020, [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/complet\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_pl.pdf) [dostęp 28.03.2013].
12. Strojek-Sedlak A., *NEETs – młodzież, która robi „nic”*, [www.pracuj.pl](http://www.pracuj.pl) [dostęp: 28.03.2013].
13. *Wyzwania dla polityki makroekonomicznej na początku XXI wieku*, red. H. Ćwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012.

## THE STRATEGIC GOAL OF STABILIZING THE LABOR MARKET AND THE PROBLEM OF NEETS

**Abstract:** *The long-term economic policy has to be based on classical strategic goals. The most important models of the strategic goals of economic policy take into account the stability of the labor market. This stabilization is hindered by a group of young people, known as NEETs (not employed, not educated, not trained). The third priority of the strategy “Europe 2020” is closely linked with overcoming of the NEETs segment. Concretization of this strategy is the adoption of a strategic initiative called “Youth on the Move”. Both recommendations for EU assistance programs, and guidelines for the Member States of the European Union, show problems related to NEETs and suggest appropriate methods for overcoming the problems of young people in the labor market.*



## INNOWACYJNE I INTELIGENTNE MIASTA PRZYSZŁOŚCI

*Urbanizacja staje się naturalnym zjawiskiem towarzyszącym zmianom społeczno-ekonomicznym i technologicznym, wynikającym np. z upowszechnienia samochodu czy komputera osobistego. Ruch migracyjny odbywał się zawsze tylko w jedną stronę. Ludzie uciekali z zacofanych i przeludnionych wsi do szybko rozwijających się miast w poszukiwaniu lepszej jakości życia. Rozwój miast trzeba więc planować z awansu, by nadążyć za migracją. Artykuł ma charakter teoriopoznawczy, a jego celem jest analiza stanu istniejącego, perspektyw organizacji i funkcjonowania miast w dającej się przewidzieć przyszłości. Przeanalizowano założenia innowacyjności miast oraz przedstawiono studia przypadków innowacyjnych i inteligentnych miast oraz aplikacji informatycznych wspierających ten stan.*

### Wprowadzenie

Na początku XVIII w. na Ziemi żyło około 800–900 mln ludzi. Zaledwie 30–40 mln z nich, czyli kilka procent całej populacji, mieszkało w miastach. Sto lat później ludzkość liczyła już 1,5 mld, a liczba mieszkańców miast wzrosła do około 150 mln. Obecnie glob zasiedla ponad 7 mld ludzi<sup>1</sup> i według szacunków demografów, między innymi z Funduszu Ludnościowego ONZ<sup>2</sup>, połowa z nich mieszka w miastach. W wyniku procesów urbanizacyjnych ludzkość, która przez tysiące lat preferowała swobodną przestrzeń i „wiejski” styl życia w małych społecznościach, zaczęła się tłoczyć w gigantycznych, podobnych do mrowisk skupiskach. Największe ośrodki miejskie liczą po kilkadziesiąt milionów osób. Demografowie prognozują, że w 2050 r. trzech na czterech mieszkańców Ziemi będzie żyło w miastach<sup>3</sup>.

Urbanizacja staje się naturalnym zjawiskiem towarzyszącym zmianom społeczno-ekonomicznym i technologicznym, wynikającym np. z upowszechnienia samochodu czy komputera osobistego. Ruch migracyjny odbywał się zawsze tylko w jedną stronę – ludzie uciekali z zacofanych i przeludnionych wsi do szybko rozwijających się miast, w których znajdowali pracę. Rozwój miast trzeba więc planować z awansu, by nadążyć za migracją.

W latach 60. grupa młodych japońskich architektów zwanych metabolistami snuła plany budowy nowych miast. Miały być one lepsze od dotychczasowych – nowocześniejsze, bazujące na najnowszych technologiach, doskonale czyste

---

<sup>1</sup> <http://www.unfpa.org/public/home/publications/pid/8726> [dostęp 17.12.2012].

<sup>2</sup> United Nations Population Fund, UNFPA: <http://www.unfpa.org/public> [dostęp 02.12.2012].

<sup>3</sup> A. Hołdys, *Metropolie przyszłości*, „Wiedza i Życie” 2012, nr 12 (936), s. 19.

i precyzyjnie zaplanowane. Metaboliści projektowali domy składające się z powtarzalnych, wymiennych elementów, które nazywali megastrukturami. Zbudowane z nich miasta miały rozwijać się niczym rośliny, na bieżąco przystosowując się do zmiennych warunków środowiska. Jedne pływałyby po oceanach, inne „schodziłyby” pod ziemię. Kisho Kurokawa, jeden z głównych przedstawicieli ruchu, stworzył słynny projekt Helix City – z gigantycznymi wieżami w kształcie helisy DNA, dźwigającymi się z lądu i pobliskiego morza. Poszczególne drapacze chmur połączone były cienkimi nitkami mostów i wiaduktów, a przestrzeń pomiędzy nimi wypełniała niska zabudowa mieszkalna ulokowana częściowo na sztucznych wyspach. Schemat ten można powtarzać bez końca – przekonywał Kurokawa. Miasta metabolistów za sprawą technologii swobodnie przekraczały granicę między lądem, wodą, powietrzem i podziemiami<sup>4</sup>.

Artykuł ma charakter teoriopoznawczy, a jego celem jest analiza stanu istniejącego i perspektyw organizacji i funkcjonowania miast w dającej się przewidzieć przyszłości. Przeanalizowano założenia innowacyjności miast oraz przedstawiono studia przypadków innowacyjnych i inteligentnych miast oraz aplikacje informatycznych wspierających ten stan, w szczególności w zakresie organizacji transportu miejskiego.

## 1. Założenia innowacyjności miast

Zdolność do bycia innowacyjnym i ciągłe podnoszenie poziomu innowacyjności postrzegane jest jako podstawowy czynnik zdobywania przewagi konkurencyjnej<sup>5</sup>.

Innowacja to istotna zmiana w stosunku do stanu znanego. Mówimy o niej wówczas, gdy nowe rozwiązania znajdują praktyczne zastosowanie, inaczej: wynalazek + wdrożenie. Innowacyjność zawsze kojarzona jest w wiedzę, a innowacyjność miast musi być zatem kojarzona z sumą wiedzy skumulowanej u ludzi, ale także z ich skłonnością do dzielenia się tą wiedzą z innymi, czyli do kooperacji w różnych układach społeczno-ekonomicznych.

Innowacje i innowacyjność występują wówczas, gdy posiadane zasoby generują nowe pomysły, procedury, technologie oraz same produkty. Oznaczają one przedsiębiorcze poszukiwanie, nowoczesność i dynamikę, większą konkurencyjność i w efekcie zmianę na lepsze, postęp<sup>6</sup>.

Innowacje można definiować jako produkty o znaczącej wartości wiedzy. Są to nowości wdrożone w przedsiębiorstwie lub na rynku, jakościowo różne od istniejących rozwiązań. Mogą one mieć charakter materialny lub niematerialny.

---

<sup>4</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>5</sup> M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 192.

<sup>6</sup> M. Strużycki, *Innowacyjność w teorii i praktyce*, SGH, Warszawa 2006, s. 7.



Ich efektem są zmiany techniczne, technologiczne, organizacyjne, ekonomiczne, społeczne w przedsiębiorstwie, kraju, Europie, na świecie<sup>7</sup>.

Joseph Schumpeter twierdził, że innowacje stymulują rozwój gospodarczy. Mają formę dynamicznego procesu, w którym nowe technologie zastępują stare. Proces ten nazwał „twórczą destrukcją” (*creative destruction*). Zdaniem Schumpetera, „radykalne” innowacje prowadzą do wielkich, destrukcyjnych zmian, natomiast innowacje „przyrostowe” nieustannie popychają proces zmian do przodu. Schumpeter wyróżnił pięć typów innowacji<sup>8</sup>:

- wprowadzanie nowych produktów,
- wprowadzanie nowych metod produkcji,
- otwarcie nowych rynków zbytu,
- ukształtowanie nowych źródeł dostaw surowców lub innych środków,
- tworzenie nowych struktur rynkowych w ramach danego rodzaju działalności.

Ze względu na rozwój koncepcji myślowych można wskazać na innowacje tradycyjne o liniowym charakterze oraz na współczesne koncepcje innowacji o otwartym, sieciowym charakterze. Model liniowy zakłada, że źródłem innowacji są prowadzone prace badawczo-rozwojowe, których efektem jest podaż nowych rozwiązań. Zgodnie z tą koncepcją rozwój innowacji polega na przesuwaniu procesu innowacyjnego w sposób, który skrótowo można przedstawić następująco: wydział badań i rozwoju dostarcza pomysłów, wydział inżynierijsko-technologiczny przejmuje je i opracowuje możliwe prototypy, wydział produkcji przeprowadza badania możliwych sposobów wytwarzania produktu, zaś na koniec wydział marketingu ma za zadanie wprowadzenie nowego produktu na rynek. Łańcuch powiązań ma tu więc jednokierunkowy wymiar<sup>9</sup>. Model ten można uznać obecnie za przestarzały.

W opozycji do innowacji liniowych pozostaje koncepcja *open innovation*, wykorzystująca zasoby zewnętrzne. Wiedza jest obecnie dostępna w publicznych bazach naukowych. Rolą organizacji staje się wykorzystanie wiedzy, czyli proces jej dyfuzji. Podejście to zakłada szeroką współpracę z podmiotami zewnętrznymi w celu integracji wiedzy wewnętrznej i zewnętrznej<sup>10</sup>.

Innowacyjność jednostek osadniczych, w tym także miast, jest najbardziej aktualnym kryterium ich pozycjonowania. Cecha ta nawiązująca do koncepcji „nowej gospodarki”, gospodarki opartej na wiedzy czy organizacji uczącej się, wyraża nowe spojrzenie na warunki i czynniki rozwoju miast i regionów. Zgodnie z tym spojrzeniem rozwój krajów, regionów i pojedynczych jednostek osadniczych

<sup>7</sup> M. Dolińska, *Kapitał intelektualny a innowacje*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2006, nr 8, s. 42.

<sup>8</sup> *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Komisja Europejska, OECD i Eurostat, MNiSW, Warszawa 2010, s. 31.

<sup>9</sup> W. Janasz, K. Janasz, A. Świadek, J. Wiśniewski, *Strategie innowacyjne przedsiębiorstw*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2001, s. 195; <http://bygg.stockholm.se/norradjurgardsstaden> [dostęp 28.12.2012].

<sup>10</sup> S. Łobejko, *Innowacje otwarte źródłem konkurencyjności przedsiębiorstw*, [w:] *Podejście innowacyjne w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, red. R. Nowacki, M. Staniewski, Difin, Warszawa 2010, s. 73–77.

zdeteterminowany jest stopniem ich orientacji na nowy czynnik postępu, jakim są innowacje. Kreowanie nowych idei, rozwiązań, struktur i produktów, decydować będzie o przyszłości tych jednostek, o ich przyszłych stanach oraz o związanej z nimi satysfakcji wszystkich zainteresowanych podmiotów wewnętrznych i zewnętrznych<sup>11</sup>.

Za miasto innowacyjne można uznać jednostkę osadniczą, której mieszkańcy i przedstawiciele instytucji, przede wszystkim przedsiębiorcy, konsekwentnie zorientowani są na kreowanie wiedzy, dzięki czemu we współpracy z samorządem lokalnym oraz instytucjami naukowo-badawczymi tworzą warunki do kształtowania nowych idei, pomysłów, rozwiązań organizacyjnych oraz technologii w większym stopniu spełniających oczekiwania przyszłości – oczekiwania wszystkich podmiotów miejskiego systemu społeczno-urbanistycznego. W świetle przedstawionej charakterystyki, miasto innowacyjne to miasto<sup>12</sup>:

- dynamicznych i kreatywnych mieszkańców,
- nowoczesnych przemysłów i zaawansowanych technologii,
- rozwiniętego sektora nauki, z naukowcami i wynalazcami,
- inteligentnych i wydajnych systemów zasilania w podstawowe media,
- nowoczesnych systemów zarządzania majątkiem komunalnym,
- zorientowane na postęp i inwestujące w postęp,
- przedsiębiorcze, gospodarne i sprawnie zarządzane.

W przypadku miast posiadających już swoją mniej lub bardziej rozpoznawalną markę, historię i tradycję, miano miasta innowacyjnego jako docelowego kierunku i przeobrażeń jest czymś szczególnym, wyróżniającym dane miasto spośród innych, symbolizującym prestiż i uznanie. Uzyskanie i utrzymanie tego statusu nie jest ani aktem jednorazowym, ani też nie jest dane na zawsze. Uzyskanie tej pozycji wymaga dysponowania „wkładem wyjściowym” w postaci czynników identyfikowanych formułą  $3 \times I$  (intelekt, instytucje, infrastruktura) oraz realizacji etapowych strategii docelowych, przekształcających miasto w kolejnych fazach od miasta tradycyjnego (I faza), przez miasto przedsiębiorcze (II faza), miasto uczące się (III faza), miasto kreatywne (IV faza), do miasta innowacyjnego (V faza)<sup>13</sup>.

Zdając sobie sprawę z obciążeń, jakie niesie za sobą posiadana historia miasta, wynikająca z dorobku kulturowego, czasem przeradzającego się w syndrom „nostalгии organizacyjnej”, z ukształtowanego przez wieki układu urbanistycznego oraz z obciążających te miasta posiadanych już zasobów, czasem wymagających rewitalizacji, władze państw i regionów podejmują coraz częściej decyzje o budowaniu miast „od zera”. Kilka takich projektów przedstawiono w kolejnych rozdziałach tego artykułu.

<sup>11</sup> W.M. Gaczek, *Gospodarka oparta na wiedzy*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 44.

<sup>12</sup> A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 251.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 252–254.

## 2. Eksperymentalne miasto – PlanIT Valley

Eksperymentalne miasto, rodzaj laboratorium terenowego, powstaje w północnej Portugalii (projekt nosi nazwę PlanIT Valley). Ulokowano je w pobliżu małej miejscowości Paredes leżącej około 20 km na wschód od Porto. Na powierzchni 1,7 tys. ha ma docelowo zamieszkać kilkadziesiąt tysięcy ludzi. Powstają już pierwsze domy<sup>14</sup>.

Przy projekcie współpracują: Living PlanIT (brytyjska firma informatyczna oraz tacy giganci branży komputerowej, jak: Cisco, IBM i Microsoft. Miasto powstaje od podstaw. W ten sposób można ominąć ograniczenia występujące w już istniejących miastach. Dosłownie wszystko, od sposobu zarządzania energią, wodą i nieczystościami, po sterowanie ruchem ulicznym można tu zaprojektować zgodnie z wyobrażeniami projektantów, a następnie sprawdzić, jak działa w praktyce.

Budynki w PlanIT Valley mają zużywać o 60% mniej prądu i o 80% mniej wody niż te tradycyjne. Odpady i nieczystości będą tu poddawane recyklingowi, z wytworzeniem energii oraz ciepła. Mieszkańcy będą poruszali się samochodami elektrycznymi lub hybrydowymi. Do tego wspierać ich będą inteligentne sieci alarmowe, myślące systemy ochrony budynków i mieszkań, mikrokamery i wszelkiego typu czujniki. Tych ostatnich będzie łącznie około 100 mln, czyli kilka na każdy metr kwadratowy powierzchni miasta lub po tysiąc na mieszkańca.

W PlanIT Valley zamieszkają głównie naukowcy, inżynierowie oraz doradcy firm, które będą chciały rozwijać informatyczne technologie dla inteligentnych miast. Mają tu przybyć wraz z rodzinami i żyć normalnie – korzystać z autobusów (transport miejski także będzie istniał), sklepów, kin, ośrodków sportowo-rekreacyjnych, centrów kultury i parków. W założeniu twórców projektu ma to być coś w rodzaju oazy dla kreatywnych osób, zgodnie z koncepcją  $3 \times T$  (technologia, talent, tolerancja) Richarda Floridy. Ten amerykański socjolog uznał technologię za podstawę wzrostu gospodarczego; drugim elementem rozważań uczynił „talent”, przy czym rola miast sprowadza się do ułatwienia akumulacji i rozbudowy kapitału ludzkiego na podstawie założenia, że obszary charakteryzujące się większym nasyceniem tego czynnika będą rozwijać się szybciej niż obszary, na których występuje on w mniejszym wymiarze; trzeci analizowany czynnik – tolerancja, której obecność umożliwia określonym „lokalizacjom” przyciąganie zarówno technologii, jak i talentu. Florida powołuje się też na noblistkę – Janet Jacobs, która wskazała na potrzebę, wśród części społeczności lokalnej, zachowania konwencjonalnego porządku społecznego, co jej zdaniem jest podstawową barierą na drodze do pełniejszego rozwoju kreatywnej gospodarki. Odnosząc się do tego typu postaw, J. Jacobs twierdzi, że wszystkie miasta posiadają energię twórczą, a tym co odróżnia miasta „kwitujące” od „walczących o byt” jest dominacja w tej drugiej grupie tzw. „wyciszaczy”, tj. tych przywódców, którzy odwracają i wykołejają

---

<sup>14</sup> Informacje o projekcie pochodzą z: [http://www.living-planit.com/planit\\_valley.htm](http://www.living-planit.com/planit_valley.htm) [dostęp 03.01.2013].

ludzką energią twórczą. Florida nazywa taką postawę „dryfowaniem w stronę szlachetnego ubóstwa”<sup>15</sup>.

PlanIT Valley jest „skrzyżowaniem” olbrzymiego kampusu uniwersyteckiego z wielkim parkiem technologicznym zatrudniającym w przyszłościowych sektorach gospodarki dziesiątki tysięcy wykształconych ludzi. Twórcy projektu, podobnie jak japońscy metabolisci uważają, że inteligentne miasta obsługiwane przez wspólny system operacyjny mogą się rozrastać niczym żywe organizmy, zajmując stopniowo kolejne tereny. System ten łatwo przystosować do nowych warunków środowiskowych i kulturowych. Dlatego to nowe wcielenie metabolizmu mające za podstawę technologie informatyczne jawi się jako sposób na unowocześnienie i przeniesienie branży budowlanej w XXI w.

### 3. Sieć Smart+Connected Communities firmy Cisco

Cisco od kilku lat pracuje nad sieciowym rozwiązaniem dla inteligentnych miast, pod nazwą: Smart+Connected Communities<sup>16</sup>. Pierwszym poważnym partnerem tego projektu jest miasto Almere<sup>17</sup>, które podpisało z koncernami informatycznymi: Cisco, Living PlanIT, IBM oraz Philips umowę na opracowanie miejskiego systemu komputerowego i sieci metropolitalnej opartej na szybkich łączach internetowych. W projekcie chodzi o to, aby nie projektować wszystkiego od zera za każdym razem, lecz skorzystać z gotowych rozwiązań modułowych. Według tej koncepcji, miasto może być towarem, podobnie jak samochód, wytworzonym z podzespołów dostarczanych przez wielu dostawców, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb klienta, zgodnie z zasadą tzw. masowej indywidualizacji.

Plan dla Almere zakłada powstanie 100 tys. miejsc pracy i zbudowanie 60 tys. mieszkań, przeznaczonych dla specjalistów, którzy w ciągu najbliższych 10 lat zechcą tu zamieszkać i pracować. W 2022 r. Almere ma się stać inteligentną wspólnotą – ekologiczną, bezpieczną, wygodną i efektywnie zarządzaną.

Podobny projekt, choć w mniejszej skali, jest realizowany w dawnej portowej dzielnicy Sztokholmu – Norra Djurgårdsstaden<sup>18</sup>. Projekt ten ma cechy rewitalizacji wydzielonego obszaru, tj. zmiany jego przeznaczenia, cech fizycznych i wizualnych oraz cech społecznych (mentalnych i marketingowych).

---

<sup>15</sup> R. Florida, *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010, s. 255.

<sup>16</sup> [http://www.cisco.com/web/strategy/smart\\_connected\\_communities.html](http://www.cisco.com/web/strategy/smart_connected_communities.html) [dostęp 28.12.2012].

<sup>17</sup> Najmłodsze miasto w Holandii w prowincji Flevoland. Budowa miasta rozpoczęła się w 1976 r., a gminą stało się w 1984 r. Obecnie liczy 216 369 obywateli i jest siódmym co do wielkości w Holandii. W październiku 2007 r. rada miasta dokonała porozumienia z rządem, aby rozwinąć miasto do ok. 350 tys. mieszkańców w 2030 r.; <http://pl.wikipedia.org/wiki/Almere> [dostęp 04.01.2013].

<sup>18</sup> <http://bygg.stockholm.se/norradjurgardsstaden> [dostęp 28.12.2012].

Do 2030 r. ma tu powstać 10 tys. mieszkań i 30 tys. miejsc pracy w nowoczesnych gałęziach przemysłu – dla informatyków, inżynierów, biotechnologów i innych. Osiedle ma być samowystarczalne energetycznie, kompletnie zautomatyzowane i „naszpikowane” elektroniką. Projekt swoistej rewitalizacji tej portowej dzielnicy Sztokholmu w kierunku „dzielnicy kreatywnej” realizowany jest w ramach dużego projektu SymbioCity. Rozwiązania, które przejdą pozytywne testy i zostaną zaakceptowane przez mieszkańców, zostaną powtórzone w kolejnych dzielnicach<sup>19</sup>.

#### 4. Koncepcja Inteligent X International Data Corporation

Inteligent X to koncepcja miasta przyszłości opracowana przez firmę International Data Corporation, oparta na modułach funkcjonalnych, obejmujących między innymi<sup>20</sup>:

- budynki – automatyczne oświetlenie, inteligentne budownictwo, zmniejszenie potrzeb energetycznych,
- energię – inteligentna produkcja, przesyłanie i dystrybucja energii elektrycznej, inteligentne mierniki, system zarządzania energią odnawialną,
- transport – optymalizacja logistyki i dostaw, oszczędny transport prywatny, wirtualne konferencje, praca na odległość, pojazdy elektryczne i hybrydowe, zarządzanie ruchem miejskim,
- dom – domowa sieć internetowa, inteligentne mierniki, zdalne zarządzanie ochroną mieszkania, monitoring (na wyświetlaczu) zarządzania zużyciem energii,
- edukację – nauczanie na odległość, wirtualne biblioteki, współpraca szkół i uczelni, wideokonferencje dla nauczycieli, konsultacje prac domowych,
- sport i wypoczynek – centralny system rezerwacji i kupowania biletów, kontrola i bezpieczeństwo podczas imprez, obsługa wydarzeń, inteligentne zarządzanie obiektami, media społecznościowe,
- zdrowie – zdalny nadzór nad sprzętem medycznym w domu, wideokonferencje z lekarzami, mobilne wsparcie szpitalne, monitoring aktywności pacjentów,
- służby miejskie, bezpieczeństwo, ochrona, reagowanie alarmowe – zintegrowane centrum operacyjne, oszczędny i wygodny transport publiczny, mobilność służb, zunifikowany system łączności.

Najwięcej inteligentnych miast z wykorzystaniem koncepcji Inteligent X powstaje w Azji. Oto kilka przykładów<sup>21</sup>:

- Singapur realizuje projekt Intelligent Nation 2015, który zakłada, że w ciągu 10 lat dochody z eksportu usług i produktów teleinformatycznych wzrosną

<sup>19</sup> <http://www.symbiocity.org/en/Cases/stockholm-royal-seaport> [dostęp 28.12.2012].

<sup>20</sup> Na podstawie: P. Carter, B. Rojas, M. Sahni, *Assessing the Environmental, Social and Economic Impact of Intelligent X on Future Cities and Communities*, „Analyze the Future” 2011, June, s. 6; <http://www.urenio.org/2011/08/21/intelligent-x-on-future-cities/> [dostęp 04.01.2013].

<sup>21</sup> A. Holdys, op. cit. s. 18–20.

- trzykrotnie, do poziomu 60 mld USD rocznie. Powstanie 80 tys. miejsc pracy, głównie w uczelniach i małych firmach innowacyjnych,
- w Malezji, 50 km od stolicy kraju Kuala Lumpur, powstaje od podstaw miasto nowych technologii – Cyberjaya. Mieszka tam już kilkadziesiąt tysięcy ludzi, działa uniwersytet i akademia medyczna, w których studiuje ponad 20 tys. osób. Cyberjaya ma być częścią Multimedialnego Korytarza Ekonomicznego, odpowiednika kalifornijskiej Doliny Krzemowej, w skład którego wejdą, połączone szerokopasmowym Internetem, miasteczka technologiczne, uczelnie i osiedla mieszkaniowe,
  - Korea Południowa realizuje projekt Sangdo (największy obecnie projekt tego typu na świecie) – zielone miasto wznoszone od zera na zachód od Seulu. Miasto powstaje z ziemi „wydartej” Morzu Żółtemu<sup>22</sup>, a jego budowa ma kosztować ponad 40 mld USD. Docelowo ma tu zamieszkać 220 tys. ludzi. Potężne, wznoszące się na 200–300 m biurowce, a pomiędzy nimi osiedla mieszkaniowe, szpitale i szkoły. Wszystko oplecione ma być sieciami teleinformatycznymi. Kierowcy nie utkną w korkach dzięki specjalnemu programowi do sterowania ruchem ulicznym. Każdy dysponował będzie tabletem lub smartfonem, z dostępem do Internetu, przez który można włączyć pralkę, opuścić rolety czy włączyć klimatyzację. Mieszkania będą objęte ochroną wirtualnego strażnika, który zadba też o światło i ciepło w domu. W Korei Południowej ma powstać kilka takich miast w ramach programu Ubiquitous-City. Koreańczycy wymyślili już pojęcie „*ubiquitous-society*” na określenie społeczności, w której ludzie i wykorzystywane przez nich przedmioty funkcjonują w symbiozie,
  - dwa miasta powstają nad Zatoką Perską – Masdar w Emiracie Abu Zabi na ok. 50 tys. mieszkańców oraz Madinat Al Hareer (Miasto Jedwabiu) w Kuwejcie, w którym ma zamieszkać ok. 750 tys. osób (tu zarządzać ma system Smart+Connected Communities),
  - Amerykanie budują eksperymentalne miasto w stanie Nowy Meksyk, ale na razie bez stałych mieszkańców. Zamieszkają w nim jedynie naukowcy, którzy do woli będą mogli testować swoje rozwiązania inteligentnego zarządzania miastem, od sygnalizacji ulicznej, po spłuczki w toaletach. W ciągu trzech lat ma powstać miasto, w którym mogłoby zamieszkać 35 tys. osób,
  - Chińczycy zapowiedzieli, że wkrótce przystąpią do projektowania około 100 inteligentnych miast, w których docelowo zamieszkać miałyby ok. pół miliarda ludzi,
  - kilka nowych miast zamierzają wznieść Saudyjczycy oraz Hindusi.

Reasumując, można stwierdzić, że założeniem wszystkich realizowanych projektów jest symbioza trzech elementów: gospodarki (dostarczenie infrastruktury technicznej i pracy w nowoczesnych, niskoenergetycznych sektorach), społeczeństwa wraz z łatwym dostępem do wysokiej jakości usług publicznych (opieka zdrowotna, edukacja, bezpieczeństwo, wypoczynek) oraz środowiska, a raczej przyjaznego jego wykorzystania przez poprzednie dwa elementy tego układu.

---

<sup>22</sup> Więcej na: <http://www.songdo.com/> [dostęp 04.01.2013].

## 5. Wdrażanie inteligentnych systemów w Europie

W Europie, w której nie następuje tak znaczny jak w Azji przyrost ludności i w związku z tym wzrost zapotrzebowania na nowe miasta, przyjęto że obecnie większym problemem niż budowanie nowych miast jest poprawa funkcjonowania ruchu transportowego. Uznano, że nasilenie transportu drogowego w Unii związane ze wzrostem gospodarki europejskiej oraz wymogami obywateli w zakresie mobilności jest podstawową przyczyną coraz większego zatłoczenia infrastruktury drogowej i zwiększonego zużycia energii, jak również źródłem problemów ekologicznych i społecznych.

Inteligentne systemy transportowe (ITS, *intelligent transportation system*) to zaawansowane aplikacje, które – choć same w sobie są tylko nośnikami informacji – mają na celu świadczenie innowacyjnych usług związanych z różnymi rodzajami transportu i zarządzaniem ruchem oraz pozwalają na lepsze informowanie różnych użytkowników, a także zapewniają bezpieczniejsze, bardziej skoordynowane i „inteligentniejsze” korzystanie z sieci transportowych.

Łączą one w sobie telekomunikację, elektronikę i technologie informatyczne z inżynierią transportu w celu planowania, projektowania, obsługi, utrzymywania i zarządzania systemami transportu. Zastosowanie technologii informatycznych i komunikacyjnych w sektorze transportu drogowego oraz jego interfejsów z innymi rodzajami transportu przyczyni się znacząco do poprawy oddziaływania na środowisko, efektywności, między innymi efektywności energetycznej, bezpieczeństwa i ochrony transportu drogowego, w tym transportu towarów niebezpiecznych, bezpieczeństwa publicznego oraz mobilności pasażerów i towarów, przy jednoczesnym zapewnieniu funkcjonowania rynku wewnętrznego, jak również zwiększonych poziomów konkurencyjności i zatrudnienia. Aplikacje ITS powinny jednak pozostawać bez negatywnego wpływu dla kwestii dotyczących bezpieczeństwa narodowego lub niezbędnych ze względu na wymogi obronności.

Postęp w dziedzinie zastosowania technologii informatycznych i komunikacyjnych w innych rodzajach transportu powinien obecnie znaleźć odzwierciedlenie w rozwoju sektora transportu drogowego, szczególnie w celu zapewnienia wyższych poziomów integracji pomiędzy transportem drogowym a innymi rodzajami transportu. W tym celu władze Unii Europejskiej (UE) podjęły inicjatywę wdrożenia ITS<sup>23</sup>.

Inteligentne systemy transportowe obejmują infrastrukturę, pojazdy i użytkowników oraz zarządzanie ruchem i zarządzanie mobilnością. Jako priorytetowe obszary w zakresie rozwoju i wykorzystania specyfikacji i norm określa się<sup>24</sup>:

- optymalne wykorzystanie danych o drogach, ruchu i podróży,

<sup>23</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu, Dz.U. UE, L 207 z 6 sierpnia 2010 r., P. 0001–0013.

<sup>24</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/intelligent\\_transport\\_navigation\\_by\\_satellite/tr004\\_0\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/intelligent_transport_navigation_by_satellite/tr004_0_pl.htm) [dostęp 30.12.2012].

- ciągłość usług ITS związanych z zarządzaniem ruchem i przewozami towarowymi,
- aplikacje ITS związane z bezpieczeństwem i ochroną ruchu drogowego,
- powiązanie pojazdu z infrastrukturą transportową.

W obrębie tych priorytetowych obszarów ustalono sześć priorytetowych działań:

- zapewnienie dostępnych na terenie całej UE usług w zakresie informacji o podróży z wykorzystaniem różnych rodzajów transportu,
- zapewnienie dostępnych na terenie całej UE usług informacyjnych dotyczących ruchu w czasie rzeczywistym,
- dane i procedury dotyczące bezpłatnego dostarczania użytkownikom powszechnych informacji o ruchu, związanych z bezpieczeństwem drogowym,
- zharmonizowane zapewnienie interoperacyjnej usługi eCall na terenie całej UE,
- zapewnienie usług informacyjnych o bezpiecznych i chronionych miejscach parkingowych dla samochodów ciężarowych i pojazdów użytkowych,
- zapewnienie usług w zakresie rezerwacji bezpiecznych i chronionych miejsc parkingowych dla samochodów ciężarowych i pojazdów użytkowych.

Po wdrożeniu aplikacji i usług ITS państwa UE muszą podjąć niezbędne działania w celu zapewnienia stosowania specyfikacji przyjętych przez Komisję Europejską. Poszczególne państwa UE zachowują jednak prawo do decydowania o wdrażaniu takich aplikacji i usług na swoim terytorium. Komisja Europejska pozostaje jednak odpowiedzialna za przyjęcie niezbędnych specyfikacji w celu zapewnienia zgodności, interoperacyjności i ciągłości w zakresie wdrożenia i operacyjnego stosowania ITS w celach powyższych działań priorytetowych. Specyfikacje będą określać warunki, na jakich państwa UE mogą wprowadzić dodatkowe przepisy dotyczące świadczenia usług ITS na całym ich terytorium lub jego części, pod warunkiem że przepisy te nie zmniejszają interoperacyjności usług.

Państwa UE muszą zadbać o prowadzenie przetwarzania danych osobowych w kontekście obsługi aplikacji i usług ITS w sposób zgodny z przepisami UE dotyczącymi ochrony podstawowych praw i swobód osób, a także o ochronę danych osobowych przed nadużyciami, w tym przed dostępem osób nieuprawnionych, zmianami danych lub ich utratą.

Komisja Europejska powołała Europejską Grupę Doradczą ds. Inteligentnych Systemów Transportowych, która będzie świadczyć usługi doradztwa w zakresie ekonomicznych i technicznych aspektów wdrażania i stosowania ITS na terenie UE. Grupa składa się z przedstawicieli odpowiednich dostawców usług ITS wysokiego szczebla, stowarzyszeń użytkowników, przewoźników, operatorów obiektów, a także przedstawicieli przemysłu wytwórczego, partnerów społecznych, stowarzyszeń branżowych, władz lokalnych i innych właściwych forów.

Także w Polsce powołane zostało Stowarzyszenie „Inteligentne Systemy Transportowe ITS Polska”<sup>25</sup>, skupiające obecnie ponad 70 członków zwyczajnych i wspierających, którzy reprezentują: producentów sprzętu i oprogramowania

---

<sup>25</sup> <http://www.itspolska.pl> [dostęp 09.01.2013].



systemowego, firmy konsultingowe, ośrodki naukowo-badawcze oraz organizatorów ruchu drogowego – krajowego i miejskiego.

## **6. Technologie telematyczne w zarządzaniu ruchem miejskim jako element inteligentnych systemów transportowych**

Zarządzanie ruchem w aglomeracjach miejskich łączy realizację potrzeb transportowych i parkingowych zarówno mieszkańców, przedsiębiorstw, turystów, jak i innych użytkowników drogowej infrastruktury miejskiej. Ruch w każdym mieście ma swoją własną charakterystykę. W związku z tym każde miasto powinno mieć w tym względzie swoje specyficzne cele strategiczne, aby zachować płynność ruchu i motywować kierowców do zmiany nawyków. Strategie te obejmują zazwyczaj politykę opłat i kontrolę dostępu do określonych ciągów lub stref komunikacyjnych.

Po określeniu celów strategicznych organizacji transportu miejskiego zgodnych z celami inżynierów ruchu, ale i zgodnych z potrzebami użytkowników ruchu (kierowcy, piesi, transport publiczny, pojazdy uprzywilejowane itp.) należy zdefiniować modele, a następnie wybrać technologie.

Elektroniczne systemy telematyczne mogą służyć między innymi do automatycznego wykrywania i kierowania strumieni pojazdów określoną trasą, zarządzania informacją, nadzoru ruchu (wykrywanie zdarzeń w tunelach i na otwartych odcinkach dróg), informowania o czasie podróży, monitorowania poziomu hałasu i emisji spalin.

W odpowiedzi na zapotrzebowanie na rynku pojawiły się systemy, których wybór należy do władz miasta, a które specjalizują się w rozwijaniu, wdrażaniu i obsłudze elektronicznych systemów zarządzania ruchem miejskim, których integralną częścią jest system poboru opłat od użytkowników dróg. Zastosowane technologie pozwalają na jednoznaczną identyfikację użytkownika ruchu drogowego poprzez automatyczne rozpoznawanie tablic rejestracyjnych albo poprzez obowiązek wyposażenia pojazdu w niewielkie urządzenie, które komunikuje się z infrastrukturą przydrożną.

Technologie te mogą być zastosowane w takich modelach miejskich, jak:

- strefa – kierowcy uiszczają opłatę wg taryfy, za wjazd do zdefiniowanego obszaru, co ogranicza ruch w strefie i zniechęca do krótkich przejazdów z zewnątrz do wewnątrz,
- kordon – kierowcy uiszczają opłaty za przekroczenie otoczenia zdefiniowanego terenu; możliwe jest tworzenie systemu z kilku kordonów,
- korytarz – w zależności od celów modelu, kierowcy uiszczają opłaty lub otrzymują zniżki jeśli używają określonej trasy,
- infrastruktura – kierowcy płać za używanie określonego elementu infrastruktury, np. mostu, tunelu, drogi ekspresowej, a system poboru opłat może służyć odzyskaniu nakładów inwestycyjnych lub finansowaniu utrzymania obiektu;

- odległość – opłata jest naliczana w zależności od pokonanej odległości w danym regionie,
- czas – opłata pobierana jest za czas przebywania w zdefiniowanym obszarze,
- parkingi i garaże – automatyczne naliczenie płatności za wjazd do garażu i/lub strefy płatnego parkowania poza ulicą.

Aktualnie w większości miast Europy stosowane są systemy telematyczne spełniające wymagania IST wynikające z dyrektywy UE i powiązane z priorytetami tej dyrektywy, w tym również w miastach polskich, np.<sup>26</sup>:

- Warszawa – platforma planowania podróży w aglomeracji warszawskiej, zintegrowany system zarządzania ruchem – etap 2,
- Gdańsk, Gdynia, Sopot – zintegrowany system zarządzania ruchem TRISTAR,
- Kraków – rozwój systemu zarządzania transportem publicznym, rozwój sterowania ruchem, wyposażenie taboru autobusowego w komputery pokładowe, system informacji o dostępnych parkingach oraz miejscach parkingowych,
- Poznań – system ITS Poznań,
- Rzeszów – budowa systemu integrującego transport publiczny miasta Rzeszowa i okolic,
- Łódź – obszarowy system sterowania ruchem,
- Katowice – realizacja inteligentnego systemu zarządzania transportem w Katowicach z uwzględnieniem funkcji metropolitarnej miasta Katowice, system dynamicznej informacji pasażerskiej, Śląska Karta Usług Publicznych,
- Kalisz, Gliwice, Kielce, Olsztyn, Wrocław, Koszalin, Opole, Zielona Góra, Bydgoszcz, Toruń, Lublin, Szczecin – planowane wdrażanie, rozwijanie i doskonalenie zintegrowanych systemów zarządzania ruchem miejskim i/lub ich elementów (np. dynamiczna informacja pasażerska, tablice zmiennej treści, sygnalizacja świetlna, monitoring wizyjny, ważenie pojazdów, monitoring potoków pasażerskich, bilety elektroniczne, rozpoznawanie tablic rejestracyjnych).

Kompleksowe rozwiązania dla ruchu miejskiego opierają się na jednym centralnym systemie jako ośrodku konsolidacji wszystkich generowanych danych. Są one pozyskiwane z infrastruktury przydrożnej, z bazy użytkowników i administracji. Centrum musi też zarządzać procesami obsługi kierowców i pojazdów (jako klientów) w czasie rzeczywistym, *call center* oraz wsparciem dla użytkowników. Jako dodatkowe funkcjonalności mogą być zastosowane: elektroniczne znaki drogowe i informacyjne, kontrola „czerwonego światła” monitorowanie niebezpiecznych ładunków, monitoring i poszukiwanie (także skradzionych) pojazdów, obsługa poboru opłat w schemacie kont użytkowników w systemie przedpłatowym i z odroczoną płatnością.

---

<sup>26</sup> Informacja dla Komisji Europejskiej dotycząca krajowych działań w zakresie IST na okres 5 lat, <http://www.transport.gov.pl/files/0/1795694/InformacjaDlaKEwsITSpublikacja.pdf>, s. 33–71 oraz zał. nr 3 [dostęp 10.01.2013].

## Podsumowanie

Miasta coraz częściej są dziełami nie tylko urbanistów i architektów, ale także informatyków i elektroników. Wielka transformacja trwa na całym świecie. Inteligentne, połączone społeczności nie są już tylko wizją, lecz stają się rzeczywistością. Wzbudzają zainteresowanie wszystkich interesariuszy – od samorządowców, przez urbanistów, po deweloperów i dostawców usług. Budowa takich społeczności musi bazować na platformach serwisowych z programami operacyjnymi, które stanowią szkielet ekosystemów i „chmur informatycznych”<sup>27</sup>, którymi określa się wirtualne środowisko magazynowania danych, programów i aplikacji (można z nich korzystać po zalogowaniu się na zdalny serwer). Technologia ta zagościła już na dobre w świecie informatycznym i ciągle się rozwija. Można zakładać, że w niedalekiej przyszłości ta forma korzystania z danych i aplikacji będzie stosowana powszechnie. Jest to innowacyjna technologia, w której komputera osobistego używa się jedynie jako „wtyczki do sieci”, a dostęp do tych danych, które w tradycyjnej technologii są dostępne na dysku własnego komputera, staje się możliwy po zalogowaniu się na odpowiedni serwer. Obecnie rozróżnia się już „chmury publiczne” oraz „prywatne”. Te pierwsze są zewnętrznym, ogólnie dostępnym dostawcą aplikacji i usług. Natomiast „chmury prywatne” są użytkowane jedynie przez jakąś firmę lub organizację, która tworzy je na własny użytek. Dostarczane w nich usługi mogą być skalowane i modyfikowane.

Realizacja projektów inteligentnych, innowacyjnych, budowanych od zera miast wydaje się budową raczej specjalnych dzielnic (niezależnie od nazwy), do których zdecydowana większość ludzi będzie przyjeżdżać do pracy i wyjeżdżać do innego miejsca zamieszkania. Będą to swoiste „huby” – koncentratory: 3 × I: infrastruktury, innowacyjności i inteligencji, w skład których wchodzić będą firmy nowych technologii, centra finansowe, centra logistyczne, sieci handlowe, lotniska, porty i całe centra przesiadkowe. Jednakże, klasa kreatywna zdefiniowana przez R. Floridę potrzebuje jeszcze specyficznej kultury organizacyjnej, opartej na tolerancji, ale i wymagającej intensywnego uczestnictwa w kulturze w ogóle.

W miastach budowanych od zera pojawiają się jednak pytania natury ogólnej: czy da się żyć w tak uporządkowanym świecie, czy ludzie potrafią być szczęśliwi w takich miejscach przez długi czas? Czy natura ludzka jest w stanie zrezygnować z naturalnej wolności, improwizacji, twórczego chaosu, indywidualizmu na rzecz rozsądnego utilitaryzmu? Czy zniknie zjawisko wykluczenia społecznego, które wydaje się czymś naturalnym w dobie nieustających sprzeczności w gospodarce rynkowej? Czy rozwiązane zostaną wszystkie problemy społeczne związane z ochroną życia, zdrowia, i ogólnie godności ludzkiej dzieci, osób starszych, niepełnosprawnych i wykluczonych z innych przyczyn?

---

<sup>27</sup> Więcej o tzw. chmurach informatycznych, [w:] „Cyfrow@polska” 2011, nr 2, s. 11–27 oraz między innymi na stronie: <http://www.elskan.pl/praca-w-chmurze>; <https://www.surfsafe.pl/oferta/rozwiązania-dla-biznesu/technologie/zalety-chmury-informatycznej> [dostęp 05.01.2013].

Regionalne (lokalne, miejskie) środowisko innowacyjne to bowiem sieć powiązań społecznych, w których ważną rolę odgrywa poczucie przynależności, miejscowa kultura oraz zwyczaje, a w szczególności charakterystyczny zespołowy proces uczenia się, stanowiący swoiste „regionalne laboratorium wiedzy”. Region uczący się, charakteryzuje się szczególnego rodzaju gospodarką określaną mianem zakorzenionej w „instytucjonalną gęstość”. Oznacza to, że władze na różnych szczeblach, świat gospodarczy, kulturalny i społeczny współpracują ze sobą w ramach skomplikowanych struktur, w których jednak funkcjonuje wspólna świadomość, wiążąca się z celowością wspólnie opracowanych i akceptowanych zasad magazynowania, wykorzystania i przekazywania wiedzy. Niezbędna jest do tego właściwie funkcjonująca infrastruktura – od autostrad poczynając, a na infostradach kończąc<sup>28</sup>.

Transport miejski, chociaż zawsze był nazywany „nerwem miasta”, w warunkach miasta innowacyjnego i inteligentnego nabiera jeszcze istotniejszego znaczenia. Zarządzanie ruchem miejskim z wykorzystaniem elementów ITS może promować ruch niskiej emisji spalin (pojazdy elektryczne i hybrydowe). Może także dawać większy wybór zachowania użytkowników ruchu drogowego, odchodząc od „zakazu wjazdu” w kierunku „opłaty za wjazd”. Organizacja ruchu drogowego oparta na tych systemach prowadzi do wzrostu bezpieczeństwa, upłynnienia ruchu, redukcji szkodliwych emisji i niszczenia nawierzchni, a w konsekwencji także do wzrostu dochodów budżetów miejskich.

Opisana zmiana dostępności i zastosowania technologii informatycznych w budowaniu, a następnie w zarządzaniu miastami wymaga zmiany kierunku myślenia władz publicznych zarządzających miastami w kierunku strategicznego, inteligentnego planowania przyszłości i współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, z uwzględnieniem potrzeb społeczeństwa, gospodarki i ochrony środowiska naturalnego. Taka orientacja strategiczna pozwala na formułowanie celów w ujęciu hierarchicznym i kaskadowym oraz budowanie partnerskich relacji wszystkich interesariuszy miasta i regionu. Współpraca i partnerstwo w mieście są warunkiem koniecznym lokalnego środowiska innowacji. Natomiast podstawę owego partnerstwa stanowią trzy czynniki: wspólny cel, otwarta komunikacja, a także wzajemne zaufanie i akceptacja.

Inteligentne i innowacyjne miasta czy części tych miast silnie oddziałują na dynamikę rozwojową innych miast i regionów na zasadzie dyfuzji. Stopień tej dyfuzji zależy od odległości, sprawności sieci połączeń i wzajemnej komunikacji. Zawsze jednak uczestnicy wdrożenia i eksploatacji innowacyjnych rozwiązań organizacyjno-technicznych uczą się innowacji, innowacyjnego myślenia i projektowania, co pozwala na dalsze jej doskonalenie i rozprzestrzenienie się na całą sieć osadniczą.

---

<sup>28</sup> M. Suchacka, *Co z tym Śląskiem? Samorządowcy o szansach na region wiedzy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 12, s. 26–27.

## Literatura

1. Carter P., Rojas B., Sahni M., *Assessing the Environmental, Social and Economic. Impact of Intelligent X on Future Cities and Communities*, „Analyze the Future” 2011, June; <http://www.urenio.org/2011/08/21/intelligent-x-on-future-cities/> [dostęp 04.01.2013].
2. „Cyfrow@polska” 2011, nr 2.
3. Dolińska M., *Kapitał intelektualny a innowacje*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2006, nr 8.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu, Dz.U. UE, L 207 z 6 sierpnia 2010 r., P. 0001–0013.
5. Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010.
6. Gaczek W.M., *Gospodarka oparta na wiedzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.
7. Holdys A., *Metropolie przyszłości*, „Wiedza i Życie” 2012, nr 12 (936)
8. <http://bygg.stockholm.se/norradjurgardsstaden> [dostęp 28.12.2012].
9. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/intelligent\\_transport\\_navigation\\_by\\_satellite/tr0040\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/intelligent_transport_navigation_by_satellite/tr0040_pl.htm) [dostęp 30.12.2012].
10. <http://pl.wikipedia.org/wiki/Almere> [dostęp 04.01.2013].
11. <http://www.itspolska.pl> [dostęp 09.01.2013].
12. [http://www.cisco.com/web/strategy/smart\\_connected\\_communities.html](http://www.cisco.com/web/strategy/smart_connected_communities.html) [dostęp 28.12.2012].
13. <http://www.elskan.pl/praca-w-chmurze> [dostęp 05.01.2013].
14. <http://www.songdo.com/> [dostęp 04.01.2013].
15. <http://www.symbiocity.org/en/Cases/stockholm-royal-seaport> [dostęp 28.12.2012].
16. <https://www.surfsafe.pl/oferta/rozwiązania-dla-biznesu/technologia/zalety-chmury-informatycznej> [dostęp 05.01.2013].
17. <http://www.unfpa.org/public/home/publications/pid/8726> [dostęp 17.12.2012].
18. Informacja dla Komisji Europejskiej dotycząca krajowych działań w zakresie IST na okres 5 lat, <http://www.transport.gov.pl/files/0/1795694/InformacjaDlaKEwsITSpublikacja.pdf> [dostęp 10.01.2013].
19. Informacje o projekcie pochodzą z: [http://www.living-planit.com/planit\\_valley.htm](http://www.living-planit.com/planit_valley.htm) [dostęp 03.01.2013].
20. Janasz W., Janasz K., Świadek A., Wiśniewski J., *Strategie innowacyjne przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2001.
21. Łobejko S., *Innowacje otwarte źródłem konkurencyjności przedsiębiorstw*, [w:] *Podejście innowacyjne w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, red. R. Nowacki, M. Staniewski, Difin, Warszawa 2010.
22. *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Komisja Europejska, OECD i Eurostat, MNiSW, Warszawa 2010.
23. Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
24. Strużycki M., *Innowacyjność w teorii i praktyce*, SGH, Warszawa 2006.

25. Suchacka M., *Co z tym Śląskiem? Samorządowcy o szansach na region wiedzy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 12.
26. Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
27. United Nations Population Fund, UNFPA: <http://www.unfpa.org/public> [dostęp 02.12.2012].

## INNOVATIVE AND INTELLIGENT CITIES OF THE FUTURE

**Abstract:** *Urbanization is a natural phenomenon accompanying socio-economic changes and technological developments resulting from such dissemination of the car and a personal computer. Migratory movement always takes place in only one direction. People fled from underdeveloped and overpopulated country to fast-growing cities where finding a better quality of life. Urban development plan in advance so you'll need to keep up with migration. Article is an epistemological, and its aim is to analyze the existing situation and prospects for the organization and functioning of cities in the foreseeable future. This article analyzes the principles of innovation cities and presents case studies of innovative and smart cities and the applications that support this state.*

Marta Aniśkowicz

## KONKURENCYJNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW W UJĘCIU TEORETYCZNYM

*Przedsiębiorstwa funkcjonujące w gospodarce rynkowej muszą odznaczać się konkurencyjnością. Konkurencyjne przedsiębiorstwo powinno cechować się zdolnością i elastycznością w adaptacji do zmieniających się warunków działania oraz podejmować takie decyzje, które zapewnią mu uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Celem artykułu jest zaprezentowanie w ujęciu teoretycznym zjawiska konkurencyjności przedsiębiorstw oraz istoty i poziomów konkurencyjności. Na tym tle ukazano konkurencyjność na szczeblu przedsiębiorstw jako ważny aspekt ich funkcjonowania w gospodarce rynkowej.*

### Wprowadzenie

Współcześnie działające przedsiębiorstwa napotykają na coraz trudniejsze i bardziej skomplikowane warunki rozwoju. Należą do nich między innymi wzrost agresywności, szybkość zmian, niespotykana dotąd dynamika procesów globalizacyjnych, nowe wymogi konkurencyjne i natężenie konkurencji czy „błyskawiczny” postęp technologiczny.

Aby odnieść sukces każda firma jest zmuszona efektywnie wykorzystywać posiadane zasoby rzeczowe, finansowe czy potencjał pracowników oraz dokonywać analizy otoczenia w którym działa. Wszystko to sprawia, że przedsiębiorstwa w procesie rozwoju podlegają ciągłej ewolucji, dostosowują funkcje, cele i zadania, a także metody organizacji i zarządzania do zmieniających się warunków działalności gospodarczej<sup>1</sup>.

### 1. Istota konkurencyjności

Podstawowym mechanizmem ekonomicznym gospodarki rynkowej jest konkurencja. Jej idea sprowadza się do rywalizacji grup bądź jednostek o osiągnięcie tego samego celu. Procesy konkurencyjne pojawiają się w momencie, gdy zasoby są ograniczone w stosunku do zapotrzebowania. Głównym problemem konkurencji

---

<sup>1</sup>M. Grzebyk, *Koncepcja klastra a współdziałanie i konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Przedsiębiorstwo i region” 2009, nr 1, s.19.

rynkowej jest ograniczony popyt na dobra. Z ekonomicznego punktu widzenia konkurencja ma na celu maksymalizowanie przez podmioty gospodarcze przychodu ze sprzedaży lub korzyści z zakupu produktów i usług. Oznacza ona rywalizację o źródła zaopatrzenia w środki produkcji i kapitał pracowniczy, a przede wszystkim rynki zbytu. Działania przedsiębiorstw zmierzają do pozyskania rynku i zwiększenia na nim swojego udziału. Globalizacja gospodarki i postępujący proces integracji tworzą nową jakość i natężenie procesów konkurencyjnych, a także nasilają zainteresowanie konkurencyjnością wśród ekonomistów, praktyków biznesu i kreatorów polityki gospodarczej.

Współczesne rozumienie konkurencyjności nie jest jednorodne, w badaniach wykorzystuje się wiele koncepcji ekonomicznych, które tworzą pewne ogólne ramy odniesienia dla rozwoju teorii konkurencyjności. Złożoność zagadnienia znajduje wyraz w mnogości opinii na temat istoty konkurencyjności i przejawia się już na etapie definiowania pojęcia. O tym, jak trudno jest jednoznacznie zdefiniować konkurencyjność, świadczy fakt, że samych definicji tego pojęcia w 1999 r. można było naliczyć ponad 400<sup>2</sup>. Wielu autorów dyskutując na temat konkurencyjności, nie definiuje tego pojęcia. Nieostrość pojęcia konkurencyjności to główny problem ekonomistów zajmujących się tą problematyką. Nawet taki znawca tematu jak Michael Porter w swojej książce *The competitive advantage of nations* nie definiuje jej wprost, a wielokrotnie tego pojęcia używa<sup>3</sup>.

Tak duża liczba definicji konkurencji wynika przede wszystkim z trzech kwestii:

- konkurencyjność bywa rozpatrywana często na jednym z trzech poziomów bytu gospodarczego: mikro (przedsiębiorstwo), mezo (sektor, branża, gałąź bądź region), makro (państwo). Niektórzy wymieniają jeszcze czwarty poziom mega<sup>4</sup>,
- pojęcie konkurencyjności jest wyprowadzane z co najmniej trzech teorii ekonomicznych: teorii handlu międzynarodowego, teorii wzrostu gospodarczego i mikroekonomii<sup>5</sup>,
- istnieje kilka podziałów konkurencyjności. Podziały te tworzą kolejne jej definicje, w ten sposób powstały pojęcia np. konkurencyjności cenowej i niecelowej. Każdy badacz piszący o konkurencyjności stara się ją jasno określić, co powiększa jeszcze wórek definicyjny.

Termin „konkurencja” pochodzi od łacińskiego wyrażenia *concurrere*, które oznacza *biec razem*. Merytoryczny sens tego pojęcia jest nieco inny i sprowadza się do współzawodnictwa między rywalami. W tym znaczeniu zjawisko konkurencji jest bardzo stare. Występuje ono w wielu dziedzinach życia społecznego, gospodarczego, politycznego, kulturalnego, artystycznego czy też sportowego.

---

<sup>2</sup> Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw w Polsce, red. K. Kusiński, SGH, Warszawa 2000, s. 11.

<sup>3</sup> M. Porter, *The competitive advantage of nations*, Mackmillan Press, Hampshire-London, 1990.

<sup>4</sup> M. Olczyk, *Konkurencyjność. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 12.

<sup>5</sup> A. Wziątek-Kubiak, *Konkurencyjność polskiego przemysłu*, Warszawa 2009, s. 15.



Geneza pojęcia konkurencyjności w ekonomii sięga lat 70. XX w. Według jednych źródeł amerykańscy ekonomiści na tle ostrej walki handlowej pomiędzy firmami amerykańskimi i japońskimi podejmowali pierwsze próby określania stopnia konkurencyjności rywalizujących ze sobą gospodarek<sup>6</sup>. Inne źródła podają, że zainteresowanie konkurencyjnością w ujęciu ekonomicznym zapoczątkowane zostało przez kryzys naftowy i związaną z nim utratę przewagi komparatywnej przez kraje wysoko rozwinięte<sup>7</sup>. Konkurencja jest zjawiskiem charakteryzującym pewne rodzaje relacji między podmiotami, które tym zjawiskiem zostały objęte. Relacje te polegają na konkurowaniu. Aby skutecznie konkurować, tzn. mimo przeszkód tworzonych przez konkurentów osiągać swoje cele, trzeba być konkurencyjnym<sup>8</sup>.

Dla czytelności konkurencyjność powinna być zawsze przedstawiana jako zjawisko względne, wartościujące, z jasno określonym polem walki konkurencyjnej. Tworzenie potencjału konkurencyjności przez firmy, aby była ona skuteczna, powinno być procesem ciągłym, uwzględniającym zmiany w otoczeniu rynkowym.

## 2. Poziomy konkurencyjności

Analizując definicje konkurencyjności należy pamiętać, że żadna z nich nie otrzymała pozytywnej akceptacji ze strony wszystkich ekonomistów zajmujących się tym problemem. Jedną z definicji zjawiska konkurencji przedstawia Marek Jacek Stankiewicz, który podaje, że „konkurencją nazywane będzie zjawisko, którego uczestnicy rywalizują między sobą w dążeniach do analogicznych celów, co oznacza, że działania podejmowane przez jednych dla osiągnięcia określonych celów, utrudniają (a nawet niekiedy uniemożliwiają) osiągnięcie takich samych celów przez innych”<sup>9</sup>.

Konkurencję definiuje się także jako „akt lub proces działania jednostek dążących do takich korzyści, o które w tym samym czasie, przy tych samych warunkach i regułach ubiegają się inni”<sup>10</sup>. Jej istota opiera się na eliminacji rywali działających w tej samej branży pozyskaniu obsługiwanych przez nich klientów.

Analizując konkurencyjność na poziomie mikro, można spotkać różne definicje mikrokonkurencyjności (konkurencyjności przedsiębiorstw). Marcin Nowakowski opisuje ją jako „zdolność przedsiębiorstwa do sprostania konkurencji

---

<sup>6</sup> A. Wziątek-Kubiak, op. cit., s. 9.

<sup>7</sup> M. Olczyk, op. cit., s. 11.

<sup>8</sup> M. Strużycki, *Konkurencja w zarządzaniu przedsiębiorstwem* [w:] *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem*, red. M. Strużycki, SGH, Warszawa 1998, s. 173.

<sup>9</sup> M.J. Stankiewicz, *Konkurencyjność przedsiębiorstw. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 19.

<sup>10</sup> A. Noga, *Dominacja a efektywna konkurencja*, SGH, Warszawa 1993, s. 9.

ze strony innych podmiotów, utrzymywania i powiększania udziałów rynkowych oraz osiągania w związku z tym odpowiednich zysków”<sup>11</sup>. W opinii innych badaczy mikrokonkurencyjność definiowana jest jako zaspokojenie potrzeb konsumenta bardziej efektywnie niż inne podmioty na rynku<sup>12</sup>.

Szerzej o konkurencyjności na poziomie mikro traktuje definicja przyjęta w brytyjskich publikacjach rządowych (tzw. *white papers*). Rozpatrywana jest jako „zdolność przedsiębiorstwa do oferowania właściwych towarów i usług o odpowiedniej jakości cenie i we właściwym czasie”<sup>13</sup>.

Podsumowując, mikrokonkurencyjność związana jest głównie z jakością towaru i kosztami, które przekładają się na odpowiedni poziom efektywności i zyskowności sprzedaży. Zyski ze sprzedaży implikują określony udział przedsiębiorstw na danym rynku.

Rzadziej definiowanym pojęciem jest mezokonkurencyjność. Przez Stanisława Flejterskiego określona jest jako „zdolność do projektowania i sprzedawania towarów danej branży, gałęzi lub działu, których ceny, jakość i inne walory są bardziej atrakcyjne od odpowiednich cech towarów oferowanych przez konkurentów”<sup>14</sup>. Pojęcie mezokonkurencyjności jako kategoria pośrednia między mikro- i makropoziomem może być wykorzystywane (poza gałęzią, branżą, działem) do analizy konkurencyjności regionów<sup>15</sup>.

Porter uważa, że właśnie na tym poziomie rozważań trzeba się skupić, aby zrozumieć konkurencyjność, wyznacznik efektywności i stopę wzrostu. Aby dokładnie zanalizować konkurencyjność, trzeba skupić uwagę nie na gospodarce narodowej jako całości, ale na jej konkretnych sektorach i segmentach<sup>16</sup>.

Konkurencyjność często odnoszona jest do rynku międzynarodowego, czyli gospodarki otwartej. Na rynku globalnym występuje dany kraj, przedsiębiorstwo, marki i towary. Istnieje pogląd, że o sukcesie na rynku globalnym decyduje wcześniej wygrana walka konkurencyjna na rynku lokalnym, regionalnym i krajowym<sup>17</sup>. Porter twierdził, że to firmy nie narody konkurują na rynkach światowych, doceniał jednak rolę otoczenia w którym działają firmy, powodującego, że konkurencyjność w skali makro jest czymś więcej niż tylko prostą sumą konkurencyjności krajowych podmiotów<sup>18</sup>. We współczesnym świecie współdziałanie płaszczyzn mikro i makro jest warunkiem niezbędnym dla osiągnięcia sukcesu danego kraju. Otoczenie, w którym działa przedsiębiorstwo współtworzy sukces danego

<sup>11</sup> *Biznes międzynarodowy*, red. M. Nowakowski, Key Text, Warszawa 2000, s. 32.

<sup>12</sup> N. Daszkiewicz, *Konkurencyjność. Poziom makro, mezo i mikro*, PWN, Warszawa 2008, s. 9.

<sup>13</sup> T. Edmonds, *Regional competitiveness & the role of the knowledge economy*, „House of Common Library’s Research Paper” 2000, no. 00/73, s. 20.

<sup>14</sup> S. Flejterski, *Istota i mierzenie konkurencyjności międzynarodowej*, „Gospodarka Planowa” 1984, nr 9, s. 23.

<sup>15</sup> H. Adamkiewicz-Drwiłło, *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstwa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 120.

<sup>16</sup> M. Porter, *Porter o konkurencji*, PWN, Warszawa 2001, s. 200.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 246 i nast.

<sup>18</sup> M. Olczyk, *op. cit.*, s. 16.

kraju<sup>19</sup>. „Relacje między mikrokonkurencyjnością a makrokonkurencyjnością można ująć w sposób podobny jak relacje między ogólną równowagą systemu a równowagą jego elementów. Poziom konkurencyjności na wyższym szczeblu jest co prawda determinowany przez poziom konkurencyjności szczebli niższych, ale nie w sposób prosty, np. w postaci sumy konkurencyjności cząstkowych”<sup>20</sup>. Ponieważ w istocie rzeczy to sukces narodowych przedsiębiorstw przekłada się na powodzenie gospodarki jako całości, krajowe firmy, które decydują się na internacjonalizację swojej działalności, muszą być do tego kroku odpowiednio przygotowane, tzn. powinny zostać „zahartowane” na konkurencję już na rynku krajowym. Jedliński wskazuje, że wśród badaczy występuje znaczna zgodność poglądów co do wywodzenia konkurencyjności gospodarki narodowej ze stanu przedsiębiorstw i sektorów ją tworzących<sup>21</sup>. Rozumienie konkurencyjności międzynarodowej gospodarki narodowej i jej gałęzi różni się od pojęcia na szczeblu przedsiębiorstwa. Niektóre z ujęć traktują państwo jako podmioty konkurencji, inne upatrują konkurencyjności kraju lub gałęzi jego przemysłu w zdolności do zapewnienia przedsiębiorstwom dogodnych warunków funkcjonowania.

Najstarsze definicje makrokonkurencyjności odwoływały się najczęściej do wyników danego kraju w wymianie międzynarodowej i określają ją jako „zdolność do utrzymania wysokiego tempa krajowego popytu bez pogarszania bilansu obrotów bieżących, na rynku międzynarodowym konkurencyjność wyraża się akceptacją wyrobów danego kraju i powiększeniem jego udziałów w rynkach eksportowych”<sup>22</sup>. Jednak konkurencyjności gospodarki nie można utożsamiać tylko z dodatnim saldem bilansu handlowego, a więc nie można sprowadzać jej do procesów związanych z wymianą międzynarodową<sup>23</sup>.

Z definicji przyjętej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, *Organisation for Economic Co-operation and Development*) wynika, że makrokonkurencyjność to zdolność sprostania konkurencji międzynarodowej, a więc realizowania znaczącego eksportu przy utrzymaniu wysokiego poziomu popytu wewnętrznego, bez pogarszania salda rachunku obrotów bieżących<sup>24</sup>.

Autorzy zajmujący się zjawiskiem makrokonkurencyjności inaczej ją definiują ze względu na pryzmat, przez który patrzą, analizując to zjawisko. Jan Bossak, patrząc przez pryzmat wzrostu i rozwoju gospodarczego, rozumie ją jako „zdolność gospodarki do szybkiego i zrównoważonego rozwoju, zgodnego z ewolucją międzynarodowego układu gospodarczego”<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> S. Marek, D. Kornacka, *Uwarunkowania długofalowej konkurencyjności gospodarki*, [w:] *Konkurencyjność polskiej gospodarki*, PTE, Szczecin 2000, s. 41.

<sup>20</sup> H. Zadorowa, *Warunki i cechy makrokonkurencyjności*, „*Ekonomista*” 1990, nr 2–3, s. 400.

<sup>21</sup> B. Jedliński, *Polityka handlu zagranicznego*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.

<sup>22</sup> Z. Wysokińska, *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*, PWN, Warszawa-Łódź 2001, s. 37.

<sup>23</sup> A. Wziętek-Kubiak, op. cit., s. 9.

<sup>24</sup> M. Lipiec-Zajchowska, *Metody i modele oceny konkurencyjności gospodarki*, [w:] *Międzynarodowa konkurencyjność Polski*, Wydział Zarządzania UW, Warszawa 2000, s. 12.

<sup>25</sup> J. Bossak, *Zmiany międzynarodowej konkurencyjności głównych krajów kapitalistycznych i ich konsekwencje dla stosunków Polski z zagranicą*, IKiCHZ, Warszawa 1989, s. 94.

W dzisiejszych czasach kołem napędowym gospodarki są innowacje, traci na znaczeniu wyposażenie kraju w czynniki produkcji, rośnie znaczenie naszpikowanej innowacjami gospodarki, stosowanych nowoczesnych technologii i wykwalifikowanej siły roboczej<sup>26</sup>. W tym kontekście Jan Fagerberg definiuje konkurencyjność jako „zdolność do wypracowania efektywności technologicznej w świecie zmieniających się technologii”<sup>27</sup>.

Obecnie za najbardziej konkurencyjne państwa uważa się te, które osiągają dobre wyniki w wymianie międzynarodowej, wysoki poziom wzrostu gospodarczego, co przekłada się na rosnący dobrobyt i standard życia przeciętnego obywatela.

### 3. Konkurencyjność przedsiębiorstwa

Jak wspomniano wcześniej, podstawowym podmiotem badań konkurencyjności jest przedsiębiorstwo. W określaniu konkurencyjności przedsiębiorstwa warto zwrócić uwagę, w jakim otoczeniu ono funkcjonuje. Konkurencja na poszczególnych rynkach może zbliżyć się do jednego z czterech podstawowych modeli:

- konkurencji doskonałej,
- konkurencji oligopolistycznej,
- konkurencji monopolistycznej,
- czystego monopolu<sup>28</sup>.

Gałąz doskonałe konkurencyjna składa się z wielu konkurentów, oferujących ten sam produkt lub usługę. Nie występuje tu zróżnicowanie produktu więc cena jest taka sama dla wszystkich konkurujących firm. Żaden z konkurentów nie reklamuje swoich wyrobów, chyba że reklama może wykreować różnicę w postrzeganiu towaru przez klientów. Sprzedawcy osiągają różne stopy zysku w stopniu, w jakim uda się im obniżyć koszty produkcji i dystrybucji<sup>29</sup>.

Konkurencję oligopolistyczną charakteryzuje obecność kilku przedsiębiorstw produkujących ten sam lub nieznacznie zróżnicowany produkt. Zróżnicowanie to może dotyczyć jakości, szczególnych cech, stylu czy też serwisu. Kiedy firma produkuje ten sam produkt, nie może ustalić ceny swoich wyrobów na poziomie wyższym od rynkowego, chyba że jest w stanie zróżnicować poziom swoich usług. Wtedy stara się zostać liderem w jednym z wymienionych wyżej elementów, co ma na celu przyciągnąć klientów, dla których to właśnie ten element ten jest

---

<sup>26</sup> M. Olczyk, op. cit., s. 19.

<sup>27</sup> J. Fagerberg, *International Competitiveness*, „The Economical Journal” 1988, no. 391, s. 370–371.

<sup>28</sup> A. Jonas, *Strategie konkurencji na rynku usług bankowych*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2002, s. 10.

<sup>29</sup> P. Kotler, *Marketing: analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, SJA Wydawnictwo, Warszawa 1999, s. 209.

istotny. Wejście na ten rynek nowych graczy i nawiązanie skutecznej konkurencji wymaga dużych kapitałów.

Konkurencja monopolistyczna występuje w gałęzi, w której wielu konkurentów jest w stanie zróżnicować całkowicie lub częściowo swoją ofertę rynkową. Wielu konkurentów koncentruje się na wybranym segmencie rynku, na którym są w stanie najlepiej zaspokajać pragnienia klienta, za co naliczają też odpowiednio wyższą cenę<sup>30</sup>. Konkurencja występująca na tym rynku nie ma cenowego charakteru. Firmy konkurują takimi instrumentami, jak: jakość, reklama, promocja, znak firmowy, opakowanie czy zmiana wizerunku wyrobu. Każda firma, do pewnego stopnia, może wpływać na wielkość swego udziału w rynku, zmieniając stosunek własnych cen do cen konkurentów. Wejście na rynek jest tutaj trudniejsze niż w modelu konkurencji doskonałej, ponieważ wymaga większego kapitału i nakładów na skuteczną reklamę i promocję dla pozyskania klientów.

Z czystym monopolem mamy do czynienia wtedy, gdy jedna firma dostarcza całą produkcję dóbr lub usług w danym kraju lub na danym obszarze. Monopol tego typu może być konsekwencją rozporządzenia prawnego, patentu, licencji, korzyści skali lub innych czynników. Monopolista niepoddany kontroli państwa, dąży do maksymalizacji zysku, ustala wysoką cenę, nie reklamuje się lub robi to w niewielkim zakresie, oferuje minimalny poziom usług, ponieważ konsumenci i tak są zmuszeni kupować jego produkt z powodu braku bliskich substytutów. Gdy wystąpiłoby takie zagrożenie, monopolista mógłby zainwestować w poprawę usług lub technologię, co działałoby jak bariera wejścia dla potencjalnych konkurentów. Często taki monopol poddany jest regulacji rządowej, w takim wypadku oczekuje się od niego ustalenia niższych cen i poszerzenia skali produkcji w imię dobra społecznego.

Stankiewicz konkurencję przedsiębiorstw rozpatruje według następujących kryteriów:

- arena konkurencji,
- podmioty konkurencji,
- przedmiot konkurencji,
- zakres (zasięg) konkurencji,
- charakter konkurencji,
- intensywność konkurencji<sup>31</sup>.

Areną konkurencji nazywana jest przestrzeń, w której zachodzi zjawisko konkurencji między określonymi podmiotami. Według tego kryterium możemy podzielić konkurencję na rynkową i pozarynkową. Pierwsza z nich ma miejsce między uczestnikami rynku po stronie popytu i po stronie podaży. Oznacza to, że konkurują między sobą podmioty zgłaszające popyt i między sobą podmioty podaży. Konkurencja rynkowa nie zachodzi między kupującymi a sprzedającymi<sup>32</sup>.

Kryterium podmiotu określa, z kim konkurują między sobą rywale. Z tego punktu widzenia wyróżnić można konkurencję między blokami państw, gospodar-

<sup>30</sup> Ibidem, s. 210.

<sup>31</sup> M.J. Stankiewicz, op. cit., s. 19.

<sup>32</sup> W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, PWE, Warszawa 1997, s. 29–33.

kami narodowymi, firmami, jednostkami organizacyjnymi wewnątrz firm, poszczególnymi osobami w firmie<sup>33</sup>.

Przedmiot konkurencji określa, o co toczy się konkurencja. W zasadzie konkurencja pojawia się „na wejściach” i „na wyjściach” konkurujących podmiotów. Konkurencja „na wejściach” toczy się na wielu rynkach, a jej przedmiotem są szeroko rozumiane zasoby. Aby zasoby mogły stanowić przedmiot konkurencji muszą mieć charakter dóbr rzadkich. Przedmiotem konkurencji „na wyjściach” jest oferta, przy czym konkurencja nie toczy się o ofertę, ale o jej rynkową akceptację przez odbiorców. Aby oferty różnych podmiotów wywołały między nimi konkurencję muszą być spełnione dwa warunki:

- oferty muszą być względem siebie substytucyjne,
- rynek danego dobra musi być rynkiem nabywcy.

Zakres konkurencji odnosi się głównie do sytuacji, w których podmiotami konkurencji są przedsiębiorstwa i służy do wyznaczenia granic obszaru obecnej lub planowanej ich aktywności. Wyróżniamy:

- zakres gałęziowy – określa, czy podmiot działa w określonej jednej gałęzi lub kilku pokrewnych,
- zakres asortymentowy – wskazuje, czy podmiot wytwarza i konkuruje określonym jednym lub wieloma asortymentami,
- zakres segmentu rynku – opisuje typ odbiorców, dla których podmiot wytwarza produkty,
- zakres pionowy – wskazuje, ile ogniw łańcucha kooperacji pionowej obejmuje podmiot,
- zakres geograficzny – wskazuje granice terytorialne rynków, na których działa i konkuruje firma,
- zakres kompetencji – określa dziedziny szczególnych umiejętności firmy, które wykorzystuje ona w tworzeniu swej oferty rynkowej<sup>34</sup>.

Ze względu na charakter konkurencji wyróżnia się najogólniej konkurencję doskonałą i niedoskonałą. Konkurencja doskonała jest konstrukcją modelową służącą do teoretycznych rozważań ekonomicznych dotyczących struktury i charakteru rynku (rynek doskonały). W praktyce występują jedynie różne odmiany konkurencji niedoskonałej (np. monopolistycznej lub oligopolistycznej).

Koncepcja intensywności opisuje skłonność oraz zdolność podmiotów rynku do uczestnictwa w płynnych procesach dostosowawczych w zmieniających się warunkach rynku. Może być wyrażona za pomocą dwóch wzajemnie powiązanych zjawisk:

- stopnia zależności każdego sprzedawcy od postępowania konkurentów oraz stosowanych przez nich instrumentów działania na rynku,
- stopnia zdolności oraz możliwości wywierania przez każdego sprzedawcę wpływu na postępowanie konkurentów<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> M.J. Stankiewicz, op. cit., s. 20.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>35</sup> W. Wrzosek, op. cit., 215–216.

## 4. Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw

Konkurencyjność odgrywa dużą rolę w procesie kształtowania pozycji przedsiębiorstw na rynku. Jest ona właściwością, która powinna co najmniej być brana pod uwagę, a nawet determinować procesy formułowania strategii rozwoju przedsiębiorstwa<sup>36</sup>. Firmy które wykorzystują w opracowywaniu strategii analizę własnej konkurencyjności oraz istniejące (rynkowe i pozarynkowe) warunki ograniczające rozwój, mają szanse na skuteczne wejście na rynek, jak również na efektywną i konkurencyjną na nim działalność<sup>37</sup>.

Na konkurencyjność firm działających w danym sektorze ma wpływ wiele czynników. Niezależnie od tego, czy prowadzą one działalność produkcyjną, usługową czy handlową, w każdym przypadku podobne warunki kształtują i determinują ich konkurencyjność. Podkreśla się w tym względzie znaczenie uwarunkowań zewnętrznych, takich jak:

- struktura przemysłu i handlu,
- dostępność wykwalifikowanej siły roboczej,
- dostępność zawodowej i kierowniczej siły roboczej,
- osiągalność materiałów i komponentów,
- poziom rozwoju infrastruktury,
- warunki do rozwoju innowacji i technologii,
- warunki finansowe i ekonomiczne,
- kierunki polityki gospodarczej,
- poziom współpracy rządu z sektorem prywatnym,
- międzynarodowe stosunki handlowe<sup>38</sup>.

Ponadto uznaje się, że dominujący wpływ na poziom konkurencyjności podmiotów gospodarczych oprócz czynników zewnętrznych mają także czynniki wewnętrzne, do których zaliczyć można przede wszystkim:

- kształtowanie wielkości produkcji,
- charakter własności przedsiębiorstwa,
- kapitał ludzki firmy,
- obniżanie poziomu kosztów własnych,
- podwyższanie jakości wytwarzanych produktów, lub świadczonych usług,
- oferowanie nowych typów produktów i rodzajów usług<sup>39</sup>.

Nie bez znaczenia dla zdolności przedsiębiorstw do konkurowania jest system interwencji państwa. Przyjęte przez państwo metody i instrumenty interwencji powinny tylko wspomagać działania mechanizmów samoregulujących właściwych gospodarce rynkowej.

<sup>36</sup> K. Oblój, *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2007, s. 17–21.

<sup>37</sup> H.G. Adamkiewicz, *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Wyższa Szkoła Morska w Gdyni, Gdynia 1999, s. 55.

<sup>38</sup> S. Pangsy-Kania, *Polityka innowacyjna państwa a narodowa strategia konkurencyjnego rozwoju*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 94–99.

<sup>39</sup> M.J. Stankiewicz, op. cit., s. 36–45.

## Podsumowanie

Konkurencyjność zawsze była istotnym warunkiem powodzenia przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa niekonkurencyjne, niezdolne do tworzenia wartości co najmniej na normalnym poziomie, są zmuszone do upadku. Najważniejszym zadaniem w zarządzaniu przedsiębiorstwem jest zapewnienie mu konkurencyjności na odpowiednim poziomie. Procesy prowadzące do tego celu nie mogą być spontaniczne i przypadkowe, muszą być systematycznie planowane, wdrażane i kontrolowane. Coraz ważniejsza staje się strategia konkurencji rozumiana jako kompleksowe, długofalowe koncepcje tworzenia względnie trwałej przewagi nad wszystkimi uczestnikami otoczenia konkurencyjnego.

Reasumując, należy zauważyć, że nowe teorie i badania zmierzają do kompleksowego spojrzenia na konkurencyjność, wykraczającego poza ramy konkurencyjności rozumianej wyłącznie jako cecha podmiotów rynkowych. Kształtowanie na wysokim poziomie konkurencyjności firm, branż, całych gospodarek, a także regionów jest uznawane za jedno z najważniejszych wyzwań współczesnej gospodarki.

## Literatura

1. Adamkiewicz H.G., *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Wyższa Szkoła Morska w Gdyni, Gdynia 1999.
2. Adamkiewicz-Drwiłło H.G., *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw*, Warszawa 2002.
3. *Biznes międzynarodowy*, red. M. Nowakowski, Key Text, Warszawa 2000.
4. Bossak J., *Zmiany międzynarodowej konkurencyjności głównych krajów kapitalistycznych i ich konsekwencje dla stosunków Polski z zagranicą*, IKiCHZ, Warszawa 1989.
5. Daszkiewicz N., *Konkurencyjność. Poziom makro, mezo i mikro*, PWN, Warszawa 2008.
6. Edmonds T., *Regional competitiveness & the role of the knowledge economy*, "House of Common Library's Research Paper" 2000, no. 00/73.
7. Fagerber J., *Intrernational Competitiveness*, „The Economical Journal” 1988, no. 391.
8. Flejterski S., *Istota i mierzenie konkurencyjności międzynarodowej*, „Gospodarka Planowa” 1984, nr 9.
9. Grzebyk M., *Koncepcja klastra a współdziałanie i konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Przedsiębiorstwo i region” 2009, nr 1.
10. Jedliński B., *Polityka handlu zagranicznego*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
11. Jonas A., *Strategie konkurencji na rynku usług bankowych*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2002.
12. Kotler P., *Marketing: analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, SJA Wydawnictwo, Warszawa 1999.



13. Lipiec-Zajchowska M., *Metody i modele oceny konkurencyjności gospodarki*, [w:] *Międzynarodowa konkurencyjność Polski*, Wydział Zarządzania UW, Warszawa 2000.
14. Marek S., Kornacka D., *Uwarunkowania długofalowej konkurencyjności gospodarki*, [w:] *Konkurencyjność polskiej gospodarki*, PTE, Szczecin 2000.
15. Noga A., *Dominacja a efektywna konkurencja*, SGH, Warszawa 1993.
16. Oblój K., *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2007.
17. Olczyk M., *Konkurencyjność. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2009.
18. Porter M., *Porter o konkurencji*, PWN, Warszawa 2001.
19. Porter M., *The competitive advantage of nations*, Mackmillan Press, Hampshire-London, 1990.
20. Stankiewicz M.J., *Konkurencyjność przedsiębiorstw. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Dom Organizatora, Toruń 2005.
21. Strużycki M., *Konkurencja w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem*, red. M. Strużycki, SGH, Warszawa 1998.
22. *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw w Polsce*, red. K. Kusiński, SGH, Warszawa 2000.
23. Wrzosek W., *Funkcjonowanie rynku*, PWE, Warszawa 1997.
24. Wysokińska, *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*, PWN, Warszawa-Łódź 2001.
25. Wziątek-Kubiak A., *Konkurencyjność polskiego przemysłu*, Warszawa 2009.
26. Zadorowa H., Warunki i cechy makrokonkurencyjności, „*Ekonomista* 1990, nr 2–3.

## ENTERPRISE COMPETITIVENESS IN THEORETICAL ASPECTS

**Abstract:** *Enterprises must be characterized by competitiveness. The competitive enterprises is characterized by ability and flexibility to adapt to the changing environment. Moreover, it should make decisions which enables gaining competitive advantage. The aim of the article is to show theoretical aspects of enterprise competitiveness and competitiveness levels. Against this background, is shown at the company's competitiveness as an important aspect of their functioning in a market economy.*



Andrzej Michalik

## DZIAŁALNOŚĆ SPÓŁDZIELNI SOCJALNYCH JAKO ORGANIZACJI POŻYTKU PUBLICZNEGO NA RYNKU LOKALNYM

*W artykule zawarto podstawowe informacje na temat aktywności spółdzielni socjalnej jako podmiotu sektora działalności pożytku publicznego. Opisano procedurę udziału spółdzielni socjalnej w przydzielaniu zadań w tym zakresie przez jednostki administracji publicznej, udziału tego typu podmiotów w Radach Działalności Pożytku Publicznego oraz odpłatnej i nieodpłatnej działalności w zakresie tej kategorii zadań przez spółdzielnie. Po wielu latach tego typu organizacje zostały w 2010 r. postawione przez ustawodawcę na równi z organizacjami pożytku publicznego, które mogą realizować zadania szczególnie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł stanowi próbę weryfikacji tezy, iż zrównanie spółdzielni socjalnych z organizacjami pożytku publicznego umożliwi tej kategorii podmiotów szerszy udział w realizowaniu zadań organizacji spółdzielczych związanych z aktywnym działaniem na rzecz lokalnej społeczności, zapewniając jednocześnie jej rozwój jako pełnoprawnego przedsiębiorcy realizującego cele pozaekonomiczne na rzecz osób defaworyzowanych.*

### Wprowadzenie

Spółdzielnia socjalna jest podmiotem bazującym na rozwiązaniach prawnych zaczerpniętych z włoskiego modelu, gdzie tego typu jednostki odegrały znaczącą rolę w zwalczaniu wykluczenia społecznego. Szczególnie tzw. spółdzielnie typu B stały się istotne w przezwyciężaniu tego zjawiska, gdyż zaczęły realizować zadania w zakresie usług komunalnych, stanowiących istotne odzwierciedlenie w katalogu usług pożytku publicznego<sup>1</sup>. Przeniesienie na polski grunt tej instytucji wymagało jednak skorzystania z polskich form spółdzielczych. Wynikało to z faktu, iż spółdzielnia socjalna nie istniała w polskim porządku prawnym, a wprowadzenie całego oprzyrządowania prawnego w tym zakresie byłoby czasochłonne i szczególnie niekorzystne dla członków takiej organizacji, do których zarówno w Polsce jak i we Włoszech zaliczono: niepełnosprawnych, bezrobotnych, osoby opuszczające zakłady karne czy wychodzące z uzależnienia i bezdomności.

Te kategorie osób defaworyzowanych dzięki współpracy z pełnosprawnymi członkami spółdzielni mogą podnosić swoje kompetencje zawodowe i interpersonalne<sup>2</sup>. Taką właśnie instytucją spółdzielczą, która łączyła w sobie aktywność na

---

<sup>1</sup> B. Matoga, *Włoskie spółdzielnie socjalne realizują wiele usług komunalnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” (Monitor Gospodarczy) 2007, nr 25, s. 6.

<sup>2</sup> C.B. Santuari, *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni włoskich*, MPiPS, Warszawa 2005, s. 44–45.

rzecz swoich członków oraz lokalnej społeczności z działalnością gospodarczą, okazała się spółdzielnia pracy. Posiadała ona bogate tradycje funkcjonowania już w okresie przedwojennym i była poza tym dobrze rozpoznawana przez partnerów gospodarczych, co sprzyjało budowaniu ruchu spółdzielczości socjalnej bez realizowania uświadamiających różne środowiska kampanii społecznych podnoszących koszty realizowania całości wprowadzania tej instytucji działającej na rzecz osób wykluczonych.

Zdefiniowanie spółdzielni socjalnej poprzez jej działalność pozwala skutecznie wskazać cele jej istnienia związane z reintegracją społeczną i zawodową jej członków realizowane poza podstawową działalnością gospodarczą<sup>3</sup>. Są one spójne z działalnością pożytku publicznego zapisaną w art. 4 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>4</sup> (zwana dalej ustawą o działalności pożytku publicznego) i wskazują, że nigdy nie może stać się ona jedynym celem istnienia spółdzielni socjalnej. Należy bowiem pamiętać, że spółdzielnia socjalna to przede wszystkim spółdzielczy przedsiębiorca, który realizuje swoją działalność na podstawie rachunku ekonomicznego i współpracy z licznymi partnerami gospodarczymi, do których zaliczyć można przedsiębiorców, osoby fizyczne oraz samorząd, uznając go za jednego z wielu, nie zaś wiodącego<sup>5</sup>.

## **1. Równouprawnienie spółdzielni socjalnych z organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania z zakresu pożytku publicznego jako metoda wzmocnienia pozycji tej jednostki w procedurze pozyskiwania zleceń**

Aktywność w zakresie pożytku publicznego zdefiniowana jako działalność użyteczna publicznie realizowana jest najczęściej przez organizacje pozarządowe mające charakter stowarzyszeń lub fundacji. Kategorie podmiotów wykonujących zadania na rzecz lokalnej społeczności na przełomie ostatnich trzech lat poszerzono również o spółdzielnie socjalne, które realizowały podobne zadania. Niestety nie posiadały one identycznych uprawnień jak poprzednio przytoczone, co znacząco utrudniało im udział w procesie pozyskiwania zleceń, które mogłyby służyć ich

---

<sup>3</sup> Art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006, Nr 94, poz. 651 ze zm.).

<sup>4</sup> Dz.U. 2003, Nr 96, poz. 873, z późn. zm.

<sup>5</sup> N. Chojnowska-Ochnik, *Powstanie i prowadzenie spółdzielni socjalnych*, [w:] *Nowa gospodarka społeczna w rozwoju lokalnym i regionalnym*, red. E. Leś i M. Ołdak, Collegium Civitas, Warszawa 2008, s. 291.

rozwojowi oraz poprawie pozycji gospodarczej<sup>6</sup>. Zmiany zachodzące w toku dyskusji nad rozwiązaniami prawnymi oraz przepływ informacji ze strony sektora organizacji pozarządowych (NGO, *non-governmental organizations*) i spółdzielni socjalnych zaowocował nadaniem jednostkom spółdzielczym stosownych uprawnień<sup>7</sup>.

Tym samym na mocy nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego w 2010 r. wprowadzono do art. 3 ust. 3 pkt. 3 zmiany, w wyniku których spółdzielnia socjalna została zrównana z innymi organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność w zakresie pożytku publicznego. Nie może ona zyskać statusu prawnego organizacji pożytku publicznego ze względu na to, iż celem jej działalności jest prowadzenie aktywności gospodarczej dla wypracowania zysku. Zupełnie inaczej jest w przypadku spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, które zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego mogą prowadzić działalność *non-profit* i wówczas traktowane są jako organizacje pozarządowe<sup>8</sup>.

Spółdzielnie socjalne dają możliwość rzeczywistego angażowania jej członków w realizowanie powierzonych im przez samorząd zadań. Tym samym umożliwiają aktywizowanie obu stron: zarówno wykonawców zlecenia, jak i potencjalnych beneficjentów na o wiele szerszą skalę niż w przypadku klasycznych organizacji pozarządowych, gdzie udział członków we władzach podmiotu jest znacznie bardziej ograniczony<sup>9</sup>.

Dzięki zapisowi ustawowemu przyznającemu spółdzielniom socjalnym takie same prawa jak organizacji wykonującej zadania w zakresie działalności pożytku publicznego podejście administracji samorządowej do tego typu jednostek uległo zmianie na plus, czego nie było przed 2010 r.<sup>10</sup>. Dzięki temu ruch spółdzielczy stał się o wiele bardziej aktywny, a środki pochodzące z wykonywania zleconych zadań mogą służyć rozbudowie podmiotów spółdzielczych. Pozycję samych spółdzielni socjalnych wzmacnia pośrednio również zakaz podziału środków pozyskanych z realizacji działalności pożytku publicznego między członków takiej jednostki. Dzięki temu mogą oni podnosić swoje kwalifikacje, lokalna społeczność może zaś korzystać z coraz lepszego zaplecza technicznego i organizacyjnego<sup>11</sup>. Ma to szczególną wartość zwłaszcza w przypadku osób wykluczonych, które

---

<sup>6</sup> A. Pałeczka-Błaszczak, *Opinia prawna w sprawie zasad udzielania zamówień na działalność pożytku publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego dla zagwarantowania zleceń dla nowo powstałej spółdzielni socjalnej*, FISE, Warszawa 2007, s. 4.

<sup>7</sup> Z. Wejman, *Rola organizacji pozarządowych w aktywizowaniu lokalnej społeczności wokół zagadnień integracji społecznej*, [w:] *Organizowanie lokalnej społeczności*, red. B. Skrzypczak, Warszawa 2010, s. 63.

<sup>8</sup> A. Sienicka, *Nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, FISE, Warszawa 2010, s. 4.

<sup>9</sup> K. Krzekotowska, *Prawo spółdzielcze z komentarzem*, STO, Bielsko-Biała 2003, s. 14.

<sup>10</sup> M. Małeczka-Łyszczek, Z. Wesotowski, *Modele współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną*, FISE, Warszawa 2007, s. 42.

<sup>11</sup> Ł. Mazurek, *Jak gminy współpracują z organizacjami pożytku publicznego*, „Gazeta Prawna” 2010, nr 210, s. 5.

dzięki spółdzielni socjalnej wychodzą z poważnych problemów społecznych czy zdrowotnych w przypadku ofert skierowanych do osób niepełnosprawnych<sup>12</sup>.

## 2. Kategorie działalności pożytku publicznego, a aktywność spółdzielni socjalnej

Spółdzielnia socjalna w zakresie działalności pożytku publicznego musi realizować katalog zadań zapisany bezpośrednio w art. 4 ustawy i działalności pożytku publicznego. Są one ściśle dookreślone w ustawie i obejmują jedynie działania podwyższające aktywność organizacji na rzecz lokalnej społeczności, które są bezpośrednio spójne z celami społecznymi istnienia organizacji spółdzielczej. Nie oznacza to jednak, iż w razie konieczności nie mogą zostać poszerzone przez władze publiczne dla dobra grup społecznych. Wymienić wśród nich należy przede wszystkim:

- pomoc społeczną,
- działalność na rzecz: mniejszości narodowych, niepełnosprawnych, kobiet i macierzyństwa, walki z dyskryminacją na różnych poziomach działalności społeczeństwa obywatelskiego,
- promocję rozwoju gospodarczego, w tym także i rozwoju wspólnot lokalnych w zakresie kultury, sztuki i nauki,
- promocję działalności na rzecz wolontariatu oraz każdej innej aktywności określonej w katalogu działań pożytku publicznego na rzecz organizacji pozarządowych oraz spółdzielni socjalnych.

Potwierdza to pośrednio tezę, że działalność o charakterze pożytku publicznego nie może wypełniać bezpośrednio aktywności gospodarczej takiego spółdzielczego przedsiębiorcy<sup>13</sup>. Powyższe kategorie zadań mają bowiem charakter uzupełniający wobec głównej ekonomicznej roli przedsięwzięcia. W przypadku rozwoju ruchu spółdzielczego wydają się być one jednak najważniejsze gdyż pozwalają budować nie tylko stabilny sektor wykonujący zadania na rzecz społeczności lokalnej, ale także wspierać tworzenie stabilnych miejsc pracy dla osób wykluczonych, których szanse na znalezienie etatu bez pomocy innych są niezwykle trudne<sup>14</sup>.

<sup>12</sup>R. Maciejczak, *Elastyczne formy współpracy organizacji pozarządowych z samorządem*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 6, s. 27.

<sup>13</sup>P. Frączak, *Rola trzeciego sektora w budowie ekonomii społecznej w Polsce*, FISE, Warszawa 2006, s. 10.

<sup>14</sup>Ł. Sobiech, *Współpraca samorządów z organizacjami pożytku publicznego i sektorem pozarządowym*, „Gazeta Prawna” (dodatek: „Tygodnik Prawa Administracyjnego”) 2009, nr 206, s. 5.

Wsparcie rozwoju ruchu spółdzielczości socjalnej może uzupełniać nowelizacja art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego<sup>15</sup> poszerzająca zadania z zakresu działalności pożytku publicznego o aktywność na rzecz integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych, przeciwdziałaniu uzależnieniom oraz aktywności na rzecz osób w wieku przedemerytalnym. Dzięki zainteresowaniu tą tematyką jednostek samorządu udział w tworzeniu spółdzielni socjalnych będzie zdecydowanie większy, co wpłynie będzie pozytywnie na przeznaczanie środków w ramach zadań publicznych i przejmowaniu ich przez spółdzielnie socjalne, które w statucie i ustawie mają bezpośrednio zapisane identyczne działania na rzecz tej kategorii grup społecznych<sup>16</sup>.

Dzięki zwróceniu uwagi na istnienie i znaczącą rolę spółdzielni socjalnych nie tylko poprzez nadanie im równego statusu z organizacjami pozarządowymi, ale także z uwagi na fakt, że ich wsparcie jest wpisane w zadania pożytku publicznego, można liczyć, iż będą się one rozwijać dynamicznie w sektorze usług społecznych. Sprzyjać temu może również uproszczenie samej procedury pozyskiwania zleceń oraz zacieśnienie współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami stojącymi na równi z takimi podmiotami, do których zaliczyć można chociażby spółdzielnie socjalne.

### **3. Procedura przydzielania zadań pożytku publicznego a pozycja spółdzielni socjalnej**

Realizacja zadań z zakresu pożytku publicznego związana jest najczęściej z ich zlecaniem przez jednostki samorządu terytorialnego innym podmiotom, do których można zaliczyć organizacje pozarządowe i spółdzielnie socjalne. Władza samorządowa, przekazując wykonywanie tego typu zleceń organizacjom zewnętrznym, pozbywa się najczęściej odpowiedzialności. Samorząd powinien aktywnie uczestniczyć w realizowaniu tego typu działań na każdym poziomie przekazywania zadania, włączając w to nie tylko samo jego wykonywanie, ale również i procedurę przydzielania, która powinna być możliwie jak najprostsza i najbardziej korzystna dla jej wykonawców, w tym także i dla spółdzielni socjalnych<sup>17</sup>.

W zakresie procedury wyłaniania podmiotach realizujących zlecenia najważniejszy okazał się instrument związany ze skróceniem terminu wyłaniania ofert. Obecnie wynosi on 21 dni w przeciwieństwie do okresu 30 dni, który obowiązywał do 2010 r. Dzięki temu istnieje możliwość przyspieszenia rozstrzygnięcia konkursu

<sup>15</sup> Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. 2010, Nr 28, poz. 146).

<sup>16</sup> A. Sienicka, op. cit. s. 5.

<sup>17</sup> M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, ISP, Warszawa 2011, s. 9.

z korzyścią nie tylko dla spółdzielni korzystających z takiego zlecenia, ale również i grup docelowych, do których kierowana jest ta forma wsparcia<sup>18</sup>.

Równie istotnym aspektem przyspieszającym całe postępowanie jest skorzystanie z elektronicznych narzędzi funkcjonowania administracji. W dobie cyfryzacji każda organizacja pozarządowa w tym także i spółdzielnia socjalna korzysta z dobrodziejstw Internetu, publikując w nim swoje oferty, nawiązując współpracę z partnerami gospodarczymi i społecznymi. Administracja zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego zobowiązana jest publikować takie ogłoszenie w BIP-ie, na stronie internetowej urzędu oraz w siedzibie samego organu zlecającego zadanie. Fakultatywność wydrukowania takiej informacji w gazecie lub czasopiśmie zapewnia skrócenie całej procedury, dając jednocześnie pewność, iż dotrze ona do wszystkich zainteresowanych organizacji<sup>19</sup>.

Zdarzają się sytuację, w których samorządy, realizując zadania publiczne, rzadko decydują się na powierzanie takiej działalności organizacjom pozarządowym, w tym również i spółdzielniom socjalnym. Wynika to częściowo z braku zaufania lub ze złych doświadczeń z przeszłości. Można to poprawić jedynie poprzez aktywność samych organizacji, które na mocy art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego składają wniosek do jednostki samorządu terytorialnego. W takim przypadku identycznie powinny postępować również i spółdzielnie socjalne, którym pozwoli to na znalezienie niszy do jej pozaekonomicznej działalności niezbędnej z punktu widzenia samych członków lokalnych społeczności<sup>20</sup>. W przypadku podjęcia decyzji przez administrację publiczną o pozytywnym rozpatrzeniu takiego wniosku rozpisywany jest konkurs, w którym wnioskodawcy mogą również wziąć udział.

Spółdzielnie socjalne jako młode organizacje w takiej potyczce o środki publiczne mogą mieć zdecydowanie mniejsze szanse. Jedynym rozwiązaniem w tym aspekcie wzmacniającym ich pozycję jest wspólne złożenie wniosku przez kilka spółdzielni lub w partnerstwie z inną organizacją pozarządową. Pozwala to nie tylko na zwiększenie konkurencyjności, ale także i na wzajemne przekazywanie doświadczeń między podmiotami uczestniczącymi w takiej ofercie<sup>21</sup>. Tym samym spółdzielnie stają się bardziej przedsiębiorcze w zakresie celu społecznego, co wzmacnia ich pozycje na rynku, zaś organizacja pozarządowa zdobywa doświadczenie w zakresie współpracy ze spółdzielczymi przedsiębiorcami przy realizacji zadań społecznych. Współpraca ma także pozytywny wpływ na grupy defaworyzowane, co pozwala im szybciej pozyskać w przyszłości stabilne miejsca pracy po skorzystaniu ze wsparcia w ramach danego programu<sup>22</sup>. Taka spójność sprawia, iż spółdzielnia socjalna stanowi nie tylko formę prowadzenia działalności gospodarczej, ale także instrument lokalnego systemu bezpieczeństwa społecznego,

<sup>18</sup> K. Żaczekiewicz, *Nowe możliwości współpracy między organizacjami pożytku publicznego i organami administracji*, „Gazeta Prawna” 2010, nr 7, s. 6.

<sup>19</sup> R. Maciejczak, op. cit. s. 26.

<sup>20</sup> K. Sobiech, op. cit. s. 5.

<sup>21</sup> Ł. Mazurek, op. cit. s. 4.

<sup>22</sup> H. Wesołowska, *Czy organizacje pożytku publicznego mogą działać dla gmin*, „Gazeta Prawna” (dodatek Staże, szkolenia) 2009, nr 247, s. 2.



niwelując wykluczenie społeczne stanowiące poważny problem wielu jednostek samorządu terytorialnego<sup>23</sup>.

Zdarzają się także sytuacje, kiedy gminy chcą w bezpośredni sposób wesprzeć rodzący się ruch spółdzielczości socjalnej lub słabsze organizacje pozarządowe, wykorzystując w tym celu środki przeznaczone na działalność pożytku publicznego. Świadczy to o głębokiej świadomości kierujących tymi samorządami na temat korzyści, jakie daje aktywny ruch spółdzielczości socjalnej na terenie danej jednostki samorządu. W takiej sytuacji istnieje możliwość przyznawania dotacji przez organ wykonawczy samorządu terytorialnego w postaci tzw. małych dotacji w wysokości 10 tys. zł na 90 dni takiej spółdzielni socjalnej lub organizacji na jej wniosek<sup>24</sup>. Zgodnie z art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego takie wsparcie nie może przekroczyć rocznie 20 tys. zł dla danej organizacji oraz wynosić więcej niż 20% wszystkich rocznych wydatków na działalność pożytku publicznego. Pozakonkursowe zlecenie zadań daje możliwość skrócenia procedur i ograniczenia kosztów prowadzenia całej procedury. Zabezpiecza to również interesy innych podmiotów spółdzielczych przed tworzeniem monopolu wsparcia i ewentualnego marnotrawienia publicznych pieniędzy i wprowadza jednocześnie dywersyfikację finansowania dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego na lokalnym rynku<sup>25</sup>. Mimo to takie rozwiązanie stosowane jest najczęściej w przypadku inicjatywy samej organizacji, grupy organizacji lub spółdzielni socjalnych w celu wykonania określonego zadania, aby unikać procesu konkursu ofert<sup>26</sup>. Wskazując na wielkość wydatków spółdzielni socjalnych zauważyć jednak należy, iż będą one zainteresowane taką aktywnością jedynie w początkowych etapach, gdy będą się rozwijać pod względem gospodarczym i społecznym. Dla tej kategorii podmiotów bardziej lukratywne będą otwarte konkursy ofert.

Po złożeniu stosownej oferty w ramach określonej procedury istotne jest właściwe przeprowadzenie całego postępowania. Niezwykle ważną rolę w tym aspekcie odgrywa skład komisji konkursowych reprezentujących interesy wszystkich zainteresowanych, czyli organizacji pozarządowych, w tym także spółdzielni socjalnych oraz administracji publicznej. Zgodnie z art. 15 ust 2b ustawy o działalności pożytku publicznego ze strony administracji mogą być to osoby bezpośrednio wskazane przez dany organ. Najczęściej są to urzędnicy (choć nie brakuje samorządów), którzy do prac w takiej komisji delegują radnych. Daje to lepsze możliwości, ponieważ dzięki temu praca organu postrzegana jest przez oferentów jako niezależna od wpływu samego podmiotu zlecającego. Mogą wystąpić jednak sytuacje, gdy radni nie będą posiadali odpowiednich kompetencji merytorycznych w zakresie pracy w takiej komisji. W tym zakresie mogą ich wspierać eksperci powołani do takiej komisji z głosem doradczym na mocy art. 15 ust. 2e ustawy o działalności pożytku publicznego. Wbrew poglądom nie podnosi to znacząco kosztów funkcjonowania samej komisji, gdyż jej członkowie mogą

<sup>23</sup> A. Pałeczka-Błaszczak, op. cit. s. 36.

<sup>24</sup> R. Maciejczak, op. cit. s. 26.

<sup>25</sup> Z. Wejman, op. cit. s. 76.

<sup>26</sup> Ł. Mazurek, op. cit. s. 4.

realizować swoją pracę bez wynagrodzenia lub być finansowani ze środków organizacji pozarządowych mogących pozyskiwać dotacje na ten cel chociażby z funduszy unijnych<sup>27</sup>.

Również organizacje pozarządowe oraz spółdzielnie socjalne mogą powołać ze swojego grona przedstawicieli uczestniczących w takich komisjach. Na mocy art. 15 ust. 2d ustawy o działalności pożytku publicznego mogą oni brać czynny udział w wyłanianiu najkorzystniejszej oferty. Jest to szczególnie istotne w przypadku spółdzielni socjalnych, gdyż daje szansę krzewienia ideałów samego ruchu oraz przekazaniu samorządowi i innym organizacjom, że spółdzielnie mogą być wiarygodnym parterem w wykonywaniu tego typu usług. Zabezpiecza to także te jednostki przed monopolem organizacji pozarządowych na świadczenie tego typu usług, który ukształtował się przez wiele lat zlecenia tego typu zadań organizacjom *non-profit*. Brak członków zaproponowanych przez ten sektor nie opóźnia jednak jej prac. Zgodnie z art. 2d a ustawy o działalności pożytku publicznego komisja może swobodnie pracować bez wskazania takich przedstawicieli, a także bez wzięcia udziału w pracach organu oraz wyłączenia związanego z rozpatrywaniem oferty organizacji, która delegowała takiego przedstawiciela, co chroni przez zarzutem stronniczości. Wskazać więc można, iż taka komisja może swobodnie wydawać opinie bez przedstawicieli spółdzielni socjalnych, tym bardziej to w ich gestii powinno leżeć wyznaczenie takich osób do pracy w komisji dla dobra pełniej transparentności zlecenia zadań<sup>28</sup>.

Komisja musi działać według ściśle określonych wytycznych. Dotyczą one oceny realizacji zadania, kalkulacji kosztów, uwzględnienia innych źródeł finansowania zadania, ewentualnego wkładu rzeczowego i osobowego w przypadku biedniejszych organizacji oraz oceny rzetelności wykonywanych zadań przez podmioty w latach poprzednich. Dzięki temu zachowany jest pełen obiektywizm podejmowanych decyzji oraz zachodzi pewność, że środki publiczne trafią do tych organizacji, które w najlepszy sposób zrealizują zlecenie na rzecz lokalnej społeczności. Spółdzielnie socjalne jako podmioty realizujące cele społeczne i gospodarcze mają niewielką przewagę nad innymi, ponieważ w obecnym nurcie promowane są te jednostki, które łączą pomoc z aktywizowaniem osób defaworyzowanych w ich czynnym powrocie do społeczności lokalnej, a takimi właśnie są podmioty nowej ekonomii społecznej.

Zakończenie pracy komisji związane jest z wyłonieniem zwycięskiej oferty lub ofert, ponieważ zgodnie z art. 15 ust. 2g ustawy o działalności pożytku publicznego może zostać wyłoniona więcej niż jedna oferta. Tym samym dane zadanie może być realizowane nie tylko przez organizację pozarządową, ale również przez spółdzielnię socjalną. Każdy z podmiotów może wykonywać część zadania, w którym się specjalizuje, bez konieczności utraty środków przeznaczonych z funduszy publicznych na rozwój organizacji. Zamknięciem konkursu jest więc podpisanie

---

<sup>27</sup> A. Sienicka, op. cit., s. 8.

<sup>28</sup> A. Krajewska, *Formy współpracy międzysektorowej po nowelizacji ustawy o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie-perspektywy dla organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2010/2011, nr specjalny, s. 70.

umowy wiążącej obydwie strony w zakresie realizowania określonego zadania. Wskazać jednak należy, iż w sytuacji złożenia wspólnej oferty umowa taka powinna określać prawa i obowiązki każdej ze stron. W obu przypadkach musi być ona zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności oraz zawierać zobowiązanie wykonania takiego zadania<sup>29</sup>.

Ze względu na to, że do dyspozycji organizacji pozarządowej czy spółdzielni przekazywane są środki publiczne, podlegają one szczególnej kontroli. Przepis art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego określa szczegółowo wytyczne, wedle których taką analizę dotyczącą realizacji oferty należy przeprowadzić uwzględniając szczególnie stan zrealizowania zadania oraz jego efektywność i rzetelność, prawidłowość wydatkowania środków oraz jakość prowadzonej dokumentacji. Tego typu aktywność dotyczy jednak tylko niezapowiedzianych czynności sprawdzających, podczas gdy rzeczywisty nadzór odbywa się poprzez regularną sprawozdawczość wykonywaną w terminie 30 dni od zakończenia zadania. Oceny sprawozdania dokonuje się pod względem formalnym, prawnym i rachunkowym, biorąc pod uwagę celowość wydatkowania środków. W razie stwierdzenia niezgodności stosowna dotacja może podlegać zwrotowi wraz z odsetkami<sup>30</sup>.

Zawierane umowy mogą dotyczyć różnych okresów i są zależne od decyzji organu zlecającego tego typu zadania. Do niedawna umowy mogły być podpisywane na czas nie dłuższy niż rok, co uniemożliwiało nawiązanie długofalowej współpracy między jednostkami samorządowymi, a spółdzielniami socjalnymi lub organizacjami pozarządowymi. Wynikało to bezpośrednio z tego, iż program współpracy między stroną administracyjną i pozarządową obejmował okres maksymalnie jednego roku<sup>31</sup>. Teraz dzięki zmianom w przepisach prawa możliwe jest zawieranie długofalowych umów sięgających nawet 5 lat, co jest ściśle powiązane z możliwością podjęcia wieloletniego programu współpracy między tymi organizacjami. Zgodnie z art. 5b ustawy o działalności pożytku publicznego istnieje fakultatywna możliwość podejmowania wieloletnich programów, a tym samym stabilizowania finansowania takich umów na dłuższy okres, niezależnie od wykonywania zadań publicznych od rocznych budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>32</sup>. Takie rozwiązanie pociąga za sobą istotne korzyści nie tylko dla spółdzielni socjalnych, ale również dla innych organizacji pozarządowych. Umożliwia bowiem stabilizację finansowania realizowanych na rzecz społeczności lokalnej zadań pożytku publicznego i daje szansę rozwoju realizujących je podmiotów<sup>33</sup>.

Podsumowując, wskazać należy, iż pozycja spółdzielni socjalnej w procedurze zlecenia zadań pożytku publicznego została zdecydowanie wzmocniona. Dzięki temu może ona swobodniej ubiegać się o realizowanie tego typu zleceń nie tylko

<sup>29</sup> Ł. Mazurek, op. cit. s. 6.

<sup>30</sup> Ł. Sobiech, op. cit. s. 6.

<sup>31</sup> A. Jachimowicz, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe- partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej*, FISE, Warszawa 2006, s. 6.

<sup>32</sup> A. Sienicka, op. cit., s. 7.

<sup>33</sup> A. Krajewska, op. cit., s. 71.

pojedynczo, ale również w kooperacji z innymi podmiotami zarówno spółdzielniami, jak i organizacjami pozarządowymi typu stowarzyszeń czy fundacji. W takiej sytuacji skutecznie następuje nie tylko realizacja zadań na rzecz lokalnej społeczności, ale także wzajemne przekazywanie kompetencji między organizacjami, co umożliwia spółdzielniom doskonalenie realizowania podobnych projektów. Jest to niezwykle istotne, zwłaszcza że są to stosunkowo nowe podmioty na rynku, których podstawowym zadaniem jest jednak przecież prowadzenie działalności gospodarczej w oparciu o rachunek ekonomiczny.

#### **4. Rada Działalności Pożytku Publicznego jako organ doradczy stymulujący rozwój spółdzielczości socjalnej na lokalnym rynku**

Prowadzenie skutecznej współpracy między spółdzielniami socjalnymi a samorządem terytorialnym powinno się opierać nie tylko na zleceniu zadań stronie społecznej, ale przede wszystkim na wypracowaniu skutecznych mechanizmów współdziałania powiązanych zwłaszcza z tworzeniem rozwiązań w zakresie realizowania wspólnych projektów doradczych oraz sprzyjającego rozwojowi spółdzielczości socjalnej prawa miejscowego. Za dobry kierunek można więc tutaj uznać katalog pozaekonomicznych instrumentów współpracy zapisanych w art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego obejmujących przede wszystkim:

- wzajemne informowanie się o kierunkach działalności zarówno organizacji pozarządowych, spółdzielni socjalnych, jak i samorządu terytorialnego,
- konsultowanie projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi oraz spółdzielniami dotyczących ich działalności statutowej,
- tworzenie wspólnych zespołów doradczo-konsultacyjnych wspierających rozwój społecznych inicjatyw w zakresie działalności pożytku publicznego.

Wskazać jednak należy, iż bez właściwej koordynacji mogą przynieść więcej szkody niż pożytku. Dlatego najlepszym rozwiązaniem byłoby powierzenie wszystkich powyższych instrumentów w ręce jednego organu, który reprezentowałby interesy całego ruchu organizacji pozarządowych, w skład którego wchodziłoby również przedstawiciele spółdzielni socjalnych działających na danym terenie<sup>34</sup>. Właśnie takim organem stały się Rady Działalności Pożytku Publicznego, które zostały utworzone w oparciu o sprawdzony model funkcjonujący przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej, a następnie przeniesione na poziom samorządu terytorialnego: gminy, powiatu i województwa<sup>35</sup>. Organy te mogły być powoływane na wniosek organizacji działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku województwa inicjatywa należałaby do 50 organizacji, w tym również i spółdzielni socjalnych, działających na terenie danego regionu składających

<sup>34</sup> M. Małecka-Łyszczek, Z. Wesołowski, op. cit., s. 45.

<sup>35</sup> Ł. Mazurek, op. cit., s. 4.

na ręce Marszałka Województwa zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego stosowny wniosek. Czas trwania kadencji takiej rady wskazano na 2 lata. Dzięki temu może być ona dwukrotnie wybierana w czasie kadencji sejmiku, dając szansę na reprezentację także i innym podmiotom społecznym działającym na terenie danego województwa. Na tym poziomie Wojewódzka Rada Pożytku Publicznego może wyrażać opinie na temat wprowadzanego prawa miejscowego dotyczącego zarówno organizacji pozarządowych, jak i spółdzielni socjalnych, udzielać pomocy w przypadku konfliktów między administracją a organizacjami pozarządowymi w postaci właściwej opinii, jak również mieć rzeczywisty wpływ na strategiczne dokumenty tworzone na tym poziomie samorządu. Gwarantuje to pewność, że każda strategia czy wieloletni plan wspierający rozwój województwa będzie zawierać także wytyczne umożliwiające budowanie silnego niezależnego sektora pozarządowego zawierającego również znaczący element w postaci narzędzi wspierania sektora spółdzielczości socjalnej. Rada może być również forum wymiany doświadczeń oraz krzewienia nowych pomysłów i idei z racji, że w jej skład wchodzi przedstawiciele różnych środowisk. Reprezentowane są tam zarówno interesy Marszałka, Sejmiku Województwa, jak i strony społecznej za pośrednictwem osób wybranych spośród kandydatów reprezentujących organizacje pozarządowe i spółdzielnie socjalne. Dzięki temu istnieje możliwość wypracowania takich rozwiązań, które będą odpowiadały każdej ze stron zabezpieczając także interesy mieszkańców danego regionu, dla których istnienie sprawnie działającego sektora społecznego jest szczególnie istotne<sup>36</sup>.

Działalność forów komunikacji i opiniowania projektów współdziałania organizacji pozarządowych, spółdzielni socjalnych i samorządu są również istotne dla gminy i powiatu. W przypadku spółdzielni socjalnych jest to o tyle ważne, że większość tego typu organizacji ma swoje korzenie właśnie na tym poziomie funkcjonowania samorządu, ponieważ powstają jako społeczni przedsiębiorcy, których rynek zbytu ma charakter lokalny lub ponadlokalny odpowiadający zazwyczaj obszarowi powiatu. W gminie i powiecie ustawa o działalności pożytku publicznego w art. 41e nie określa bezpośrednio liczby organizacji składających wniosek o powołanie Gminnej lub Powiatowej Rady Pożytku Publicznego do organu wykonawczego jednostki. Daje to szansę dla jej zaistnienia nawet w przypadku słabego i rozbitego sektora pozarządowego czy spółdzielczego w danej gminie czy powiecie. Powołanie do życia takiej rady może przynieść nie tylko istotne wzmocnienie samego sektora, ale również poważniejsze jego traktowanie przez samych samorządowców, którzy mogą zobaczyć w tych podmiotach rzeczywistego partnera posiadającego podobne cele co ich własna organizacja, szczególnie w zakresie niwelowania dysproporcji społecznych i ograniczania wykluczenia społecznego będącego podstawową przyczyną niskiego poziomu życia i małej aktywności obywatelskiej mieszkańców<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> A. Sienicka, op. cit., s. 13.

<sup>37</sup> R. Maciejczak, op. cit., s. 27.

W przypadku społeczności gmin i powiatów dzięki samemu składowi rad zawierających przedstawicieli organu stanowiącego i wykonawczego jednostki oraz strony społecznej w postaci przedstawicieli organizacji pozarządowych i spółdzielczości socjalnej istnieje możliwość sprawnej komunikacji i wypracowania takich rozwiązań, które będą korzystne dla obu stron. Jest to możliwe w sytuacji, gdy kompetencje tych podmiotów są zbliżone zgodnie z art. 41 i ustawy o działalności pożytku publicznego do zadań Rady Wojewódzkiej Działalności Pożytku Publicznego. Obejmują one chociażby opiniowanie projektów uchwał organów uchwałodawczych w zakresie działalności pożytku publicznego, wspieranie stron w przypadku rozwiązywania konfliktów między samorządem a stroną społeczną czy opiniowania projektów planów i strategii mających istotny wpływ na rozwój organizacji pozarządowych i społecznych przedsiębiorców na poziomie gminy czy powiatu. Takie rozwiązanie pozwala przekazywać sygnał administracji lokalnej, że prawo miejscowe w zakresie pożytku publicznego powinno być tworzone przede wszystkim dla dobra organizacji społecznych, w tym także spółdzielczych przedsiębiorców, którzy nie tylko realizują zadania na rzecz osób wykluczonych, ale stanowią także ich reprezentację w stosunku do przedstawicieli władzy samorządowej.

Rady Działalności Pożytku Publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego mimo że ulokowane na różnych poziomach samorządu gminy, powiatu i województwa, na mocy art. 41h ustawy o działalności pożytku publicznego zobligowane są do pełnej współpracy na zasadach partnerstwa i suwerenności. Dzięki temu istnieje możliwość systematycznego rozwoju przepisów prawa miejscowego zapewniającego rozwój ruchu spółdzielczości socjalnej nie tylko w aspekcie prowadzenia przez tego typu jednostki działalności pożytku publicznego, ale również i normalnej aktywności gospodarczej związanej z zatrudnianiem osób wykluczonych, co prowadzi do zmniejszenia potencjalnych wydatków na cele pomocy społecznej płynących z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczeniem w tym aspekcie pozostaje jednak fakultatywność powoływania tego typu organów. Mimo początkowego obligatoryjnego charakteru takiego postępowania na wniosek wyznaczonej liczby organizacji ustawodawca zdecydował się na to drugie rozwiązanie. Nie przeszkadza to jednak świadomym samorządom aktywnie współtworzyć platform wymiany wiedzy i opiniowania wprowadzanych zmian, zaś tym nieprzekonanym dobre praktyki w tym zakresie pozwalają na ujednoczenie procedur współpracy poprzez powołanie do życia właśnie takiego podmiotu o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym. Powinien on łączyć w swoich zadaniach realizację wszystkich obowiązków w zakresie współpracy organizacji realizujących zadania pożytku publicznego i samorządu, co daje efekt synergii dla dobra osób wykluczonych korzystających z tego systemu wsparcia.

## 5. Odpłatna i nieodpłatna działalność pożytku publicznego a działalność gospodarcza spółdzielni socjalnej na rynku lokalnym

Spółdzielnia socjalna jak każdy przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą w oparciu o rachunek ekonomiczny. Poza jednak typowymi zadaniami w tym zakresie realizuje także działalność na rzecz swoich członków i społeczności lokalnej związaną szczególnie z aktywnością w zakresie zadań pożytku publicznego. Może w tym zakresie korzystać z pomocy wolontariuszy, którzy wspierają członków takiej organizacji w wykonywaniu powierzonych im obowiązków. Zdawać by się mogło, iż takie wsparcie może obniżać koszty działalności takiego przedsiębiorcy, czyniąc z niego bardziej konkurencyjną organizację w stosunku do innych jednostek z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Nic jednak bardziej mylnego. Wskazać należy, iż zgodnie z art. 14 ustawy o spółdzielniach socjalnych może być to jedynie aktywność w sferze reintegracji społecznej i zawodowej stanowiącej odrębny od gospodarczej aspekt funkcjonowania jednostki. Dzięki takiemu rozdzieleniu zadań istnieje pewność, że w zakresie działalności ekonomicznej spółdzielnia pozostaje przedsięwzięciem gospodarczym swych członków, buduje swoją pozycję na lokalnym i ponadlokalnym rynku jako pełnoprawny przedsiębiorca z korzyścią również dla administracji samorządowej<sup>38</sup>.

Nie oznacza to jednak, iż wolontariusze pracujący w takiej organizacji nie podlegają ochronie prawnej ze strony państwa. Podstawowym dokumentem zabezpieczającym ich uprawnienia jest porozumienie podpisane między nim a spółdzielnią socjalną stanowiące podstawę wykonywania przez niego obowiązków na rzecz organizacji z zaznaczeniem zakazu wykonywania świadczeń związanych z prowadzeniem przez podmiot działalności gospodarczej na mocy art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego. Przywołany dokument stanowi także podstawę informowania wolontariusza o ryzyku związanym z powierzonymi mu zadaniami i zapewnienia mu właściwych instrumentów ochronnych w przypadku, gdy praca odbywa się w warunkach szczególnie uciążliwych.

Niezwykle istotnym aspektem dla osoby posiadającej status wolontariusza jest zabezpieczenie jej interesów w zakresie świadczeń zdrowotnych i ubezpieczeń od następstw nieszczęśliwych wypadków (NNW). Zgodnie z art. 46 ustawy o działalności pożytku publicznego podmiot korzystający z usług takiej osoby ma obowiązek ubezpieczenia go od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz może fakultatywnie zapewnić mu ubezpieczenie zdrowotne oraz od odpowiedzialności cywilnej w zakresie realizowanych przez niego zadań. Większość spółdzielni socjalnych korzystających ze wsparcia wolontariuszy najczęściej zapewnia im cały katalog ubezpieczeń włączając w to nieobowiązkowe formy. Dzięki temu starają się

---

<sup>38</sup>Z. Wejcman, *Rola organizacji pozarządowych w aktywizowaniu lokalnej społeczności wokół zagadnień integracji społecznej*, [w:] *Organizowanie lokalnej społeczności*, red. B. Skrzypczak, ISP, Warszawa 2010, s. 62.

one budować zarówno swój wizerunek jako organizacji otwartych na innych, jak i szeroki ruch spółdzielczości socjalnej<sup>39</sup>.

Poza ochroną samego wolontariusza przepisy gwarantują również możliwość skontrolowania uprawnień takiej osoby. Jest to szczególnie korzystne dla samej spółdzielni, ponieważ umożliwia jej skierowanie właściwych osób do realizowania odpowiednich zadań. Pozwala to jednostce sprawnie realizować powierzane jej zadania na rzecz lokalnej społeczności oraz rozwijać się, zapewniając sprawny przepływ kompetencji zawodowych. Zapis art. 43 ustawy o działalności pożytku publicznego nie wskazuje wprost, jakie wykształcenie powinien mieć wolontariusz, jednak zgodnie z logiką powinno być ono dopasowane do realizowanego zadania. Trudno bowiem oczekiwać, aby w przypadku działań w zakresie opieki nad osobami starszymi do pracy z nimi wystawić ślusarza czy murarza, gdy wymaga to specyficznych kompetencji określonych odrębnymi przepisami prawa. Nie oznacza to jednak, że wolontariuszami nie mogą zostać osoby wykluczone społecznie, wręcz przeciwnie – wszystko zależy jednak od posiadanych przez nich zdolności nabytych podczas szkoleń lub pracy w innych organizacjach pozarządowych<sup>40</sup>.

W przypadku spółdzielni socjalnych decyzję o określaniu kwalifikacji wolontariuszy podejmuje zarząd, który kieruje bieżącą działalnością spółdzielni, także tą w zakresie zleconych zadań pożytku publicznego. Tym samym potencjalni kandydaci na wolontariuszy mają pewność, iż ich kompetencje zostaną spożytkowane dla dobra organizacji i osób wykluczonych na terenie danej gminy<sup>41</sup>.

W podnoszeniu konkurencyjności organizacji ważne jest również wykorzystanie w celu dochodów pochodzących z realizowania zadań pożytku publicznego zlecanego do wykonania przez gminy. Zarówno z tych realizowanych w sposób nieodpłatny, jak i tych odpłatnych spółdzielnia pozyskuje środki finansowe. W pierwszym przypadku pochodzą one bezpośrednio z dotacji celowych, w drugim zaś – ze środków pozyskanych z odpłatnej działalności. Wskazać jednak należy, iż mogą być one przeznaczone jedynie na doskonalenie organizacji w zakresie działalności pożytku publicznego, nie zaś jej strony gospodarczej. Udoskonaleniu mogą ulegać zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego metody prowadzenia przez jednostkę takiej aktywności oraz wyposażenie w nowoczesny sprzęt, co sprawia że szanse na wygranie konkursów ofert organizowanych przez samorządy dla takiej spółdzielni dynamicznie rosną<sup>42</sup>.

Z kolei środki z odpłatnej działalności pożytku publicznego mogą być przeznaczone na ten cel tylko w sytuacji, gdy w ramach odpłatnej działalności pożytku publicznego przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej za okres 3 miesięcy pracy przy tej działalności nie będzie wyższe niż trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw za ostatni rok lub wynagrodzenie organizacji realizującej taką działalność nie będzie wyższe od kosztów tej działalności. W związku z przekroczeniem takiego limitu podmiot prowadzący

<sup>39</sup> R. Serafin, A. Łuczak, *Poradnik dla wolontariusza spółdzielni socjalnej*, CIOP, Warszawa 2007, s. 11.

<sup>40</sup> A. Mielcarek, *Spółdzielnie socjalne*, „Prawo Przedsiębiorcy” 2006, nr 25, s. 8.

<sup>41</sup> R. Serafin, A. Łuczak, op. cit., s. 10.

<sup>42</sup> A. Sienicka, op. cit., s. 10.



aktywność musi zarejestrować się jako przedsiębiorca i płacić normalne podatki. Wydaje się jednak, iż w tym przypadku spółdzielnie socjalne mogą być typem podmiotów uprzywilejowanych. Przede wszystkim dlatego, że mają one już status przedsiębiorcy, a zgodnie z ustawą wszystkie wygenerowane środki zobowiązane są zgodnie z art. 10 ustawy o spółdzielniach socjalnych przeznaczyć na rozwój samej organizacji w różnych jej aspektach, w tym również tych dotyczących działalności gospodarczej. Dzięki temu spółdzielnia socjalna może podnosić swoją konkurencyjność, wykorzystując środki przeznaczone na działalność pożytku publicznego w przeciwieństwie do innych tego typu organizacji. Nie można w takim wypadku jednak mówić o ich niewłaściwym wykorzystaniu, ponieważ spółdzielnia socjalna to także społeczny przedsiębiorca, który daje osobom wykluczonym szansę na znalezienie swojej własnej drogi życiowej poza strukturami pomocy społecznej<sup>43</sup>.

Prowadzenie przez spółdzielnie socjalne powyższej działalności wymaga od nich także wyodrębnienia rachunków formy odpłatnej i nieodpłatnej prowadzenia w stopniu umożliwiającym identyfikację poszczególnych operacji. Zapewnia to przejrzystość i sprawia, że środki publiczne mogą być właściwie kontrolowane przez zlecającego dane zadanie, co wpływa na efektywność pomocy niesionej osobom korzystającym z tego typu wsparcia<sup>44</sup>.

Widać więc wyraźnie, że spółdzielnia socjalna może korzystać swobodnie zarówno ze środków z odpłatnej, jak i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, budując stabilną i rozwijającą się organizację. Wskazać tutaj można zwłaszcza na aspekt jej pozakonomicznej działalności związanej z reintegracją społeczną i zawodową nie tylko jej członków, ale także całej lokalnej społeczności. Z podanych środków można rozwijać metody zarządzania, wyposażać podmiot w nowy sprzęt służący zainteresowanym, a także zdolności i kompetencje wolontariuszy uczestniczących w tego typu zadaniach. Dzięki temu może być tworzony sektor obywatelskich organizacji odgrywający znaczącą rolę w zwalczaniu wykluczenia społecznego i eliminowaniu niskiej aktywności społeczności lokalnej w zakresie budowania przedsiębiorczości osób wykluczonych.

## Podsumowanie

Zrównanie spółdzielni socjalnych z organizacjami pożytku publicznego umożliwia tej kategorii podmiotów szerszy udział w realizowaniu zadań organizacji spółdzielczych związanych z aktywnym działaniem na rzecz lokalnej społeczności, zapewniając jednocześnie jej rozwój jako pełnoprawnego przedsiębiorcy realizującego cele pozakonomiczne na rzecz tej kategorii osób. Wolą ustawodawcy było

<sup>43</sup> S. Lizewski, *Spółdzielnia socjalna jako forma działalności organizacji pozarządowej*, „Poradnik Organizacji *non-profit*” 2010, nr 6, s. 6.

<sup>44</sup> K. Żaczekiewicz, *Organizacja pożytku publicznego*, „Gazeta Prawna” (dodatek: Nowe Prawo) 2010, nr 7, s. 1.

jednak, aby nigdy takiego statusu nie otrzymała. Wynikało to z faktu, że spółdzielnia socjalna powinna realizować swoje zadania przede wszystkim jako przedsiębiorca, nie posuwając się do pozyskania dodatkowych środków chociażby z 1%, co stanowi istotny dochód organizacji pożytku publicznego. Podstawowym celem takiego zabiegu było więc przede wszystkim przyznanie równego statusu organizacjom pozarządowym oraz spółdzielniom socjalnym podczas ubiegania się o środki w ramach konkursu ofert w zakresie działalności pożytku publicznego. Tym samym spółdzielnie socjalne mimo że młodsze w porównaniu ze stowarzyszeniami i fundacjami mogły startować o środki publiczne na takich samych zasadach jak ich konkurenci. Dało to także możliwość wspólnego uczestniczenia w składanych ofertach z innymi organizacjami spółdzielczymi lub stowarzyszeniami. Takie oferty mogą być bardziej konkurencyjne, ponieważ łączą w sobie możliwość wzajemnego doskonalenia się organizacji i poprawiania wzajemnej skuteczności, chociażby w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych.

Podmioty spółdzielczości socjalnej tym różnią się od innych organizacji z sektora pozarządowego, że mogą swobodnie łączyć aktywność samych członków w realizacji zadań z zakresu pożytku publicznego. Wynika to z budowy samej spółdzielni, w której osoby wykluczone mogą aktywnie uczestniczyć w działalności wszystkich organów, w tym również i tych odpowiedzialnych za działalność pożytku publicznego. Dzięki temu mogą współtworzyć zespoły w składające się zarówno z członków, jak i wolontariuszy, których zadaniem jest przygotowanie przedstawianej zleceniodawcy oferty, oraz wybierać ten zakres zadań, który może przynieść organizacji i lokalnej społeczności największe korzyści.

Traktowanie spółdzielczych przedsiębiorców na równi z innymi organizacjami pozwala im również na aktywną działalność podczas samej procedury wyłaniania podmiotu realizującego zadania z zakresu pożytku publicznego. Dzięki temu mogą one wchodzić w skład komisji weryfikujących takie oferty w oparciu o ściśle zdefiniowane kryteria. Tym samym ani organizacje pozarządowe, ani tym bardziej administracja publiczna nie mogą usunąć ruchu spółdzielczości socjalnej z modelu podejmowania decyzji o rozdysponowanie środków publicznych. Wzmacnia to znacząco pozycję wszystkich tego typu jednostek i pozwala na dynamiczny rozwój tego sektora gospodarki spółdzielczej. Rozstrzygnięcie postępowania daje możliwość podpisania długoletniej umowy na realizację zadania, co także wzmacnia pozycję spółdzielni socjalnej. Tym samym podmiot może liczyć na stabilne finansowanie i rozwój całej organizacji nie tylko w aspekcie organizacyjnym, ale również i społecznym powiązanym z reintegracją społeczną i zawodową jej członków.

Spółdzielnia socjalna jako podmiot zyskujący uprawnienia organizacji pożytku publicznego może również wyjść znacząco poza własne ograniczenia. Rozwiązanie to umożliwi także przynależność przedstawicieli sektora spółdzielczości socjalnej do Rad Działalności Pożytku Publicznego działających na każdym etapie funkcjonowania samorządu. Jako organy konsultacyjno-opiniotwórcze mogą one w istotny sposób wpływać nie tylko na stanowione prawo miejscowe, ale również na strategię rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Daje to pewność, iż w każdym dokumencie wpływającym na rozwój przedsię-

biorczości pojawiać się również będą korzystne rozwiązania prawne dla spółdzielni socjalnych pozwalające na stymulowanie rozwoju całego ruchu, a pośrednio również zmniejszające wykluczenie społeczne będące podstawą rosnących wydatków na cele społeczne budżetu każdej gminy. Dodatkowo dzięki obligatoryjnej współpracy rad różnych szczebli samorządu istnieje możliwość wymiany poglądów i wypracowania dobrych praktyk sprzyjających budowaniu nowoczesnej spółdzielczości socjalnej oraz przekonania nieprzekonanych do skorzystania podjęcia współpracy ze spółdzielczymi przedsiębiorcami dla dobra społeczności lokalnej.

Podsumowując, wskazać należy, że zarówno odpłatna, jak i nieodpłatna działalność pożytku publicznego realizowana przez spółdzielnię socjalną w związku z przyznaniem jej statusu organizacji działającej na równi z organizacją pożytku publicznego umożliwia tworzenie z tego podmiotu nowoczesnego społecznego przedsiębiorcy. Środki pochodzące z realizowania zadań w formie nieodpłatnej oraz odpłatnej do wyznaczonego limitu umożliwiają wzmocnienie budowanie społecznego funkcjonowania spółdzielni w zakresie realizacji zadań na rzecz lokalnej społeczności, tworząc z niej podmiot znacznie skuteczniejszy niż typowa organizacja pozarządowa. Wynikać to może z łączenia przez jednostkę działalności społecznej z gospodarczą, a tym samym umożliwienie ewentualnym beneficjentom uczestnictwa w organizacji na prawach członka w przyszłości. Dodatkowo niespełnienie przez spółdzielnię kryteriów działalności odpłatnej i konieczność uzyskania przez podmiot statusu przedsiębiorcy daje spółdzielni z mocy prawa możliwość wykorzystania nadwyżki uzyskanej z tytułu działalności odpłatnej na aktywność związaną z budowaniem konkurencyjnego przedsięwzięcia o charakterze gospodarczym, co w całości potwierdza, iż traktowanie spółdzielni socjalnej przez ustawodawcę na równi z organizacjami pożytku publicznego jest niezbędne.

## Literatura

1. Chojnowska-Ochnik N., *Powstanie i prowadzenie spółdzielni socjalnych*, [w:] *Nowa gospodarka społeczna w rozwoju lokalnym i regionalnym*, red. E. Leś, M. Ołdak, Collegium Civitas, Warszawa 2008.
2. Dudkiewicz M., Makowski G., *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, ISP, Warszawa 2011.
3. Frączak P., *Rola trzeciego sektora w budowie ekonomii społecznej w Polsce*, FISE, Warszawa 2006.
4. Jachimowicz A., *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej*, FISE, Warszawa 2006.
5. Krajewska A., *Formy współpracy międzysektorowej po nowelizacji ustawy o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie-perspektywy dla organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2010/2011, nr specjalny.
6. Krzekotowska K., *Prawo spółdzielcze z komentarzem*, STO, Bielsko-Biała 2003.
7. Liżewski S., *Spółdzielnia socjalna jako forma działalności organizacji pozarządowej*, „Poradnik Organizacji non-profit” 2010, nr 6.

8. Maciejczak R., *Elastyczne formy współpracy organizacji pozarządowych z samorządem*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 6.
9. Małecka-Lyszczek M., Wesolowski Z., *Modele współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną*, FISE, Warszawa 2007.
10. Matoga B., *Włoskie spółdzielnie socjalne realizują wiele usług komunalnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” (Monitor Gospodarczy) 2007, nr 25.
11. Mazurek Ł., *Jak gminy współpracują z organizacjami pożytku publicznego*, „Gazeta Prawna” 2010, nr 210.
12. Mielcarek A., *Spółdzielnie socjalne*, „Prawo Przedsiębiorcy” 2006, nr 25.
13. Pałeczka-Błaszczuk A., *Opinia prawna w sprawie zasad udzielania zamówień na działalność pożytku publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego dla zagwarantowania zleceń dla nowopowstałej spółdzielni socjalnej*, FISE, Warszawa 2007.
14. Santuari C.B., *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni włoskich*, MPiPS, Warszawa 2005.
15. Serafin R., Łuczak A., *Poradnik dla wolontariusza spółdzielni socjalnej*, CIOP, Warszawa 2007.
16. Sienicka A., *Nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, FISE, Warszawa 2010.
17. Sobiech Ł., *Współpraca samorządów z organizacjami pożytku publicznego i sektorem pozarządowym*, „Gazeta Prawna” (dodatek: Tygodnik Prawa Administracyjnego) 2009, nr 206.
18. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003, Nr 96, poz. 873, z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006, Nr 94, poz. 651 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. 2010, Nr 28, poz. 146).
21. Wejman Z., *Rola organizacji pozarządowych w aktywizowaniu lokalnej społeczności wokół zagadnień integracji społecznej*, [w:] *Organizowanie lokalnej społeczności*, red. B. Skrzypczak, ISP, Warszawa 2010.
22. Wesolowska H., *Czy organizacje pożytku publicznego mogą działać dla gmin*, „Gazeta Prawna” (dodatek Staże, szkolenia) 2009, nr 247.
23. Żaczekiewicz K., *Nowe możliwości współpracy między organizacjami pożytku publicznego i organami administracji*, „Gazeta Prawna” 2010, nr 7.
24. Żaczekiewicz K., *Organizacja pożytku publicznego*, „Gazeta Prawna” (dodatek: Nowe Prawo) 2010, nr 7.

## THE DEVELOPMENT OF SOCIAL COOPERATIVES AS PUBLIC BENEFIT ORGANIZATIONS ON THE LOCAL MARKET

**Abstract:** *The main idea of the article is to present information about social cooperatives as public benefit organizations. The article gives the possibility to see how cooperatives develop public benefit activity to reduce social exclusion in the local community. In the article reader can also find information about changes in legal regulations which can help to build stability in the social cooperatives movement.*

## SPECYFIKA RYNKU NIERUCHOMOŚCI

*Celem artykułu jest rozpoznanie i przedstawienie czynników wpływających na inwestowanie na rynku nieruchomości. Przedstawiono charakterystyczne cechy i podział nieruchomości. Opisano istotę inwestycji oraz podmioty działające na rynku nieruchomości. Dokonano analizy zalet i wad inwestowania w nieruchomości. Zaprezentowano źródła ryzyka inwestycji w nieruchomości.*

### Wprowadzenie

Problematyka nieruchomości jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych: ekonomii, prawa, finansów, geodezji, rolnictwa, budownictwa, architektury czy leśnictwa.

Ekonomiczna problematyka nieruchomości zajmuje szczególne miejsce na tle innych obszarów. Wynika to między innymi z roli nieruchomości jako składnika majątku narodowego, z rynkowego charakteru oraz cech nieruchomości jako towaru czy obiektu inwestowania<sup>1</sup>.

Powszechnie uważa się, że inwestowanie w nieruchomości jest opłacalne i w długim okresie czasu przynosi dochód. W ostatnich latach obserwujemy dynamiczny rozwój rynku nieruchomości w gospodarce. Inwestorzy oceniają efektywność oraz ryzyko coraz bardziej skomplikowanych projektów. Rozwija się również metodyka badań opłacalności i ryzyka inwestowania na rynku nieruchomości. Sytuacja ta powoduje zapotrzebowanie na usługi pośredników, rzeczoznawców, deweloperów, doradców i zarządców.

Ważnym aspektem, który należy poruszyć, jest inwestowanie w nieruchomości na tle innych instrumentów finansowych. Przy wyborze akcji jako instrumentu finansowego decyzja inwestycyjna wiąże się np. ze zmianą kursu akcji czy otrzymania dywidendy. Znaczącą rolę w wyborze rynku inwestycji odgrywa motywacja, jaką kierują się inwestorzy. Dla jednych będą to korzyści finansowe, inni inwestują, aby uchronić swój kapitał przed inflacją, a dla jeszcze innych inwestowanie oznacza samorealizację i zaspokojenie własnych potrzeb.

Motywacje, którymi kierują się inwestorzy na rynku nieruchomości, można podzielić na obiektywne i subiektywne. Obiektywnym motywem jest np. potrzeba zaspokojenia lub poprawy warunków mieszkaniowych oraz osiągnięcia dochodów.

---

<sup>1</sup> E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomości a rynek*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 8.

Natomiast subiektywne przejawiają się w dążeniu do zdobycia prestiżu i statusu społecznego oraz zapewnienia poczucia bezpieczeństwa, wygody i komfortu<sup>2</sup>.

Należy wspomnieć, że nieodłączną cechą inwestycji na rynku nieruchomości jest ryzyko. Czynniki, które przyczyniają się do powodzenia inwestycji na rynku nieruchomości to między innymi<sup>3</sup>:

- stan gospodarki i rynku nieruchomości,
- decyzje polityczne,
- rozwiązania techniczne i eksploatacja obiektów,
- zjawiska losowe.

Zmiany zachodzące w gospodarce wpływają na rynek nieruchomości, np. na wielkość i strukturę popytu na powierzchnię gruntów, procesy zużycia obiektów budowlanych, zmiennej roli lokalizacji oraz ryzyko inwestowania w nieruchomości.

## 1. Rynek nieruchomości jako przedmiot inwestowania

Nieruchomości to prawnie wyodrębnione grunty i budynki trwale związane z gruntami lub części takich budynków, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Z punktu widzenia inwestowania istotny jest podział nieruchomości na dwa główne rodzaje, a mianowicie:

- nieruchomości gruntowe,
- nieruchomości budowlane (budynki i lokale)<sup>4</sup>.

Zdaniem Henryka Gawrona nieruchomości jako przedmiot inwestowania można oceniać z różnych punktów widzenia: jako przedmiot materialny, jako towar i jako określony zakres praw do ich użytkowania.

Definicja zawarta w Kodeksie cywilnym (art. 46 k.c.) stanowi, że nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntami związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. W świetle art. 46 k.c. można wyróżnić trzy rodzaje nieruchomości:

- nieruchomość gruntową niezabudowaną lub zabudowaną,
- nieruchomość budynkową,
- nieruchomość lokalową.

Nieruchomość gruntowa stanowi wyodrębnioną pod względem własności część powierzchni ziemskiej. Obejmuje ona zarówno prawo własności do gruntu, jak i do części składowych tego gruntu. Elementami składowymi nieruchomości są budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i rośliny

---

<sup>2</sup> Ibidem, s. 162.

<sup>3</sup> H. Gawron, *Metody oceny opłacalności inwestycji na rynku nieruchomości*, WUE w Poznaniu, Poznań 2011, s. 98.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 7.

od chwili zasadzenia lub zasiania (art. 48 k.c.) oraz prawa związane z własnością (art. 50 k.c.)<sup>5</sup>.

Wyróżnienie nieruchomości budynkowej następuje na mocy przepisów k.c. oraz przepisów szczególnych. W myśl art. 235 k.c. „budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do gmin bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste”.

Nieruchomością lokalową, zgodnie z art. 2 ust. 1 i 3 Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, jest samodzielny lokal mieszkalny, a także samodzielny lokal wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem na inne cele niż mieszkalne, jeżeli stanowi odrębną własność.

Samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniem pomocniczym służą zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych<sup>6</sup>. W szczególnych przypadkach budynek lub lokal wyodrębniony w budynku wielolokalowym może stanowić odrębną nieruchomość.

Innego podziału nieruchomości z punktu widzenia ich dochodowości dokonał H. Gawron, a mianowicie podzielił nieruchomości budowlane na niedochodowe, do których zaliczył: mieszkania własnościowe i socjalne, oraz nieruchomości użyteczności publicznej. Drugą grupę stanowią nieruchomości dochodowe czyli: mieszkania na wynajem, biura, obiekty handlowe, produkcyjne, usługowe itp.

Według Ewy Kucharskiej-Stasiak cechy, którymi odznacza się nieruchomość na tle innych dóbr, można podzielić na kilka grup. Wyróżniamy grupę cech fizycznych, ekonomicznych i instytucjonalno prawnych.

Cechy fizyczne nieruchomości to<sup>7</sup>:

- złożoność fizyczna,
- stałość w miejscu (nieruchomość),
- trwałość,
- różnorodność,
- niepodzielność.

Złożoność fizyczna oznacza, że nieruchomość składa się z wielu elementów. Są nimi grunt i elementy składowe, którymi z kolei są budynki, budowle, zasadzenia wieloletnie i inne rośliny.

Stażność w miejscu oznacza brak możliwości przemieszczania majątku nieruchomego, co niesie za sobą skutki prawne i ekonomiczne. Skutki prawne polegają na braku możliwości przemieszczania majątku nieruchomego dla uniknięcia wpływu praw skierowanych przeciw niemu. Skutki ekonomiczne to między innymi:

- opodatkowanie nieruchomości,

<sup>5</sup> E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomości w gospodarce rynkowej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 17.

- wartość nieruchomości uzależniona jest od zmian popytu i podaży na rynku nieruchomości,
- lokalizacja nieruchomości ma wpływ na jej wartość,
- nieruchomości stanowią dobre zabezpieczenie kredytów.

Kolejną fizyczną cechą nieruchomości jest trwałość, która dotyczy przede wszystkim ziemi i jest postrzegana jako lokata kapitału, ponieważ jej wartość rośnie wraz z upływem czasu.

Różnorodność nieruchomości oznacza, że każda z nich jest inna pod względem wielkości, położenia i kształtu, co powoduje trudności przy ich wycenie.

Niepodzielność powoduje fizyczne połączenie budynku z gruntem, co może skutkować tym, że popełnione błędy lokalizacyjne są niemożliwe do usunięcia.

Do cech ekonomicznych nieruchomości zaliczamy<sup>8</sup>:

- rzadkość (deficytowość),
- lokalizację,
- współzależność,
- dużą kapitałochłonność,
- małą płynność.

Rzadkość oznacza ograniczoną podaż uzbrojonych terenów miejskich. Deficyt może dotyczyć nieruchomości gruntowych o wysokiej jakości i dobrej lokalizacji, np. podaż uzbrojonych terenów miejskich, podaż sklepów w centralnych częściach miast. Oczywiście dokonując dodatkowych nakładów inwestycyjnych można zwiększyć podaż nieruchomości gruntowych w długim okresie. Kucharska-Stasiak zaznacza, że przyrost obiektów budowlanych nie jest duży i rocznie wynosi około 1% w odniesieniu do istniejącego zasobu.

Lokalizacja zawiera zarówno elementy fizycznej lokalizacji nieruchomości, jak i jej ekonomiczne położenie. Fizyczna lokalizacja to np. nasłonecznienie, kierunek wiatrów. Większe znaczenie ma położenie ekonomiczne, które obejmuje: dostępność zakładów użyteczności publicznej, środków komunikacji lokalnej, dostępność usług i położenie centrów produkcyjnych i handlowych. Można stwierdzić, że położenie ekonomiczne nieruchomości wpływa na sposób jej użytkowania.

Kolejną cechą ekonomiczną nieruchomości to współzależność. Przejawia się we wzajemnym oddziaływaniu sposobów użytkowania, dokonywanych zmian i wartości nieruchomości. Cecha ta powoduje ukształtowanie się „lepszyc” i „gorszych” obszarów dla danego sposobu użytkowania. Przykładowo zbudowanie drogi objazdowej do restauracji czy motelu znajdujących się przy autostradzie spowoduje zmniejszenie dostępności do tych nieruchomości. Powstała sytuacja spowoduje, że rozwój jednej nieruchomości wpływa pozytywnie na otoczenie i odwrotnie.

Wysoka kapitałochłonność nieruchomości wynika z różnicy pomiędzy wartością zaangażowanego kapitału, np. na metr kwadratowy, a wysokością spodziewanych średniorocznych przychodów z nieruchomości. Konsekwencją wysokiej

---

<sup>8</sup> Ibidem, s. 21.



kapitałochłonności jest konieczność korzystania z zewnętrznego finansowania w postaci kredytu.

Pojęcie płynności w sensie ekonomicznym oznacza łatwość wejścia i wyjścia z rynku za cenę zbliżoną do wartości rynkowej. Płynność mierzona jest czasem potrzebnym do zawarcia transakcji. Badania brytyjskie, obejmujące 187 transakcji, ujawniły, że na rynku nieruchomości komercyjnych przeciętny czas transakcji wyniósł 298 dni, czyli ponad 9 miesięcy, przy medianie 190 dni, czyli ponad 6 miesięcy. Jest to czas nieporównywalnie dłuższy, niż potrzebuje go uczestnik rynku papierów wartościowych<sup>9</sup>.

Cechy instytucjonalno-prawne dotyczą funkcjonowania nieruchomości na rynku. Specyfika tego rynku wymaga stworzenia otoczenia prawnego oraz powołania instytucji, które zajmują się projektowaniem, realizacją i eksploatacją nieruchomości na rynku.

Opisane cechy charakteryzujące nieruchomości świadczą o ich dużej specyfice, które wyróżniają je na tle innych dóbr ekonomicznych.

## 2. Specyfika inwestowania na rynku nieruchomości

Inwestowanie to angażowanie kapitału w przedsięwzięcia (inwestycje) w celu uzyskania przyszłych korzyści, głównie zysków. Oczywiście nie każda inwestycja kończy się sukcesem.

W praktyce gospodarczej na rynku nieruchomości można inwestować:

- w formie bezpośredniej, związanej z zasobem inwestycji rzeczowych, polegającej na nabywaniu:
  - nieruchomości nieprzynoszących dochodu w celu ich sprzedaży w przyszłości po wyższej cenie,
  - nieruchomości gruntowych i wznoszeniu na nich obiektów budowlanych w celu ich sprzedaży lub dla osiągnięcia dochodów z ich eksploatacji,
  - nieruchomości przynoszących dochód w celu generowania nadwyżek finansowych z ich eksploatacji,
  - nieruchomości w celu ich użytkowania na cele mieszkaniowe, produkcyjne, handlowe itp. przez właściciela lub/i użytkownika nieruchomości;
- formie pośredniej – związanej z zasobem inwestycji finansowych, dotyczącej nabywania:
  - akcji lub udziałów podmiotów inwestujących w nieruchomości,
  - jednostek uczestnictwa i/lub certyfikatów inwestycyjnych w funduszach inwestycyjnych,
  - papierów wartościowych emitowanych na podstawie wierzytelności zabezpieczonych hipoteką<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>10</sup> E. Siemińska, *Inwestowanie na rynku nieruchomości*, Poltex, Warszawa 2011, s. 22.

Specjaliści zajmujący się rynkiem nieruchomości zwracają uwagę na land-developing jako ciekawą odmianę komercyjnego inwestowania bezpośredniego. Jest to działalność rozwojowa polegająca na zmianie dotychczasowego przeznaczenia gruntu przez stwarzanie dla niego nowego potencjału rozwojowego. Najczęściej zajmują się tym tzw. predeveloperzy, którzy nabywają określony grunt, dokonują jego przekwalifikowania, aby następnie (w zależności od potrzeb) scalić lub podzielić na mniejsze parcele, zapewniając im właściwy status prawny i zakładając księgi wieczyste, przygotować pod inwestycje, w tym uzbroić teren w odpowiednią infrastrukturę, wreszcie dokonać sprzedaży tak przygotowanego gruntu<sup>11</sup>.

Przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w nieruchomości należy pamiętać o bardzo ważnym aspekcie jakim jest jej lokalizacja. Ta cecha znacząco wpływa na opłacalność inwestycji ponieważ determinuje jej wartość rynkową oraz użytkową.

Należy nadmienić, że nieruchomość jako lokata kapitału może generować stałe dochody np. z dzierżawy gruntu. Na proces inwestycyjny na rynku nieruchomości bardzo duży wpływ ma długi okres użytkowania zasobów nieruchomościowych i co jest z tym związane czerpanie z nich korzyści. Wiąże się to z procesem zużywania się poszczególnych elementów danej nieruchomości i koniecznością ich odtworzenia. Wyjątek stanowią grunty.

Na podstawie powyższych poglądów można stwierdzić, że inwestowanie na rynku nieruchomości są kosztowne, wymagają zaangażowania dużego kapitału i w warunkach ciągle zmieniającej się koniunktury cechują się dużą niepewnością.

### 3. Podmioty działające na rynku nieruchomości

Rozwój rynku nieruchomości doprowadził do wykształcenia się sześciu głównych podmiotów<sup>12</sup>:

- inwestorzy,
- kredytodawcy,
- deweloperzy,
- najemcy, dzierżawcy,
- pośrednicy,
- obsługa techniczna rynku.

Inwestorów dzielimy na:

- inwestorów-użytkowników, którzy sami użytkują nieruchomość,
- inwestorów-właścicieli, którzy posiadane nieruchomości wynajmują,

---

<sup>11</sup> *Strategie inwestowania w nieruchomości*, red. K. Dziworska, T.G. Geurts, P. Lorens, Urbanista, Warszawa 2007, s. 146.

<sup>12</sup> E. Kucharska-Stasiak, op. cit., s. 54.

- inwestorów-spekulantów, którzy dążą do uzyskania szybkiego zwrotu kapitału poprzez krótką eksploatację nieruchomości lub kupują nieruchomości w celu ich sprzedaży z zyskiem,
- inwestorów-akcjonariuszy, którzy lokują kapitał w akcje instytucji inwestujących w nieruchomości.

Kredytodawcy udzielają kredytów pod zabezpieczenie hipoteczne. Z udzielaniem kredytów wiąże się ryzyko z wypłacalnością kredytobiorcy. Żeby je zmniejszyć kredytodawcy występują często w roli akcjonariuszy, stając się kredytodawcami-właścicielami. Obecnie kredytów udzielają nie tylko banki, ale również inne instytucje finansowe, np. fundusze emerytalne, firmy ubezpieczeniowe.

Deweloperzy to kolejna grupa podmiotów funkcjonująca na rynku nieruchomości. Deweloper to osoba fizyczna lub prawna, która inicjuje, propaguje, rozpoczyna i prowadzi realizację przedsięwzięcia deweloperskiego. Realizuje je, aby osiągnąć zysk<sup>13</sup>. Po zakończeniu inwestycji zostaje właścicielem, współwłaścicielem lub dokonuje sprzedaży nieruchomości. Deweloper zarządza przedsięwzięciami inwestycyjnymi oraz zarządza ryzykiem, nie musi natomiast angażować własnego kapitału.

Najemcy i dzierżawcy działają na podstawie umów kodeksu cywilnego, które dotyczą czasowego korzystania z cudzych rzeczy. Najem obejmuje zarówno korzystanie z cudzej rzeczy w celach produkcyjnych (np. najem maszyny), jak i konsumpcyjnych (np. najem lokalu mieszkalnego). Wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się uiszczać wynajmującemu umówiony czynsz. Natomiast dzierżawca zobowiązuje się uiszczać wydierżawiającemu umówiony czynsz w zamian za oddanie rzeczy do używania i pobierania z niej pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony. Najczęściej przedmiotem dzierżawy są nieruchomości, a także prawa majątkowe przynoszące pożytki lub zorganizowane zespoły tych praw, np. w postaci przedsiębiorstwa.

Pośrednicy w obrocie nieruchomościami to podmioty, których zadaniem jest dostarczanie uczestnikom rynku nieruchomości wiedzy o stanie tego rynku, co powinno ułatwić im podejmowanie decyzji. Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami to przede wszystkim kojarzenie potencjalnych kontrahentów, ale również pomoc przy prowadzeniu formalności.

Obsługa techniczna rynku to specjaliści, do których można zaliczyć:

- rzeczoznawców zajmujących się wyceną nieruchomości,
- doradców na rynku nieruchomości, którzy udzielają porad przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych lub remontowych,
- architektów,
- prawników,
- zarządców nieruchomości,
- planistów koordynujących rozwój nieruchomości,
- agentów ubezpieczeniowych.

---

<sup>13</sup> Ibidem, s. 229.

#### 4. Decyzje inwestycyjne na rynku nieruchomości

W gospodarce rynkowej działa rozwijający się rynek kapitałowy stosujący coraz bardziej złożone instrumenty. Obecnie inwestorzy mogą lokować swój kapitał również w różne przedsięwzięcia na rynku nieruchomości. Działania w ramach tych przedsięwzięć można podzielić na<sup>14</sup>:

- inwestycje budowlane polegające na budowie nowych nieruchomości,
- inwestycje budowlane polegające na modernizacji, rekonstrukcji, rewitalizacji czy rozbudowie istniejących nieruchomości,
- dzierżawę, wykorzystanie leasingu dla eksploatacji różnych nieruchomości komercyjnych,
- przyjęcie, zakup różnych firm eksploatujących nieruchomości,
- przystąpienie na zasadzie aportu do firmy eksploatującej nieruchomości,
- zakup części firmy posiadającej różne nieruchomości,
- przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw posiadających różne nieruchomości,
- zakup akcji lub innych papierów wartościowych podmiotów gospodarczych posiadających i eksploatujących nieruchomości.

Problemy związane z oceną opłacalności inwestycji w nieruchomości mogą wynikać z różnorodności przedsięwzięć wymienionych powyżej.

Zdaniem wielu specjalistów jedną z bardziej popularnych form inwestowania na rynku nieruchomości są inwestycje mieszkaniowe.

Oczywiście każdy inwestor na podstawie odpowiednich analiz technicznych, ekonomicznych i społecznych dokonuje wyboru typu zabudowy. Często zadaje sobie pytanie: czy zainwestować w jeden budynek wielorodzinny, czy w osiedle domków jednorodzinnych? Podejmując decyzje, inwestorzy muszą brać pod uwagę różnorodne czynniki, do których należą między innymi:

- rodzaj i gęstość zabudowy,
- lokalizacja,
- wielkość i kształt działki,
- typ i wielkość obiektu,
- potrzeby lokalnego rynku mieszkaniowego,
- koszt budowy.

W ostatnich latach pojawił się nowy kierunek inwestowania na rynku mieszkaniowym, a jest nim zakup i modernizacja oraz zmiana sposobu użytkowania kamienic czynszowych w centrach dużych miast. Inwestorzy, kupując i modernizując często zaniedbane kamienice, liczą, że w ten sposób zmienią się w atrakcyjne i dochodowe obiekty.

Podsumowując, można stwierdzić, że obecnie podejmowanie inwestycji na rynku mieszkaniowym jest coraz bardziej skomplikowane i ryzykowne.

---

<sup>14</sup>H. Gawron, op. cit., s. 141.

W gospodarce państw rozwijających się obserwujemy systematyczny wzrost zapotrzebowania na dzierżawę powierzchni biurowych. Inwestowanie w obiekty biurowe uważane jest za dość opłacalne. Inwestycje w nieruchomości biurowe charakteryzują się cechami, o których należy pamiętać przed podjęciem decyzji inwestycyjnej. Są to np.<sup>15</sup>:

- wysokie koszty realizacji projektu,
- atrakcyjna rentowność inwestycji,
- łatwo określone i niezmiennające się standardy obiektów biurowych,
- zarządzanie obiektami biurowymi nie stwarza większych problemów w porównaniu z innymi komercyjnymi nieruchomościami,
- dobrze zorganizowany rynek wynajmu powierzchni biurowych.

Obiekty hotelowe to kolejny rodzaj działalności inwestycyjnej. W Polsce potrzeby w tej kwestii zmieniają się i są coraz większe i zróżnicowane. Postępujący proces globalizacji działalności turystycznej, wzrost wolnego czasu, podróży służbowych i mobilność społeczeństwa powoduje wzrost zainteresowania inwestycjami w tym segmencie rynku nieruchomości.

Lokalizacja obiektów hotelowych jest jednym z najważniejszych czynników decydujących o opłacalności inwestycji, ponieważ odpowiednia frekwencja gości to gwarancja sukcesu. Oczywiście oprócz lokalizacji dużą rolę w zapewnieniu frekwencji odgrywa kategoria hotelu, kompleksowość obsługi, a także tradycja.

Ważnym i szybko rozwijającym się rodzajem inwestycji na rynku nieruchomości są nieruchomości handlowe. W ciągu ostatnich lat podlegały przekształceniom prowadzącym do zmian ich wielkości i struktury. Zmiany te zauważalne są również w naszym kraju. Nastąpił znaczny wzrost nieruchomości w handlu, rozwinęły się formy wielkopowierzchniowe handlu detalicznego, wzrasta udział inwestycji zagranicznych. Należy podkreślić, że w dużych obiektach handlowych uzyskuje się korzyści wynikające z działania na wielką skalę. Często są one przedmiotem dzierżawy i leasingu. Przed podjęciem decyzji o inwestowaniu w nieruchomości handlowe należy przeprowadzić staranną analizę ekonomiczno-finansową. Powszechnie uważa się, że ten rodzaj inwestycji jest stosunkowo atrakcyjny.

## 5. Źródła ryzyka na rynku nieruchomości

Każda decyzja inwestycyjna jest obarczona ryzykiem. Oczywiście ryzyko wpisane jest również w inwestycje podejmowane na rynku nieruchomości. Źródłem ryzyka są zarówno czynniki makro-, jak i mikroekonomiczne. Makroekonomiczne wiążą się z ogólnymi warunkami gospodarowania oraz procesami inflacyjnymi, a mikroekonomiczne dotyczą inwestowania w dany instrument finansowy<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Ibidem, s. 161.

<sup>16</sup> E. Kucharska-Stasiak, op. cit., s. 202.

Specjaliści zajmujący się funkcjonowaniem rynku nieruchomości wymieniają wiele źródeł ryzyka, które mogą na nim występować:

- zmiany aktywności gospodarczej,
- postępująca przestarzałość nieruchomości,
- nierzetelni najemcy.

Inna z klasyfikacji źródeł ryzyka wyróżnia ryzyko systematyczne i niesystematyczne<sup>17</sup>.

Ryzyko systematyczne wynika z:

- niedoskonałości rynku nieruchomości, przejawiającej się w trudności w pozyskaniu szczegółowych informacji z rynku, jego małej efektywności wywołanej małą przejrzystością, wysoką kapitałochłonnością oraz małą płynnością nieruchomości,
- trudnych do przewidzenia zmian popytu i podaży,
- zmienności oprocentowania kredytu czy zmian opodatkowania.

Ryzyko niesystematyczne obejmuje ryzyko własności, ryzyko zarządzania oraz ryzyko strumienia dochodu i związane jest z:

- ryzykiem prawnym (np. zmiany planów zagospodarowania przestrzennego lub innych regulacji prawnych),
- szybkim zużyciem funkcjonalnym budynków, z ich uszkodzeniem,
- ryzykiem zarządzania, na które składa się między innymi jakość zarządcy, umiejętności pozyskania i doboru najemców,
- ryzykiem generowania dochodów, które związane jest między innymi z harmonogramem wygasania i odnawiania najmu, ryzykiem niewypłacalności najemców, liczbą najemców w budynku, z przewidywaną ceną sprzedaży nieruchomości na koniec prognozy.

Kolejną klasyfikacją podziału ryzyka jest:

- ryzyko rynku,
- ryzyko bankructwa,
- ryzyko inflacji,
- ryzyko płynności inwestycji.

Ryzyko rynku to zmiana proporcji między podażą a popytem, co prowadzić może do spadku cen. Jeżeli w momencie kupna popyt na nieruchomości przewyższa podaż, ceny rynkowe kształtują się na stosunkowo wysokim poziomie. Natomiast zmiana tej proporcji spowoduje spadek cen, w wyniku czego inwestor może ponieść stratę.

Ryzyko bankructwa oznacza możliwość upadku podmiotu. Dotyczy to oczywiście kapitału zainwestowanego w różne instrumenty finansowe.

Ryzyko inflacji powoduje, że maleje siła nabywcza kapitału. Wzrastają koszty utrzymania inwestycji w porównaniu z jej dochodami.

Ryzyko płynności wiąże się z trudnością likwidacji inwestycji. W podejmowaniu decyzji inwestycyjnych bardzo istotnym elementem dla inwestora jest możliwość wycofania zainwestowanych środków.

---

<sup>17</sup> E. Kucharska-Stasiak, op. cit., s. 204.

Wybierając inwestycje w nieruchomość, inwestor ponosi ryzyko na każdym etapie swojej działalności, czyli przy wyborze lokalizacji, rodzaju nieruchomości, przy określaniu warunków umowy z przyszłymi użytkownikami. Systematyczna analiza rynku jest konieczna przed podjęciem ważnych decyzji inwestycyjnych.

## 6. Zalety i wady inwestowania w nieruchomości

Dwie podstawowe formy inwestowania w nieruchomości, czyli bezpośrednia i pośrednia, posiadają zarówno zalety, jak i wady.

**Tabela 1.** Zalety i wady inwestycji w nieruchomości

<b>Inwestycje bezpośrednie</b>	
<b>Zalety</b>	<b>Wady</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• zabezpieczenie kapitału</li> <li>• ochrona przed inflacją</li> <li>• źródło dochodów</li> <li>• źródło korzyści na etapie rozliczeń z fiskusem</li> <li>• odmrożenie kapitału</li> <li>• elementy dywersyfikacji portfela</li> <li>• fizyczna „dotykliwość”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mała płynność</li> <li>• konieczność zarządzania</li> <li>• niepodzielność</li> <li>• wysoka kapitałochłonność</li> </ul>
<b>Inwestycje pośrednie</b>	
<b>Zalety</b>	<b>Wady</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• zmniejszona kapitałochłonność</li> <li>• wysoka płynność</li> <li>• podzielność</li> <li>• fachowe zarządzanie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brak kontroli nad nieruchomościami</li> <li>• wysoka korelacja z rynkiem</li> <li>• brak fizycznej „dotykliwości”</li> </ul>

Źródło: E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomości w gospodarce rynkowej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Zalety inwestowania w nieruchomości stanowią źródło korzyści dla inwestora. Pewna ich część jest niemierzalna, np. satysfakcja czy poczucie bezpieczeństwa. Część korzyści jest wymierna w sposób pośredni, np. w postaci „odmrożonych” środków finansowych. Korzyści te mogą być mierzone dochodami z nieruchomości, oszczędnościami w wysokości płaconego podatku dochodowego czy podatku od nieruchomości. Wielu inwestorów uważa, że nieruchomość chroni zainwestowany kapitał przed inflacją. Mało zużyte ekonomicznie nieruchomości zachowują wartość realną i wykazują jej wzrost, który wywołany jest gwałtownie zwiększającymi się kosztami budowy oraz wzrostem oprocentowania kredytu. Niektórzy ekonomiści uważają, że żaden z instrumentów finansowych tak dobrze nie chroni kapitału przed inflacją jak nieruchomości.

Stosowanie ulg podatkowych w wielu krajach wpływa na ożywienie rynku nieruchomości. Zaciągając np. kredyt hipoteczny, inwestor uzyskuje dodatkowe odliczenia od podatku. W Polsce bardzo motywująca okazała się ulga budowlana

wprowadzona w latach 1991–2004, która dotyczyła budowy budynku na wynajem, budowy własnego budynku lub lokalu mieszkalnego. Zaletą nieruchomości jako lokaty kapitału jest możliwość zaciągnięcia kredytu pod tzw. zabezpieczenie hipoteczne. Instrument hipoteki pozwala jej właścicielowi „odmrozić” zainwestowany wcześniej kapitał i przeznaczyć go na inne cele inwestycyjne. Oczywiście pod warunkiem, że inwestycja przynosi wyższy dochód niż koszt kredytu.

Inwestowanie w nieruchomość to również źródła dochodów, którymi są:

- roczne dochody z czynszów po opodatkowaniu,
- dochody pozaczynszowe, np. opłaty za parkingi, reklamy itp.
- zwrot kapitału po opodatkowaniu.

Badania wykazały, że w długich okresach na rozwiniętych rynkach kapitałowych dochodowość z nieruchomości jest relatywnie niższa niż dochodowość z akcji, ale wyższa niż dochodowość z obligacji, ponieważ w gospodarce inflacyjnej inwestycje o stałych dochodach (np. obligacje) są mniej atrakcyjne w porównaniu z tymi, z których można osiągnąć dochód.

Inwestowanie pośrednie stworzyło możliwości pokonania wad nieruchomości jako inwestycji bezpośredniej poprzez nabycie udziałów lub papierów wartościowych emitowanych przez podmioty inwestujące na rynku nieruchomości. Dzięki temu nie wymagają one wysokiego kapitału, są podzielne, cechuje je wysoka płynność i zarządzane są przez fachowców. Wadą może być jednak fakt, że inwestor nie ma kontroli nad nieruchomością i nie odczuwa satysfakcji z jej posiadania, a dochodowość inwestycji uzależniona jest od dochodowości akcji.

Każdy z inwestorów w zależności od przygotowania, znajomości rynku i predyspozycji, a także szczęścia inaczej wykorzystuje zalety tej samej nieruchomości, osiągając inny rozmiar korzyści. Natomiast ze względów subiektywnych (wiek) czy obiektywnych (stan rynku) inaczej odczuje wady inwestowania w nieruchomości. Ta sama nieruchomość dla każdego z uczestników rynku może posiadać inną wartość.

## Podsumowanie

Na dochodowość nieruchomości może wpływać kilka czynników, najważniejsze to: sposób jej wykorzystania, warunki gospodarowania oraz lokalizacja ekonomiczna. Na podstawie badań stwierdzono, że niższe stopy zwrotu występują na ogół w dużych miastach, gdzie więcej inwestorów chce zainwestować. Prowadzi to do większego wzrostu cen niż w mniejszych miastach.

Specjaliści zajmujący się rynkiem nieruchomości uważają, że inwestowanie na tym rynku to skomplikowany i stwarzający znaczne ryzyko problem badawczy. Oczywiście dynamicznie rozwijający się rynek nieruchomości w Polsce spowodował znaczne uaktywnienie metodyki badań opłacalności i ryzyka inwestowania. Rynek nieruchomości posiada specyficzne cechy wyróżniające go na tle innych rynków. Są to między innymi: lokalny charakter rynku, mała efektywność rynku,



duży interwencjonizm publiczny, mała elastyczność cenowa popytu i podaży. Na etapie badania i analizy rynku, określenia wartości czy ustalenia ceny cechy te mogą stanowić źródło trudności. Należy nadmienić, że znaczący wpływ na rynek nieruchomości mają długoterminowe zmiany zachodzące w gospodarce. Wpływają np. na wielkość i strukturę popytu na powierzchnię, zmianę roli lokalizacji, przyspieszenie procesu zużycia funkcjonalnego budynków, a w rezultacie wpływają na ryzyko inwestowania w nieruchomości. Nie ma jednego modelu funkcjonowania rynku nieruchomości, ponieważ jest on rynkiem niejednorodnym. Działa na nim: rynek użytkowników, deweloperów, aktywów finansowych i rynek gruntów. Każdy z nich charakteryzuje się inną specyfiką. Inwestowanie na rynku nieruchomości wymaga specjalistycznej wiedzy.

## Literatura

1. Gawron H., *Metody oceny opłacalności inwestycji na rynku nieruchomości*, WUE w Poznaniu, Poznań 2011.
2. Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomości a rynek*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000.
3. Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomości w gospodarce rynkowej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.
4. Siemińska E., *Inwestowanie na rynku nieruchomości*, Poltex, Warszawa 2011.
5. *Strategia inwestowania w nieruchomości*, red. K. Dziworska, T.G. Geurts, P. Lorens, Urbanista, Warszawa 2007.

## PROFITABILITY OF INVESTMENT ON REAL ESTATE MARKET

**Abstract:** *The aim of the article is to recognize and present the factors which influence real estate investment. Characteristics and classification of real estate are presented and a description is provided of the very nature of investment along with presentation of subjects operating on the real estate market. Advantages and disadvantages of real estate investments are analyzed and the sources of investment risk in this area are described.*



Część II

**PRAWO**



## OBOWIĄZYWANIE ZAKAZU *REFORMATIONIS IN PEIUS* W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU ZAŻALENIOWYM

„*Reformatio in peius*” jest jedną z konstrukcji podstawowych dla wszystkich procedur prawnych, nie tylko postępowania administracyjnego. Określenie to pochodzi z łaciny i na gruncie postępowania administracyjnego rozumiane jest jako możliwość dokonania przez organ wyższej instancji takiej zmiany rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, w wyniku której sytuacja prawna strony wnoszącej środek prawny ulega pogorszeniu. Przepis art. 139 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, iż organ odwoławczy nie może zmienić decyzji organu pierwszej instancji na niekorzyść strony wnoszącej odwołanie, chyba że decyzja ta rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Można powiedzieć, że przepis ten chroni prawa strony w postępowaniu, ponieważ – poza wyjątkowymi przypadkami – zakazuje pogorszenia sytuacji prawnej strony. Chroni ponadto interes prawny wszystkich stron postępowania, nie tylko tych, które złożyły odwołanie.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest zagadnienie obowiązywania zakazu *reformatio in peius* w postępowaniu uruchomionym wniesieniem zażalenia na postanowienie w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zakaz *reformatio in peius* ujmowany jest w nauce prawa administracyjnego jako – adresowane do organu drugiej instancji – prawne ograniczenie zmiany orzeczenia organu pierwszej instancji na niekorzyść strony wnoszącej zwyczajny środek prawny<sup>1</sup>. Obowiązywanie tej konstrukcji uzasadniane jest poprzez odwołanie do podstawowych zasad postępowania administracyjnego, takich jak ochrona zaufania strony do działań organu administracji publicznej<sup>2</sup>.

W świetle art. 139 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>3</sup> „organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny”. Cytowany przepis przewiduje zatem *expressis verbis* ochronę sytuacji prawnej strony, która wniosła odwołanie od decyzji. Powstaje zatem pytanie, czy oznacza to ograniczenie zakresu obowiązywania zakazu zmiany na niekorzyść jedynie do odwołania, czy też jego

---

<sup>1</sup> Por. A. Skóra, *Zakaz reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 67–68.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 67.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2000, nr 98, poz. 1071 ze zm., t. jedn.

„zasięgiem” należy objąć także inne zwyczajne środki prawne, w tym zażalenie na postanowienie.

Rozważania należy rozpocząć od analizy przepisów rozdziału 11 zatytułowanego „Zażalenie”. Nie ma wśród nich takiego, który byłby „odpowiednikiem” art. 139 k.p.a. w postępowaniu uruchomionym wniesieniem odwołania. *Prima facie* mogłoby to prowadzić do wniosku, że zamiarem ustawodawcy było wyłączenie obowiązywania zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu zażaleniowym. Wydaje się jednak, że wniosek taki byłby przedwczesny z uwagi na dyspozycję art. 144 k.p.a. Przepis ten zawiera bowiem ogólne odesłanie nakazujące w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 11 stosować odpowiednio przepisy dotyczące odwołań. W nauce postępowania administracyjnego podkreśla się, iż „odpowiednie” stosowanie tych przepisów powinno być dokonywane z uwzględnieniem cech charakterystycznych zażalenia i postępowania zażaleniowego<sup>4</sup>. „Odpowiednie” stosowanie przepisu art. 139 k.p.a. polega na stosowaniu go ze „zmianami”, gdyż wymaga – dla zastosowania w postępowaniu zażaleniowym – odpowiedniej modyfikacji ze względu na zakres podmiotowy i odmienny przedmiot postępowania zażaleniowego<sup>5</sup>.

Modyfikacja dotycząca zakresu podmiotowego przepisu art. 139 k.p.a. nakazuje uwzględnienie wielu kręgu uczestników postępowania, którzy mogą być adresatami postanowienia, a których sytuacja mogłaby potencjalnie ulec pogorszeniu w postępowaniu zażaleniowym. Stwierdzić zatem należy, że zakaz zmiany postanowienia na „niekorzyść” nie odnosi się tylko do strony, lecz także do innych podmiotów – w zależności od rodzaju zaskarżalnego postanowienia – będących adresatami postanowienia organu drugiej instancji.

Najważniejsza jednak różnica w stosowaniu przepisu art. 139 k.p.a. w związku z art. 144 k.p.a. w postępowaniu zażaleniowym wynika z odmiennego przedmiotu postępowania zażaleniowego, tj. kwestii proceduralnej, której zmiana może być uznana za – potencjalnie – „niekorzystną”. Konsekwencją odmiennego przedmiotu postępowania jest przede wszystkim inne rozumienie pojęcia „niekorzyści”, jaką może odnieść podmiot wnoszący zażalenie. Zgodzić należy się z poglądem Jana Zimmermanna, wedle którego w postępowaniu zażaleniowym „niekorzyść” powinna być rozumiana w sensie procesowym, nie zaś w materialnoprawnym, jak w postępowaniu odwoławczym<sup>6</sup>.

„Odpowiednie” stosowanie przepisu art. 139 k.p.a. w postępowaniu zażaleniowym oznacza więc stosowanie go „ze zmianami”, wynikającymi z: 1) konieczności procesowego rozumienia pojęcia „niekorzyści”, jaką może odnieść żalący się podmiot, 2) uwzględnienia szerszego kręgu podmiotów, które będą adresatami postanowienia organu rozpatrującego zażalenie.

<sup>4</sup> A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, passim.

<sup>5</sup> J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, [w:] *Księga pamiątkowa Prof. Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 357.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Przyjęcie tezy o możliwości „odpowiedniego”, tj. ze „zmianami”, stosowania art. 139 k.p.a. w postępowaniu zażaleniowym powoduje konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie rodzaje postanowień mogą być dla żalącego się podmiotu mniej korzystne niż postanowienia organu pierwszej instancji.

„Niekorzyść” odwołującej się strony ustala się poprzez porównanie treści decyzji organu pierwszej instancji z treścią projektowanej decyzji organu drugiej instancji<sup>7</sup>. Ponieważ o zmianie na niekorzyść można mówić wówczas, gdy organ administracji publicznej orzeka reformacyjnie, dokonując przekształcenia w treści zakwestionowanego orzeczenia, z tego powodu należałoby *a limine* wyeliminować z kręgu dalszych rozważań te przypadki, w których organ drugiej instancji wydaje postanowienia rozstrzygające o losach postępowania<sup>8</sup>. Do postanowień rozstrzygających o losach postępowania zaliczyć można przede wszystkim postanowienia: 1) o uchyleniu postanowienia w całości lub w części bez orzekania na nowo co do istoty tej kwestii proceduralnej – art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z art. 144 k.p.a.<sup>9</sup>, 2) o uchyleniu postanowienia oraz umorzeniu postępowania przed organem pierwszej instancji (np. gdy nałożono grzywnę na osobę, która nie była wezwana do stawienia się przed organem administracji) – art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z art. 144 k.p.a.<sup>10</sup>, 3) o uchyleniu postanowienia organu pierwszej instancji wraz z przekazaniem danej kwestii proceduralnej organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania – art. 138 § 2 k.p.a. w związku z art. 144 k.p.a. Należy raczej wykluczyć sytuacje, w których istnieją podstawy do zmiany zaskarżonego postanowienia, a przepisy przewidywać będą wydanie postanowienia na blankiecie urzędowym (art. 138 § 4 w związku z art. 144 k.p.a.). Zasadniczo przykładem postanowienia wydawanego na urzędowym blankiecie może być jedynie postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (RP) o nadaniu obywatelstwa polskiego (art. 25 ust. 1 Ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim<sup>11</sup>), o wyrażeniu przez Prezydenta RP zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub o odmowie wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (art. 51 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim), lecz w tym przypadku na jego postanowienia nie służy zażalenie<sup>12</sup>.

Możliwość dokonania „zmiany na niekorzyść” w postępowaniu zażaleniowym będzie zatem aktualna jedynie w sytuacji wydania przez organ drugiej instancji postanowienia, w którym uchyla on zakwestionowane postanowienie w całości lub

---

<sup>7</sup> A. Skóra, *Reformatio*..., s. 156.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 612.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. 2012, poz. 161.

<sup>12</sup> Zgodnie z treścią przepisu art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim w sprawach o nadanie obywatelstwa polskiego i wyrażeniu zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 28 ust. 5 i art. 53, przepisów k.p.a. oraz przepisów Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

w części i w tym zakresie orzeka co do istoty kwestii proceduralnej (art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* w związku z art. 144 k.p.a.)<sup>13</sup>.

Odpowiedź na pytanie, kiedy treść zaskarżonego postanowienia będzie potencjalnie wiązała się z możliwością jej zmiany w drugiej instancji, jest zagadnieniem niezwykle trudnym. Należy zgodzić się z poglądem Grzegorza Łaszczyca, wedle którego zakaz *reformationis in peius* staje się bezprzedmiotowy w sytuacji, gdy zakwestionowane – przez składającego zażalenie – postanowienie będzie miało charakter negatywny (inaczej odmowny)<sup>14</sup>. Postanowienia negatywne (odmowne) to akty niezaspokajające żądań stron lub innych uczestników postępowania. Do postanowień o charakterze negatywnym (odmownym) zaliczyć można następujące – przewidziane przez k.p.a. – postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym:

- o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a § 2 k.p.a.),
- o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony w sprawie dotyczącej innej osoby (art. 31 § 2 k.p.a.),
- o odmowie przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej (art. 59 § 1 zd. 2 k.p.a.),
- o odmowie udostępnienia akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów (art. 74 § 2 k.p.a.),
- o odmowie zwolnienia od kary grzywny (art. 88 § 2 k.p.a.),
- o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania (art. 101 § 3 k.p.a.),
- o odmowie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2 k.p.a.),
- o odmowie sprostowania błędów pisarskich i rachunkowych (art. 113 § 3 w związku z art. 113 § 1 k.p.a.),
- o odmowie wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji (postanowienia) (art. 113 § 3 w związku z art. 113 § 2 k.p.a.),
- o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 i § 4 k.p.a.),
- o odmowie wstrzymania wykonania decyzji, w stosunku do której okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo jej uchylecia w wyniku wznowienia postępowania (art. 152 § 2 k.p.a.),
- o odmowie wstrzymania wykonania decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 (art. 159 § 2 k.p.a.),
- o odmowie zatwierdzenia ugody (art. 119 § 1 k.p.a.).

Treść powyższych postanowień ma charakter negatywny w stosunku do żądania kierowanego przez stronę lub innego uczestnika postępowania do organu administracji publicznej. W takich przypadkach organ rozpatrujący zażalenie nie może już więc pogorszyć sytuacji prawnej żalącego się<sup>15</sup>. Może co najwyżej utrzymać w mocy, zakwestionowane przez składającego zażalenie, rozstrzygnięcie kwestii

<sup>13</sup> A. Skóra, *Reformatio...*, tam także literatura.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 236.

<sup>15</sup> G. Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 236.



proceduralnej. Z omawianą kategorią postanowień nie można więc łączyć zagadnienia dopuszczalności lub niedopuszczalności zastosowania zakazu *reformationis in peius*, gdyż nie istnieje prawna możliwość pogorszenia sytuacji podmiotu wnoszącego zażalenie.

Jednakże sama „eliminacja” postanowień o charakterze negatywnym nie pozwala na stwierdzenie, iż pozostała grupa postanowień – wydanych w postępowaniu administracyjnym – „zdolność” taką posiada. Do tych „pozostałych” postanowień zaliczymy między innymi:

- postanowienie o zwrocie podania wnoszącemu (art. 65 § 3 zd. 2 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji (art. 113 § 3 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do treści postanowienia (art. 113 § 3 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie sprostowania oczywistych omyłek w decyzji (art. 113 § 3 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie sprostowania oczywistych omyłek w postanowieniu (art. 113 § 3 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a.),
- postanowienie o zawieszeniu postępowania (art. 101 § 3 k.p.a.),
- postanowienie o ukaraniu grzywną za niestawiennictwo bez uzasadnionej przyczyny w charakterze świadka lub biegłego mimo prawidłowego wezwania albo za bezzasadną odmowę złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej (art. 88 § 1 k.p.a.),
- postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy (art. 96 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie kosztów postępowania (art. 264 § 2 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2 k.p.a.),
- postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji, w stosunku do której okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo jej uchylecia w wyniku wznowienia postępowania (art. 152 k.p.a.),
- postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 (art. 159 § 2 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska, wyrażenia opinii lub zgody przez inny organ (art. 106 § 5 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie zatwierdzenia ugody (art. 119 § 1 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie zwrotu podania wskutek nieuiszczenia przez stronę opłat i kosztów postępowania (art. 261 § 3 k.p.a.).

Z uwagi na niejednorodność rozstrzyganych kwestii proceduralnych nie jest możliwe sformułowanie w stosunku do tej grupy postanowień ogólnej reguły pozwalającej przyjąć, które z nich są „zdolne” do wywołania „niekorzystnej” zmiany w sytuacji podmiotu wnoszącego zażalenie. Wymienione postanowienia są bowiem tak różne, jak różne są kwestie, które rozstrzygają w toku postępowania. Konieczne jest zatem przeprowadzenie indywidualnej analizy każdego postanowienia

– wydanego w postępowaniu zażaleniowym – w celu stwierdzenia, czy jego treść może być dla załającego się mniej „korzystna” niż treść postanowienia pierwszej instancji.

Przed wszystkim należy wyeliminować te akty, w których nie dochodzi do zmiany treści, tj. przekształcenia w rozstrzygnięciu (inaczej osnowie) postanowienia. Do postanowień takich należy zaliczyć postanowienie w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji (art. 113 § 3 k.p.a.) oraz postanowienie w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do treści postanowienia (art. 113 § 3 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a.). Kwestia procesowa, jaką rozstrzyga organ rozpatrujący zażalenie na powyższe postanowienia, polega na wyjaśnieniu, czy też wytłumaczeniu treści decyzji (lub postanowienia). Uwagi dotyczące tych postanowień będą również aktualne w odniesieniu do kwestii procesowych związanych ze sprostowaniem oczywistych omyłek w decyzji (postanowienie w sprawie sprostowania oczywistych omyłek w decyzji – art. 113 § 3 k.p.a.) oraz ze sprostowaniem oczywistych omyłek w postanowieniu (postanowienie w sprawie sprostowania oczywistych omyłek w postanowieniu – art. 113 § 3 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a.). We wskazanych przypadkach organ administracji publicznej jedynie „poprawia” oczywiste omyłki w treści decyzji lub postanowienia. Stwierdzić także należy, że takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Już w wyroku z dnia 26 marca 1993 r., I SA 1429/92, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) stwierdził, iż „sprostowanie oczywistej omyłki nie powoduje zmiany lub uzupełnienia treści decyzji [...]. Poprawienie błędnie wpisanego roku w dacie decyzji nie powoduje zmiany treści rozstrzygnięcia dokonanego tą decyzją”<sup>16</sup>.

Wykluczona wydaje się także możliwość stosowania przepisu art. 139 k.p.a. w związku z art. 144 k.p.a. wobec postanowienia o zawieszeniu postępowania administracyjnego (art. 101 § 3 k.p.a.) oraz postanowienia o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania (art. 101 § 3 k.p.a.). Treść tych postanowień sprowadza się bowiem do orzeczenia o „losach” postępowania, tj. rozstrzygnięcia o czasowym zatrzymaniu (lub niezatrzymaniu) jego biegu. Trudno zatem przypisać mu „zdolność” do „pogorszenia” sytuacji podmiotu, będącego adresatem zaskarżonego postanowienia.

Aktami rozstrzygającymi o losach postępowania będą także dwa inne postanowienia, tj. postanowienie o zwrocie podania wnoszącemu (art. 65 § 3 zd. 2 k.p.a.) oraz postanowienie w sprawie zwrotu podania wskutek nieuiszczenia przez stronę opłat i kosztów postępowania (art. 261 § 3 k.p.a.). Zwrot podania oznacza, że organ administracji publicznej nie znalazł co najmniej jednej przesłanki do uruchomienia biegu postępowania administracyjnego. W pierwszym ze wskazanych postanowień chodzi o brak zasadniczej dla uruchomienia toku postępowania materialnoprawnej przesłanki właściwości jakiegokolwiek organu administracji publicznej do rozpatrzenia sprawy (art. 65 § 3 zd. 2 k.p.a.), zaś w drugim – brak jest przesłanki formalnej, warunkującej uruchomienie postępowania administracyjnego w tych przypadkach, gdy jego prowadzenie uzależnione jest od uiszczenia przez stronę określonych

<sup>16</sup>Wyrok NSA z dnia 26 marca 1993 r., I SA 1429/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 39, s. 136.

w przepisach szczególnych opłat lub poniesienia przez nią określonych kosztów (art. 261 § 3 k.p.a.). Podobnie zatem jak w przypadku postanowienia o zawieszeniu postępowania oraz postanowienia o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania, trudno powyższym rodzajom postanowień przypisać mu „zdolność” do „pogorszenia” sytuacji prawnej adresata zaskarżonego postanowienia, skoro rozstrzygają jedynie o „losach” złożonego podania.

Postanowieniem, z którym wiąże się pewne wątpliwości co do jego „zdolności” pogorszenia sytuacji prawnej podmiotu wnoszącego zażalenie, jest postanowienie w sprawie zatwierdzenia ugody (art. 119 § 1 k.p.a.). Jego specyfika wynika przede wszystkim stąd, iż zgodnie z przepisem art. 121 k.p.a. zatwierdzona tym postanowieniem ugoda wywołuje takie same skutki prawne jak decyzja, a w sprawach nieuregulowanych w rozdziale o ugodzie do postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia (lub odmowy zatwierdzenia) stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji (art. 122 k.p.a.). W tym miejscu należy ograniczyć się jedynie do analizy postanowienia w sprawie zatwierdzenia ugody. Problem sprowadza się do pytania, czy organ rozpatrujący zażalenie na postanowienie w sprawie zatwierdzenia ugody jest „zdolny” do orzeczenia *in peius*. Udzielenie odpowiedzi utrudnia przede wszystkim to, iż analizowanemu postanowieniu przypisuje się często nie tylko procesowy charakter (tj. „czysty” akt „kontroli” przesłanek zawarcia ugody), lecz uznaje się, że jest on odrębną czynnością wobec samej ugody, za pomocą której organ realizuje swoją kompetencję do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w sytuacji, gdy nie wydaje decyzji<sup>17</sup>. W tej sytuacji organ rozpatrujący zażalenie – odmawiając zatwierdzenia ugody – pośrednio wpływa na ukształtowanie materialnoprawnej sytuacji stron zawierających ugode. Jednakże przyjęcie założenia, iż „niekorzyść” musi mieć charakter rzeczywisty (realny), tj. że należy ją wiązać tylko z danym, zakładanym orzeczeniem organu drugiej instancji, nie zaś z dalszymi, ewentualnie przewidywanymi skutkami tego orzeczenia, jego wpływem na inne działania organów administracji publicznej, pozwala stwierdzić, iż organ rozpatrujący zażalenie na postanowienie w sprawie zatwierdzenia ugody nie może „pogorszyć” sytuacji prawnej podmiotu wnoszącego zażalenie.

Istnieje grupa postanowień wydawanych przez organ drugiej instancji, przy rozpatrywaniu których *reformatio in peius* może mieć zastosowanie. Zaliczyć do niej należy postanowienie o ukaraniu grzywną za niestawiennictwo bez uzasadnionej przyczyny w charakterze świadka lub biegłego mimo prawidłowego wezwania albo za bezzasadną odmowę złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin lub udziału w innej czynności urzędowej (art. 88 § 1 k.p.a.) oraz postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy (art. 96 k.p.a.). W piśmiennictwie zauważa się, że postanowienia te nie wpływają na warstwę procesową sprawy administracyjnej, a wniesione w stosunku do nich zażalenia odnoszą się wyłącznie do rozstrzyganych przez nie kwestii proceduralnych<sup>18</sup>. Wydaje się, iż w przypadku orzeczenia przez organ pierwszej instancji grzywny w wysokości poniżej górnej granicy przewidzianej w k.p.a. (50 zł lub

<sup>17</sup> Taki charakter przypisuje temu postanowieniu, m.in. J. Zimmermann, *Zakaz...*, s. 357.

<sup>18</sup> J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 105.

200 zł w art. 88 § 1 k.p.a. oraz 100 zł w art. 96 k.p.a.) organ rozpatrujący zażalenie na postanowienie będzie związany zakazem *reformationis in peius*. Wyjątkowo – w sytuacji, gdy postanowienie organu pierwszej instancji „rażąco narusza prawo” lub „rażąco narusza interes społeczny” – organ ten będzie mógł zastosować *reformationis in peius* i orzec grzywnę w wyższej kwocie niż ustalona w postanowieniu organu pierwszej instancji<sup>19</sup>.

Możliwość pogorszenia sytuacji prawnej strony może także nastąpić w przypadku orzekania przez organ drugiej instancji o kosztach postępowania (art. 264 § 2 k.p.a.). Stanie się tak w wyjątkowych raczej w praktyce administracyjnej przypadkach, tj. w sytuacji, gdy postanowienie „rażąco” narusza prawo lub „rażąco” narusza interes społeczny. Wówczas organ zażaleniowy może ustalić koszty postępowania w sposób mniej korzystny co do ich wysokości, terminu i sposobu uiszczenia, niż uczynił to organ pierwszej instancji<sup>20</sup>.

Interesująco przedstawia się także kwestia zagadnienia zastosowania zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu uruchomionym wniesieniem zażalenia na postanowienie w sprawie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2 k.p.a.). Istotą kwestii procesowej polegającej na nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest „przyśpieszenie” wykonania obowiązku lub – wyjątkowo – uprawnienia ustalonego w decyzji organu pierwszej instancji. *Prima facie* można byłoby zatem stwierdzić, iż również z tym postanowieniem nie wiąże się możliwość dokonania *reformationis in peius*. Wniosek taki byłby jednak nieuzasadniony. W sytuacji bowiem, gdy organ rozpatruje zażalenie na postanowienie nadające rygor natychmiastowej wykonalności części rozstrzygnięcia zawartego w decyzji, zgodnie z art. 139 k.p.a. w związku z art. 144 k.p.a. nie będzie mógł orzec na „niekorzyść” strony poprzez nadanie rygoru całości rozstrzygnięcia<sup>21</sup>.

W związku z niniejszymi rozważaniami nie sposób pominąć kwestii procesowych – rozstrzyganych w postanowieniu o wstrzymaniu wykonania decyzji, w stosunku do której okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo jej uchylenia w wyniku wznowienia postępowania (art. 152 § 2 k.p.a.) oraz w postanowieniu o wstrzymaniu wykonania decyzji, w stosunku do której zachodzi prawdopodobieństwo, że jest dotknięta jedną z wad uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji (art. 159 § 2 k.p.a.). Powyższe kwestie charakteryzują się tym, iż rozstrzygnięcie organu administracji publicznej „wstrzymuje” na pewien czas wykonanie obowiązku lub – wyjątkowo – uprawnienia) ustalonego w decyzji. Grzegorz Łaszczycza słusznie zauważa, iż „zakaz może być aktualny, gdy organ pierwszej instancji wstrzymał wykonanie niektórych tylko rozstrzygnięć zawartych w decyzji”<sup>22</sup>.

Zastanowić się także należy, czy przepis art. 139 k.p.a. znajdzie zastosowanie w odniesieniu do postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska, wyrażenia opinii

<sup>19</sup> Por. G. Łaszczycza, *Zażalenie...*, s. 237.

<sup>20</sup> Por. *ibidem*, s. 238.

<sup>21</sup> Por. *ibidem*.

<sup>22</sup> Por. *ibidem*.

lub zgody przez inny organ (art. 106 § 5 k.p.a.). W literaturze wskazuje się na szczególnie charakter tego postanowienia, a zwłaszcza na skutki, jakie ono wywołuje<sup>23</sup>. Możliwość zastosowania przepisu art. 139 k.p.a. w stosunku do powyższego postanowienia stanie się aktualna wówczas, gdy zakwestionowane postanowienie ma w części charakter negatywny, tj. brak zgody organu na całość proponowanego rozstrzygnięcia lub opinia jest negatywna w części, w pozostałym zakresie zaś – ma charakter pozytywny. Zakaz *reformationis in peius* „zabrania” wówczas wyrażenia przez organ stanowiska negatywnego w całej sprawie.

Inną ważną kwestią jest określenie kręgu podmiotów, w stosunku, które chroni zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu zażaleniowym. Krąg tych podmiotów jest szerszy niż w przypadku wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej („ochrona” dotyczy tam tylko strony lub stron postępowania). Zakresem ochrony zakazu *reformationis in peius* z pewnością należy w postępowaniu uruchomionym wniesieniem zażalenia na postanowienie o ukaraniu grzywną (art. 88 § 1 k.p.a.) objąć świadka, biegłego oraz osobę odmawiającą udziału w innej czynności urzędowej niż wymienione w art. 88 § 1 k.p.a. W postępowaniu uruchomionym wniesieniem zażalenia na postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się podczas rozprawy zakaz *reformationis in peius* chroni strony, świadków, biegłych i inne osoby uczestniczące w rozprawie (art. 96 k.p.a.), stronę postępowania, ewentualnie inne osoby uczestniczące w postępowaniu – art. 264 § 2 k.p.a. Natomiast wyłącznie stronę (lub strony postępowania) zakaz chronić będzie w postępowaniu uruchomionym wniesieniem zażalenia na postanowienie o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2 k.p.a.), na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji, gdy okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo jej uchylecia w wyniku wznowienia postępowania (art. 152 k.p.a.), na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. (art. 159 § 2 k.p.a.) oraz na postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający w wydaniu decyzji (art. 106 § 5 k.p.a.).

Ważną kwestią jest także określenie pojęcia „niekorzyści” podmiotu, będącego adresatem postanowienia organu drugiej instancji. „Niekorzyść” – inaczej niż w przypadku odwołania od decyzji – nie oznacza uszczerbku w materialnoprawnej sytuacji podmiotu wnoszącego zażalenie. Należy przyjąć, że pojęcie „niekorzyści” żalącego się odnosi się przede wszystkim do rozstrzygnięcia jako zasadniczego elementu postanowienia, ewentualnie do terminu, jako dodatkowego elementu postanowienia (art. 107 § 2 k.p.a.). Wydanie postanowienia na „niekorzyść” wnoszącego zażalenie oznacza zatem podjęcie rozstrzygnięcia mniej korzystnego dla żalącego się niż rozstrzygnięcie zawarte w zakwestionowanym postanowieniu organu pierwszej instancji, a także określenie terminu realizacji obowiązku (zawartego w postanowieniu) w sposób mniej korzystny dla adresata, niż uczyniono to w postanowieniu organu pierwszej instancji.

<sup>23</sup> M. Dyl [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 550, passim.

Podsumowując, można stwierdzić, że wydanie przez organ rozpatrujący zażalenie postanowienia mniej korzystnego dla żalącego się podmiotu wiąże się z postanowieniami organu drugiej instancji wydawanymi na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 144 k.p.a. Zastosowanie zakazu *reformationis in peius* staje się aktualne jedynie w tych przypadkach, gdy treść zaskarżalnego postanowienia umożliwia dokonanie zmiany w jego rozstrzygnięciu, ewentualnie w zakresie terminu jako dodatkowego elementu decyzji. Dla ustalenia, jakie rodzaje postanowień zdolne są do „pogorszenia” sytuacji podmiotu, będącego adresatem postanowienia organu drugiej instancji, decydujące znaczenie mają:

- charakter zakwestionowanego postanowienia, tj. negatywny lub pozytywny,
- wskazanie czy z kwestią proceduralną, będącą przedmiotem danego postanowienia, wiąże się możliwość dokonania przez organ administracji publicznej przekształcenia treści rozstrzygnięcia zawartego w zakwestionowanym postanowieniu – w kierunku „na korzyść” lub „na niekorzyść” podmiotu.

Jak ustalono, zakaz *reformationis in peius* nie ma zastosowania wobec postanowień o charakterze odmownym, gdyż treść tych postanowień ma charakter negatywny w stosunku do żądania kierowanego przez stronę lub innego uczestnika postępowania do organu administracji publicznej. Pogorszenia sytuacji adresata postanowienia wydanego w postępowaniu zażaleniowym wiąże się z możliwością merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii proceduralnych, a ściślej – dokonania przekształcenia w ich treści. Do postanowień, w stosunku do których możliwe jest dokonanie *reformationis in peius*, należy zatem zaliczyć:

- postanowienie o ukaraniu grzywną za niestawiennictwo bez uzasadnionej przyczyny w charakterze świadka lub biegłego mimo prawidłowego wezwania albo za bezzasadną odmowę złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin lub udziału w innej czynności urzędowej (art. 88 § 1 k.p.a.),
- postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy (art. 96 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie kosztów postępowania (art. 264 § 2 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2 k.p.a.),
- postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji, w stosunku do której okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo jej uchylecia w wyniku wznowienia postępowania (art. 152 § 2 k.p.a.),
- postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji, w stosunku do której zachodzi prawdopodobieństwo, że jest dotknięta jedną z wad uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji (art. 159 § 2 k.p.a.),
- postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska, wyrażenia opinii lub zgody przez inny organ (art. 106 § 5 k.p.a.).

## Literatura

1. Adamiak B. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2004.
2. Dyl. M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011.
3. Łaszczycza G., *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000.
4. Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002.
5. Skóra A., *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo” 2002, nr 6.
6. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. 2012, poz. 161.
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2000, Nr 98, poz. 1071, ze zm.
8. Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 1993 r., I S.A. 1429/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 39, s. 136.
9. Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
10. Zimmermann J., *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, [w:] *Księga pamiątkowa Prof. Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.

## REFORMATIONIS IN PEIUS AMONG ADMINISTRATIVE PROCEDURES

**Abstract:** *Reformatio in peius is among the elementary issues of all procedures, not only administrative one. Reformatio in peius is a Latin term and in administrative procedure is understood as the possibility of executing by an appeal organ such a change, in the decision issued by an organ of the first instance, in consequence of which, the legal situation of a given party becomes less favourable than it was in the case of the original decision issued by the organ of first instance. Article 139 of the Polish Administrative Procedure Act (APA – 6/14 1960) states that “organ of the second instance can not issue a decision which is disadvantageous to an appealing party, unless the appealed decision is in »flagrant conflict with the law« or is »a flagrant violation of public interest«”. One can say that article 139 of the APA protects the rights of the party in a procedure, because under exceptional circumstances, it permit the worsening of party’s situation. It protects the interests of all parties concerned, and not just the ones which moved for the appeal.*





## BEZCZYNNOŚĆ A MILCZENIE ADMINISTRACJI. KILKA UWAG NA TLE OGÓLNYM

*Celem niniejszego opracowania jest przypomnienie stosunkowo często podejmowanego w piśmiennictwie zagadnienia bezczynności organu administracji i skonfrontowanie go z pojęciem milczenia organu. Choć instytucje te wydają się podobne, ponieważ w obu przypadkach organ administracji nie podejmuje działania (lub w przypadku bezczynności – może podejmować działania przewlekłe i nieefektywne, co jednak nie prowadzi do załatwienia sprawy), to jednak znacznie różnią się od siebie. W przypadku bezczynności organu jako zjawiska zdecydowanie negatywnego dla jednostki zostaną także omówione środki prawne służące ochronie interesu strony.*

### Wprowadzenie

Od dłuższego czasu w Polsce trwa dyskusja o planowanej nowelizacji ustawy Prawo budowlane<sup>1</sup>. Najbardziej znanym założeniem stał się postulat, by w niektórych przypadkach odejść od wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, a zastąpić je zgłoszeniem do starosty. Dodatkowo autorzy projektu zmieniającego ustawę proponują zamianę pozwolenia na użytkowanie po zakończeniu procesu inwestycyjnego na zgłoszenie do właściwego nadzoru budowlanego, co w przypadku braku sprzeciwu tego organu w terminie 21 dni oznaczałoby pozwolenie na użytkowanie obiektu<sup>2</sup>. Zarówno przeniesienie punktu ciężkości z wydania decyzji administracyjnej przez starostę czy nadzór budowlany na rzecz działalności nadzorczej w przypadku zgłoszenia mają uprościć procedurę przybliżającą inwestora do szybkiego załatwienia formalności związanych z wybudowaniem niewielkiego budynku, najczęściej własnego domu, i jego użytkowaniem. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie mechanizmu instytucji milczącej zgody organu administracji oraz skonfrontowanie go z pojęciem bezczynności organu administracji, z którym bywa mylony.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 2010, nr 243, poz. 1623 t. jedn. z późn. zm.).

<sup>2</sup> <http://prawo.rp.pl/arttykul/863718.html> [dostęp 14.03.2013].

## 1. Nieściśłość terminologiczna

Tematyka niniejszego opracowania była wielokrotnie przedmiotem rozważań zarówno w formie artykułów naukowych, jak i monografii<sup>3</sup>. Z tego powodu pierwszą kwestią, którą należy podjąć, jest stosowane nazewnictwo. Otóż w piśmiennictwie można spotkać się z co najmniej dwoma sytuacjami. Niektórzy traktują pojęcia bezczynności organu i milczenia organu zamiennie, inni natomiast prezentują pogląd, iż są to dwie zdecydowanie różne instytucje prawa odnoszące się do zupełnie innych sytuacji. Istnieje także koncepcja mówiąca, że milczenie organu jest jednym z rodzajów jego bezczynności<sup>4</sup>. Niemniej jednak należy wspomnieć, iż najbardziej popularnym podejściem do zagadnienia we wszelkich rozprawach naukowych ostatnich lat jest zdecydowanie rozróżnienie obu pojęć. Jako że autorka w pełni podziela ten pogląd, w celu lepszego uwypuklenia różnic między zakresami znaczeniowymi przedmiotowych pojęć, niniejszy artykuł zostanie podzielony na część dotyczącą bezczynności organu oraz na tę, która dotyczy milczącej zgody administracji.

## 2. Bezczynność organu

Pojęcie „bezczynny” oznacza „nic nierobiący”, niewypełniony pracą<sup>5</sup> i ma zdecydowanie negatywne konotacje. Tak jest w przypadku bezczynności organu administracji, który z różnych przyczyn nie wykonuje spoczywającego na nim obowiązku działania. Zgodnie z zasadą szybkości i prostoty postępowania wyrażoną w art. 12 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>6</sup> (dalej k.p.a.) organy administracji publicznej powinny działać wnikliwie i szybko, a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane **niezwłocznie**. Tak więc przytoczona zasada ogólna polskiego postępowania administracyjnego nakłada na organy obowiązek sprawnego działania. Dodatkowo k.p.a. wskazuje terminy do załatwiania spraw i wyraźnie stanowi, że organy są obowiązane załatwiać sprawy **bez zbędnej zwłoki**.

Aby można było powiedzieć, że organ dopuścił się bezczynności, muszą być spełnione dwie przesłanki: „niezałatwienie sprawy” i „w terminie”<sup>7</sup>. Niespełnienie pierwszej przesłanki, czyli niezałatwienie sprawy przez organ, oznacza, że organ

<sup>3</sup> Zob. np. M. Miłoś, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.

<sup>4</sup> P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 34–49.

<sup>5</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl [dostęp 14.03.2013].

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071 t. jedn. z późn. zm.).

<sup>7</sup> L. Klat-Wertelecka, *Bezczynność organu w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1999, nr 266, s. 150–151.

nie wykonuje swoich kompetencji. Sytuacja taka może przybrać dwa oblicza: albo mimo upływu terminu sprawa nie zostaje załatwiona, tj. nie zostaje podjęta decyzja, albo organ w ogóle nie podejmuje żadnych czynności w danej sprawie<sup>8</sup>. Druga przesłanka wydaje się dość klarowna, ponieważ art. 35 k.p.a. wyraźnie wskazuje możliwe różne terminy załatwienia spraw. I tak, jeżeli sprawa nie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, wówczas organ powinien załatwić ją niezwłocznie. Natomiast w przypadku, gdy konieczne jest np. zebranie dowodów nieznanymi temu organowi z urzędu, wówczas termin wynosi miesiąc, a przy sprawach skomplikowanych maksymalnie dwa miesiące. Może też być tak, że przepisy szczególne określają inne terminy niż te wyżej wymienione. Tak więc termin do załatwienia sprawy wydaje się zawsze jasno określony.

Warto w tym miejscu zastanowić się nad semantyką. Dotychczas była mowa o działaniu niezwłocznym, czyli takim bez zbędnej zwłoki. Pojęcie „zwłoka” wywodzi się z prawa cywilnego i oznacza niespełnienie przez dłużnika świadczenia w terminie<sup>9</sup>. Od zwłoki należy odróżnić opóźnienie, które również oznacza niespełnienie świadczenia w terminie, ale w sytuacji, gdy nie ma w tym winy dłużnika. W przypadku terminów do załatwienia sprawy wynikających z art. 35 i 36 k.p.a. używane jest przede wszystkim pojęcie zwłoki. Natomiast art. 36 § 2 k.p.a. używa pojęcia „zwłoka w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu”, co, biorąc pod uwagę powyższe rozróżnienie, wydaje się błędne<sup>10</sup>. Na kanwie tych rozważań należy zwrócić uwagę na fakt, iż z bezczytnością będziemy mieć do czynienia w przypadku, gdy organ dopuści się zwłoki (a zatem organ uchybi terminowi z powodu swojej winy), a nie w przypadku opóźnień wynikających z winy strony, uczestnika postępowania czy innego organu administracji, który na mocy przepisów szczególnych (np. art. 106 k.p.a.) musi zająć stanowisko w danym postępowaniu, a nie ustosunkowuje się do sprawy w stosownym czasie. A zatem zgodnie z art. 35 § 5 k.p.a. skoro do terminów do dokonania określonej czynności określonych przepisami nie wlicza się między innymi okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu, to należy rozumieć, iż wszelkie tego typu przewlekłości w postępowaniu nie będą uznawane za bezczytność organu. Warto też zwrócić uwagę na sytuację, gdy sprawa może być załatwiona, a mimo to organ czeka do końca upływu terminu. Wówczas, zdaniem niektórych autorów, mamy do czynienia ze zwłoką, natomiast zdaniem innych – zwłoka oznacza tylko i wyłącznie uchybienie terminowi, które już nastąpiło<sup>11</sup>.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną kwestię. Otóż art. 36 k.p.a. nakłada na organy obowiązek zawiadomienia stron w każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie wskazanym przez stosowne przepisy.

<sup>8</sup> T. Woś, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 62–63, cyt. za L. Klat-Werteleka, op. cit., s. 151.

<sup>9</sup> Art. 476 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

<sup>10</sup> W. Bochenek, *Bezczytność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 42.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 43.

Organ jest zobowiązany podać zarówno przyczyny zwłoki, jak i wskazać stronom nowy termin załatwienia sprawy. Co więcej, obowiązek ten ciąży na organie nie tylko wtedy, gdy organ dopuszcza się zwłoki – a więc działanie to wynika z winy samego organu, ale nawet wówczas, gdy to nie organ jest odpowiedzialny za cudzą zwłokę. Przedmiotowy przepis ma na celu przede wszystkim realizację zasad postępowania administracyjnego, w tym zasady pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) oraz zasady udzielania informacji, która nakłada na organ obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach mogących mieć wpływ na załatwienie ich sprawy (art. 9 k.p.a.). Oczywistym wydaje się fakt, iż w przypadku gdyby organ w związku z ciążącym na nim obowiązkiem wynikającym z art. 36 k.p.a. zawiadomił stronę o nowym terminie załatwienia sprawy, a następnie przekroczyłby ten termin, wówczas również mielibyśmy do czynienia z beczynnością tego organu administracji<sup>12</sup>.

Jeżeli jednak doszłoby do sytuacji, w której organ administracji mimo swoich kompetencji nie podjąłby żadnych działań w danym postępowaniu lub nie zakończyłby postępowania wydaniem decyzji administracyjnej przewlekając postępowanie wyłącznie ze swojej winy, wówczas takie zachowanie należy określić mianem beczynności, która będzie miała swoje konsekwencje. Beczynność organu narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego. Zasada praworządności (art. 6 k.p.a.), wspomniana wyżej zasada pogłębiania zaufania (art. 8 k.p.a.) czy też zasada szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) powinny być urzeczywistniane poprzez sprawne działanie organów administracji<sup>13</sup>. Każdy ma prawo do ochrony własnego interesu prawnego, a zatem do szybkiego, ale wnikliwego załatwienia własnej sprawy, w związku z czym brak działania po stronie organu naraża stronę na naruszenie jej prawa. Skoro zadaniem norm prawnych jest udzielanie ochrony wartościom, to przy założeniu, że pewność prawa jest wartością samą w sobie, musi być ona przestrzegana i chroniona. Pewność można rozpatrywać w znaczeniu przedmiotowym (obiektywnym, „pewność w prawie”), jako cechę państwowego ładu prawnego oraz w znaczeniu podmiotowym (subiektywnym, „pewność prawa”) jako walor dla każdej jednostki<sup>14</sup>. Można mówić o pewnych instytucjach prawa administracyjnego wówczas, gdy przepisy tego prawa będą zawierały gwarancje dla jednostek, że np. w razie zaistnienia instytucji beczynności organu administracji jednostka będzie wyposażona przez normy prawne w środki służące ochronie jej interesów. A zatem system prawa (w tym przypadku

<sup>12</sup> M. Karpiuk, *Beczynność organów administracji publicznej – zagadnienia procesowe*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2011, tom 21, nr 2, s. 319.

<sup>13</sup> Zob. np. G. Łaszczycza, *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 1, s. 51.

<sup>14</sup> P. Wszolek, *Beczynność i milczenie organów administracji publicznej a pewność sytuacji prawnej jednostki (na tle rozważań o pewności w materialnym prawie administracyjnym)*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 52–53.

administracyjnego) powinien być spójny, niesprzeczny, pozbawiony wad techniki legislacyjnej, w ten sposób gwarantując pewność swoich norm<sup>15</sup>.

Pewność prawa administracyjnego w przypadku bezczynności organu, a zatem jego zawinonego braku działania, objawia się w zagwarantowanych jednostce w art. 37 k.p.a. środkach ochrony jej interesów. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli organ nie załatwi sprawy w terminach przewidzianych przepisami prawa lub jeżeli organ prowadzi sprawę przewlekłe, wówczas stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu, wtedy strona może wezwać organ, który dopuścił się bezczynności do usunięcia naruszenia prawa. Jeżeli organ wyższego stopnia uzna zażalenie za zasadne, wówczas wyznaczy dodatkowy termin załatwienia sprawy i zarządzi wyjaśnienie przyczyn niezakończoności sprawy w pierwotnym terminie, ustali osoby winne zwłoki, a także w razie potrzeby ustali środki, które pomogą zapobiegać naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Dodatkowo organ stwierdzi, czy niezakończoności sprawy wiązało się z rażącem naruszeniem prawa, co w przypadku potwierdzenia tego zarzutu może stanowić podstawę roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 417 kodeksu cywilnego (dalej k.c.)<sup>16</sup>. Celem takiego zażalenia (które należy zdecydowanie odróżnić od zażaleń stanowiących środki zaskarżenia na postanowienia organu) jest zdyscyplinowanie organu do szybkiego załatwienia sprawy<sup>17</sup>. Co więcej, uznanie zażalenia skutkuje również tym, że pracownik organu, o którym mowa w art. 37 § 2 zd. 1, a zatem ten, który jest odpowiedzialny za niezakończoności sprawy w terminie, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności. Katalog środków ochrony jednostki przed bezczynnością organu administracji został wzbogacony przez art. 38 k.p.a., który dotyczy odpowiedzialności pracownika organu dopuszczającego się bezczynności. Jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił on sprawy lub nie dopełnił obowiązków – zarówno w postaci powiadomienia strony o niemożności załatwienia sprawy w pierwotnym terminie z podaniem nowego terminu i przyczyn zwłoki, jak i w postaci niezakończoności sprawy w owym dodatkowym, nowym terminie, wówczas podlega odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej czy też innej przewidzianej przepisami. Oczywiście istnieje też możliwość, że organ wyższego stopnia uzna przedmiotowe zażalenie za bezzasadne.

Na mocy nowelizacji k.p.a. w 2011 r. wszedł w życie nowy środek zaskarżenia, jakim jest zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania<sup>18</sup>. Ustawodawca nie

<sup>15</sup> Jak wiadomo prawo administracyjne jest specyficzną gałęzią prawa między innymi poprzez fakt braku części ogólnej, czy choćby ze względu na tematykę, która jest niezwykle podatna na wszelkie zmiany polityczne, gospodarcze lub społeczne. Stąd też ogromna przestrzeń zagadnień, które poddawane często szybkiej i niewolnej od błędów regulacji normatywnej, tworzą system prawa z pewnością niedoskonałego. Zob. szerzej: P. Wszolek, op. cit., s. 53 i następne.

<sup>16</sup> Art. 417 k.c. stanowi, iż Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

<sup>17</sup> J. Dobkowski, R. Suwaj, *Na marginesie problematyki zwalczania bezczynności organu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 154.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011, nr 6 poz. 18) weszła w życie 11 kwietnia 2011 r.

tylko nie określa, czym jest owa przewlekłość, ale pozostawia wiele wątpliwości co do innych kwestii, np. czym różni się przewlekłość od beczynności<sup>19</sup>. Można przyjąć, że różnica może polegać na tym, iż np. organ pozorował wiele czynności, przez co nie można było przypisać mu beczynności, a zatem nie istniała też możliwość złożenia zażalenia. W związku z czym wraz z nowym brzmieniem art. 37 § 1 k.p.a. strony postępowania zyskały nową możliwość zabezpieczenia swojego prawa do rzetelnego, a przy tym szybkiego załatwiania ich spraw w sytuacji, gdy organ działa nieefektywnie, podejmując czynności w dużych odstępach czasu<sup>20</sup>.

Strona poszkodowana brakiem działania organu bądź przewlekłym prowadzeniem przez niego postępowania ma jeszcze jeden środek ochrony swoich interesów, jakim jest możliwość uruchomienia postępowania sądowo-administracyjnego<sup>21</sup>. Wynika to wprost z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.)<sup>22</sup>, który stanowi, że sądy administracyjne orzekają między innymi w sprawach skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Zgodnie z art. 52 p.p.s.a. skargę taką można wnieść tylko po wyczerpaniu dostępnych środków zaskarżenia, co oznacza, że strona musi najpierw skorzystać z wymienionego w art. 37 § 1 zażalenia na niezłatwienie sprawy w terminie do organu wyższego stopnia lub – w przypadku braku takiego organu – wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Warto dodać, iż skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który zdaniem skarżącego dopuścił się beczynności lub zwłoki. Organ ma w terminie 30 dni przekazać do sądu skargę wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią (art. 54 p.p.s.a.). Sąd może zobowiązać skarżony organ do wydania aktu administracyjnego.

### 3. Milczenie organu

Milczenie organu administracji, zwane milczącą zgodą organu, również przejawia się brakiem działania organu, tyle że skutek owej beczynności jest dla jednostki pozytywny. Strona informuje organ o zamierzonym działaniu, wiedząc, że w danej konkretnej sytuacji wynikającej z przepisów prawa materialnego brak widocznej aktywności organu (np. w postaci wydania decyzji administracyjnej) załatwia jej sprawę. W przypadku omówionej już beczynności organu brak jego działania bądź też postępowanie prowadzone w sposób przewlekły nie prowadziły do załatwienia sprawy, natomiast gdy mowa o milczeniu organu domniemuje się, że mimo braku zewnętrznie objawionego działania organu administracji, podjął on

<sup>19</sup> Zob. szerzej: A. Korzeniowska-Polak, *Zażalenie na przewlekłość postępowania administracyjnego*, [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego...*, s. 127, passim.

<sup>20</sup> Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 6, s. 31.

<sup>21</sup> K. Klonowski, *Beczynność organu w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4, s. 29.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. 2012, nr 270, t. jedn. z późn. zm.).

postępowanie w danej sprawie, a jego efektem jest zgoda na zgłoszenie jednostki wyrażona w sposób milczący, a zatem bez informowania strony o tym. Należy jednak wspomnieć, iż organ administracji może stosować milczącą zgodę tylko wówczas, gdy przepisy prawa materialnego wyraźnie wskazują na taką możliwość. W przeciwnym razie brak odpowiedzi organu na wniosek strony będzie oznaczał jego bezczynność, czyli naruszenie interesu strony.

W tym miejscu należy wskazać, że brak widocznego działania organu nie oznacza braku działania w ogóle. Sensem instytucji milczenia jest bowiem skrócenie procedury w zakresie samego wydania decyzji i doręczanie jej stronie. Natomiast nie zwalnia to organu z obowiązku rozpatrzenia sprawy i zajęcia stanowiska. Dopiero po podjęciu takich czynności organ decyduje, czy wyraża zgodę (czyli milcząco akceptuje zgłoszenie jednostki), czy też przeciwstawia się treści zgłoszenia i odmawia w formie decyzji. O ile w przypadku, gdy organ nie akceptuje zgłoszenia jednostki i zamiast milczącej zgody wydaje decyzję odmowną, mamy wprost do czynienia ze zjawiskiem stosowania prawa, o tyle status milczącej zgody organu może wydawać się niejasny. Istnieje pogląd W. Dawidowicza dzielący normy prawa administracyjnego na dwie grupy: na normy, które kształtują sytuację jednostki z mocy prawa, oraz na takie, które, aby ukształtować tę sytuację, wymagają ich skonkretyzowania przez organ administracji w procesie stosowania prawa. Zdaniem niektórych instytucję milczenia organu należy umiejscowić w pierwszej grupie norm<sup>23</sup>, a zdaniem innych w drugiej<sup>24</sup>. Autorka przychyliła się do pierwszej koncepcji, ponieważ faktyczne milczenie administracji, czyli brak sprzeciwu w prawem przewidzianym terminie, oznacza wyrażenie zgody, a zgoda ta następuje *ex lege*, a nie w drodze konkretyzacji norm przez dany organ. Stanowi to zdecydowane uproszczenie postępowania. Warto wspomnieć jednak, że przeciwnicy milczącej zgody administracji podnoszą, iż wadą tej instytucji jest niepewność, czy brak odpowiedzi organu oznacza jego faktyczną zgodę, czy też jest dowodem braku jego działania, czyli bezczynności.

## Zakończenie

Celem niniejszego opracowania było pokazanie dwóch różnych, choć często utożsamianych ze sobą, instytucji prawa administracyjnego. Mimo iż zarówno bezczynność organu, jak i milczenie organu mają podobny charakter, w obu przypadkach bowiem mamy do czynienia z brakiem działania organu, to jednak mają one zupełnie inny charakter. Zjawisko bezczynności organu administracji mimo swojego zdecydowanie negatywnego charakteru stało się niestety na tyle popularne,

<sup>23</sup>T. Bąkowski, *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 107, *passim*.

<sup>24</sup>A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11, s. 32–33, *idem*, *O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia administracji raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 100 i następn.

że przepisy prawa administracyjnego, w tym przede wszystkim k.p.a. oraz ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wyposażyły jednostki w liczne środki prawne mające na celu ochronę interesów jednostek oraz niwelowanie z życia publicznego patologicznych zachowań urzędników polegających na celowym przewlekaniu postępowania bądź też w ogóle na braku podejmowania jakichkolwiek czynności. Zapewnione jednostkom zarówno prawo wniesienia zażalenia kierowanego do organu wyższego stopnia (lub w przypadku jego braku – wezwania do usunięcia naruszenia prawa), jak i skarga do sądu administracyjnego utrwalają poczucie bezpieczeństwa gwarantowanego przez ustawodawcę jego obywatelom. Co więcej, należy podkreślić, że wyżej wymienione zażalenie i skarga mogą dotyczyć zarówno bezczynności organu, jak i prowadzenia przez niego postępowania w sposób przewlekły. Tak więc jednostka ma po swojej stronie możliwość kontroli stopnia zaawansowania załatwienia swojej sprawy i, co najistotniejsze, ma też możliwość aktywnej reakcji na naruszania jej interesu przez, co szczególnie karygodne, organ administracji publicznej, a więc świadomego swej pozycji i znającego obowiązujące go normy prawne przeciwnika.

Milczenie organu administracji, choć jak już wspomniano, *prima facie* może wydawać się, że także cechuje się brakiem działania, to ma jednak kompletnie inny charakter. Przede wszystkim dotyczy sytuacji, gdy organ rozpatruje daną sprawę i świadomie decyduje, że wyraża zgodę w sposób milczący – a zatem z zewnątrz wygląda to na brak działania, podczas gdy *de facto*, po przeprowadzonym postępowaniu oznacza brak sprzeciwu co do treści zgłoszenia jednostki. Milczenie organu jest więc zjawiskiem jak najbardziej pozytywnym i prowadzącym do uproszczenia procedury administracyjnej, w związku z czym wielu jego zwolenników uważa, że możliwość jego stosowania powinna być częściej dopuszczana przez przepisy szczególne.

Biorąc pod uwagę powyższe, warto mieć na względzie rozróżnienie obu instytucji i mieć świadomość, kiedy należy reagować na brak decyzji administracyjnej w sprawie, a kiedy traktować jej brak w kategorii pozytywnego dla strony rozstrzygnięcia.

## Literatura

1. Bąkowski T., *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
2. Bochenek W., *Bezczynność a milczenie organu, administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12.
3. Dobkowski J., Suwaj R., *Na marginesie problematyki zwalczania bezczynności organu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012.
4. Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
5. <http://prawo.rp.pl/artukul/863718.html> [dostęp 14.03.2013].



6. Klat-Wertelecka L., *Bezczywność organu w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, 1999, nr 266.
7. Karpiuk M., *Bezczywność organów administracji publicznej – zagadnienia procesowe*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2011, tom 21, nr 2.
8. Klonowski K., *Bezczywność organu w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4.
9. Kmiecik Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 6.
10. Korzeniowska-Polak A., *Zażalenie na przewlekłość postępowania administracyjnego*, [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012.
11. Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11.
12. Kubiak A., *O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia administracji raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5.
13. Łaszczycza G., *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 1.
14. Miłosz M., *Bezczywność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
15. *Słownik języka polskiego PWN*, [www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl) [dostęp: 14.03.2013].
16. Woś T., *Postępowanie sądowno-administracyjne*, Warszawa 1996.
17. Wszolek P., *Bezczywność i milczenie organów administracji publicznej a pewność sytuacji prawnej jednostki (na tle rozważań o pewności w materialnym prawie administracyjnym)*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012.
18. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2010, nr 243, poz. 1623 t. jedn. z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071 t. jedn. z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. 2012 t. jedn. z późn. zm.).

## INACTIVITY AND SILENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES. GENERAL REMARKS

**Abstract:** *The aim of this article was to present two well-known but often confused concepts of inactivity and silence of public administration bodies. Both of them deal with the fact that a public administration body does not take any action. However if it should according to the law or its actions are objectively slow and inefficient, then it can be called inactivity and treated negatively. What is more a special type of complaint regarding inactivity can be made before a superior body or – if without success, then also before an administrative court. If a public administration body however has right not to answer to somebody’s application by giving this way its consent in a silent way, then it is positive and treated as simplification of the administrative procedure.*



## **OGRANICZENIE W ZAKRESIE ZAWIERANIA UMÓW NA CZAS OKREŚLONY A „MIĘKKIE” DOMNIEMANIE ISTNIENIA STOSUNKU PRACY (UWAGI NA MARGINESIE WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 14 CZERWCA 2012 R., I PK 222/11)**

*Od kilkunastu lat sądy borykają się problemem zastępowania umów o pracę umowami prawa cywilnego oraz zjawiskiem długotrwałego zatrudniania pracowników na podstawie umów terminowych. Zjawiska te, często występujące łącznie, osłabiają stabilność zatrudnienia oraz sprzyjają segmentacji rynku pracy. Niedostateczny stopień ochrony pracowników zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony przed rozwiązaniem umowy o pracę budzi wątpliwości co do właściwej implementacji Dyrektywy 99/70/WE i zachęca do rozważań nad możliwymi sposobami rozwiązania tych problemów na poziomie prawa europejskiego, krajowego oraz nad potrzebą modernizacji prawa pracy.*

### **Wprowadzenie**

Przepisy Kodeksu pracy (dalej k.p.), mające na celu ograniczenie zatrudnienia na podstawie umów terminowych (art. 25<sup>1</sup> k.p.) oraz zastępowania umów o pracę umowami prawa cywilnego (art. 22 §1<sup>1</sup> k.p.), weszły w życie w latach 90. XX w. Jednak problem ochrony trwałości stosunku pracy osób zatrudnionych na podstawie umów terminowych pozostaje w znacznym stopniu nierozwiązany. Świadczą o tym kolejne orzeczenia Sądu Najwyższego (dalej SN) wydawane w związku ze sprawami toczącymi się na tle tych przepisów: SN wielokrotnie rozstrzygał w podobnych sprawach, wątpliwości powstające na tle nawiązywania umów prawa cywilnego i umów terminowych, jak również powszechność tych zjawisk wskazują na istnienie ważkich problemów w prawie pracy. Doskonałą ilustrację trudności natury praktycznej, powstających w stosunkach zatrudnienia jest wyrok SN z dnia 14 czerwca 2012 r. (I PK 222/11, LEX nr 1222145).

Na wstępie zatem wypada przedstawić pokrótce stan faktyczny będący podstawą orzeczeń sądów niższych instancji oraz niektóre istotne, zdaniem autorki, elementy uzasadnienia orzeczenia. Sąd Najwyższy w orzeczeniu będącym przedmiotem tego opracowania nie rozstrzyga sprawy co do meritum, lecz uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu – Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych do ponownego rozpoznania.

## 1. Wyrok SN z 14 czerwca 2012 r.

Sąd Rejonowy ustalił, że powódka od 4 grudnia 2006 r. wykonywała u pozwanego pracę na podstawie sześciu kolejno po sobie następujących umów-zleceń zawieranych na okres jednego miesiąca. Jako miejsce wykonywania pracy wskazano siedzibę pozwanego, gdzie powódka korzystała z dokumentów niezbędnych do wykonywania przez nią pracy – sporządzania umów o najem i dzierżawę miejsc na targowiskach miejskich do 31 grudnia 2006 r. „Powódka wykonywała zleconą pracę na świetlicy, nie podpisywała codziennej listy obecności, nie miała zakresu czynności, nie było jej również na liście pracowników pozwanego do wynagrodzenia. Wynagrodzenie pobierała w kasie. Zawarte z powódką umowy-zlecenia zawierały klauzulę, iż powódka nie może powierzyć wykonywania zobowiązań wynikających z umowy osobom trzecim bez zgody pozwanego”<sup>1</sup>. Po zakończeniu kilku następujących po sobie umów-zleceń powódka była zatrudniona u pozwanego od listopada 2008 r. w ramach umowy na przygotowanie zawodowe zawartej z Urzędem Pracy. Następnie powódka kontynuowała pracę już na podstawie umów o pracę na czas określony: „Pierwsza umowa z dnia 1 czerwca 2007 r. zawarta na okres od dnia 1 czerwca 2007 r. do dnia 31 grudnia 2007 r., druga z dnia 31 grudnia 2007 r. zawarta na okres od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. Przez cały ten okres charakter czynności powódki nie zmienił się. Pismem z dnia 13 sierpnia 2010 r. pozwany rozwiązał z powódką umowę o pracę zawartą na czas określony za dwutygodniowym okresem wypowiedzenia, zgodnie z klauzulą zawartą w ostatniej umowie terminowej. Od wypowiedzenia umowy o pracę w tym trybie powódka odwołała się do Sądu Pracy. W opinii SN „Zasadniczym mankamentem zaskarżonego orzeczenia jest pobieżna analiza prawna łączącego strony stosunku prawnego wynikającego z zawieranych kolejno umów-zleceń, a następnie umów o pracę na czas określony. Przede wszystkim Sąd Okręgowy przywiązał nadmierną wagę do nazw nadanych umowom. Nazwa nadana umowom nie jest bez znaczenia, lecz przesadzające znaczenie mają warunki zatrudnienia, co wynika wprost z art. 22 § 1<sup>1</sup> k.p. [...]. W ocenie Sądu Najwyższego, większe (zasadnicze) znaczenie ma zakres i sposób wykonywania obowiązków, taki sam (co ustalił Sąd Rejonowy a zaaprobował Sąd drugiej instancji) jak wówczas, gdy strony łączyły umowy o pracę”.

Omawiane orzeczenie dotyczy zatem dwóch kwestii ściśle związanych z ochronną funkcją prawa pracy, mianowicie ograniczenia czasu trwania i liczby następujących po sobie umów na czas określony oraz zakazu zawierania umów prawa cywilnego, gdy wykonywana praca ma charakter pracy podporządkowanej noszącej cechy umowy o pracę.

Przedstawiony powyżej stan faktyczny stanowi dobrą ilustrację praktyki w zakresie zatrudniania pracowników, polegającej na tym, że zatrudnienia pracownicze bywa poprzedzone zatrudnieniem na podstawie umowy prawa cywilnego

<sup>1</sup> Wszystkie cytaty w tym akapicie pochodzą z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2012 r. (I PK 222/11, LEX nr 1222145).

(najczęściej nazwanej „umową-zleceniem”). Dopiero po dłuższym czasie trwania takich umów pracodawcy decydują się zatrudnić pracownika na podstawie umowy na okres próbny, a następnie na podstawie umów na czas określony. Zdarza się też niekiedy, że w celu obejścia dyspozycji przepisu art. 25<sup>1</sup> k.p. umowy o pracę „przeplatane” są umowami zlecenia, pomimo że charakter pracy pracownika nie ulega zmianie przez cały okres zatrudnienia.

Okoliczności te zachęcają do postawienia następujących pytań:

- 1) Czy przepisy art. 25<sup>1</sup> k.p. zapewniają pracownikom skuteczną ochronę przed długotrwałym i, jak się zdaje niezgodnym z charakterem takiej umowy, zatrudnieniem na czas określony?
- 2) Jaką funkcję pełni art. 22 § 1<sup>1</sup> k.p., w ustaleniu charakteru stosunku prawnego wiążącego strony?
- 3) Czy wobec znacznego zróżnicowania ochrony trwałości stosunku pracy dla umów na czas określony i nieokreślony oraz licznych nieprawidłowości związanych ze stosowaniem przepisów art. 25<sup>1</sup> k.p. i 22 §1<sup>1</sup> k.p. za korzystne rozwiązanie można uważać przyjęcie na poziomie Unii Europejskiej (UE) rozwiązania określonego jako *single open ended employment contract* (jednolita umowa o pracę na czas nieokreślony)?

## 2. Przepisy prawa a ochrona przed długotrwałym zatrudnieniem na czas określony

Zacznijmy nasze rozważania od próby udzielenia odpowiedzi na pierwsze z postawionych powyżej pytań. Przepis art 25<sup>1</sup> k.p. niewątpliwie ogranicza swobodę stron stosunku pracy w zakresie określenia rodzaju zawartej umowy, ściślej zaś liczby następujących po sobie umów na czas określony. Ta interwencja ustawodawcy w swobodę umów stanowi jeden z przejawów ochronnej funkcji prawa pracy i służyć ma wzmocnieniu trwałości stosunku pracy poprzez zapewnienie pracownikowi zatrudnionemu przez dłuższy okres u jednego pracodawcy ochrony przed nieuzasadnionym rozwiązaniem umowy o pracę.

W swojej pierwotnej wersji przepis ten wprowadzony został do k.p. w 1996 r.<sup>2</sup>, następnie zawieszony od 29 listopada 2002 r. do dnia przystąpienia Polski do UE<sup>3</sup>, zaś od 1 maja 2004 r. uzupełniony o dodatkowe paragrafy: § 2 ograniczający

---

<sup>2</sup>Przepis wprowadzony na mocy ustawy z 02.02.1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110), wzorowany jest na dyrektywie Rady 91/383/EWG z dnia 25 czerwca 1991 r. uzupełniającej środki mające wspierać poprawę bezpieczeństwa i zdrowia w pracy pracowników pozostających w stosunku pracy na czas określony lub w czasowym stosunku pracy (Dz. Urz. WE L 206 z 29.07.1991, s. 19).

<sup>3</sup>Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1146), z dniem 29 listopada 2002 r. art. 25<sup>1</sup> Kodeksu pracy nie stosuje się do dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

możliwość przedłużania czasu trwania umowy za pomocą tzw. aneksów oraz § 3 wyłączający jego zastosowanie do umów o pracę na czas określony zawartych w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy i w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym albo zadań realizowanych cyklicznie.

W swym obecnym kształcie przepis służyć ma implementacji dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.Urz. WE L 175 z 10 lipca 1999 r., s. 43, zwana dalej dyrektywą 99/70/WE).

Partnerzy społeczni, zawierając porozumienie, stawiali sobie za cel poprawę warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji oraz ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywaniem kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony. W preambule porozumienia strony uznawały, że umowy zawarte na czas nieokreślony są i pozostaną powszechną formą stosunków pracy między pracodawcami a pracownikami.

Tymczasem zatrudnienie na podstawie umów o pracę na czas określony należy do najczęstszych w Europie: zgodnie z danymi publikowanymi przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) w IV kwartale 2012 r. ponad 26% pracowników najemnych zatrudnionych było na podstawie takich umów<sup>4</sup>. Zdaniem europejskich partnerów społecznych umowy o pracę na czas nieokreślony mają także sprzyjać podnoszeniu jakości życia pracowników oraz przyczyniać się do podnoszenia efektywności ich pracy.

Z perspektywy pracownika zatrudnienie na podstawie umowy na czas określony można uznać za mniej stabilne. Pracodawca bowiem z jednej strony nie ma obowiązku zawarcia kolejnej umowy po zakończeniu umowy terminowej, z drugiej zaś strony, przy spełnieniu warunków określonych w art. 33 k.p. (tj. w przypadku umów na czas określony zawartych na czas dłuższy niż sześć miesięcy i zaopatrzonych w klauzulę o możliwości wcześniejszego rozwiązania umowy za wypowiedzeniem) umowa taka może być rozwiązana w każdym czasie, bez względu na czas jej trwania z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, bez obowiązku konsultacji z reprezentującą pracownika zakładową organizacją związkową ani konieczności podania przyczyny wypowiedzenia umowy przez pracodawcę. Obowiązki te ciążyą na pracodawcy w przypadku wypowiedzenia umowy na czas nieokreślony. W przypadku takiej umowy dodatkowo z upływem czasu wydłuża się okres wypowiedzenia z dwóch tygodni w pierwszych miesiącach jej trwania do trzech miesięcy dla pracownika, który zatrudniony był u pracodawcy co najmniej trzy lata. Ponadto w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę pracownikowi zatrudnionemu na podstawie umowy terminowej nie przysługuje roszczenie o przywrócenie do pracy, a jedynie odszkodowanie

<sup>4</sup> GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/PW\\_kwartalna\\_inf\\_o\\_rynku\\_pracy\\_IV\\_kw\\_2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/PW_kwartalna_inf_o_rynku_pracy_IV_kw_2012.pdf) [dostęp 14.03.2013].

w wysokości wynagrodzenia za czas, do upływu którego umowa miała trwać, nie więcej jednak niż za trzy miesiące, bez względu na to, czy umowa taka miała trwać rok czy pięć lat. Wyjątek stanowią pracownicy objęci szczególną ochroną przed rozwiązaniem umowy o pracę.

Zgodnie z art. 30 Karty Praw Podstawowych (KPP), dotyczących ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, każdy pracownik ma prawo do ochrony w przypadku takiego zwolnienia z pracy, w myśl regulacji prawa UE oraz ustawodawstwa i praktyk poszczególnych krajów członkowskich. Przepis ten, jak wskazuje Leszek Mitrus mógłby stanowić samodzielną podstawę roszczeń, ponieważ precyzyjnie określa swój zakres przedmiotowy i podmiotowy<sup>5</sup>. Nie można jednak zapominać o treści protokołu w sprawie stosowania KPP w Polsce i Zjednoczonym Królestwie, protokół ten stanowi umowę międzynarodową i z chwilą wejścia w życie traktatu z Lizbony stał się prawem pierwotnym UE<sup>6</sup>. Treść protokołu nie oznacza bynajmniej derogacji postanowień tytułu IV Karty „Solidarność” (w którym zawarty został między innymi omawiamy art. 30 KPP), w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa. Zgodnie z protokołem KPP nie rozszerza jedynie kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ani sądu krajowego, jako że prawo i praktyki polskie są niezgodne zawartymi w Karcie prawami podstawowymi, te zaś będą mogły być powoływane tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim zostały określone i funkcjonują w prawie krajowym. Zatem nawet gdy uznamy art. 30 KPP za podstawę do poszerzenia ochrony przed wypowiedzeniem umowy o pracę bez uzasadnionej przyczyny także pracowników zatrudnionych na podstawie umów terminowych, oddziaływanie Karty na polskie ustawodawstwo zostało w sposób istotny ograniczone.

Zgodnie z dyrektywą 99/70WE w celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, państwa członkowskie mogą wprowadzić jeden lub więcej z następujących środków: określenie obiektywnych powodów, uzasadniających odnowienie takich umów lub stosunków pracy; ustalenie maksymalnej łącznej długości kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony lub ustalenie liczby odnowień takich umów lub stosunków, przy czym mogą one ustalić, na jakich warunkach umowy uznawane będą za kolejne i na jakich warunkach umowy te będą uważane za zawarte na czas nieokreślony.

Druga z wymienionych metod zastosowana została w tzw. ustawie antykryzysowej. W myśl art. 13 tej ustawy okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także łączny okres zatrudnienia na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony między tymi samymi stronami stosunku pracy, nie może przekraczać 24 miesięcy. Natomiast za kolejną umowę na czas określony, w rozu-

<sup>5</sup> L. Mitrus, *Ochrona przed nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 14, s. 18.

<sup>6</sup> A. Wyrozumska, *Umocnienie ochrony praw podstawowych*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 188. Zob. także C. Mik, *Znaczenie postanowień EKPCz dla ochrony praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa w UE*, [w:] *Ochrona Praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 213.

mieniu ust. 1, uważa się umowę zawartą przed upływem trzech miesięcy od rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniej umowy zawartej na czas określony.

Inny mechanizm obowiązujący od 1996 r. (nieprzerwanie od 2004 r.) w art. 25<sup>1</sup> k.p. wprowadza ograniczenie liczby następujących po sobie umów. Zgodnie z art. 25<sup>1</sup> §1 k.p. zawarcie trzeciej kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła miesiąca (30 dni)<sup>7</sup>. Dotyczy to zarówno ustalenia przerwy w wykonywaniu pracy pomiędzy umowami, jak i zawarcie w trakcie tej przerwy innego rodzaju umowy, np. umowy na zastępstwo lub umowy prawa cywilnego.

Ze względu na praktykę przedłużania czasu trwania umowy tzw. aneksami oraz kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie co do dopuszczalności takiej praktyki, ustawodawca wprowadził przepis art. 25<sup>1</sup> § 2, k.p., zgodnie z którym uzgodnienie między stronami w trakcie trwania umowy o pracę na czas określony dłuższego okresu wykonywania pracy na podstawie tej umowy uważa się za zawarcie, od dnia następującego po jej rozwiązaniu, kolejnej umowy o pracę na czas określony.

Niestety w praktyce samo ustalenie maksymalnej liczby następujących po sobie umów na czas określony stanowi przykład dość ograniczonej ochrony trwałości stosunku pracy. Ustawodawca nie ogranicza maksymalnego okresu trwania umowy na czas określony, zaś pracodawcy preferują ten rodzaj umowy ze względu na prostszy tryb i krótszy okres jej wypowiedzenia. Sąd Najwyższy uznaje jednak umowy zawierane na długie, pięcio- lub dziesięcioletnie okresy za niedopuszczalne, chyba że przemawiałby za tym „usprawiedliwiony i zgodny interes obu stron stosunku pracy”<sup>8</sup>. Jeżeli przyjąć zatem, że maksymalny czas trwania umów nie może przekraczać pięciu lat – dwie kolejne umowy to nawet 10 lat. Takie zatrudnienie nie ma charakteru czasowego i można już mówić o trwałej więzi łączącej pracownika z pracodawcą.

Umowy na czas określony zawarte na okres 10, 15 lat, a nawet 30 lat lub wręcz „do czasu przejścia pracownika na emeryturę” powinny być uznane za zawarte w celu obejścia prawa i traktowane jako umowy na czas nieokreślony, ponieważ podstawową cechą umowy na czas określony jest jej tymczasowość.

Pewne wątpliwości wzbudza także zakres podmiotowy omawianego przepisu. Sporne jest bowiem, czy umowy na czas wykonania określonej pracy traktowane są na równi z umowami na czas określony w myśl przepisu art. 25<sup>1</sup> §1 k.p. Przychyliam się tu do poglądu wyrażonego przez Ludwika Florka, który zauważa, iż w świetle prawa wspólnotowego ten rodzaj umowy mieści się bowiem w umowie na czas określony<sup>9</sup>. Zgodnie z definicją pracownika zatrudnianego na czas określony, zawartą w pkt. 3 Porozumienia ramowego objętego dyrektywą Rady 99/70/WE jest

<sup>7</sup> Tak SN w wyroku z dnia 15 lutego 2000 r. (I PKN 512/99, OSNP 2001, nr 13, poz. 439).

<sup>8</sup> Por. wyrok SN z dnia 7 września 2005 r. (II PK 294/04, OSNP 2006, nr 13–14, poz. 207) oraz wyrok SN z dnia 25 października 2007 r. (II PK 49/07, OSNP 2008, nr 21–22, poz. 317).

<sup>9</sup> J. Unterschütz, *Prawo pracy. Zarys instytucji*, Gdynia 2011, s. 68.



to „osoba, która zawarła umowę o pracę lub stosunek pracy bezpośrednio między pracodawcą a pracownikiem, jeśli zakończenie ich jest określone spełnieniem warunków obiektywnych, np. nadejście terminu, ukończenie określonej pracy lub zajście określonego zdarzenia”. Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem wspólnotowym zmusza do rozszerzającej wykładni pojęcia umów na czas określony dla przeciwdziałania nadużywaniu tych umów<sup>10</sup>. Należy jednak odnotować, że znaczna część przedstawicieli nauki prawa pracy wyraża pogląd przeciwny, opierając się przede wszystkim na literalnym brzemieniu art. 25<sup>1</sup> k.p. Zgodnie z tym stanowiskiem wolą ustawodawcy było objęcie omawianym mechanizmem wyłącznie umów na czas określony, w przeciwnym razie umowy na czas wykonania określonej pracy wymienione byłyby wprost w tym przepisie bądź też ustawodawca posłużyłby się innym określeniem np. „umowy terminowe”<sup>11</sup>.

Ograniczenia te nie dotyczą umów na zastępstwo oraz umów zawieranych w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym albo zadań realizowanych cyklicznie<sup>12</sup>, a także umów zawieranych między pracownikiem a agencją pracy tymczasowej, które z natury rzeczy mają charakter umów terminowych.

Przedstawione powyżej rozważania prowadzą do wniosku, że przyjęty w prawie polskim mechanizm ograniczania zatrudnienia czasowego nie zawsze jest skuteczny.

---

<sup>10</sup> L. Florek, [w:] R. Celeda, E. Chmielek-Łubińska, L. Florek et al., *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. V, LEX, Warszawa 2011.

<sup>11</sup> A. Świątkowski, *Kodeks Pracy. Komentarz*, C.H. Beck, 2012 (ustawodawca nie objął tych umów wspólnym mianem „umów terminowych” lub „umów na czas określony”. Należy więc sądzić, że ilekroć w przepisach k.p. jest mowa o umowach zawartych na czas określony lub o umowach zawartych na czas określonej pracy, to pojęcia te należy interpretować ściśle); M. Tomaszewska, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, B.M. Ćwiertniak, S. Driczinski et. al., WKP, Warszawa 2012; K. Walczak, *Kodeks pracy. Komentarz*, C.H. Beck, 2012; M. Zieleniecki [w:] *Kodeks pracy z komentarzem*, red. U. Jackowiak, M. Piankowski, J. Stelina et. al., Gdynia 2004; rozbieżność pomiędzy brzemieniem art. 251 k.p. a treścią porozumienia ramowego dostrzegają także K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* (Dz.U. 1998, nr 21, poz. 94), LEX, 2013. Za wyłączeniem umów na czas wykonania określonej pracy opowiada się także SN. Tak wyrok SN z dnia 8 lipca 2009 r. (I PK 46/09, LEX, nr 529758).

<sup>12</sup> Zdaniem K. Łapińskiego „[...] sprzeczne z przedmiotem i celem dyrektywy 99/70/WE jest wyłączenie z regulacji art. 25<sup>1</sup> § 1 k.p. umowy zawieranej na wykonywanie prac o charakterze cyklicznym. Wykonywanie takich okresowych, periodycznych, powtarzających się regularnie prac, w stałych i określonych odstępach czasu, związanych z pewnym cyklem, w dłuższych okresach, może występować przy każdej pracy i na pewno nie jest specyficzne dla wybranych działów gospodarki. [...] W związku z tym, uwzględniając ryzyko nieuprawnionego wykorzystywania tej regulacji dla ominięcia prawa, należy *de lege ferenda* wyłączyć z art. 25<sup>1</sup> § 3 k.p. prace o charakterze cyklicznym. Jest to bowiem pojęcie mało precyzyjne, zbyt ogólne i w konsekwencji jego przyjęcie prowadzi do sprzeczności z celem dyrektywy odnośnego unormowania prawnego”. K. Łapiński, *Umowa o pracę na czas określony w polskim i unijnym prawie pracy*, Warszawa 2011, s. 267.

### 3. Funkcje artykułu 22 § 1 k.p. w ustaleniu charakteru stosunku pracy

Rodzaje umów o pracę, które zawierane kolejno ulegną przekształceniu w umowę o pracę na czas nieokreślony, to tylko jeden z aspektów przepisu art. 25<sup>1</sup> k.p. jako środka prowadzącego do ograniczenia zatrudnienia na podstawie umów terminowych. Inny, niestety, jak się zdaje dość powszechny problem, ilustruje stan faktyczny, który legł u podstaw komentowanego orzeczenia SN. Zdarza się bowiem, że pracodawcy i pracownicy przed nawiązaniem umowy na czas określony zawierają kilka nawet umów cywilnoprawnych (najczęściej umów podobnych do zlecenia) lub też pomiędzy kolejnymi umowami na czas określony zawierają umowy-zlecenia lub (rzadziej) umowy o dzieło, których czas trwania przekracza miesiąc. W wielu przypadkach charakter pracy świadczonej przez pracownika nie zmienia się przez cały okres zatrudnienia, dotyczy to w szczególności charakteru wykonywanych obowiązków, sposobu ich wykonywania w sposób podporządkowany. Tymczasem zgodnie z poglądem wyrażanym przez SN, a znajdującym uznanie przedstawicieli nauki, zmiana podstawy zatrudnienia z pracowniczego na pozapracowniczy bez zmiany rodzaju pracy, jej natężenia i charakteru nie jest w świetle prawa pracy właściwa i zwykle stanowi o pozorności zatrudnienia pozapracowniczego (art. 83 k.c.) lub o obejściu prawa (art. 58 k.c.; wyrok SN z 14 grudnia 2009 r., I PK 108/09, MoPr 2010, nr 7, s. 364)<sup>13</sup>.

Definicję stosunku pracy można odtworzyć na podstawie art. 22 k.p. Jest to stosunek prawny o charakterze zobowiązaniowym między dwoma podmiotami, w ramach którego pracownik dobrowolnie zobowiązuje się do świadczenia w sposób ciągły i powtarzający się<sup>14</sup> pracy podporządkowanej określonego rodzaju na rzecz pracodawcy, zaś pracodawca zobowiązuje się do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem<sup>15</sup>. Podstawowe cechy stosunku pracy to zatem: dobrowolność, obowiązek osobistego świadczenia pracy, podporządkowany charakter pracy, ryzyko pracodawcy oraz odpłatność pracy<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> E. Suknarowska-Drzewiecka, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Walczak, C.H. Beck, Warszawa 2013; G. Goździewicz i T. Zieliński, podkreślają autonomię woli stron stosunku pracy i możliwość przekształcenia kontraktu cywilnego w umowę o pracę i umowy o pracę w kontrakt cywilny, a także zwracają uwagę na fakt, iż zmianie tej powinna towarzyszyć zmiana charakteru wykonywanej pracy (G. Goździewicz, T. Zieliński, [w:] *Kodeks pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2011, s. 148; tak też M. Gersdorf [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. M. Gersdorf, K. Rączka, M. Jackowski, Warszawa 2012, s. 119).

<sup>14</sup> Istota ciągłości świadczenia pracy w ramach stosunku pracy tkwi w tym, że zobowiązanie pracownika nie polega na jednorazowym wykonaniu pewnej czynności lub na wykonaniu ich zespołu składającego się na określony rezultat, lecz wiąże się z wykonywaniem określonych czynności w powtarzających się odstępach czasu, w okresie istnienia trwałej więzi łączącej pracownika z pracodawcą. Wyrok SN z dnia 14 grudnia 1999 r. (I PKN 451/99, OSNAPiUS 2001, nr 10, poz. 337).

<sup>15</sup> L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 46; por. także Wyrok Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 czerwca 1996 r. (III A Pr 10/96, Apel.-Lub. 1997, nr 2, poz. 10).

<sup>16</sup> L. Florek, *Prawo pracy*, s. 47; U. Jackowiak, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, *Prawo pracy. Podręcznik dla studentów prawa*, Warszawa 2012, s. 155.

Ustawodawca nakazuje traktować zatrudnienie w warunkach właściwych stosunkowi pracy jako zatrudnienie na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy (art. 22 § 1<sup>1</sup> k.p.) i zakazuje zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonych w art. 22 § 1<sup>17</sup>. Jednak SN stoi na stanowisku, zgodnie z którym przepis art. 22 § 1<sup>1</sup> k.p. nie stwarza prawnego domniemania zawarcia umowy o pracę ani fikcji prawnej zawarcia umowy o pracę<sup>18</sup>. Co więcej, z powszechną i słuszną aprobatą spotyka się pogląd, zgodnie z którym o wyborze rodzaju podstawy prawnej zatrudnienia decydują zainteresowane strony (art. 353<sup>1</sup> k.c. w związku z art. 300 k.p.), praca zaś może być wykonywana także na podstawie umów prawa cywilnego<sup>19</sup>. Jednak jak słusznie zauważają Grzegorz Goździewicz i Tadeusz Zieliński, umowy nazwane błędnie umowami-zleceniami bądź umowami o dzieło nie są nieważne jako pozorne czynności prawne w rozumieniu art. 83 § 1 k.c. Przepis ten nie ma zastosowania do takich umów, ponieważ kodeks pracy przewiduje w art. 22 § 1<sup>1</sup> inny skutek, a mianowicie nawiązanie na ich podstawie stosunku pracy<sup>20</sup>.

Możemy zatem przyjąć, że ustawodawca nie stworzył domniemania istnienia stosunku pracy (choć w literaturze określa się regulację art. 22 § 1<sup>1</sup> jako tzw. miękkie domniemanie stosunku pracy)<sup>21</sup>. Nie wprowadził również, w odróżnieniu od art. 25<sup>1</sup> k.p., fikcji prawnej, która pozwalałaby na traktowanie umowy zawartej w warunkach umowy o pracę jako takiej. W razie wątpliwości co do charakteru umowy ustalenie go należy do zainteresowanego pracownika bądź inspektora pracy wytaczającego powództwo, który zobowiązany jest dowieść, że występują wszystkie istotne cechy stosunku pracy, przede wszystkim podporządkowanie pracownika pracodawcy, wyrażające się w obowiązku wykonywania poleceń pracodawcy, obowiązek osobistego świadczenia pracy, a także ryzyko pracodawcy<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z dnia 26 lipca 2002 r. stwierdzono, że dodanie § 1<sup>2</sup> „zmierza do częściowego przynajmniej ograniczenia zjawiska tzw. samozatrudnienia”. Samozatrudnienie oznacza podjęcie przez osobę fizyczną działalności gospodarczej i wykonywanie na podstawie umowy cywilnoprawnej na rzecz pracodawcy czynności (zwłaszcza usług) w charakterze przedsiębiorcy, a nie pracownika – K. Jaśkowski, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* (Dz.U. 1998, nr 21 poz. 94) LEX, 2013.

<sup>18</sup> Wyrok SN z dnia 29 września 1998 r. (II UKN 229/98, OSNAPiUS 1999, nr 19, poz. 627) oraz z dnia 9 grudnia 1999 r. (I PKN 432/99, OSNAPiUS 2001, nr 9, poz. 310).

<sup>19</sup> B. Wagner, [w:] *Kodeks pracy 2011. Komentarz*, red. B. Wagner, Gdańsk 2011, s. 159. Zob. także wyrok SN z dnia 26 marca 2008 r. (I UK, 282/07, LEX, nr 411051).

<sup>20</sup> G. Goździewicz, T. Zieliński, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, R. Celeda, K. Gonera et al., Lex 2011. Przeciwno uznaniu takiej czynności prawnej za pozorną, ponieważ podjęta została *in fraudem legis* opowiada się także M. Gersdorf (*Kodeks pracy...*, s. 127).

<sup>21</sup> G. Orłowski, *Umowa zlecenia a „miękkie domniemanie stosunku pracy”*, *Monitor Prawa Pracy* 2007, nr 3.

<sup>22</sup> Zob. wyrok SN z dnia 14 grudnia 2009 r. (I PK 108/09, LEX nr 564760); wyrok SN z dnia 25 kwietnia 1997 r. (II UKN 67/97, OSNAPiUS 1998, nr 2, poz. 57); wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1999 r. (I PKN 642/98, OSNAPiUS 2000, nr 11, poz. 417); wyrok SN z dnia 11 września 1997 r. (II UKN 232/97, OSNAPiUS 1998, nr 13, poz. 407); wyrok SN z dnia 11 kwietnia 1997 r. (I PKN 89/97, OSNAPiUS 1998, nr 2, poz. 35); wyrok SN z dnia 4 grudnia 1997 r. (I PKN 394/97, OSNAPiUS 1998, nr 20, poz. 595).

Jednak, jak pokazuje bogaty dorobek orzecniczy w tym zakresie, granica między umową o pracę a umowami prawa cywilnego bywa płynna<sup>23</sup>.

Ponadto zachowanie pracodawcy polegające na zawieraniu umów-zleceń w miejsce umów o pracę stanowi wykroczenie, jednak inspektor nie może orzekać tego samodzielnie ani też nie może samodzielnie kwalifikować umów, a jego decyzja o ukaraniu pracodawcy grzywną lub o wszczęciu postępowania w sprawie o wykroczenia w innym trybie powinna być poprzedzona wydaniem orzeczenia ustalającego istnienie stosunku pracy przez sąd pracy<sup>24</sup>.

Przemawiają za tym argumenty dwojakiego rodzaju. Jednym z nich jest obowiązująca w prawie cywilnym zasada swobody umów, zgodnie z którą ukształtowanie treści umowy należy przede wszystkim do stron, w granicach dopuszczonych przez prawo<sup>25</sup>. Organem kompetentnym do ustalenia istnienia stosunku prawnego jest natomiast sąd, w ramach powództwa o ustalenie istnienia albo nieistnienia stosunku prawnego (art. 189 k.p.c.)<sup>26</sup>. Inspektor, wymierzając grzywnę, *de facto* dokonuje ustalenia treści stosunku prawnego łączącego strony, która to czynność zastrzeżona jest wyłącznie dla sądu<sup>27</sup>. Kolejnym argumentem jest wzgląd na specyficzną sytuację stron umowy, zakwalifikowanej przez inspektora pracy jako umowa o pracę<sup>28</sup>.

Wracając do problemu ochrony trwałości stosunku pracy, można stwierdzić, że środki, którymi dysponuje pracownik wykonujący pracę na przemian na podsta-

<sup>23</sup> Obok kontraktów cywilnych takich jak umowa-zlecenie, lub umowa podobna do zlecenia, umowa o dzieło, umowy o pracę zastępowane bywają niekiedy wolontariatem. Jednak SN w wyrokach z dnia 2 grudnia 2009 r. (I PK 123/09, OSNP 2011/11-12/152), a także z 5 maja 2010 r. (I PK 8/10, LEX nr 602668) i podobnie w przywoływanym wyżej wyroku z 14 grudnia 2009 r. (I PK 108/09, LEX nr 564760) uznał, że irracjonalne jest stosowanie wolontariatu jako podstawy zatrudnienia, gdy zatrudniony nie jest zatrudniony w innym podmiocie i nie ma w związku z tym środków do godnego życia.

<sup>24</sup> Tak też S. Płażek, *Czy inspektor pracy może samodzielnie kwalifikować umowy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9, s. 39; A. Sobczyk, *Metody ograniczania umów cywilnoprawnych w stosunkach pracy – możliwości systemowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9, s. 36–37. Jedni stoją na stanowisku, że inspektor pracy może samodzielnie badać stan faktyczny i decydować o charakterze stosunku prawnego łączącego strony umowy. H. Lewandowski, Z. Góral, *Przeciwdziałanie stosowaniu umów cywilnoprawnych do zatrudnienia pracowniczego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 12, s. 32. Zdaniem innych autorów decyzja w sprawie ukarania za to wykroczenie powinna być poprzedzona wydaniem przez sąd pracy orzeczenia ustalającego istnienie stosunku pracy; U. Jackowiak, *Odpowiedzialność pracodawcy za naruszenie przepisów z zakresu ochrony pracy*, GSP 2000, t. 7, s. 224. Zob. J. Unterschütz, *Karnoprawna ochrona praw osób wykonujących pracę zarobkową*, Oficyna, Warszawa 2010, s. 295.

<sup>25</sup> W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 137.

<sup>26</sup> W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2008, s. 173.

<sup>27</sup> H. Lewandowski, Z. Góral, *op. cit.*, s. 32.

<sup>28</sup> Kolejnym argumentem jest wzgląd na specyficzną sytuację stron umowy, zakwalifikowanej przez inspektora pracy jako umowa o pracę. Sąd cywilny nie jest jednak związany decyzją inspektora w tym zakresie ze względu na to, że obowiązująca w postępowaniu cywilnym zasada prejudycjalności dotyczy jedynie prawomocnych wyroków skazujących wydanych w postępowaniu karnym. Nie jest więc wykluczone, że w postępowaniu o ustalenie istnienia stosunku pracy wytoczonym po nałożeniu przez inspektora grzywny, sąd pracy ustali jednak, że strony łączyła umowa cywilnoprawna. Sytuacja taka jest niepożądana nie tylko z perspektywy stabilności stosunków prawnych łączących strony, ale i zakończonego już postępowania w sprawie o wykroczenie, co do którego pozostaje złożony wniosek o wznowienie. Na te okoliczności zwraca również uwagę A. Sobczyk, *op. cit.*, s. 36–37. Zob. J. Unterschütz, *op. cit.*, s. 296.

wie umów terminowych i umów prawa cywilnego, nie zapewniają mu w praktyce należytej ochrony. Praktyce obchodzenia przepisów prawa w tym zakresie nie zapobiega też art. 22 §1<sup>1</sup>, choć już w 1996 r. wyrażano nadzieje, że „dzięki swej wyrazistości, powinien oddziaływać korzystnie na praktykę”<sup>29</sup>.

#### 4. Rozwiązania mające przeciwdziałać segmentacji rynku pracy

Jedną z możliwości zmiany tego stanu rzeczy jest powrót do regulacji znanej z art. 13 tzw. ustawy antykryzysowej<sup>30</sup>. Przypomnijmy, że w tym przypadku ustawodawca zdecydował się na inny mechanizm ograniczenia zatrudnienia na czas określony: poprzez wprowadzenie maksymalnego czasu trwania wszystkich umów na czas określony bez względu na czas trwania poszczególnych umów, przy założeniu, że przerwy pomiędzy nimi nie przekraczałyby trzech miesięcy. Po doświadczeniach związanych ze stosowaniem ustawy antykryzysowej, ustawodawca mógłby uniknąć trudności związanych z nie dość jasnym sformułowaniem przepisów przejściowych<sup>31</sup>. Wskazane wydawałoby się także jednoznaczne określenie skutku przedłużenia umowy na czas określony ponad ustalony czas w postaci przekształcenia jej w umowę na czas nieokreślony<sup>32</sup>. Pewne wątpliwości powstałe na tym tle wyjaśnione zostały przez judykaturę i piśmiennictwo. Natomiast w związku z uzasadnionymi wątpliwościami co do prawidłowości implementacji dyrektywy 99/70WE, nową regulacją objęte powinny być także umowy na czas wykonania określonej pracy.

Inny sposób zapobiegania segmentacji rynku pracy, to dość radykalna zmiana proponowana przez UE w dokumentach związanych ze strategią rozwoju<sup>33</sup>. Ma ona polegać na utworzeniu jednego typu umowy o pracę, na czas nieoznaczony, która

<sup>29</sup> Z. Góral, H. Lewandowski, op. cit., s. 32.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U., nr 125, poz. 1035).

<sup>31</sup> J. Stelina, M. Zieleniecki, *Regulacje antykryzysowe z zakresu prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 11, s. 21; J. Wiśniewski, *Mechanizm regulujący zawieranie umów na czas określony – w kontekście upływającego okresu obowiązywania ustawy antykryzysowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 9, s. 16; zob. także wyrok SN z dnia 17 stycznia 2012 r., I PK/11, „Monitor Prawa Pracy” 2012, nr 2, s. 58.

<sup>32</sup> Ustawodawca nie określił wprost skutków prawnych zatrudnienia pracownika w okresie przekraczającym 24 miesiące. Postulowano więc, aby stosować za pośrednictwem art. 300 k.p. art. 94 k.c. w związku z art. 116 § 2 k.c., K.W. Baran, *Ogólna charakterystyka ustawodawstwa antykryzysowego na tle funkcji prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 9, s. 20; zob. także J. Stelina, M. Zieleniecki, op. cit., s. 21.

<sup>33</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf) [dostęp 14.03.2013], Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie, COM(2010) 682 <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:PL:PDF> [dostęp 14.03.2013].

charakteryzowałaby się tym, że uprawnienia pracownika, a w szczególności jego ochrona przed rozwiązaniem umowy o pracę, zwiększałaby się w miarę trwania stosunku pracy. Szczegółowe rozwiązania pozostawione zostałyby państwu członkowskim, a w przytoczonych dokumentach określa się jedynie bardzo ogólnie kierunek regulacji. Z pewnością taka zmiana pomogłaby uniknąć problemów wynikających z zawierania wieloletnich umów na czas określony, jak również obchodzenia przepisów dotyczących liczby następujących po sobie umów i w tym aspekcie rzeczywiście sprzyjałaby zrównaniu sytuacji pracowników. Jednak wprowadzenie tego rodzaju umowy nie rozwiązałoby problemu segmentacji rynku pracy, ponieważ zachodzi obawa, że pracodawcy jeszcze częściej sięgaliiby po umowy prawa cywilnego.

Kolejna możliwość to ustanowienie domniemania istnienia umowy o pracę i przerzucenie ciężaru dowodu na pracodawcę. Wówczas można przypuszczać, że umowy tego rodzaju zawierane byłyby faktycznie wówczas tylko, gdy korzyści z nich płynące odczuwałyby obydwie strony. Należy jednak wyrazić obawę, że tego rodzaju regulacja stanowiłaby zbyt daleko idącą ingerencję ustawodawcy w swobodę zawierania umów.

Występowanie różnych form zatrudnienia, w szczególności zatrudnienia cywilnoprawnego obok zatrudnienia pracowniczego występowało zawsze w stosunkach pracy<sup>34</sup>. Zjawisku temu, jak zauważa Jerzy Wratny towarzyszy także „przyciąganie” stosunków opartych na prawie cywilnym przez prawo pracy, co przejawia się między innymi w zamieszczaniu w kontraktach cywilnych klauzul zawierających uprawnienia właściwe prawu pracy, jak np. prawo do urlopu wypoczynkowego, wynagrodzenia gwarancyjnego<sup>35</sup>. To, jak przekonuje autor, może prowadzić w wyniku ekspansji prawa pracy do wykształcenia się jednorodnego prawa zatrudnienia obejmującego wszystkie formy pracy<sup>36</sup>. Zdaniem Andrzeja M. Świątkowskiego uznanie, że przedmiotem stosunku pracy jest każda praca świadczona w celach zarobkowych, mogłoby w znacznym stopniu przyczynić się do likwidacji nieformalnego zatrudnienia<sup>37</sup>.

Propozycje te pokrywają się także z kształtem projektu nowego Kodeksu pracy, będącego wynikiem prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, działającej w latach 2002–2006<sup>38</sup>. W rozdziale dotyczącym zatrudnienia niepracowniczego postuluje się przyznanie osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych pewnych uprawnień o charakterze pracowniczym, jak np. ochrona kobiet w ciąży i wkrótce po porodzie, prawo do urlopów wypoczynkowych, obowiązek potwierdzenia treści umowy na piśmie, nadzór Państwowej Inspekcji Pracy nad warunkami pracy oraz przyznanie swobody zrzeszania się, której obecnie osoby te są pozbawione.

<sup>34</sup> J. Wratny, *Przemiany stosunku pracy w III RP*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek i Ł. Pisarczyk, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 42.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 43.

<sup>36</sup> I. Boruta, *W sprawie przyszłości prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 4, s. 8.

<sup>37</sup> A.M. Świątkowski, *Przedmiot stosunku pracy. Rozważania de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy...*, red. L. Florek i Ł. Pisarczyk, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 56–58.

<sup>38</sup> <http://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/projekty-kodeksow-pracy/> (dostęp 06.03.2013).

Dylemat dostrzegany na tle możliwości ograniczenia umów na czas określony i kwalifikacji zatrudnienia jako pracowniczego nie jest w prawie pracy nowością. Już w 2001 r. Supiot zauważył, że prawo pracy i partnerzy społeczni stoją przed ważnym wyborem: obrona tradycyjnie pojmowanego stosunku pracy za wszelką cenę, co oznacza utrzymanie stabilnego statusu pracownika wykonującego pracę na rzecz jednego pracodawcy na podstawie umowy na czas określony, bądź adaptacja do sytuacji faktycznie istniejącej na rynku pracy, tj. ochrona stosunku pracy tak dalece, jak jest to możliwe oraz dążenie do zmiany statusu osób wykonujących prace w ramach zatrudnienia niepracowniczego w taki sposób, aby zagwarantować im maksymalną ochronę socjalną. Trzecim wyjściem jest redefinicja pojęcia zatrudnienia<sup>39</sup>. Nie wydaje się jednak możliwe rozszerzenie go w taki sposób, aby objęło wszelkie formy wykonywania pracy, nie zawsze bowiem charakteryzuje je chociażby szczególna osobista więź pomiędzy pracodawcą a pracownikiem (podporządkowanie oraz obowiązek osobistego świadczenia pracy), czy też istnienie interesów grupowych, które mogłyby być reprezentowane przez związki zawodowe bądź inne formy przedstawicielstw pracowniczych<sup>40</sup>.

## Literatura

1. Baran K.W., *Ogólna charakterystyka ustawodawstwa anty kryzysowego na tle funkcji prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 9.
2. Boruta I., *W sprawie przyszłości prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005, nr 4.
3. Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2008.
4. Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004.
5. Florek L., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. R. Celeda, E. Chmielek-Łubińska, L. Florek, LEX, Warszawa 2011.
6. Florek L., *Prawo pracy*, Warszawa 2010.
7. Gersdorf M., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. M. Gersdorf, K. Rączka, M. Jackowski, Warszawa 2012.
8. Goździkiewicz G., Zieliński T., [w:] *Kodeks pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2011.
9. GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PW\\_kwartalna\\_inf\\_o\\_ryнку\\_pracy\\_IV\\_kw\\_2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PW_kwartalna_inf_o_ryнку_pracy_IV_kw_2012.pdf) [dostęp 14.03.2013].
10. Jackowiak U., *Odpowiedzialność pracodawcy za naruszenie przepisów z zakresu ochrony pracy*, GSP 2000, t. 7.
11. Jackowiak U., Piankowski M., Stelina J., Uziak W., Wypych-Żywicka A., Zieleniecki M., *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdynia 2004.
12. Jackowiak U., Uziak W., Wypych-Żywicka A., *Prawo pracy. Podręcznik dla studentów prawa*, Warszawa 2012.

<sup>39</sup> A. Supiot, *Beyond employment. Changes in work and the future of labour law in Europe*, Oxford 2001, s. 54–55.

<sup>40</sup> Zob. W. Weiss *Re-inventing labour law*, [w:] *The idea of labour law*, red. G. Davidov, B. Langille, Oxford 2011, s. 49; N.D. Zaz, *The impossibility of work law*, [w:] *The idea of labour law*, s. 244.

13. Jaśkowski K., Maniewska E., Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 1998, nr 21, poz. 94).
14. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie, COM(2010) 682, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:PL:PDF> [dostęp 14.03.2013].
15. Komisja Europejska, Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf) [dostęp 14.03.2011].
16. Lewandowski H., Góral Z., *Przeciwdziałanie stosowaniu umów cywilnoprawnych do zatrudnienia pracowniczego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 12.
17. Łapiński K., *Umowa o pracę na czas określony w polskim i unijnym prawie pracy*, Warszawa 2011.
18. Mik C., *Znaczenie postanowień EKPCz dla ochrony praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa w UE*, [w:] *Ochrona Praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz Warszawa 2008.
19. Mitrus L., *Ochrona przed nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2012, nr 14.
20. Orłowski G., *Umowa zlecenia a „miękkie domniemanie stosunku pracy”*, Monitor Prawa Pracy 2007, nr 3.
21. Płażek S., *Czy inspektor pracy może samodzielnie kwalifikować umowy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9.
22. Sobczyk A., *Metody ograniczania umów cywilnoprawnych w stosunkach pracy – możliwości systemowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9.
23. Stelina J., Zieleniecki M., *Regulacje antykryzysowe z zakresu prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 11.
24. Suknarowska-Drzewiecka E., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Walczak, C.H. Beck, Warszawa 2013.
25. Supiot A., *Beyond employment. Changes in work and the future of labour law in Europe*, Oxford 2001.
26. Świątkowski A., *Kodeks Pracy. Komentarz*, C.H. Beck, 2012.
27. Świątkowski A.M., *Przedmiot stosunku pracy. Rozważania de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, LexisNexis, Warszawa 2011.
28. Tomaszewska M., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, B.M. Ćwiertniak, S. Driczinski et. al., WKP, Warszawa 2012.
29. Unterschütz J., *Karnoprawna ochrona praw osób wykonujących pracę zarobkową*, Oficyna, Warszawa 2010.
30. Unterschütz J., *Prawo pracy. Zarys instytucji*, Gdynia 2011.
31. Wagner B., *Kodeks pracy 2011. Komentarz*, red. B. Wagner, Gdańsk 2011.
32. Walczak K., *Kodeks pracy. Komentarz*, C.H. Beck, 2012.
33. Weiss W., *Re-inventing labour law* [w:] *The idea of labour law*, red. G. Davidov, B. Langille, Oxford 2011.



34. Wiśniewski J., *Mechanizm regulujący zawieranie umów na czas określony – w kontekście upływającego okresu obowiązywania ustawy antykryzysowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 9.
35. Wratny J., *Przemiany stosunku pracy w III RP*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, LexisNexis, Warszawa 2011.
36. Wyrozumska A., *Umocnienie ochrony praw podstawowych* [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.
37. Zaz D., *The impossibility of work law*, [w:] *The idea of labour law*, red. G. Davidov, B. Langille, Oxford 2011.
38. Zieleniecki M., [w:] *Kodeks pracy z komentarzem*, red. U. Jackowiak, M. Piankowski, J. Stelina et al., Gdynia 2004.

LIMITATION OF CONCLUDING FIXED-TERM CONTRACTS  
AND "SOFT" PRESUMPTION OF EMPLOYMENT RELATIONSHIP  
(REMARKS ON THE SUPREME COURT JUDGMENT  
OF 14 JUNE 2012, I PK 222/11)

**Abstract:** *For several years, the courts are faced with the problem of replacing contracts of employment with civil law contracts and the phenomenon of long-term employment of workers under temporary contracts. These phenomena often occur together, which weakens the stability of employment and promote labour market segmentation. Insufficient protection workers on fixed-term contracts against the termination of the contract of employment raises doubts as to the relevant implementation of the Directive 99/70/EC and encourages discussion on possible ways to address these issues at the level of European law, national law and the need for modernisation of labour law.*



Część III

# **POLITOLOGIA**



Edward Janusz Jaremczuk

*Wojna jest jedynie tchórzliwą ucieczką przed problemami pokoju.*

Thomas Mann

## FRANCUZI W MALI. ZNOWU WOJNA W STREFIE SAHARY ZACHODNIEJ

*Francuska interwencja w Mali (styczeń 2013) to z jednej strony „błyskawiczny” sukces militarny, ale z drugiej wiele niewiadomych. Czy pierwsze tygodnie działań to początek wojny w regionie? Kto jest wrogiem, a kto przyjacielem? Jak długo potrwa francuska obecność? Czy Mali dla Francji nie stanie się drugim Wietnamem? Co dalej z krajami sąsiednimi? Ogromna liczba pytań, na które obecnie nikt nie potrafi odpowiedzieć. Przed Mali długa droga do normalności, a Francja winna pamiętać, że zawsze tylko z początku ludność wita z radością żołnierzy, którzy przybywają z pomocą. Nie trzeba zbyt wiele czasu, aby ci sami, którzy ich witali, zaczęli nienawidzić. Przyczyny, które spowodowały oddanie północy kraju w ręce dżihadystów nie zostały przewyciężone francuskimi atakami, bo szukać ich należy na południu w Bamako.*

### Wprowadzenie

Tuarescy rebelianci 6 kwietnia 2012 r. ogłosili powstanie nowego państwa – Azawad. To nowe państwo natychmiast oddzieliło się od Republiki Mali i ogłosiło swą niepodległość. Początkowa rewolta o czysto plemiennym oraz lokalnym charakterze szybko przekształciła się w otwarty konflikt. Kolejny rejon Afryki, kolejny jej obszar<sup>1</sup> stał się polem otwartej konfrontacji. Była to niezwykle delikatna sytuacja, począwszy bowiem od końca roku 2010 (grudzień, początek wydarzeń w Tunezji) Afryka Północna (kraje *Maghrebu*<sup>2</sup>) targana były niezwykle dynamicznymi wydarzeniami znanymi szerzej jako „Arabska Wiosna”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Jest to Afryka Północna i Zachodnia w obrębie Sahary Zachodniej.

<sup>2</sup> Do krajów *Maghrebu* zaliczamy następujące państwa: Maroko, Algierię, Tunezję i Libię. Powyższe pojęcie wprowadzili średniowieczni geografowie arabscy, uzasadniając je wspólnotą: języka, religii, kultury i warunków naturalnych. Zob. szerzej: *Maghreb*, <http://portalwiedzy.onet.pl/67699,,,maghreb,haslo.html> [dostęp 11.03.2013]. „Arabska Wiosna” objęła swoimi wydarzeniami następujące państwa Afryki (w kolejności kalendarzowej): Tunezja, Egipt i Libia.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: T. Ołowski, *Dwa lata „Arabskiej Wiosny”*, <http://geopolityka.org/komentarze/2088-dwa-lata-arabskiej-wiosny> [dostęp 12.03.2013] oraz H. Ben Asdallah El Alawi, *Bilans Arabskiej Wiosny*, „Le Monde diplomatique” (edycja polska) 2013, nr 2.

Trzeba koniecznie powrócić do historii<sup>4</sup>. Otóż kiedy na początku lat 60. XX w. Francja zegnała się (tylko formalnie) ze swoimi kolonialnymi posiadłościami w Afryce, tuarescy koczownicy z Sahary i Sahelu bez skutku prosili prezydenta de Gaulle'a, by przyznał im własne państwo. Zamiast tego zostali rozdzieleni między pół tuzina innych krajów (1,5 mln Tuaregów żyje dziś na ogromnym terytorium rozciągającym się od Mauretanii po Libię), w których stanowili mniejszość; w państwach tych rządili przedstawiciele afrykańskich ludów, z którymi Tuaregowie nie mieli nic wspólnego<sup>5</sup>.



Rys. 1. Republika Mali

Źródło: Republika Mali, <http://www.lonelyplanet.com/maps/africa/mali/> [dostęp 11.03.2013].

Narzekając na dyskryminację, Tuaregowie regularnie podnosili zbrojne powstania, głównie w Mali i Nigrze, gdzie mieszka ich najwięcej. Dotąd ograniczali się do wojny partyzanckiej, wymuszania negocjacji i ustępstw ze strony rządów w Bamako i Niameju. Nigdy nie zajęli żadnego z większych miast zlokalizowanych na północy Mali, ale nawet wcześniej tego nie próbowali. Tym razem tuareskie powstanie toczy się według innego scenariusza, a partyzanci zajmują miasta i oazy, zaprowadzając w nich swoje rządy. Przede wszystkim są nie do pokonania dla malijskiego wojska rządowego, które nawet nie próbuje z nimi walczyć. Zbrojną przewagę powstańcy zawdzięczają arsenałom zrabowanym i przesmuglowanym z Libii po tamtejszej wojnie domowej, w której walczyli po stronie Muammara Kadafiego<sup>6</sup>.

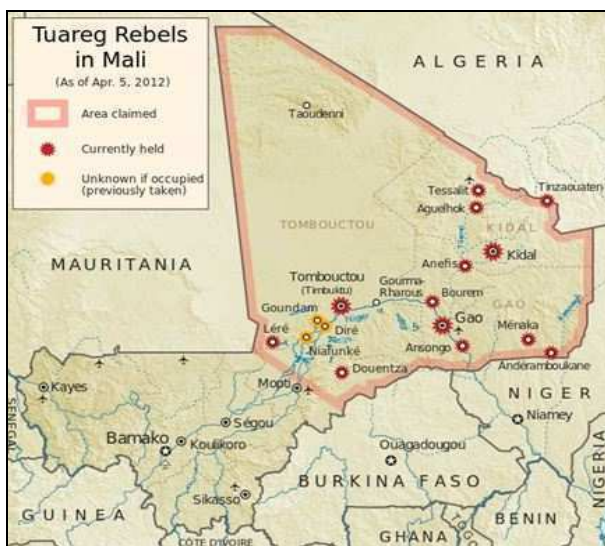
Najnowsza powstańcza konfederacja Tuaregów zawiązała się w pustynnej oazie przy granicy z Algierią, jesienią 2011 r., po śmierci Kadafiego. Służący

<sup>4</sup> Zob. szerzej: R. Oliver, A. Atmore, *Dzieje Afryki po 1800 roku*, Warszawa 2007, passim oraz B. Davidson, *Spoleczna i polityczna historia Afryki w XX wieku*, Warszawa 2011, passim.

<sup>5</sup> Zob. szerzej: W. Jagielski, *Azawad: Tuaregowie walczą o nowe państwo na pustyni*, <http://fakty.interia.pl/swiat/news-azawad-tuaregowie-walczą-o-nowe-państwo-na-pustyni,nId,914496> [dostęp 01.03.2013].

<sup>6</sup> Ibidem.

w jego armii tuarescy żołnierze wyjechali z Libii z całymi karawanami wojskowego sprzętu, z wyrzutniami raketowymi włącznie. Wraz z weteranami wcześniejszych powstań i tuareskimi dezertierami z armii malijskiej zawiązali partyzanckie wojsko, na którego czele stanął płk Mohammed Ag Najim, Tuareg, który zaciągnął się na służbę u Kadafiego<sup>7</sup>.



**Rys. 2.** Republika Mali – obszar państwa objęty rebelią Tuaregów

Źródło: Mapa Republiki Mali – obszar objęty rebelią Tuaregów,  
<http://mapoftheweek.blogspot.com/2012/05/azawad-africas-newest-country.html>  
 [dostęp 11.03.2013].

Kłeskę malijskiego wojska przyspieszył bunt żołnierzy, którzy niezadowoleni z bierności prezydenta Amadou Toumaniego Touré<sup>8</sup>, dokonali zamachu stanu i przejęli władzę w kraju. Rządowa armia poszła w rozsypkę, a Tuaregowie bez walki zajęli całą północną część kraju. Szef *junty* z Bamako, kpt. Amadou Haya Sanogo<sup>9</sup> wzywał partyzantów do rozejmu. „Możemy rozmawiać o wszystkim – namawiać – z wyjątkiem rozpadu kraju”. Prosił też sąsiednie kraje o przysłanie mu wojsk, które stłumiłyby rebelię i ocaliły Mali przed rozpadem. Malijscy sąsiedzi odpowiedzieli, że nie wyślą do Mali wojsk rozjemczych, dopóki kapitan nie odda władzy prawowitemu prezydentowi, któremu do końca drugiej i ostatniej kadencji został ledwie miesiąc panowania<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Dwukrotny (w latach: 1991–1992 i 2002–2012) prezydent Mali.

<sup>9</sup> Amadou Haya Sanogo (ur. w 1972 lub 1973 w Ségou) – malijski wojskowy, kapitan. Szef państwa od 22 marca 2012 r. do 12 kwietnia 2012 r., jako przewodniczący Narodowego Komitetu na rzecz Przywrócenia Demokracji i Państwa (CNRDR, *Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État*), który przejął władzę na drodze zamachu stanu.

<sup>10</sup> W. Jagielski, op. cit.

Tuaregowie zgadzali się na rozmowy, ale z kimś, kto będzie sprawował rzeczywiste rządy w Bamako. Nie zamierzali atakować malijskiej stolicy. „Nie interesowało nas Bamako. Interesuje nas Kidal, Timbuktu i Gao” – zapewniał Hamma Ag Mahmoud, polityczny przywódca partyzantów, wymieniając oazy, które malijscy Tuaregowie uważają za swój kraj, Azawad. „Ci zamachowcy, którzy przejęli władzę w Bamako, nie mają z nami żadnych szans. Wcześniej czy później będą musieli podpisać z nami pokój”<sup>11</sup>.



**Rys. 3.** Azawad, nowe państwo fragmentem Republiki Mali

Źródło: Państwo Azawad, <http://mapoftheweek.blogspot.com/2012/05/azawad-africas-newest-country.html>, [dostęp 11.03.2013].

Na odłączenie z Mali państwa Tuaregów nie zgadzają się sąsiedzi, także obawiający się powtórki tuareskiej irredenty<sup>12</sup> u siebie, a także Afryka, wyjątkowo niechętnie godząca się na jakiegokolwiek rewizje granic. W ciągu ostatniego pół wieku Afryka tylko dwa razy zgodziła się na rozpad starych państw i uznała powstanie nowych – Erytrei, która w 1993 r. oderwała się od Etiopii, i Południowego Sudanu, który w 2011 r. ogłosił niezależność od północnej części sudańskiego państwa<sup>13</sup>.

Rewolta, początkowo o lokalnym zasięgu, szybko przekształciła się w konflikt, który w swą orbitę wciągnął nie tylko wszystkie państwa regionu, ale również potęgę zewnętrzne<sup>14</sup>. Dla wszystkich, którzy obserwują wydarzenia w Afryce,

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Irredenta (z wł. „niewyzwolona”) – ruch polityczny i społeczny dążący do połączenia w jeden organizm państwowy ziem zamieszkiwanych przez podobne grupy etniczne. Przenośnie można powiedzieć, że jest to ruch niepodległościowy.

<sup>13</sup> W. Jagielski, op. cit.

<sup>14</sup> Unię Europejską i NATO.



stało się jasne, że proklamowanie niepodległości i oderwanie sporej części terytorium Mali będzie początkiem niezwykle istotnych wydarzeń w rejonie Sahary Zachodniej.

## 1. Operacja Serval

Na początku 2013 r. islamiści, którzy w roku poprzednim opanowali północną część Mali, rozpoczęli działania w kierunku południowym. Dnia 10 stycznia zajęli 35-tysięczne miasto Konna. Położone ono jest na wschodnim krańcu rozlewisk Nigru, w centralnej części przewężenia dzielącego Mali na część północną i południową, przy ważnej drodze łączącej Sevre i Gao<sup>15</sup>. Zaczęła się ofensywa islamistów. Na odpowiedź nie trzeba było długo czekać. Już 11 stycznia prezydent Republiki Francuskiej François Hollande wydał rozkaz interwencji dla podległych jemu jednostek wojskowych. Francja przychyliła się w ten sposób do prośby tymczasowego prezydenta Mali Dioncoundy Traoré, mianowanego na to stanowisko po wojskowym zamachu stanu w marcu 2012 r. Powodem prośby był ruch jednostek radykalnych ugrupowań islamskich w kierunku południowym<sup>16</sup>. Natychmiast po rozkazie prezydenta Francji na południu Mali wylądowało 3,5 tys. doborowych żołnierzy<sup>17</sup> Legii Cudzoziemskiej<sup>18</sup>, którzy przystąpili do działań militarnych. Po niespełna tygodniu działań ofensywnych lotnictwo francuskie zniszczyło niemal wszystkie uzbrojone samochody należące do rebeliantów. Po trzech tygodniach działań Francuzi zdobyli wszystkie większe miejscowości zajęte wcześniej przez „terrorystów”. Francuskie działania militarne „wyrzuciły” na drogi ok. 75 tys. uchodźców<sup>19</sup>. Część z nich uciekła na północ, część na południe i ok. 5 tys. (głównie Tuaregów) do obozu Goudebou w Burkina Faso<sup>20</sup>.

Francuska interwencja w Mali to błyskawiczny sukces militarny, ale i mnóstwo niewiadomych. Francja uczestniczyła w wydarzeniach w Libii i po części to jej zasługa, że z państwa Kaddafiego mogły uciec setki doskonale wyszkolonych i uzbrojonych tuareskich oraz islamskich „kombatantów”. Być może fakt, że

---

<sup>15</sup> Zob. szerzej: K. Kubiak, *Operacja Serval*, „Raport–Wojsko–Technika–Obronność” 2013, nr 2.

<sup>16</sup> Zob. szerzej: O. Zajec, *Francuska interwencja w Mali*, „Le Monde diplomatique” (edycja polska) 2013, nr 2.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Jednocześnie Francja wysłała swe jednostki specjalne do sąsiedniego Nigru w celu ochrony kompleksu kopalń rudy uranu należących do koncernu Areva, położonych w masywie Airu, nieopodal wschodniej granicy malijskiej.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Obecna w Mali organizacja *Human Rights Watch* zwraca uwagę na sytuację wewnętrzną w objętej działaniami wojennymi Republice Mali. Sprawa jest poważna, pojawił się bowiem problem z oddziałami malijskimi, które posuwają się za oddziałami francuskiej Legii Cudzoziemskiej. Żołnierze malijscy dokonują samosądów i zbrodni przeciw tuareskim cywilom. Jednocześnie organizacja zwraca uwagę na wzrost napięcia między czarnym południem a tuaresko-arabską północą kraju – por. O. Zajec, *Francuska interwencja w Mali*.

interwencja francuskiej Legii Cudzoziemskiej jest prezentowana jako część globalnej „wojny z terroryzmem” i to popartej przez wszystkie parlamentarne partie Republiki Francuskiej nie spowoduje większych perturbacji politycznych. Ale jak by nie interpretować wydarzeń w Mali, od dysputy politycznej nie da się uciec<sup>21</sup>. Nie można zapominać o tłumach Malijczyków wiwatujących na cześć francuskich żołnierzy. To było bardzo uspokajające. Przecież tym razem miało być inaczej niż w Libii<sup>22</sup>.

## 2. Naprawa szkody po interwencji w Libii

Atak na Libię prowadzony głównie z powietrza przez siły Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO, *North Atlantic Treaty Organization*) dał ogromną szansę Kaddafiemu na prowadzenie działań militarnych przeciwko jej mieszkańcom. Był to czas, kiedy upadająca dyktatura w Libii, niczym topielec, który chwytą się przysłowiowej brzytwy, zdecydowała się na uzbrojenie najbardziej radykalnych frakcji regionu Sahary i Sahelu. To decyzje syna Kaddafiego, Saifa al-Islama Kaddafiego, legły u podstaw późniejszej pozycji sallickich dżihadystów z Ruchu na rzecz Jedności i Dżihadu w Afryce Zachodniej (MOJWA, *The Movement for Oneness and Jihad in West Africa*) i Al-Quaidy Islamskiego Maghrebu (AQMI, *Al-Quaida au Maghreb Islamique*). To właśnie te ugrupowania niezwykle silne i doświadczone po wydarzeniach w Libii mogły zapanować nad wydarzeniami w Mali oraz znacznie przyspieszyć destabilizację sytuacji politycznej wraz z klęską sił rządowych w Bamako<sup>23</sup>.

Francuzi twierdzą, że działają w imieniu Afrykańczyków – oni sami sobie przecież nie poradzą. Dżihadysty to twardy i niebezpieczny przeciwnik. Póki co takie stanowisko wystarcza. Tylko znowu pojawia się pytanie – na jak długo? Sojusznicy z NATO co prawda wsparli Francję raczej w sposób symboliczny. Największą rolę odegrało udostępnienie samolotów transportowych C-17. Łącznie Amerykanie, Brytyjczycy i Kanadyjczycy udostępnili Francuzom sześć dużych maszyn. Mimo tego Francuzi na placu boju pozostali sami<sup>24</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że spośród bogatego zbioru przyczyn gorączkowej i pospiesznej interwencji francuskiej w Mali za najważniejsze uznać należy dwie<sup>25</sup>:

- dążenie do utrzymania tego państwa (czy też szerzej, całego regionu, tzw. Sudanu Francuskiego) w strefie wpływów Paryża,

<sup>21</sup> O. Zajec, *Mali i (nie)zużyty slogan „wojny z terroryzmem”*, „Le Monde diplomatique” (edycja polska) 2013, nr 2.

<sup>22</sup> P. Leymarie, *Droga do wojny w „Sahelistanie”*, „Le Monde diplomatique” (edycja polska) 2013, nr 2.

<sup>23</sup> O. Zajec, *Mali i (nie)zużyty slogan „wojny z terroryzmem”*.

<sup>24</sup> K. Kubiak, op. cit.

<sup>25</sup> Ibidem.

- zapobieżenie powstaniu w Afryce Północno-Zachodniej kolejnego sanktuarium radykalnych islamistów.

Paryż podjął decyzję o wysłaniu swoich żołnierzy do Mali w momencie, gdy islamiści podjęli wysiłki ukierunkowane na wzmocnienie swoich pozycji przed spodziewanym przybyciem oddziałów wojskowych Wspólnoty Gospodarczej Państw Zachodnioafrykańskich (ECOWAS, *Economic Community of West African States*). Przyjęły one postać ofensywnych rajdów na południe, a ich zamiarem było zapewne opanowanie terytorium, które mogłoby pełnić rolę swoistego „pasa przesłaniania”. Tego typu poczynania stały się w pewnym momencie realnym zagrożeniem dla stolicy kraju, Bamako<sup>26</sup>. Najprawdopodobniej to właśnie bezpośrednie zagrożenie stolicy miało skłonić prezydenta Hollanda do wydania rozkazu do wykonania operacji wojskowej<sup>27</sup>.

W tej sytuacji Francuzi wystąpili jako swoisty czynnik wykonawczy całej Europy, a przynajmniej jej zachodniej części. Głównym argumentem używanym przez polityków było zagrożenie stwarzane przez dżihadystów i islamskich radykałów. Zagrożenie<sup>28</sup>, które (ze względu na bliskość miejsca konfliktu od Europy) zaczęło być realne dla Starego Kontynentu. Mali mogłoby się stać przyczółkiem w Afryce, z terytorium którego można by grozić blisko leżącej Europie<sup>29</sup>.

Zatem zasadność francuskiej interwencji w Mali trudno kwestionować, a nawet można wyrazić zadowolenie, że znalazło się państwo, które było gotowe zaangażować się w Afryce politycznie, wojskowo i ekonomicznie. Trzeba jednak pamiętać, że zgodnie z przygotowywanymi planami sporą część obowiązków miała wziąć na siebie armia malijska. W praktyce szybko okazało się, iż były to dość iluzoryczne plany. Malijczycy okazali się nie zdolni do operacyjnego działania przeciwko islamistom. Armia malijska nie posiada, na dziś, woli walki, jest bierna. Trzeba jeszcze sporo czasu i pieniędzy, aby ten stan zmienić. Dlatego też francuscy politycy (poprzez stosowne kontakty i naciski) szybko doprowadzili do wprowadzenia na obszar działań wojennych żołnierzy kontyngentów afrykańskich. To, co miało trwać „jedną chwilę”, zapowiada się na długi pobyt!<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Zgodnie z informacjami podawanymi przez korespondentów wojennych takie rajdy docierały na odległość 250–300 km.

<sup>27</sup> Obszar, który winien być poddany kontroli i nadzorowi, to teren zamieszkiwany przez ponad 1,8 mln ludzi.

<sup>28</sup> Trzeba pamiętać, że skrajny, polityczno-militarny ruch islamski zwany powszechnie dżihadem, upatruje swego głównego przeciwnika w kręgu kulturowym Zachodu. Nie ma znaczenia (dla islamistów) czy sami będziemy się definiować jako religijnie neutralni, czy też zdecydujemy się na podkreślanie swoich chrześcijańskich korzeni. Konfrontacja może przybrać charakter totalny, a trzeba pamiętać, iż fanatycy (wrogowie) nie mają żadnych zahamowań. Nastawiają się na totalne unicestwienie przeciwnika i nie liczą się z żadnymi kosztami. Nie dzielą ludzi na winnych i niewinnych, żołnierzy i cywili.

<sup>29</sup> Por.: K. Kubiak, op. cit.

<sup>30</sup> Ibidem.

### 3. Kolejna wojna?

Dziś po paru miesiącach działań wojsk francuskich w Mali realny staje się scenariusz, w którym operacja planowana tylko na kilka tygodni przeciągnie się w czasie i stanie się jeszcze jednym lokalnym konfliktem. Wynika to głównie z tego, że brakuje pomysłu (politycznego) na rozwiązanie problemu. Można zaryzykować tezę, iż obecnie stabilizowanie sytuacji jest praktycznie niemożliwe, zwłaszcza że prowadzone rozmowy rządu z Bamako i przedstawicieli Tuaregów znajdują się w impasie.

Po przybyciu do Mali Legii Cudzoziemskiej politycy ze stolicy kraju znacznie usztywnili swoje stanowisko. Póki co nie wiadomo, jak potoczy się dalszy rozwój sytuacji. Trwają walki o różnym stopniu intensywności. Islamiści przenieśli swoje bazy w góry, gdzie ponoć stworzyli pas umocnień. Mogą się tam chronić i organizować wojnę typu partyzanckiego. Zatem zapowiada się długa i krwawa walka o utrzymanie państwa w jego pierwotnych granicach. Tylko czy Francja potrzebuje powtórki np. z Wietnamu? Tym bardziej że wszystko wskazuje, iż może to być wojna asymetryczna na pustyni i w górach. Obecnie brakuje środków finansowych oraz chęci wspierania takich poczynań, nie tylko przez Europę, ale i przez samych Malijczyków (głównie tych z południa).

### Literatura

1. Ben Asdallah El Alawi, *Bilans Arabskiej Wiosny*, „Le Monde diplomatique” (edycja polska) 2013, nr 2.
2. Davidson B., *Spoleczna i polityczna historia Afryki w XX wieku*, Warszawa 2011.
3. Jagielski W., *Azawad: Tuaregowie walczą o nowe państwo na pustyni*, <http://fakty.interia.pl> [dostęp 01.03.2013].
4. Kubiak K., *Operacja Serval, Raport Wojsko–Technika–Obronność* 2013, nr 2.
5. Leymarie, *Droga do wojny w „Saheksanie”*, „Le Monde diplomatique” (edycja polska) 2013, nr 2.
6. *Maghreb*, <http://portalwiedzy.onet.pl/67699,,,maghreb,haslo.html> [dostęp 11.03.2013].
7. Oliver R. Atmore A., *Dzieje Afryki po roku 1800*, Warszawa 2007.
8. Otłowski T., *Dwa lata „Arabskiej Wiosny”*, <http://geopolityka.org/komentarze/2088-dwa-lata-arabskiej-wiosny> [dostęp: 12.03.2013].
9. Zajec O., *Francuska interwencja w Mali*, „Le Monde diplomatique” (edycja polska) 2013, nr 2.
10. Zajec O., *Mali i (nie)zużyty slogan „wojny z terroryzmem”*, „Le Monde diplomatique” (edycja polska) 2013, nr 2.

## FRENCH IN MALI. AGAIN, THE WAR IN THE WESTERN SAHARA AREA

**Abstract:** *French intervention in Mali (January 2013) on the one hand is “instant” military success, but then a lot of unknowns. The first weeks of action the beginning of the war in the region? Who is the enemy and who is a friend? How long will it take the French presence are. Is Mali for France does not become another Vietnam? What's next with neighboring countries? A huge number of questions that now no one can answer. Before Mali is a long road to sanity, and France should keep in mind that it is always the people greets beginning of soldiers who come to the rescue. It does not take too much time to the same people who welcomed them began to hate. The reasons which led the North of the country was put in the hands of jihadists have not been overcome by the French attacks, because they look to the South in Bamako.*



Część IV

# **INFORMATYKA**





Szymon Budyś  
Joanna Jólkowska

## WYKORZYSTANIE WIELOWYMIAROWYCH STRUKTUR DANYCH I TECHNIK OLAP W CZASOPRZESTRZENNYCH SYSTEMACH WSPOMAGANIA PODEJMOWANIA DECYZJI

*Artykuł przedstawia analizę możliwości zastosowania wielowymiarowych struktur danych oraz uniwersalnych komponentów wspierających wykorzystanie technik OLAP jako składników czasoprzestrzennych systemów wspomagania podejmowania decyzji. Przedstawiono przyjęte założenia, problemy i warianty ich rozwiązania. Zwrócono szczególną uwagę na możliwość uzyskania zgodności z istniejącymi standardami i normami odnoszącymi się do architektury systemów informacji przestrzennej.*

### Wprowadzenie

Mapa i dane przestrzenne – w szerokim pojęciu – mogą stanowić doskonałe tło oraz materiał do analizy różnorodnych zjawisk i ich przebiegu w czasie (analizy czasowo-przestrzenne). Zjawiska te mogą być analizowane i obrazowane w stosunku do innych właściwości, np. kubatury nowo budowanych budynków, zmian w ewidencji gruntów (w tym zmian własności działek, podziałów i scaleń) na tle rozwoju infrastruktury miejskiej i wielu innych. Stanowić to może punkt wyjścia budowy systemu wspomagającego podejmowanie decyzji (SDSS, *spatiotemporal decision support system*).

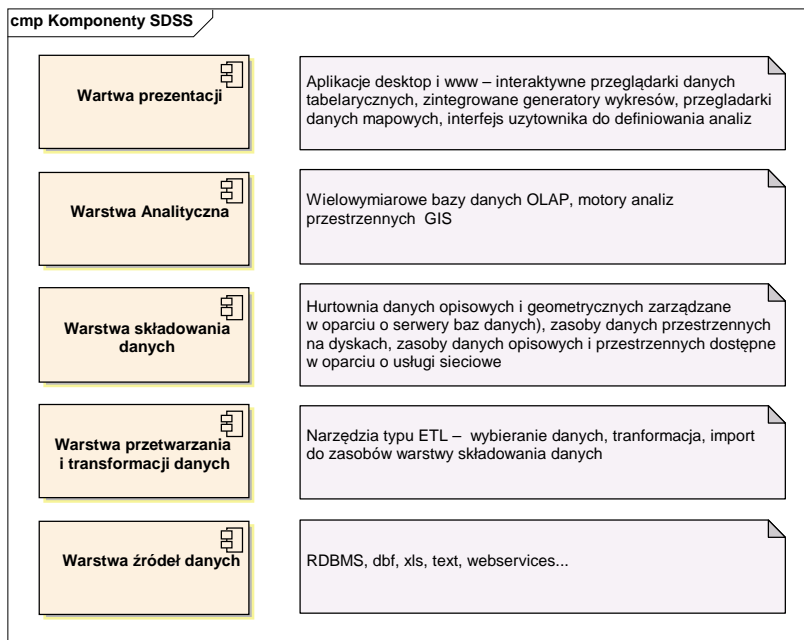
Możliwe do przewidzenia warianty analiz przydatnych w systemach SDSS stanowią niewielki ułamek potencjalnych potrzeb, które powinny wyłaniać się w toku eksploatacji systemu. Bardzo ważną kwestią wydaje się w związku z tym udostępnienie w ramach SDSS funkcjonalności pozwalających na rozbudowywanie i tworzenie nowych analiz przez użytkowników.

W dużym uproszczeniu można stwierdzić, że typowe zagadnienie związane z tym podejściem to zapewnienie użytkownikom potrzebnych danych w odpowiednim formacie, mechanizmów operujących na danych oraz interfejsu pozwalającego na konfigurowanie i uruchamianie tych mechanizmów.

W prostym podejściu można by uznać, że hurtownia danych czasowo-przestrzennych będzie pozwalać na przeglądanie danych przestrzennych wraz z dodatkowymi atrybutami opisowymi, pochodzących z różnych punktów czasowych, lub przeglądanie ich zmian w pewnych okresach. Dane takie mogłyby być wyszukiwane i filtrowane według wartości atrybutów i zależności topologicznych.

Można taką funkcję uzyskać przez gromadzenie wszystkich niezbędnych map i obiektów przestrzennych w żądanych punktach czasowych. W praktyce takie podejście jest możliwe do zastosowania tylko w przypadku, gdy punktów czasowych, jakie miałyby być obsłużone, jest niezbyt wiele i/lub rozmiar danych mapowych jest stosunkowo mały. Jednak mapy rastrowe i wektorowe to z reguły duże zasoby, co więcej, powiązane z dodatkowymi danymi opisowymi, wymagające udostępnienia znacznych zasobów do jej przechowywania. Potrzeba więc np. nie tyle kompletnych map z punktów czasowych, co możliwości analizowania obiektów wykorzystywanych do prezentowania map (wraz z ich właściwościami) lub wycinków mapy w poszczególnych punktach czasowych. Natomiast jako efekt dodatkowy mogą być generowane w razie potrzeby mapy z danego punktu czasowego. Oprócz tego istotna jest potrzeba stosunkowo łatwego pozyskiwania coraz bogatszych informacji z posiadanych danych dzięki mechanizmom agregowania, drażenia, przecinania, filtrowania i rzutowania danych, typowych dla narzędzi typu OLAP (*on-line analytical processing*).

Wykorzystanie rozwiązań klasy *business intelligence* (BI) oraz rozwiązań typu *geographic information systems* (GIS) powinno pozwolić na budowanie czasoprzestrzennego systemu wspomagania podejmowania decyzji z uniwersalnych komponentów – np. poprzez stworzenie hurtowni danych czasowo-przestrzennych, opracowaniu mechanizmów wybierania, transformacji i importu danych (ETL, *extract, transport and load*) i wykorzystywaniu danych w analizach w oparciu o wielowymiarowe „kostki” (cube) OLAP i wykorzystaniu mechanizmów analitycznych oraz prezentacji wyników na tle map dostępnych w systemach GIS.



Rys. 1. Komponenty systemu SDSS

Źródło: Opracowanie własne.

Użycie uniwersalnych komponentów daje ogromne korzyści, ponieważ w obu dziedzinach znaleźć można wiele bardzo zaawansowanych rozwiązań, sprawdzonych w tysiącach zastosowań.

Zestaw komponentów wchodzących w skład tak zaplanowanego systemu typu SDSS pokazano na rysunku 1. Są to w istocie komponenty składające się na rozwiązanie typu BI z wykorzystaniem specyficznych własności danych przestrzennych. Do określenia takiego rozwiązania stosuje się dobrze oddająca ideę nazwę *geospatial business intelligence* (GeoBI)<sup>1</sup>.

Szczególną uwagę w dalszej części artykułu zwrócono na zagadnienia analizy wielowymiarowej z wykorzystaniem danych przestrzennych.

## 1. Użycie technik OLAP do wielowymiarowej analizy danych w ramach typu SDSS

Charakterystyczną cechą danych wykorzystywanych w analizie wielowymiarowej jest umieszczenie ich w specjalnej bazie danych zaprojektowanej zgodnie ze schematem gwiazdy (*star schema*)<sup>2</sup>.

- Tabele faktów powiązane są przez klucz obcy z tabelami wymiarów i zawierają kolumny miar.
- W tablicach wymiarów każdy rekord jest tzw. członem (member) wymiaru.
- Rekordy w tablicach faktów i wymiarów są identyfikowane przez klucz główny, który ma charakter tzw. klucza zastępczego (*surrogate key*) – jest generowany wewnętrznie i raczej nie odpowiada wartościom kluczy w bazach źródłowych (np. ze względu na denormalizację danych, utrzymywanie rekordów w stanach archiwalnych itp.).
- Tablica wymiaru przechowuje istotne w danym zastosowaniu atrybuty, w tym mogą to być identyfikatory członów w systemie źródłowym (*natural key*), atrybuty grupujące – wskazujące na członów „wyższego poziomu” – np. grupa klientów.
- Schemat gwiazdy jest zdenormalizowany – w szczególności kolumny w tablicach wymiarów zawierają z reguły bardzo dużo duplikujących się danych.

W przypadku danych czasowo-przestrzennych ważnym wariantem schematu gwiazdy jest schemat płatka śniegu (*snowflake schema*), który pozwala na częściowe normalizowanie danych opisujących wymiary, szczególnie dotyczy to geometrii.

Warunkiem dokonania analiz wielowymiarowych jest posiadanie danych „pasujących” do analizowanych wymiarów. W przypadku danych przestrzennych

---

<sup>1</sup>T. Badard, M. Kadillak, G. Percival et al., *OGC 09-044r3 – Geospatial Business Intelligence (GeoBI)*, „OGC White Paper” 2012, nr z 12 VII.

<sup>2</sup>R. Kimball, *The Data Warehouse Toolkit: Practical Techniques for Building Dimensional Data Warehouses*, Wiley, New York 1999, s. 21.

geometria obiektów jest cechą, której wykorzystywanie z pomocą technik OLAP mogłoby dać bardzo wartościowe i efektywne wyniki, ale wymaga odpowiedniego podejścia. Bardzo pożądane jest, aby różne wymiary, których potrzeba zdefiniowania będzie pojawiać się w trakcie rozwoju systemu, takie jak np. „czas”, „sprzedaż”, „awaria”, „remont”, „budynek gminy”, „grunt gminy”, „obszary zalewowe” itp. były pod względem założeń obsługiwane w analogiczny sposób, a w szczególności dane zawierające geometrię obiektów poddawały się w maksymalnym stopniu analizom typowym dla OLAP (np. analiza wydatków na remonty budynków gminy na obszarze zalewowym w latach 2002–2012, czy też analiza intensywności – gęstości – zdarzeń drogowych w poszczególne dni tygodnia i w określonych godzinach dnia z roku 2012 itd.).

Kluczowym zagadnieniem jest w tym przypadku optymalny dobór struktur danych oraz zasad integracji poszczególnych składników systemu, co omówiono w kolejnych punktach.

### 1.1. Obsługa danych przestrzennych w strukturach wielowymiarowych

„Umieszczenie” w strukturze wielowymiarowej danych przestrzennych można zrealizować na wiele sposobów. Na wstępie, dla uproszczenia analiz, wyznaczono niewielki zakres informacyjny, który utworzy schemat zawierający tablice faktów i wymiarów. Powinny to być następujące informacje:

- identyfikator obiektu (przydatny do łączenia danych o obiekcie przestrzennym z innymi faktami),
- geometria obiektu (dane kluczowe dla opisywanej tu analizy),
- identyfikator typu obiektu (punkt, linia, powierzchnia),
- określenie punktu czasowego (*timestamp*, jako wstęp do zarządzania analizą czasoprzestrzenną).

Dla wszystkich danych z podanego zakresu informacyjnego należy dokonać oceny, czy można potraktować je jako wymiar lub miarę, zgodnie z zasadami przyjętymi dla struktur wielowymiarowych. Identyfikator obiektu ze swej natury jest jego (obiektu) unikalnym atrybutem. Identyfikator typu obiektu oraz czas możemy potraktować jako wymiary. Problem pojawia się w przypadku danych zawierających geometrię obiektu. Wydaje się, że nie może ona zostać zapisana jako miara, dlatego że miara inna niż typu liczbowego jest trudna do wykorzystania w standardowych komponentach, jest też trudna do percepcji dla użytkowników. W publikacjach<sup>3</sup> można znaleźć informacje o możliwości zapisania geometrii obiektu jako miary. W modelach tych miary przestrzenne są kolekcjami wskaźników (identyfikatorów) do obiektów przestrzennych. Agregowanie (np. sumowanie) tego rodzaju danych może być sumowaniem zbioru identyfikatorów lub wykonywaniem

<sup>3</sup> S. Bimonte, M.A. Kang, *Towards a Model for the Multidimensional Analysis of Field Data*, ADBIS 2010, s. 2; G. Viswanathan, M. Schneider, *On the Requirements for User-Centric Spatial Data Warehouse and SOLAP*, 2011, s. 5.

operacji unii na geometrii. Wydaje się jednak, że nie zaimplementowano w żadnym z dostępnych silników OLAP możliwości umieszczenia geometrii jako miary.

Rozważyć należy możliwość zakwalifikowania geometrii jako wymiaru. Ponieważ wymiar w strukturze wielowymiarowej pozwala na grupowanie danych w celu agregowania i drążenia, typowym powinno być, że dla pewnych wartości wymiaru istnieje wiele zapisów z tablicy faktów, które je przyjmują. Dane zawierające geometrię obiektów tego kryterium raczej nie spełniają, dlatego że są w zasadzie unikalne dla każdego obiektu (w przypadku stałego duplikowania się geometrii obiektów bardziej efektywnym rozwiązaniem zapewne jest przeprojektowanie struktury wielowymiarowej niż potraktowanie tej geometrii jako wymiaru). W efekcie wymiar zbudowany w oparciu o dane geometryczne może w skrajnym przypadku zawierać tyle wartości, ile zapisów w tablicy faktów.

Innym problemem, który może podważyć możliwość wykorzystania geometrii obiektu jako wymiaru, jest zawartość tej informacji. Geometria może być opisywana danymi binarnymi lub tekstowymi o długości od kilkudziesięciu do kilkudziesięciu tysięcy znaków (w przypadku bardzo złożonych obiektów jeszcze większymi). Przy projektowaniu wymiarów hurtowni danych nie poleca się budowania wymiarów, których wartości tekstowe mogą zawierać tak długie teksty.

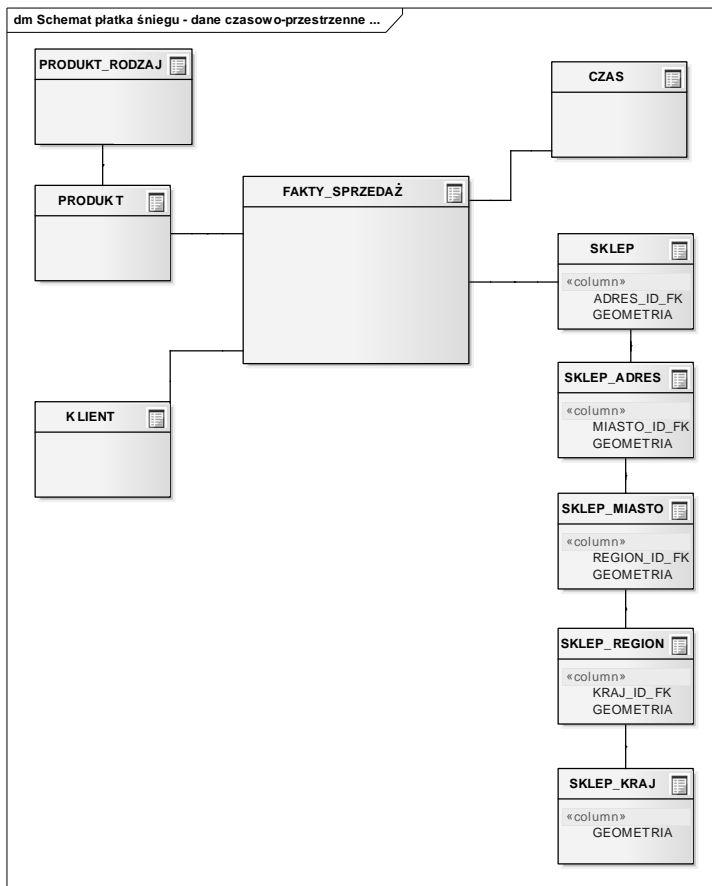
Pozostaje oczywiście wariant zapisania geometrii obiektów jako atrybutu członów wymiaru (np. geometria budynków, lokalizacje awarii lub remontów). W takim przypadku korzystać będzie można z danych geometrycznych w celu wizualizacji wyszukiwanych danych. Aby skorzystać z zależności geometrycznych (topologicznych) pomiędzy obiektami zapisanymi w wielowymiarowej strukturze danych potrzebne będą funkcje dedykowane do obsługi geometrii oraz możliwość ich wywołania w jednym z kroków analiz (np. w zapytaniach SQL do bazy danych lub zapytaniach OLAP np. MDX). Przykłady takich funkcji dedykowanych dla danych przestrzennych to sprawdzanie zawierania się lub przecinania obiektów, analizy w strefach buforowych wokół obiektów lub badanie sąsiedztwa na podstawie danych z pomiarów dyskretnych i zależności geostatystycznych. Dla uproszczenia dalszych rozważań w tym rozdziale warto założyć, że sposób zapisu geometrii w takim przypadku nie ma kluczowego znaczenia, niezależnie od tego, czy zostanie zrealizowany za pomocą tekstu (GML, WKT) albo w postaci binarnej (WKB lub odpowiedniej dla systemu przechowującego dane wielowymiarowe), czy też dostęp zostanie zapewniony przez referencję do zewnętrznych baz lub serwisów sieciowych.

## 1.2. Schemat dla danych przestrzennych

W ramach struktur wielowymiarowych tworzących jeden system można w różnych obszarach stosować zamiennie schemat gwiazdy lub płątka śniegu, tworząc hybrydowe rozwiązania.

W przypadku danych geometrycznych wydaje się, że lepiej unikać nieuzasadnionej redundancji danych, która może być efektem restrykcyjnego stosowania

schematu gwiazdy<sup>4</sup>. Dotyczy to szczególnie wyższych poziomów w hierarchii grupowania danych – np. geometria granic gminy nie powinna być duplikowana w rekordach opisujących budynki gminy. Powodowałoby to duże zużycie przestrzeni dyskowej, a próba grupowania danych według wartości atrybutu „geometria” nie dawałaby w praktyce większych korzyści, natomiast jej wydajność może być słaba. Poniżej pokazano przykładowy schemat typu płatek śniegu, zawierający dane przestrzenne, który powinien być odporny na wyżej wymieniony problem.



**Rys. 2.** Schemat płatek śniegu dla przykładowych danych zawierających geometrie

Źródło: Opracowano na podstawie T. Badard, É. Dube, *Geospatial BI with FOSS: an introduction to GeoMondrian and Spatialytics*, Qubec 2009.

Jest to przykład, który w praktycznych zastosowaniach mógłby mieć wprowadzone dodatkowe tablice i relacje (np. adres może być powiązany relacją z obiektem geometrycznym „ulica”, podobnie może być pożądanym określenie danych o charakterze przestrzennym dla klienta itd.) – jest to zależne od modelowanej sytuacji.

<sup>4</sup>R. Kimball, op. cit., s. 55.

Dane zapisane w typowej – relacyjnej – bazie danych, w strukturze jak na powyższym diagramie, mogą być wyszukiwane i analizowane za pomocą standardu SQL. Jak wspomniano wcześniej, w razie dostępności odpowiednich funkcji operujących na geometrii można wykonywać analizy topologiczne. W zakresie badanego tematu najistotniejsze jest jednak dokonanie oceny i możliwości i zakresu wykorzystania technik OLAP w pracy z czasoprzestrzennymi danymi wielowymiarowymi.

### 1.3. Struktura czasoprzestrzennych danych wielowymiarowych kostki OLAP

Jak wspomniano wcześniej hurtownia danych sama w sobie ma strukturę relacyjną – z reguły zdenormalizowaną. Można stwierdzić, że model danych, w tym wykorzystanie schematu gwiazdy, płątka śniegu lub hybrydowych z wykorzystaniem wyżej wymienionych schematów, stanowi punkt wyjścia do tego, aby dane zapisane w hurtowni wykorzystać do analiz wielowymiarowych za pomocą technik OLAP. W oparciu o OLAP definiowane są struktury tzw. kostek danych (*data cubes*), które pozwalają na odmienne niż przy użyciu instrukcji SQL eksplorowanie danych – w tych sytuacjach, kiedy np. analizy za pomocą SQL stają się znacznie trudniejsze do przeprowadzenia.

Kostka danych jest „konstrukcją”, która pozwala zebrać fakty, wymiary i miary w pewien uporządkowany sposób, znacznie ułatwiający i przyspieszający odnajdywanie, sprawdzanie i rozbudowywanie związków między danymi. Pomijając przypadki, gdy dany fakt opisywany jest tylko w jednym wymiarze, jako najprostszą kostkę danych można traktować kostkę trójwymiarową, obejmującą np. fakty sprzedaży produktów, analizowane pod kątem czasu (wymiar 1) i miast, w których sprzedaż następowała (wymiar 2).

Jeżeli atrybutem rekordu w tabeli „miasto” będzie geometria pokazująca granice np. miasta, w tablicy „sklep” atrybut geometrii będzie przechowywał punkt – lokalizację sklepu – to np. za pomocą funkcji badających odległości między obiektami można sformułować dodatkowe warunki na wyszukiwanie. Natomiast chcąc wykorzystać odległości między obiektami jako miary (miara ma być wartością liczbową – zatem odległość musi być podawana względem jakiegoś punktu), do wykonania analiz związanych z przestrzenią należałoby wykorzystać wyżej wymienioną funkcję geometryczną do wyznaczenia tzw. obliczonej miary (*calculated measure*), a następnie korzystać już z typowych operacji OLAP.

#### 1.3.1. Typowe operacje OLAP

Poniżej zamieszczono skrótowy opis typowych operacji OLAP<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Na podstawie: J. Wróblewski, D. Ślęzak, *Wielowymiarowe modele danych, Operacje OLAP*, <http://www.edu.pjwstk.edu.pl/> [dostęp 26.09.2012].

### Agregacja – zwijanie

Agregacja (zwijanie, konsolidacja, *aggregation, consolidation, roll-up, grill-up*) polega na przeglądaniu danych ogólniejszych, czyli bardziej zagregowanych (np. podsumowania robione względem miesięcy zamiast dni). Operacja ta redukuje ilość wyświetlanych informacji, zastępując wiele wartości jedną. Przykładem operacji agregacji jest wprowadzenie podsumowania (i wybór funkcji podsumowującej, np. suma, minimum, średnia arytmetyczna) dla wartości, które dotąd były prezentowane ze wszystkimi szczegółami.

### Drażenie – rozwijanie

Drażenie (rozwijanie, *roll-down, drill-down, drill through*) jest operacją odwrotną do agregacji. Operację tę stosuje się, by z wartości podsumowania wydobyć jego szczegóły, np. poprzez przejścia z rocznej skali czasowej na dzienną lub z raportu prezentującego sprzedaż towaru w poszczególnych regionach, na raport obejmujący pojedyncze sklepy.

### Cięcie – selekcja

Cięcie (selekcja, *slicing*) to wycinanie fragmentu danych poprzez określenie warunków na wartościach wymiarów oraz listy wymiarów branych pod uwagę w raporcie. Wynikiem jest „podkostka”, np. dwuwymiarowy plaster (*slice*), odpowiadająca danym spełniającym warunki. Wartości wymiarów nieobecnych w tabeli wynikowej są rzutowane (agregowane), tzn. jeśli rozważyć czterowymiarową kostkę sklep–czas–towar–klient, z której odrzucono wymiar klient, a wymiar towar ograniczono (cięcie) do wartości telewizor typu ABC, wówczas wynikiem będzie plaster czas–sklep obejmujący tylko sprzedaż telewizora typu ABC, zsumowaną dla wszystkich klientów.

### Filtrowanie

Filtrowanie (*screening, selection, filtering*) oznacza odrzucenie niektórych danych wchodzących w skład agregacji, np. poprzez ograniczenie wartości miar lub atrybutów wymiarów (nie dotyczy to odrzucania całych wymiarów, a jedynie ograniczenie się np. tylko do pewnego przedziału czasu).

### Rzutowanie – zawężanie

Rzutowanie (zawężanie, *stoping, dicing*) polega na ograniczeniu danych branych pod uwagę w dalszej analizie. Jest to operacja podobna do filtrowania czy cięcia, jednak realizowana na wcześniejszym poziomie operacyjnym, w fazie definiowania (hurtowni tematycznych niższego poziomu).

### Obracanie

Obracanie (*pivot, rotate*) to wspólna nazwa wielu różnych rodzajów operacji na wymiarach danych użytych w raporcie. Najprostsza jej postać to zamiana



miejscami kolumn i wierszy tabeli (transpozycja). Bardziej złożony przypadek to przeniesienie pewnego wymiaru z kolumn do wierszy (lub odwrotnie); ma to znaczenie w przypadku, gdy dwuwymiarową tabelę w raporcie tworzą więcej niż dwa wymiary. Można to osiągnąć poprzez przedstawienie kilku wymiarów na różnych poziomach jednej osi tabeli i powieleniu wartości jednego z wymiarów w każdej grupie definiowanej przez drugi. Do tej kategorii operacji zalicza się też czasem zamianę pewnego wymiaru (lub atrybutu) na inny, nieużywany.

### 1.3.2. Operacje OLAP w odniesieniu do danych czasowo-przestrzennych

#### Operacje OLAP dla informacji dotyczących czasu

Dane związane z czasem mają podstawowe znaczenie w typowych operacjach OLAP. Informacje związane z czasem mogą być zapisane jako atrybut rekordów w tablicach wymiarów, czas może stanowić wymiar, można też na podstawie informacji dotyczących czasu wytworzyć dane, które stanowić będą miarę trwania jakiegoś zdarzenia (np. czas trwania inwestycji, czas zużywany na generowanie map w systemie wspomagania decyzji itd.). Czas będzie wykorzystywany jako parametr dla wszystkich typowych operacji OLAP praktycznie w każdym standardowym komponencie OLAP.

#### Operacje OLAP dla informacji dotyczących geometrii obiektów

Jak opisano wcześniej, wydaje się, że dane geometryczne nie kwalifikują się wprost do traktowania ich jako wymiar lub miarę i powinny być traktowane jako atrybuty rekordów w tablicach wymiarów.

**Tabela 1.** Charakter danych geometrycznych w poszczególnych operacjach OLAP

Lp.	Operacja	Wykorzystanie danych geometrycznych
1	Agregacja ( <i>roll-up</i> )	Przy operacji agregacji można na podstawie danych geometrycznych rekordów w tabelach wymiarów, w oparciu o dedykowane funkcje, wyznaczać geometrie dla danych agregowanych (pożądane funkcje topologiczne i geostatystyczne); dodatkowo wykorzystanie danych geometrycznych przy agregacji jest możliwe pośrednio, przez operację filtrowania.
2	Drażenie ( <i>drill-down</i> )	Prawdopodobnie przy operacji drażenia nie będą miały wprost zastosowania dane geometryczne. Wykorzystanie danych geometrycznych przy drażeniu jest możliwe pośrednio, przez operację filtrowania. Przy operacjach administratora, przygotowujących dane „dla” kostek OLAP możliwe jest wykorzystanie funkcji geometrycznych do wyznaczania nieznannej w początkowej fazie geometrii obiektów (funkcje takie jak wyznaczenie części wspólnej wielokątów itp.) lub wyznaczania atrybutów, miar lub wymiarów w oparciu o geometrię – jest to jednak temat osobny wobec operacji drażenia w jej ścisłym znaczeniu (może być to jeden z kroków operacji ETL).
3	Cięcie ( <i>slicing</i> )	Operacja cięcia dotyczy wymiarów, dane geometryczne prawdopodobnie nie będą wprost wykorzystane (por. operacja filtrowania).

4	Filtrowanie ( <i>filtering</i> )	Operacja może korzystać z funkcji geometrycznych działających na atrybutach rekordów w tabelach wymiarów, spodziewać się należy, że to najbardziej powszechne zastosowanie danych geometrycznych w operacjach OLAP. Pożądany jest dostęp do szerokiego zbioru funkcji topologicznych i geostatystycznych, działających na danych geometrycznych dwu- i trójwymiarowych; warto zwrócić uwagę, że filtrowanie nieodpowiednio umieszczone w procesie analizowania danych może bardzo spowolnić działanie analizy.
5	Rzutowanie ( <i>dicing</i> )	Operacja rzutowania dotyczy wymiarów, dane geometryczne prawdopodobnie nie będą wprost wykorzystane (por. operacja filtrowania).
6	Obracanie ( <i>pivot</i> )	Operacja obracania dotyczy wymiarów, dane geometryczne prawdopodobnie nie będą wprost wykorzystane.

### Operacje OLAP dla danych rastrowych

Dane rastrowe stanowią jeden z ważniejszych rodzajów danych mapowych, jakie mogą być wykorzystane w systemach typu SDSS, jednak wciąż przede wszystkim jako mapa podkładowa – tło do prowadzenia analiz. Specyfika dla większości danych rastrowych jest taka, że dane te „słabo pasują” do wykorzystania za pomocą standardowych technik OLAP.

Informacje o danych – czyli metadane – związane z danymi rastrowymi, mogą oczywiście znaleźć się w kostkach danych i podlegać analizom. Nie można jednak wtedy mówić o operacjach OLAP na danych rastrowych, ale na ich metadanych. Dotyczyć to może np. dat utworzenia map rastrowych, rozdzielczości obrazów, palet kolorów itp.

Jeżeli atrybutem rekordu w tabeli wymiarów będzie obraz rastrowy, to w razie dostępności może oczywiście być wykorzystana funkcja działająca na tym obrazie w celu filtrowania danych, jednak wydaje się to mało użyteczne, a w razie potrzeby prawdopodobnie powinno nastąpić na etapie operacji ETL.

Wykorzystanie z kolei atrybutu zawierającego obraz rastrowy do zbudowania i zaprezentowania wyników analiz także nie stanowi typowej operacji OLAP na danych rastrowych i prawdopodobnie powinno zostać zrealizowane w inny sposób – przez wykorzystanie powiązań kluczy pomiędzy danymi wielowymiarowymi (dla których w kostce OLAP nie są przechowywane dane rastrowe) a zasobami mapowymi. Zadanie takie znaleźć się powinno po stronie narzędzi odpowiadających za integrację danych rozproszonych.

Ważny obszar badań obejmuje sposoby wykorzystania modelu terenu w przestrzennych systemach opartych o techniki OLAP<sup>6</sup>, tematyka ta jednak wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

### 1.3.3. Przykładowe analizy w środowisku testowym

Aby zbadać możliwości analizy danych przestrzennych za pomocą technologii OLAP (SOLAP), przeprowadzono testy na serwerze przeznaczonym do analiz

<sup>6</sup>S. Bimonte, M.A. Kang, op. cit.; T. Ahmed, M. Miquel, *Multidimensional Structures Dedicated to Continuous Spatiotemporal Phenomena*, Springer, Heidelberg 2005.

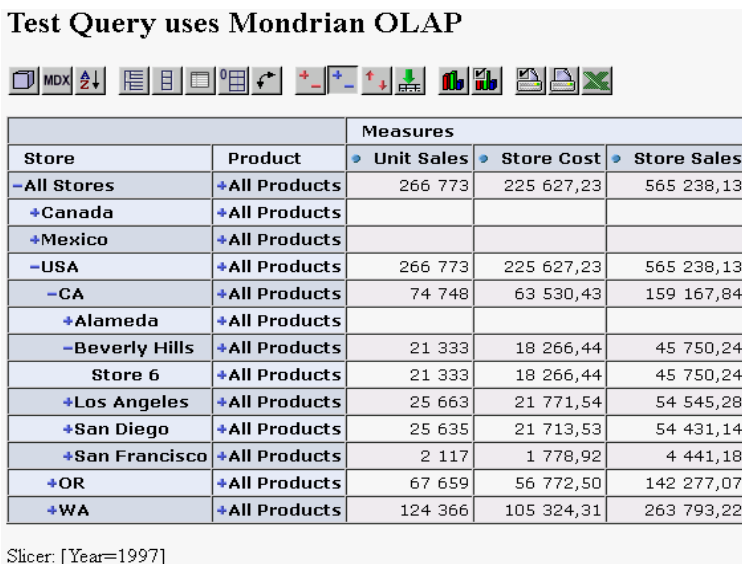
przestrzennych GeoMondrian<sup>7</sup> używającym bazy danych PostgreSQL z rozszerzeniem PostGIS. W środowisku testowym dane są przechowywane w bazie relacyjnej w schemacie gwiazdy lub płątka śniegu, zaś kostkę OLAP definiuje się w pliku XML. Wraz z serwerem GeoMondrian udostępniono dwa internetowe narzędzia do analiz danych z kostek: JPivot, wyświetlający tabelę przestawną i umożliwiający podstawowe operacje na kostkach, jak również wykonywanie zapytań MDX, oraz Spatialytics (rozwijany obecnie pod inną nazwą), wyświetlający dane przestrzenne z kostki na mapie.

W pierwszej części badań przeprowadzono testy na dostarczonej wraz z serwerem GeoMondrian przykładowej bazie danych, w której dane przestrzenne umieszczono w tabelach wymiaru jako atrybut wymiaru na wszystkich poziomach oprócz najniższego. W drugiej części utworzono odpowiednią strukturę bazy na podstawie własnych danych, na niej zbudowano kostkę, która została „przekazana” narzędziom analitycznym.

Narzędzie JPivot umożliwia wyświetlanie danych z wcześniej zdefiniowanej kostki oraz podstawowe operacje na tych danych, takie jak zwiżanie i rozwijanie wymiarów, obracanie, filtrowanie, a także wyświetlanie właściwości (*property*) wymiarów. Ponadto można wyświetlić pole z zapytaniem MDX, które jest aktualizowane po każdej wykonanej operacji (a więc narzędzie to generuje zapytania na podstawie aktualnego wyglądu tabeli). Pod zapytaniem znajduje się przycisk „Apply”, który wykonuje działanie „w drugą stronę”: aktualizuje tabelę zgodnie z podanym zapytaniem. Istnieje również możliwość generowania wykresów.

Tabela 2. Tabela przestawna JPivot

**Test Query uses Mondrian OLAP**



		Measures		
Store	Product	Unit Sales	Store Cost	Store Sales
-All Stores	+All Products	266 773	225 627,23	565 238,13
+Canada	+All Products			
+Mexico	+All Products			
-USA	+All Products	266 773	225 627,23	565 238,13
-CA	+All Products	74 748	63 530,43	159 167,84
+Alameda	+All Products			
-Beverly Hills	+All Products	21 333	18 266,44	45 750,24
Store 6	+All Products	21 333	18 266,44	45 750,24
+Los Angeles	+All Products	25 663	21 771,54	54 545,28
+San Diego	+All Products	25 635	21 713,53	54 431,14
+San Francisco	+All Products	2 117	1 778,92	4 441,18
+OR	+All Products	67 659	56 772,50	142 277,07
+WA	+All Products	124 366	105 324,31	263 793,22

Slicer: [Year=1997]

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>7</sup> <http://www.spatialytics.org/projects/geomondrian/> [dostęp 26.09.2012].

Co ważne w kontekście niniejszego artykułu, w zapytaniach MDX można użyć funkcji przestrzennych „przeniesionych” z rozszerzenia PostGIS. Funkcje przestrzenne mogą być użyte przy definiowaniu miar obliczanych:

```
with member [Measures].[Geom_area_in_km2] as
'(ST_Area(
  ST_Transform( [Store].CurrentMember.Properties("geom"),4326.0,
2991.0)
) / 1000000.0)'
select {[Measures].[Unit Sales], [Measures].[Geom_area_in_km2]} ON
COLUMNS,
  {[Store].[All Stores].[USA]} ON ROWS
from [Sales]
where [Time].[1997]
```

lub w filtrze:

```
select {[Measures].[Unit Sales], [Measures].[Store Sales]} ON COLUMNS,
  Filter({[Store].[Store City].Members},
    ST_Contains([Store].[All Stores].[USA].Properties("geom"),
      [Store].CurrentMember.Properties("geom")))
) ON ROWS
from [Sales]
where [Time].[1997]
```

#### Test Query uses GeoMondrian SOLAP server



#### MDX Query Editor

```
MDX Query Editor
with member [Measures].[Geom_area_in_km2] as
'(ST_Area(ST_Transform([Store].CurrentMember.Properties("geom"), 4326.0, 2991.0)) /
1000000.0)'
select {[Measures].[Unit Sales], [Measures].[Geom_area_in_km2]} ON COLUMNS,
  {[Store].[All Stores].[USA]} ON ROWS
from [Sales]
where [Time].[1997]
```

Apply Revert

	Measures	
Store	Unit Sales	Geom_area_in_km2
+USA	266 773	9 812 127

Slicer: [Year=1997]

**Rys. 3.** Definiowanie miary przestrzennej jako wyniku funkcji przestrzennej

Źródło: Opracowanie własne.

W drugiej części testów przygotowano tabele i widoki do zbudowania prostej kostki w oparciu o dane pochodzące z miejskiego systemu typu GIS. Jako tabelę faktów wybrano tabelę zawierającą informacje o zdarzeniach drogowych w roku 2001. Tabela ta zawiera informację o miejscu i czasie wystąpienia zdarzenia. Na jej podstawie zdefiniowano tabelę wymiaru „czas”, a następnie utworzono widok (pełniący funkcję aktualnej tabeli faktów) wiążący dane z nowo utworzoną tabelą

wymiaru „czas”. W pliku XML zdefiniowano kostkę z dwoma wymiarami: „czas” (dwie hierarchie: pierwsza trzypoziomowa rok–miesiąc–dzień, druga jednopoziomowa dzień tygodnia) oraz dodatkowo wymiar zdegenerowany (nieposiadający oddzielnej tabeli) „Zrodlo\_danych”.

**Tabela 3.** Tabela przestawna JPivot z danymi z kostki „Zdarzenia drogowe”

		Measures		
Zrodlo_danych	Time	Liczba_uczestnikow	Liczba_osob_zabitych	Liczba_osob_ciezko_rannych
+Wszystkie zrodla	-2001	3 758	7	49
	+01	345	0	6
	+02	291	1	4
	+03	279	1	1
	+04	323	1	4
	+05	270	1	7
	+06	293	0	3
	+07	262	1	1
	+08	311	0	1
	+09	348	1	5
	+10	370	0	5
	+11	371	1	6
	+12	295	0	6

Źródło: Opracowanie własne.

Aby wzbogacić kostkę o dane przestrzenne, przygotowano dane do analizy miejsc zdarzeń drogowych w stosunku do położenia szkół podstawowych. W tym celu został utworzony nowy wymiar „miejsce”, zawierający informację o tym, czy zdarzenie zaszło w pobliżu jakiejś szkoły, i jeśli tak, to w pobliżu której. Wymiar ten ma dwa poziomy (poziom „miejsce” z dwoma członami: „poza szkołami” i „w pobliżu szkoły”) i poziom „szkoła”, mający znaczenie tylko dla członu „w pobliżu szkoły” poziomu „miejsce”) oraz atrybut geo typu *geometry*, zawierający bufor (wielokąt) o rozmiarze 150 m wokół danej szkoły, mający znaczenie tylko dla poziomu „szkoła”.

**Tabela 4.** Tabela wymiaru „miejsce”

	id [PK] bigint	miejsce character varying(100)	szkola character var	geo geometry
1	1	poza szkolami	''	
2	3	w pobliżu szkoły	SP1	01030000208
3	4	w pobliżu szkoły	SP4	01030000208
4	5	w pobliżu szkoły	SP16	01030000208
5	6	w pobliżu szkoły	SP21	01030000208
6	7	w pobliżu szkoły	SP25	01030000208
7	8	w pobliżu szkoły	SP6	01030000208
8	9	w pobliżu szkoły	SP8	01030000208
9	10	w pobliżu szkoły	SP11	01030000208
10	11	w pobliżu szkoły	SP12	01030000208
11	12	w pobliżu szkoły	SP14	01030000208
12	13	w pobliżu szkoły	SP15	01030000208
13	14	w pobliżu szkoły	SP18	01030000208
14	15	w pobliżu szkoły	SP19	01030000208
15	16	w pobliżu szkoły	SP23	01030000208
16	17	w pobliżu szkoły	SP9	01030000208

Źródło: Opracowanie własne.

Następnie zaktualizowana została tabela (widok) faktów, tak aby zawierała odwołanie do nowego wymiaru. Każde ze zdarzeń drogowych zostało przypisane do jednego z buforów w pobliżu szkoły lub do rekordu „poza szkołami”. W celu odpowiedniego wypełnienia kolumny z kluczem obcym nowego wymiaru została użyta funkcja Postgis: ST\_Within sprawdzająca, czy punkt należy do zadanego obszaru.

Na tak przygotowanych tabelach można zdefiniować kostkę z nowym wymiarem. Poniżej przedstawiono fragment pliku XML z definicją wymiaru „miejsce”.

```
<Dimension name="Miejsce" foreignKey="miejsce_id">
  <Hierarchy hasAll="true" allMemberName="Wszystkie miejsca"
  primaryKey="id">
    <Table schema="oswiata" name="jj_dim_miejsce_szkola"/>
    <Level name="Miejsce" column="miejsce" uniqueMembers="true" >
    </Level>
    <Level name="Szkoła" column="szkoła" uniqueMembers="false" >
    </Level>
  </Hierarchy>
</Dimension>
```

Efekt w postaci tabeli przestawnej przedstawiono w tabeli 5.

**Tabela 5.** Analiza liczby zdarzeń drogowych w „pobliżu szkół”

Time	Szkoły	Measures			
		Ilość	Liczba uczestników	Liczba osób zabitych	Liczba osób ciężko rannych
+2001	-Wszystkie miejsca	2 006	3 758	7	49
	+poza szkołami	1 893	3 553	7	47
	-w pobliżu szkoły	113	205	0	2
	SP1	3	4	0	0
	SP11				
	SP12	16	28	0	0
	SP14	3	4	0	0
	SP15	2	2	0	0
	SP16	5	9	0	0
	SP18	4	8	0	0
	SP19	13	27	0	1
	SP21	16	29	0	1
	SP23	12	23	0	0
	SP25	2	3	0	0
	SP4	20	40	0	0
	SP6	9	16	0	0
	SP8	4	6	0	0
SP9	4	6	0	0	

Źródło: Opracowanie własne.

Warto zauważyć, że wszystkie operacje przestrzenne dzieją się tutaj na poziomie bazy danych (a nie narzędzia OLAP), z użyciem funkcji przestrzennych dostarczanych w rozszerzeniu Postgis. Niemniej jednak GeoMondrian dostarcza możliwość odwoływania się do danych geometrycznych wewnątrz zapytania MDX. Można np. zapytać o odległość danego zdarzenia drogowego od szkoły podstawowej nr 4 (szkoła jest w tym przypadku reprezentowana jako obiekt punktowy, zatem jest to odległość między dwoma punktami; w przypadku gdy lokalizacja

szkoły będzie reprezentowana jako obiekt powierzchniowy, będzie to odległość punktu do wielokąta):

```
with member
[Measures].[Distance] as 'ST_Distance(
    [Polozenie].CurrentMember.Properties("geom"),
    [Miejsce].[w pobliżu szkoły].[SP4].Properties("geom"))'
select {[Measures].[Liczba], [Measures].[Distance]} ON COLUMNS,
    {[Polozenie]} ON ROWS
from [zdarzenia_drogowe]
```

Powyższe zapytanie korzysta z dodatkowego wymiaru (zdegenerowanego) „położenie” z jednym poziomem i właściwością (*property*) zawierającą geometrię punktu zajścia zdarzenia. Definicja tego wymiaru w kostce wygląda następująco:

```
<Dimension name="Polozenie">
  <Hierarchy hasAll="true" allMemberName="Wszystkie miejsca" >
    <Level name="Miejsce" column="objectId" uniqueMembers="true" >
      <Property name="geom" column="geo" type="Geometry" />
    </Level>
  </Hierarchy>
</Dimension>
```

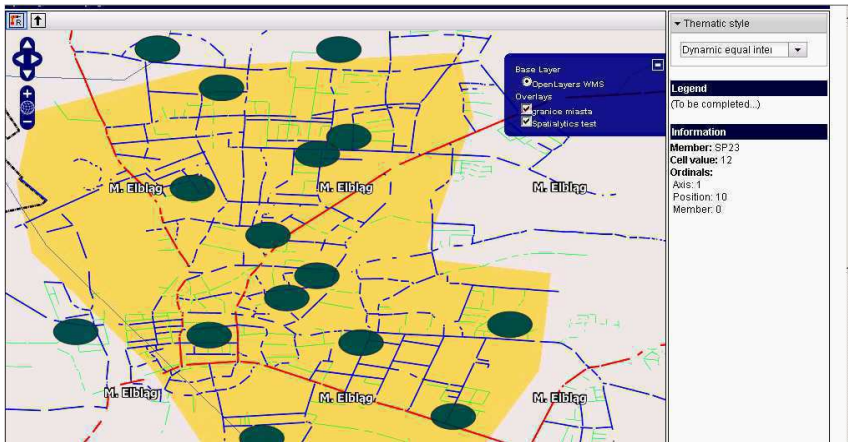
Jak wspomniano wcześniej, drugim narzędziem dostarczanym wraz z serwerem GeoMondrian jest Spatialytics, umożliwiające wyświetlenie danych geometrycznych z kostki na mapie, a także pewien rodzaj nawigacji po wymiarach przestrzennych.

Do wymiaru „miejsce” dodano właściwość typu geometria na poziomie „szkoła”:

```
<Dimension name="Miejsce" foreignKey="miejsce_id">
  <Hierarchy hasAll="true" allMemberName="Wszystkie miejsca"
primaryKey="id">
    <Table schema="oswiata" name="jj_dim_miejsce_szkola"/>
    <Level name="Miejsce" column="miejsce" uniqueMembers="true" >
    </Level>
    <Level name="Szkoła" column="szkoła" uniqueMembers="false" >
      <Property name="geom" column="geo" type="Geometry" />
    </Level>
  </Hierarchy>
</Dimension>
```

Po wywołaniu następującego zapytania na mapie pojawiają się bufory wokół szkół. Po najechaniu myszką na taki bufor, w prawej części ekranu wyświetla się informacja o wartości miary (czyli w tym przypadku liczby zdarzeń drogowych) dla danego obszaru.

```
SELECT {[Measures].[Liczba]} ON COLUMNS,
    {[Miejsce].[Szkoła].members} ON ROWS
FROM [zdarzenia_drogowe]
```



Rys. 4. Wizualizacja na mapie danych geometrycznych z kostki  
Źródło: Opracowanie własne.

## 2. Współdziałanie komponentów BI z komponentami infrastruktury danych przestrzennych (GeoBI)

W lipcu 2012 r. Otwarte Konsorcjum Geoprzestrzenne (OGC, *Open Geospatial Consortium*) opublikowało dokument, w którym zagadnienia związane między innymi z systemami SDSS określa się jako *geospatial business intelligence* (GeoBI). Dokument ten sygnalizuje, jakie metody i technologie związane z interoperacyjnymi standardami geoprzestrzennymi mogą być zastosowane, aby w rozwiązaniach BI korzystać z danych nt. lokalizacji jako „inteligentnego” wymiaru<sup>8</sup>.

Zagadnienie to ma ogromne znaczenie dla rozwoju systemów typu SDSS. Obecny stan integracji rozwiązań typu BI i rozwiązań typu GIS kładzie nacisk na zbudowanie w pewnym sensie „statycznej budowli”, obejmującej hurtownię danych czasowo-przestrzennych, zasilaną przez procesy ETL i dostarczającej danych dla komponentów OLAP i warstwy prezentacji. Jest to klasyczne podejście, pokazane również na rysunku 1.

Podejście to bezpośrednio wpisuje się w ideę funkcjonowania hurtowni danych. Pozwala na etapie wybierania, transformacji i importu danych zadbać o wypełnienie odpowiednich, w danym zastosowaniu, struktur wielowymiarowych, a także uniezależnić stan danych w hurtowni i wydajność analiz od statusu źródeł danych (takich jak brak dostępu, brak lub niewystarczające dane historyczne, słaba wydajność, konieczność powtarzalnego, skomplikowanego przetwarzania przy uruchamianiu analiz itp.). Spodziewać się jednak trzeba, że stale powiększające się zasoby danych przestrzennych pochodzących od zewnętrznych dostawców będą „odkrywane” w miarę eksploatacji systemu SDSS. Mogą okazywać się mniej lub

<sup>8</sup> T. Badard, M. Kadillak, G. Percival et al., op. cit.



bardziej użyteczne w danym systemie SDSS, mogą podlegać zmianom z różną dynamiką, mogą mieć ogromne rozmiary lub wymagać złożonych definicji wpływających na ich prezentację wizualną itd. W wielu wypadkach gromadzenie ich w hurtowni systemu SDSS może okazać się trudne lub nieekonomiczne. Bardzo pożądane jest w takich sytuacjach umożliwienie dynamicznego pobierania danych – a w kontekście niniejszego artykułu, dotyczy to w szczególności danych przestrzennych – np. za pomocą usług sieciowych.

Obecny stan systemów typu GIS wykazuje powszechne przyjęcie standardów OGC (przede wszystkim WMS, WFS) jako jednego ze sposobów dostępu do danych i funkcjonalności oferowanych przez dany system. Przy restrykcyjnym podejściu można uzyskać wystarczające możliwości oferowane dla klientów przez system GIS wyłącznie za pośrednictwem usług sieciowych w zgodnych ze standardami OGC. Utrzymywanie zgodności z powszechnie przyjętymi standardami niesie ze sobą ogromne korzyści – wsparcie ze strony szerokiej palety, często bezpłatnych komponentów i całych aplikacji serwerowych i klienckich, dostęp do dobrej jakości dokumentacji technicznej dotyczącej bardzo dużej części budowanego rozwiązania, wsparcie ze strony społeczności korzystającej z tych samych standardów. Z kolei w przypadku nowatorskich lub zaawansowanych rodzajów danych i funkcjonalności, jakie oferować ma system, restrykcyjne podejście do wykorzystania standardów wymagać może znacznego nakładu pracy i/lub może wprowadzać znaczący wzrost zapotrzebowania na moc platformy sprzętowej, ewentualnie spowolnienie działania systemu. Część pożądanych własności systemu może być nawet niemożliwa do osiągnięcia bez wprowadzenia rozwiązań niestandardowych. Dodatkowo, część standardów OGC jest wciąż jeszcze mało rozpowszechniona – dotyczy to w szczególności standardów, które są bardzo interesujące z punktu widzenia systemu operującego na danych wielowymiarowych, takich jak WCS, WPS i WCPS, TJS. W trakcie opracowania jest także bardzo interesujący standard geosynchronizacji danych przestrzennych. Poniżej zamieszczono bardzo skrótowy opis standardów OGC szczególnie interesujących z punktu widzenia integracji z komponentami BI w ramach systemu SDSS.

## **2.1. Wybrane standardy OGC o kluczowym znaczeniu dla integracji komponentów BI i SDI**

### **2.1.1. Web Map Service**

*Web Map Service* (WMS) jest to usługa, która w odpowiedzi na żądanie formułowane przez klienta, udostępnia dane przestrzenne w postaci obrazu graficznego zgodnie z zasadami określonymi w specyfikacji. Umożliwia następujące operacje:

- GetCapabilities – zwraca metadane z opisem serwera wraz z zakresem udostępnianych przez niego danych,
- GetMap – zwraca mapę spełniającą kryteria żądania,
- GetFeatureInfo – zwraca dodatkowe informacje na temat dostępnych obiektów.

Generalnie wykorzystanie WMS w ramach SDSS może przyjąć dwa warianty. Prosty wariant polega na użyciu serwisu WMS do dostarczania „zwykłych” map podkładowych (tła), na których pokazywane są „własne” mapy, w tym wyniki analiz geoprzestrzennych. Wariant złożony polega na wykorzystaniu możliwości serwera WMS do przygotowania map pokazujących wyniki nawet bardzo zaawansowanych analiz. W wariantcie złożonym stosowane łącznie lub pojedynczo mogą być takie mechanizmy, jak:

- wskazanie w żądaniu GetMap własnego pliku definicji prezentacji SLD,
- wykorzystanie w żądaniu GetMap parametru „*time*” i/lub „*elevation*”,
- wykorzystanie w żądaniu GetMap parametrów niestandardowych (np. przekazywanie warunków filtrujących w oparciu o standard *Filter Encoding* lub CQL, przekazywanie wartości parametrów do podstawienia w definicji SLD przed przeprowadzeniem renderowania mapy),
- wykorzystanie w definicji prezentacji SLD filtrowania w oparciu o standard *Filter Encoding* lub CQL,
- wykorzystanie w definicji prezentacji SLD funkcji zewnętrznych – np. pochodzących z procesów w standardzie WPS – uzyskanie w ten sposób ogromnych możliwości filtrowania, agregacji, konwersji danych itp. – więcej w punkcie dotyczącym standardu WPS.

### 2.1.2. *Web Feature Service/Transactional Web Feature Service*

*Web Feature Service* (WFS) jest to usługa, która w odpowiedzi na żądanie formułowane przez klienta, udostępnia dane przestrzenne w postaci wektorowej. Dane zazwyczaj kodowane są w formacie GML lub KML (mogą być dostępne też inne formaty). W przeciwieństwie do usługi WMS serwis WFS pozwala na dostęp do danych źródłowych, które mogą posłużyć do ich dalszego przetworzenia.

Specyfikacja serwisu *Transactional Web Feature Service* (WFS-T) określa operacje transakcyjne, które mogą służyć do edycji przechowywanych danych. Udostępnia metody, takie jak dodawanie, usuwanie i modyfikowanie obiektów. Dostępne operacje:

- GetCapabilities – zwraca metadane zawierające informacje o wszystkich typach udostępnianych obiektów i ich atrybutach oraz wspieranych przez nie operacjach,
- DescribeFeatureType – zwraca schemat przechowywanych obiektów. Opisuje, w jaki sposób mają być kodowane dane wejściowe w operacjach modyfikacji oraz jak kodowane będą dane wyjściowe,
- GetFeature/GetFeatureLock – zwraca listę potrzebnych obiektów. Użytkownik ma możliwość filtracji obiektów w oparciu o atrybuty opisowe i przestrzenne. Wynikiem jest dokument XML zawierający listę atrybutów i danych wektorowych każdego z obiektów,
- GetGMLObject – zwraca obiekty na podstawie ich ID w plikach XML. Pozwala na zwrócenie odpowiedniego fragmentu pliku XML,
- Transaction – umożliwia modyfikację przechowywanych danych: usuwanie, wstawianie i modyfikację określonych obiektów,

- LockFeature – pozwala na zablokowanie dostępu do danych w celu utrzymania spójności.

Generalnie wykorzystanie standardu WFS w ramach SDSS pozwala na dostęp do danych opisowych i geometrii obiektów. Dane takie mogą zostać użyte w procesie ETL i mogą zasilić w ten sposób hurtownię danych czasoprzestrzennych. Jest to wariant prosty. Wariant inny – bardziej złożony – może być znacznie bardziej użyteczny, przynajmniej w sytuacjach omówionych na początku punktu 3. W wariantcie tym dane z serwisu WFS powinny być pobierane dynamicznie – stosownie do potrzeb wykonywanych analiz. Do powiązania w ramach analiz OLAP danych pobieranych z serwisu WFS najbardziej przydatne wydaje się rozszerzenie komponentów OLAP o obsługę specyficznych żądań kierowanych do serwisu WFS, np. zapisywanych w postaci tzw. instrukcji GeoMDX<sup>9</sup>. W samej instrukcji WFS można już korzystać ze standardowych, bogatych, możliwości wybierania obiektów według jego własności opisowych i geometrycznych. Zastosowanie wraz ze standardem WFS standardu *Table Joining Service* (TJS) powinno pozwolić na dostęp w wyżej wymienionych analizach do danych pozostających w relacjach do obiektów na warstwie serwisu WFS (np. 1:1 lub 1:N).

### 2.1.3. Filter Encoding

Standard *Filter Encoding* (FE) określa sposób definiowania warunków filtrujących dane przestrzenne na podstawie ich własności (wartości atrybutów, geometrii).

W wersji 2.0 FE obsługuje między innymi wzbogacone możliwości filtrowania danych według wartości atrybutów zawierających informację na temat czasu. Podąża w tym wypadku za wnioskami wynikającymi z opracowań badających optymalne dla systemów informacyjnych struktury czasoprzestrzenne<sup>10</sup> oraz ustaleniami normy ISO 19108. Niestety wydaje się, że pozostaje jeszcze wciąż problem braku ułatwień i standaryzacji analizy za pomocą *Filter Encoding* tych składników danych wielowymiarowych, które są pochodną atrybutów o charakterze czasowym i opisują wymiar „czas” w sposób charakterystyczny dla komponentów OLAP (np. kwartały, kolejne dni tygodnia lub godziny w ciągu dnia dla warstwy zdarzeń drogowych itd., aby sprawdzić i pokazać przykładowo, w jakich godzinach i w jakie dni tygodnia i w jakiej porze roku występuje najwięcej zdarzeń drogowych).

Standard FE 2.0 wprowadza następujące operatory temporalne (odpowiadające operatorom określonym w normie ISO 19108): After, Before, Begins, BegunBy, TContains, During, TEquals, TOverlaps, Meets, OverlappedBy, MetBy, EndedBy, dodatkowo – niewystępujący w normie operator AnyInteracts.

Należy zwrócić uwagę, że warunki zgodne ze standardem *Filter Encoding* – w tym operatory temporalne – mogą być użyte w definicjach prezentacji SLD. W powiązaniu ze standardowym parametrem „time” dostępnym w żądaniu

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> A. Zipf, *Spatio-Temporal Data Modelling for "4D"-Databases*, 2005; S. Nadi, M.R. Delavar, *Spatio-Temporal Modelling of Dynamic Phenomena in GIS*, 2003; D. Stojanovic, S. Djordjevic-Kajan, *Internet Based Application Framework for Location-Based Services Development*, 2011.

GetMap (i w razie potrzeby – ewentualnym wykorzystaniu niestandardowych parametrów przekazujących wartości do definicji SLD) można uzyskać z serwisu WMS mapy odpowiednio uwzględniające aspekt czasowy<sup>11</sup>.

#### 2.1.4. *Web Coverage Service*

*Web Coverage Service* (WCS) jest to usługa, która w odpowiedzi na żądanie formułowane przez klienta, udostępnia dane zawierające informacje na temat pokryć terenu w postaci siatkowej. Pokrycia są kategorią danych przestrzennych, które zawierają dane odnośnie współrzędnych punktu wraz z przypisanymi do niego dodatkowymi informacjami. Dostępne operacje:

- *GetCapabilities* – zapytanie o metadane zawierające informacje o zbiorach danych,
- *DescribeCoverageType* – zapytanie o szczegóły dotyczące jednego lub wielu pokryć o zadanych identyfikatorach,
- *GetCoverage* – składa zapytanie o wybrane pokrycia.

Warto zwrócić uwagę, że jednym z formatów wynikowych metody *GetCoverage* może być zbiór w formacie NetCDF (standard OGC: *Network Common Data Form*), który pozwala zebrać w standardowej, samoopisującej się paczce rozbudowane dane tabelaryczne oraz ich metadane.

#### 2.1.5. *Web Processing Service*

*Web Processing Service* (WPS) jest to usługa implementująca procesy przetwarzania danych przestrzennych. Dodatkowo pozwala na określenie sposobu obsługi wyników działania danego procesu. Dostępne operacje:

- *GetCapabilities* – zapytanie o metadane zawierające informacje o udostępnianych procesach i operacjach,
- *DescribeProcess* – zapytanie o szczegóły dotyczące dostępnych operacji. Otrzymane dane zawierają informacje o typie parametrów wejściowych, jak i wyjściowych,
- *Execute* – zapytanie pozwala na zdalne wywołanie operacji przetwarzania. Dla operacji tej definiuje się w dane wejściowe oraz wyjściowe. Parametry wyjściowe pozwalają na skierowanie wyników operacji (wskazanie miejsca zapisu) np. do innej operacji – w efekcie uzyskać można przetwarzanie kaskadowe.

Zastosowanie w ramach SDSS metod serwisu WPS daje ogromne możliwości udostępnienia funkcjonalności komponentu typu GIS komponentom typu BI. Ponieważ metoda *Execute* uruchamiana zostanie na serwerze, na którym udostępniono serwis WPS, może ona mieć do dyspozycji np. odpowiednio duże zasoby sprzętowo-programowe, może też wykonywać operacje na zasobach, do których użytkownik w inny sposób nie ma dostępu – np. przeprowadzić import lub modyfikacje danych w bazie danych itd. Wewnątrz operacji *Execute* procesu WPS dokonać można w gruncie rzeczy dowolnych operacji na danych – nie tylko przestrzennych.

---

<sup>11</sup> W zakresie opisywanym między innymi [w:] A. Zipf, op. cit.

W szczególności można przeprowadzić transformację danych np. z wektorowych na rastrowe (przykład wykorzystania w dalszej części artykułu) lub z rastrowych na wektorowe (np. wyznaczenie poziomicy na mapie hipsometrycznej). Jeśli dla danego serwera WMS metodą Execute danego procesu można umieścić w definicji własnego stylu użytkownika SLD, można uzyskać renderowanie mapy przez serwis WMS z transformacją w locie (taką możliwość daje np. system Geoserver<sup>12</sup>).

Warto zwrócić uwagę, że wykorzystując WPS, można też obsłużyć między innymi przekazywanie zapytań MDX z odpowiednio dostosowanego do tego celu komponentu OLAP do komponentu GIS.

### 2.1.6. *Table Joining Service*

*Table Joining Service* (TJS) jest to usługa, której celem jest zapewnienie standardowej metody opisu i wymiany danych tabelarycznych powiązanych z danymi geometrycznymi – za pomocą „identyfikatorów geograficznych”. Identyfikator geograficzny zawierać może kody pocztowe, strefy numeracji telefonów, okręgi szkolne itp. Za pomocą standardu TJS można uzyskać dostęp do dodatkowych danych opisowych w ramach przeprowadzanych analiz przestrzennych, np. z użyciem *Filter Encoding* lub do definiowania prezentacji obiektów na mapie za pomocą SLD. Jest to jedna z bardzo pożądanых funkcjonalności. Pozwolić powinna przykładowo na uzyskanie opisów – etykiet – obiektów na mapie (takich jak działki ewidencji gruntów) na podstawie danych podatkowych (i wyświetlić numer decyzji), w sytuacji gdy ww. zasoby są przechowywane w odrębnych systemach.

Niestety aktualnie specyfikacja TJS nie została zaimplementowana w popularnych rozwiązaniach GIS.

### 2.1.7. *Sensor Observation Service*

Standard *Sensor Observation Service* (SOS) określa API do zarządzania sensorami i do odczytu danych zbieranych i dostępnych za pośrednictwem sensorów (jest częścią zbioru standardów SWE, *Sensor Web Enablement*).

Dane pochodzące z sensorów mogą stanowić ogromne zasoby, dostarczają jednak informacji, która z reguły wymaga dalszego przetwarzania. O ile w rozwiązaniach typu BI jeszcze nie stanowią one podstawowego zasobu analitycznego, to stan ten będzie prawdopodobnie się zmieniał. Wydaje się, że system SDSS wzbogacony powinien być w tego typu informacje – które obejmują w generalnym ujęciu różnego rodzaju „obserwacje”. Mogą to być zarówno obserwacje z czujników (takie jak temperatura, wilgotność, liczba lub masa przejeżdżających pojazdów), jak i zdjęcia satelitarne, filmy/zdjęcia z kamer przemysłowych itp.

Należy zwrócić uwagę, że obserwacje są ciekawym przykładem danych, których sposób obsługi w systemie SDSS może decydować często bardziej niż inne czynniki o sukcesie lub porażce danej implementacji. Napływ obserwacji – np. w oparciu o standard SOS może być bardzo intensywny. Składowanie wszystkich

---

<sup>12</sup> <http://geoserver.org/> [dostęp 26.09.2012]. Por. <http://docs.geoserver.org/stable/en/user/styling/sld-extensions/rendering-transform.html> [dostęp 26.09.2012].

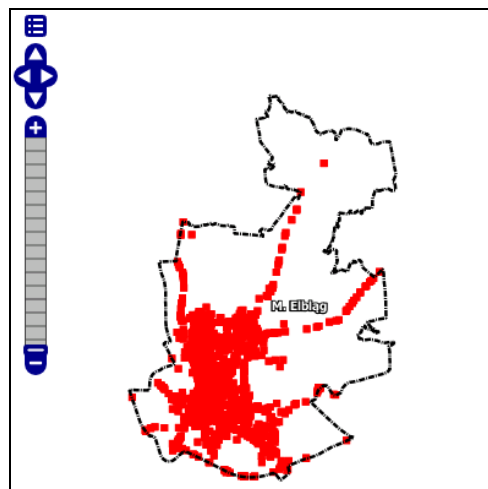
obserwacji lub też ich przetwarzanie i importowanie do hurtowni, może prowadzić do blokowania się systemu i w wielu zastosowaniach jest nierealny do uruchomienia<sup>13</sup>.

## 2.2. Przykład wykorzystania serwisu WMS do przeprowadzenia analizy przestrzennej

W celu zilustrowania bardziej złożonych możliwości analiz mapowych przydatnych w systemie SDSS poniżej zamieszczono wyniki zwracane przez serwis WMS o temat danych o zdarzeniach drogowych. Przykłady opracowano przy wykorzystaniu danych omówionych w podpunkcie 1.3.3, w oparciu o oprogramowanie Geoserver i OpenLayers, w ostatnim przykładzie korzystano z programu Quantum GIS.

### 2.2.1. Prosty wariant wykorzystania serwisu WMS

Rysunek 3 pokazuje prosty wariant wykorzystania serwisu WMS – dane o zdarzeniach drogowych są na mapie oznaczone ciemnymi punktami, w tle wyświetlona jest warstwa – granica miasta. Poniżej pokazano wycinek informacji o wskazanym na mapie zdarzeniu.



Zrodlo_danych	moment_zdarzenia	data_zdarzenia	Godzina_zdarzenia	Liczba_uczestnikow	Liczba_osob_zabitych
Policja	2001-01-12 20:30:00	2001-01-12	20:30	2	0
Policja	2001-02-08 16:10:00	2001-02-08	16:10	2	0

**Rys. 3.** Odpowiedź na żądanie GetMap dla warstwy „zdarzenia drogowe 2001” z serwisu WMS oraz fragment odpowiedzi na żądanie GetFeatureInfo dla wskazanego zdarzenia

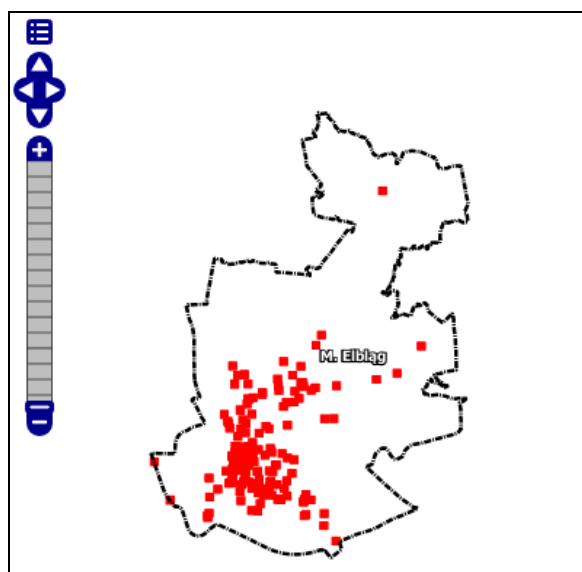
Źródło: Opracowanie własne.

<sup>13</sup> J.F. Roddick et al., *Spatial, Temporal and Spatio-Temporal Databases – Hot Issues and Directions for PhD Research*, 2004.

### 2.2.2. Wykorzystanie parametru „time” w żądaniu GetMap

Rysunek 4 pokazuje mapę analogicznie jak poprzedni, jednak w żądaniu GetMap ograniczono wyświetlane dane tylko do tych zdarzeń, które wystąpiły w styczniu 2001 r. Poniżej zamieszczono przykładowe żądanie:

```
http://localhost:8080/geoserver/UMElblag/wms?service=WMS&version=1.1.0&request=GetMap&layers=UMElblag:zdarzenia_dr_01_timedim,UMElblag:ew_gr_miasta&styles=&bbox=7392937.88,6001662.85,7402175.6,6013361.66&width=404&height=512&srs=EPSG:2178&format=application/openlayers&time=2001-01-01/2001-01-31
```



Zrodlo_danych	moment_zdarzenia	data_zdarzenia	Godzina_zdarzenia	Liczba_uczestnikow	Liczba_osob_zabitych
Policja	2001-01-03 12:30:00	2001-01-03	12:30	2	0
Policja	2001-01-08 12:10:00	2001-01-08	12:10	2	0

**Rys. 4.** Odpowiedź na żądanie GetMap dla warstwy „zdarzenia drogowe 2001” z serwisu WMS oraz fragment odpowiedzi na żądanie GetFeatureInfo dla wskazanego zdarzenia – pokazano tylko zdarzenia, które wystąpiły w styczniu 2001 r.

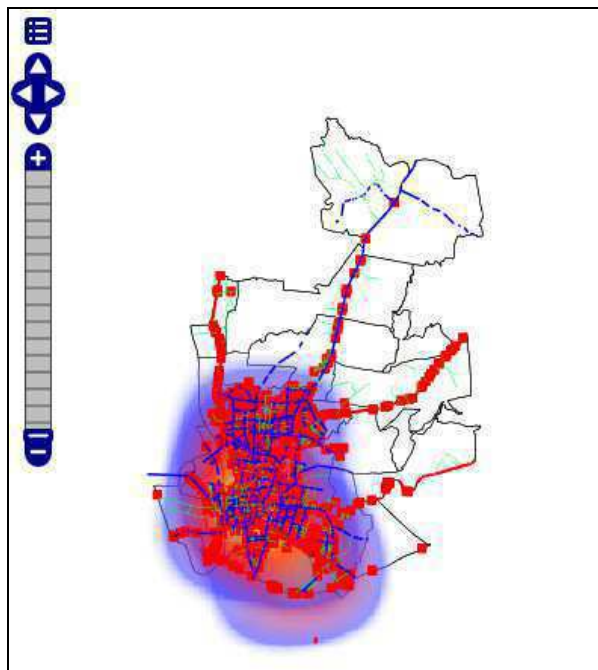
Źródło: Opracowanie własne.

### 2.2.3. Wykorzystanie map z serwisu WMS z renderowaniem w locie z pomocą serwisu WPS

Pokazany poniżej rysunek 5 stanowi przykład wytworzenia mapy gęstości dla zdarzeń drogowych z roku 2001. Mapa ta uzyskana została przez zastosowanie arkusza stylów SLD, w którym zdefiniowano styl użytkownika transformujący dane

z pomocą zewnętrznej funkcji. Funkcja ta jest wywołana ze wskazanego serwisu WPS. Dla warstwy zdarzeń drogowych przypisano w żądaniu GetMap 3 różne style, aby pokazać nakładanie się geometrii wynikającej z różnych prezentacji (wektorowe punkty wystąpienia zdarzenia – użyty styl point, rastrowa mapa gęstości bez wskazania atrybutu wagowego – styl heatmap\_zdarzenia\_drogowe, rastrowa mapa gęstości z atrybutem wagowym liczba zabitych – styl heatmap\_zdarzenia\_drogowe\_lz):

```
http://localhost:8080/geoserver/UMElblag/wms?service=WMS&version=1.1.0&request=GetMap&layers=UMElblag:zasadniczagranicejednostek,UMElblag:zdarzenia_dr_01_timedim,UMElblag:zdarzenia_dr_01_timedim,UMElblag:zdarzenia_dr_01_timedim,UMElblag:v_osie&styles=,heatmap_zdarzenia_drogowe_lz,heatmap_zdarzenia_drogowe,point,&bbox=7392937.88,6001662.85,7402175.6,6013361.66&width=404&height=512&srs=EPSG:2178&format=application/openlayers&time=2001-01-01/2001-12-31
```

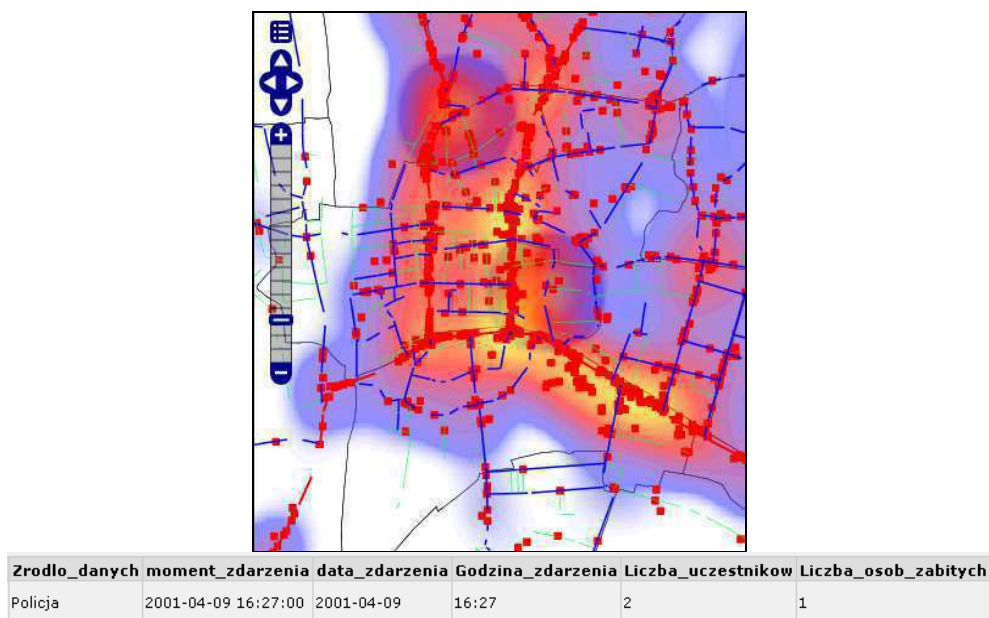


**Rys. 5.** Odpowiedź na żądanie GetMap dla warstwy „zdarzenia drogowe 2001” z serwisu WMS – renderowanie w locie – mapa gęstości

Źródło: Opracowanie własne.

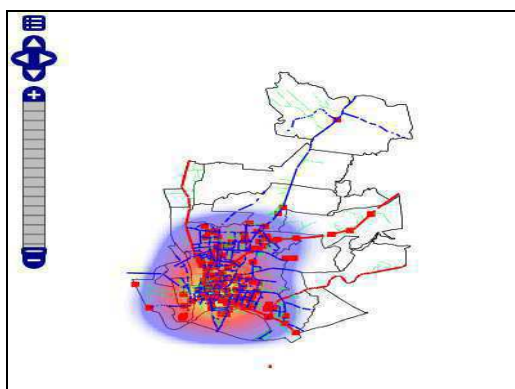
Następny rysunek pokazuje wycinek obszaru mapy. Ciemniejsze obszary oznaczają wystąpienie zdarzeń drogowych, w których były ofiary śmiertelne.





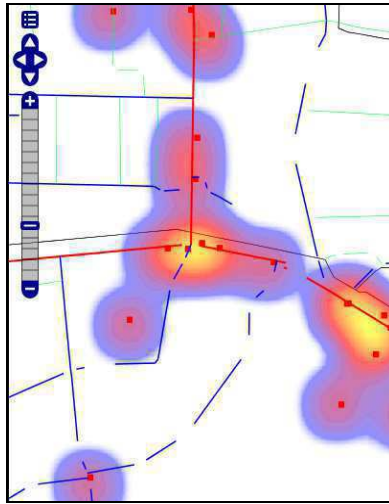
**Rys. 6.** Odpowiedź na żądanie GetMap dla warstwy „zdarzenia drogowe 2001” z serwisu WMS – renderowanie w locie – mapa gęstości oraz fragment odpowiedzi na żądanie GetFeatureInfo  
*Źródło:* Opracowanie własne.

Rysunek 7 pokazuje analogiczne dane jak rysunek 5 – ale do wyświetlane są tylko zdarzenia, które wystąpiły w styczniu 2001 r. – tylko takie zdarzenia są również użyte do wytworzenia mapy gęstości.



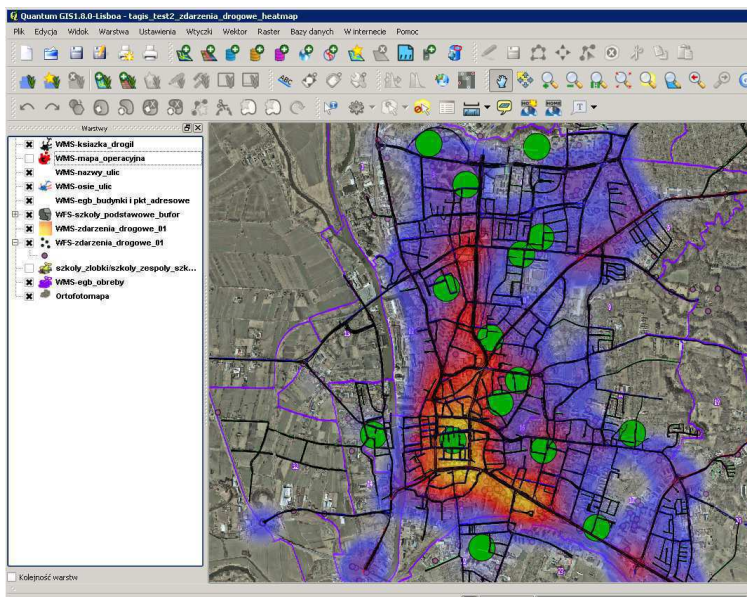
**Rys. 7.** Odpowiedź na żądanie GetMap dla warstwy „zdarzenia drogowe 2001” z serwisu WMS – renderowanie w locie – mapa gęstości – uwzględniono wyłącznie zdarzenia ze stycznia 2001 r.  
*Źródło:* Opracowanie własne.

Kolejny z rysunków pokazuje wybrany fragment obszaru miasta, jednak ponownie z odfiltrowanymi zdarzeniami z pominięciem stycznia 2001 r. Jak widać, nie występują dla tego podzbioru danych obszary zdarzeń z ofiarami śmiertelnymi i mapa gęstości dynamicznie korzysta z nowego podzbioru próbek danych.

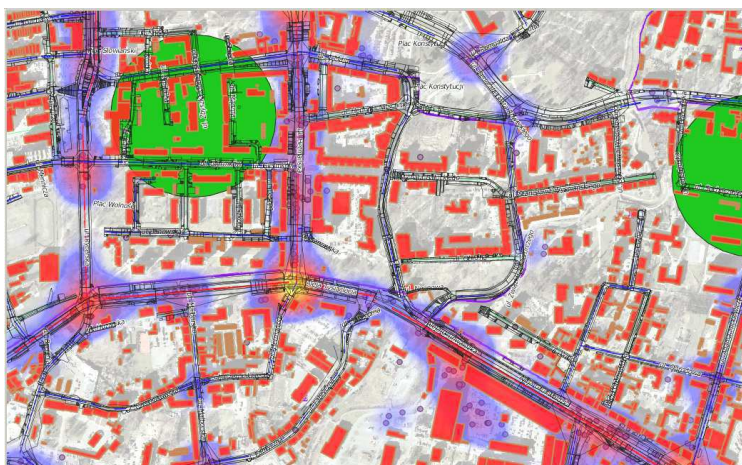


**Rys. 8.** Odpowiedź na żądanie GetMap dla warstwy „zdarzenia drogowe 2001” z serwisu WMS – renderowanie w locie – mapa gęstości – uwzględniono wyłącznie zdarzenia ze stycznia 2001 r.  
Źródło: Opracowanie własne.

Ostatnie dwa z rysunków pokazują wykorzystanie mapy gęstości zdarzeń w bogatszym pod względem treści opracowaniu. Wykorzystano w tym wypadku program Quantum GIS i warstwy mapowe z serwisu WMS. Między innymi dołączona została warstwa, na której pokazano bufora zbudowane wokół punktowych lokalizacji szkół – dla porównania z wynikami analizy opisaną w podrozdziale 1.3.3.



**Rys. 9.** Opracowanie z bogatszą treścią i mapą gęstości w oprogramowaniu Quantum GIS  
Źródło: Opracowanie własne.



**Rys. 10.** Przybliżony fragment mapy dla opracowania z bogatszą treścią i mapą gęstości w oprogramowaniu Quantum GIS  
*Źródło:* Opracowanie własne.

Na zakończenie zamieszczono przykładowy arkusz stylów SLD użyty do wytworzenia mapy gęstości. Należy zwrócić uwagę na węzeł <Transformation> i występujące w nim wskazanie zewnętrznej funkcji o nazwie gs:Heatmap. Jest to nazwa zarejestrowanego na serwerze procesu WPS. Następnie określono kolejne parametry charakterystyczne dla procesu Gs: Heatmap.

Natomiast węzeł <RasterSymbolizer> zawiera definicję mapy kolorów dla obrazu wytworzonego przez proces gs: Heatmap, zależnie od podanych wartości progowych.

```
<?xml version="1.0" encoding="ISO-8859-1"?>
  <StyledLayerDescriptor version="1.0.0"
    xsi:schemaLocation="http://www.opengis.net/sld
StyledLayerDescriptor.xsd"
    xmlns="http://www.opengis.net/sld"
    xmlns:ogc="http://www.opengis.net/ogc"
    xmlns:xlink="http://www.w3.org/1999/xlink"
    xmlns:xsi="http://www.w3.org/2001/XMLSchema-instance">
    <NamedLayer>
      <Name>heatmap_zdarzenia_drogowe_lz</Name>
      <UserStyle>
        <Title>Heatmap</Title>
        <Abstract>Mapa gęstości zdarzeń drogowych</Abstract>
        <FeatureTypeStyle>
          <Transformation>
            <ogc:Function name="gs:Heatmap">
```

```
<ogc:Function name="parameter">
  <ogc:Literal>data</ogc:Literal>
</ogc:Function>
<ogc:Function name="parameter">
  <ogc:Literal>weightAttr</ogc:Literal>
  <ogc:Literal>Liczba_osob_zabitych</ogc:Literal>
</ogc:Function>
<ogc:Function name="parameter">
  <ogc:Literal>radiusPixels</ogc:Literal>
  <ogc:Function name="env">
    <ogc:Literal>radius</ogc:Literal>
    <ogc:Literal>50</ogc:Literal>
  </ogc:Function>
</ogc:Function>
<ogc:Function name="parameter">
  <ogc:Literal>pixelsPerCell</ogc:Literal>
  <ogc:Literal>10</ogc:Literal>
</ogc:Function>
<ogc:Function name="parameter">
  <ogc:Literal>outputBBOX</ogc:Literal>
  <ogc:Function name="env">
    <ogc:Literal>wms_bbox</ogc:Literal>
  </ogc:Function>
</ogc:Function>
<ogc:Function name="parameter">
  <ogc:Literal>outputWidth</ogc:Literal>
  <ogc:Function name="env">
    <ogc:Literal>wms_width</ogc:Literal>
  </ogc:Function>
</ogc:Function>
<ogc:Function name="parameter">
  <ogc:Literal>outputHeight</ogc:Literal>
  <ogc:Function name="env">
    <ogc:Literal>wms_height</ogc:Literal>
  </ogc:Function>
</ogc:Function>
</ogc:Function>
</Transformation>
<Rule>
```

```
<RasterSymbolizer>
  <!-- specify geometry attribute of input to pass validation
-->

<Geometry><ogc:PropertyName>geo</ogc:PropertyName></Geometry>
  <Opacity>0.6</Opacity>
  <ColorMap type="ramp" >

<ColorMapEntry color="#FFFFFF" quantity="0" label="nodata" opacity="0"/>

<ColorMapEntry color="#FFFFFF" quantity="0.02" label="nodata" opacity="0
"/>

<ColorMapEntry color="#4444FF" quantity=".1" label="nodata"/>

<ColorMapEntry color="#FF0000" quantity=".5" label="values" />

<ColorMapEntry color="#FFFF00" quantity="1.0" label="values" />
  </ColorMap>
</RasterSymbolizer>
</Rule>
</FeatureTypeStyle>
</UserStyle>
</NamedLayer>
</StyledLayerDescriptor>
```

## Podsumowanie i wnioski

Potencjalne możliwości rozwoju rynku dla systemów typu SDSS czy też rozwiązań określanych jako GeoBI są ogromne. Systemy tego typu można budować, korzystając z istniejących komponentów. Jako zagadnienia o kluczowym znaczeniu należy ustalenie lub rozszerzenie standardów pozwalających na stopniowe uniezależnianie się od wersji czy też niestandardowych rozszerzeń poszczególnych komponentów zarówno po stronie komponentów OLAP, jak i GIS. Temat ten jest rozległy, dlatego w podsumowaniu zdecydowano się ograniczyć się do trzech, zdaniem autorów, najbardziej istotnych wniosków.

1. Wydaje się, że w kontekście budowy systemu SDSS podstawowym problemem jest zapewnienie standardu zapytań wielowymiarowych, które komponent OLAP może kierować do serwisów OGC WMS/WFS/WPS, określane jako

GeoMDX. Pozwolić to powinno na dobór strategii gromadzenia danych w hurtowni danych czasoprzestrzennych (stosownie do konkretnych potrzeb i możliwości częściowe przeniesienie zadań traktowanych jako pozostające w „kompetencji” procesów ETL do dynamicznego pobierania danych przez komponenty OLAP). Dodatkowo bardzo obiecujący może być w tym wypadku bardzo mało wciąż rozpowszechniony standard OGC TJS, którego implementacja po stronie serwisu danych opisowych i po stronie danych geometrycznych powinna pozwalać na filtrowanie i określanie prezentacji danych w oparciu o atrybuty rekordów powiązanych z obiektami geometrycznymi.

2. Drugie zagadnienie to standaryzowanie dodatkowych parametrów w żądaniu GetMap, które mogą być niezwykle użyteczne do zapewnienia bardzo prostego, a niezwykle efektywnego, interfejsu – umożliwiającego dynamiczne kształtowanie prezentacji według definicji arkusza SLD (podstawianie wartości zmiennych) oraz parametrów pozwalających na filtrowanie danych (np. według standardu FE) użytych do wygenerowania mapy w danym żądaniu.

3. Trzecie zagadnienie to standaryzacja tzw. predefiniowanych procesów WPS i sposobu dostępu do nich w definicjach wewnątrz arkuszy stylów SLD. Dawałoby to szansę, aby definicje np. procesów zapewniających transformację w locie w trakcie renderowania mapy mogły być używane zamiennie, w różnych systemach. Pozwolić by to mogło np. na wysyłanie żądań do różnych serwisów WMS ze wskazaniem lokalizacji własnych arkuszy stylów, aby uzyskać jednolity efekt prezentacji, obejmującej np. znaczny obszar. Temat obejmuje zarówno nazewnictwo węzłów jak nazw procesów i przekazywanych im parametrów oraz kodowanie ich wartości w arkuszu stylów SLD.

Artykuł opracowano w ramach realizacji prac badawczych *Zastosowanie czasoprzestrzennych systemów analitycznych w systemach wspomagających podejmowanie decyzji, współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013”.*

## Literatura

1. Ahmed T., Miquel M., *Multidimensional Structures Dedicated to Continuous Spatiotemporal Phenomena*, Springer, Heidelberg 2005.
2. Badard T., Kadillak M., Percival G. et al., *OGC 09-044r3 – Geospatial Business Intelligence (GeoBI)*, „OGC White Paper” 2012, nr z 12 VII.
3. Badard T., Dubé É., *Geospatial BI with FOSS: an introduction to GeoMondrian and Spatalitytics*, Qubec 2009.
4. Bimonte S., Kang M.A., *Towards a Model for the Multidimensional Analysis of Field Data* ADBIS 2010.
5. Kimball R., *The Data Warehouse Toolkit: Practical Techniques for Building Dimensional Data Warehouses*, 1996.

6. Nadi S., Delavar M.R., *Spatio-Temporal Modelling of Dynamic Phenomena in GIS*, 2003.
7. Roddick J.F. et al., *Spatial, Temporal and Spatio-Temporal Databases – Hot Issues and Directions for PhD Research*, 2004.
8. Stojanovic D., Djordjevic-Kajan S., *Internet Based Application Framework for Location-Based Services Development*, 2011.
9. Viswanathan G., Schneider M., *On the Requirements for User-Centric Spatial Data Warehouse and SOLAP*, 2011.
10. Wróblewski J., Ślęzak D., *Wielowymiarowe modele danych. Operacje OLAP*, <http://www.edu.pjwstk.edu.pl/> [dostęp 26.09.2012].
11. Zipf A., *Spatio-Temporal Data Modelling for “4D”-Databases*, 2005.

## USE OF MULTIDIMENSIONAL DATA STRUCTURES AND OLAP TECHNOLOGY IN THE SPATIO-TEMPORAL DECISION SUPPORT SYSTEMS

**Abstract:** *This paper presents an analysis of the applicability of multidimensional data structures and universal components supporting OLAP techniques as components of spatio-temporal decision support systems. The paper presents the assumptions, issues and options for solving them. Special attention was paid to the possibility of compliance with existing standards for architecture of spatial information systems.*





# **RECENZJE**



Edward Janusz Jaremczuk

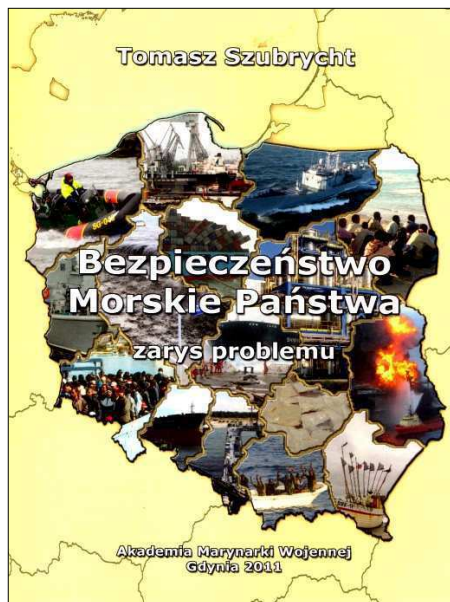
**Recenzja książki: Tomasz Szubrycht, *Bezpieczeństwo Morskie Państwa*, Wydawnictwo Akademii Marynarki Wojennej, Gdynia 2011, ss. 208**

Przez kilkanaście lat trwała w Polsce dyskusja na temat zmian w polityce bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa narodowego, ochrony ludności i Krajowego Systemu Ratowniczego. Po pamiętnych zamachach terrorystycznych w różnych krajach świata nie trzeba było nikogo już przekonywać o rosnącej randze problemu. W Polsce podczas powodzi w 1997 r. okazało się jak ważne są to sprawy i że należy pilnie uporządkować bałagan organizacyjny, określić obowiązki i kompetencje, zasady współdziałania różnych służb w sytuacjach kryzysowych.

Niestety, tworzenie kompleksowego, sprawnego systemu bezpieczeństwa cywilnego, ochrony ludności przedłużało się w czasie, głównie z uwagi na zmienne bądź spóźnione regulacje ustawowe, które z trudem wchodziły w życie. Długo utrzymywały się rozbieżności resortowe wokół ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Stąd czasem sprzeczne propozycje dotyczące nierozwiązanych problemów praktycznych, a w literaturze i publicystyce chaos terminologiczny, tak wiele kontrowersji i niejasności teoretycznych.

Nic więc dziwnego, że zaczęły pojawiać się coraz liczniejsze publikacje dotyczące zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa i obronności jako odrębnych dziedzin i zadań. Niejednokrotnie eksponowany w nich był „resortowy” punkt widzenia. Brakowało zarówno ujęcia całościowego, jak i wyczerpującego przedstawienia określonej problematyki z zakresu bezpieczeństwa państwowego.

Publikacja autorstwa Tomasza Szubrychta dotycząca bezpieczeństwa morskiego państwa doskonale wypełnia tę lukę. Ostatnimi laty świadomość występowania wspólnoty interesów morskich oraz docenianie ich znaczenia dla szeroko pojmowanego bezpieczeństwa globalnego systematycznie wzrasta. Współczesne pojęcie „bezpieczeństwo” utraciło już dość dawno wymiar jedynie military,



zyskując szerszy zakres. Obejmuje ono obecnie wiele aspektów o charakterze pozamilitarnym. Tym samym konieczne jest budowanie nowego sposobu postrzegania i nowe podejście do sekurytyzacji sygnalizowanego problemu. W ostatnich latach obserwuje się dwie wyraźne tendencje zmierzające do poszerzenia pojęcia bezpieczeństwa morskiego. Jedną z nich jest uwzględnianie w analizie zagadnienia kolejnych podmiotów (operatorów problematyki), drugą rozciąganie analizy na struktury pozamilitarne, których dotychczas nie uwzględniano przy ocenie bezpieczeństwa oraz włączenie do oceny wyzwań i zagrożeń nowych obszarów. W rzeczywistości obie tendencje są współzależne. Każde państwo świata, bez względu na wielkość czy znaczenie na arenie międzynarodowej, uznaje szeroko rozumiane bezpieczeństwo za priorytet.

W tym kontekście należy znać i uwzględniać następujące dane. Od wieków morza i oceany stanowią niezwykle ważny obszar zainteresowania społeczności międzynarodowej. Powodem takiego stanu rzeczy jest między innymi fakt, że akweny morskie zajmują 70,8% powierzchni kuli ziemskiej, natomiast lądy jedynie 29,2%. Morza i oceany zawierają 1,36 bln km<sup>2</sup> wody, co stanowi 97% światowych jej zasobów<sup>1</sup>. Ponadto należy przypomnieć kolejne dane: ze 197 państw na świecie 150 to państwa nadbrzeżne, a aż 80 stolic krajów nadbrzeżnych to miasta nadmorskie. Podobna sytuacja ma miejsce w Unii Europejskiej (UE). Otóż, dziesięć stolic państw unijnych należy uznać za miasta nadmorskie, a co więcej aż 280 miast, o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys., położonych jest bezpośrednio nad morzem. Ponad 50% populacji unijnej mieszka w odległości mniejszej niż 50 km od linii brzegowej, zaś wartość nieruchomości w 500-metrowym pasie nadbrzeżnym państw unijnych wynosi od 0,5–1,0 bln euro. Morza i oceany poprzez swój ogrom, zasobność, ale i nieprzewidywalność od wieków sprawiają, że jedne cywilizacje lub narody starają się wykorzystać, inne zaś decydują się marginalizować obszary morskie w swych koncepcjach politycznych, militarnych lub gospodarczych.

Monografia Tomasza Szubrychta składa się z trzech rozdziałów. Rozdziały poświęcone są problematyce bezpieczeństwa morskiego państwa, morskim wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa oraz siłom morskimi jako instrumentowi realizacji polityki państwa. Jest to szerokie spojrzenie na problematykę bezpieczeństwa morskiego państwa. Świadomość gospodarczego znaczenia akwenów morskich sprawiła, że od zawsze obszary morskie stanowiły arenę rywalizacji i konfrontacji zbrojnych. Publikowane przez różne ośrodki dane statystyczne ukazują, jak ważny element systemu bezpieczeństwa globalnego, regionalnego czy narodowego stanowi środowisko morskie. Należy zdawać sobie sprawę, że granice morskie to 58,7% całkowitej długości granic państwowych na świecie. W przypadku UE stanowią one aż 85,4% łącznej długości granicy. Współcześnie transport morski ma ponad 71% udziału w światowej wymianie gospodarczej. Ponadto szacuje się, że od 3% do 5% unijnego PKB generowane jest przez przemysł i usługi bezpośrednio związane z morzem, natomiast regiony nadmorskie wytwarzają

---

<sup>1</sup>Można spotkać się z opinią, że nasza planeta ze względu na stosunek obszarów lądowych do akwenów morskich, powinna być nazywana Oceanią, a nie Ziemią.

ponad 40% unijnego PKB. Oczywistym zatem jest, że bezpieczeństwo morskie obecnie ma taki a nie inny wymiar oraz wagę i nie sposób go pominąć w planowaniu i kultywowaniu działań mających na celu jego utrzymanie.

Publikacja autorstwa Tomasza Szubrychta przeznaczona jest dla studentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych kierunków bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne czy też administracja bezpieczeństwa publicznego oraz osób zainteresowanych szeroko rozumianą problematyką morską. Zawiera ona treści stanowiące uzupełnienie, uaktualnienie oraz rozszerzenie powszechnie znanych faktów, omawia problematykę potęgi morskiej państwa, wielkości sił morskich, akwenów o żywotnym znaczeniu dla państwa i jego interesów. Bodaj najważniejszym aspektem tej monografii jest próba podjęta przez autora, aby wykazać różnice (istotne) między bezpieczeństwem morskim a bezpieczeństwem morskim państwa.

Z całą odpowiedzialnością polecam recenzowaną monografię studentom Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, którzy podjęli wyzwanie i studiują zagadnienia związane z administracją bezpieczeństwa publicznego.

Notka o autorze:

kmdr dr hab. **Tomasz Szubrycht**, prof. nadzw. AMW, Dziekan Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni.



## NOTA O AUTORACH

**Aniśkowicz Marta**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.

**Budyś Szymon**, Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Elblągu.

**Gawroński Henryk**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.

**Jaremczuk Edward Janusz**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.

**Jólkowska Joanna**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu.

**Kacała Hanna**, doktorantka Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.

**Lew-Gliniecka Katarzyna**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.

**Kisiel Roman**, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.

**Lizińska Wiesława**, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

**Michalik Andrzej**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.

**Pawłowski Grzegorz**, Uniwersytet Gdański, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.

**Serocka Izabela**, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

**Skóra Agnieszka**, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. M. Kopernika w Toruniu, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny

**Unterschütz Joanna**, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.





## **ROZPRAWY NAUKOWE I ZAWODOWE PWSZ W ELBLĄGU**

### **Profil czasopisma**

Tematyka czasopisma obejmuje szerokie spektrum zainteresowań pracowników instytutów: Ekonomicznego, Pedagogiczno-Językowego, Informatyki Stosowanej i Politechnicznego. Profil czasopisma określają przede wszystkim zagadnienia z zakresu dyscyplin nauk humanistycznych i społecznych, jednak dopuszcza się publikacje z dziedzin informatyki i techniki.

W *Rozprawach Naukowych i Zawodowych PWSZ w Elblągu* publikowane są artykuły o charakterze naukowym oraz poświęcone problemom zawodowym, opracowane zarówno przez pracowników PWSZ w Elblągu, jak i autorów spoza Uczelni.

Artykuły naukowe prezentowane w tym periodyku oceniane są przez recenzentów pod względem oryginalności rozwiązań naukowych w akademickim rozumieniu tego pojęcia. W przypadku prac technicznych wymagana jest prezentacja oryginalnych rozwiązań konstrukcyjnych, technologicznych, diagnostycznych bądź eksploatacyjnych, przy czym wnioski wypływające z analiz, statystyk i innych opracowań powinny wnosić nowe spojrzenie na zagadnienie.

Z kolei artykuły poświęcone problemom zawodowym skupiają się wokół spraw praktyk zawodowych, staży, kompetencji zawodowych związanych z określonym kierunkiem studiów oraz analiz i rokowań dotyczących rynku pracy. Poruszane są w nich tematy dotyczące kształcenia zawodowego.

W *Rozprawach* zamieszczane są również krótkie informacje o organizowanych konferencjach, spotkaniach lub zapowiedzi wydarzeń naukowych czy kulturalnych, recenzje i omówienia. Zamieszczane recenzje monografii powinny zawierać zwięzły opis ich zawartości i wyraźnie sformułowaną ocenę własną autora.

*Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu* ukazują się dwa razy w roku (półrocznik).

Czasopismo wydawane jest w wersji drukowanej (wersja pierwotna).

