

SPIS TREŚCI

Sylvia CHMIEL-ŻYŁKA: Projekt Konstytucji dla Europy Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego i jego aktualność	5
Maria GRZYBEK, Marian WOŹNIAK: Obszary działań sponsoringu i jego wpływ na decyzje nabywczę konsumentów	15
Andrzej JANDA: Postanowienia i zasady prawa Unii Europejskiej z zakresu prawa zamówień publicznych	25
Zdzisław KRYŃSKI, Maria RUDA: System HACCP w agroturystyce, Część I. Istota i cechy jakości. Bezpieczeństwo żywności.....	37
Zdzisław KRYŃSKI, Maria RUDA: System HACCP w agroturystyce. Część II. Zasady Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP) i Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP). System HACCP w ocenie jakości i bezpieczeństwa żywności.	53
Katarzyna MICHALIK: Postępowanie dowodowe w procedurze administracyjnej (zagadnienia podstawowe)	69
Marta POMYKAŁA, Małgorzata POPEK: Obywatelstwo Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia	83
Małgorzata POPEK: Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów	97
Leszek WOŹNIAK, Mariusz HOFMAN, Konrad DROZD: Analiza przebiegu i zakresu wdrożeń zrównoważonej karty wyników na przykładzie wybranych polskich przedsiębiorstw	115
Dominik ZIMON: Główne założenia systemu zarządzania jakością ISO 9001:2000	127
Grzegorz ZIMON: Wskaźniki rentowności wykorzystywane w ocenie efektywności działalności przedsiębiorstw.....	133

Sylwia CHMIEL-ŻYŁKA
Politechnika Rzeszowska

PROJEKT KONSTYTUCJI DLA EUROPY WOJCIECHA BOGUMIŁA JASTRZĘBOWSKIEGO I JEGO AKTUALNOŚĆ

Artykuł jest poświęcony zapomnianej pracy młodego polskiego naukowca, uczestnika powstania listopadowego, Wojciecha Bogumiła Jastrzębowski. Dokonano analizy jego dwuczęściowego traktatu napisanego w przerwie między najkrwawszymi bitwami powstania listopadowego. Pierwsza teoretyczna część jest poświęcona rozważaniom na temat przyczyn wojen i sposobów ich zapobiegania. Druga część zawiera tekst proponowanej Konstytucji dla Europy, mającej zapewnić wieczny pokój. Z racji nowatorskich i pacyfistycznych rozwiązań, takich jak zniesienie granic państwowych, za czasów twórcy traktat ten nie mógł wejść w życie, a nawet nie był rozpowszechniany. Dopiero dziś po ponad półtora wieku od powstania koncepcji konstytucji według W.B. Jastrzębowski, wiele z jego myśli weszło w życie i znajduje odbicie w Konstytucji Unii Europejskiej.

1. Wprowadzenie

Wobec faktu przynależności Polski do Wspólnoty Państw Europejskich i dylematu przyjęcia bądź odrzucenia Konstytucji dla Europy warto przypomnieć polskiego autora, jednego z prekursorów tworzenia ideału wspólnej Europy – Wojciecha Bogumiła Jastrzębowski, który ponad półtora wieku wcześniej skonceptualizował taką wizję. Jastrzębowski, żołnierz powstania listopadowego stworzył dzieło wizjonerskie przepojone ideałami humanizmu i jedności europejskiej. Równie znaczące były myśli Adama Mickiewicza zawarte w wydanych anonimowo w Paryżu *Księgach narodu polskiego i pielgrzymstwa polskiego* (1832), wyznaczające emigracji polskiej szczególną rolę w walce o niepodległość ludów i dążeniu do integracji europejskiej. Te jednak są bardziej znane w przeciwieństwie do traktatu Wojciecha Jastrzębowski *Wolne chwile żołnierza polskiego, czyli myśli o wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi*¹.

¹ Obecnie przechowywany w Archiwum Głównym Akt Dawnych w Warszawie w zespole akt Towarzystwa Królewskiego Warszawskiego Przyjaciół Nauk, nr 78, s. 7-67.

Rękopis pierwszej części traktatu powstał w przerwie między najkrwawszymi bitwami powstania listopadowego². Drugą część poświęconą konstytucji opublikowano w Warszawie między 21 kwietnia a 3 maja 1831 r. Niewątpliwie data wydania tego projektu nie była przypadkowa. Zbiegała się z czterdziestą rocznicą uchwalenia Konstytucji 3 Maja powszechnie chwalonej, ale nigdy nie wprowadzonej w życie. Natomiast projekt Konstytucji dla Europy Jastrzębowskiego został zapomniany i nie rozpowszechniony za życia jego autora ze względu na cenzurę i przewagę idei mówiących o odzyskaniu niepodległości przez walkę zbrojną.

2. Przesłanki traktatu

Przytoczony na wstępie tytuł *O wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi* oddaje pogląd autora, iż wojna jest sprzeczna z cywilizacją. Można zastanawiać się dlaczego nie polityk, ale żołnierz przelewał swe myśli na papier w czasach, gdy Polska była wymazana z mapy Europy, a jej młodzież miała do wyboru walkę, zesłanie lub emigrację. Wytlumaczenie jest proste – Jastrzębowski poznał wojnę. Stąd historiozoficzny wstęp traktatu *O wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi. Rozważania na temat przyczyn wojen i możliwości zapobieżenia im*, w którym autor próbuje dociec przyczyn wojen i ich skutków dla egzystencji ludzkiej. Zauważa on, że choć ludzie najbardziej pragną szczęścia możliwego do osiągnięcia tylko w warunkach pokojowych, to historia ludzkości jawi się jako obraz ciągłych wojen, grabieży i zniszczenia. Źródło tego stanu autor upatruje w przewadze emocji nad rozumem. „Rozum nie jest nam wrodzoną rzeczą, bo się z nią żaden człowiek nie rodzi, lecz nabywającą się przez wychowanie i doświadczenie (...) przeto rozum i niedostępna jego towarzysząca prawda, rodzicielka pokoju, tam tylko panować może, gdzie najwięcej jest doświadczenia i edukacji, gdzie kwitnie prawdziwa oświata i cywilizacja. (...) Namiętność przychodzi na świat wraz z człowiekiem”³.

Trudno nie zauważyć trafności poglądu, że pokoju pragną wszyscy poza tymi, którzy „na wysokich zamkach mieszkają, (...) mają w złoto i drogie kamienie oprawne głowy (...), lata swoje liczą krociami zamordowanych naszych braci (...), które są pobożnymi bo przed rozpoczęciem okrucieństw i po ich dokonaniu zasyłają hymny do nieba (...) narody przeciwko narodom na rzeź pobu-

² „Rosjanie stracili w walnej bitwie ponad dziewięć tysięcy żołnierzy (zabici, ranni, wzięci do niewoli), a od 14 do 25 lutego aż szesnaście tysięcy, wykrwawiały się też oddziały powstańcze. Pod Grochowem Polacy stracili osiem tysięcy ludzi”. T. Łepkowski, *Powstanie listopadowe. Dzieje Narodu Polskiego i Państwa Polskiego*, t. III, J. Buszka, A. Garlicki, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1987, s. 4.

³ W.B. Jastrzębowski, *Traktat o wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi Konstytucja dla Europy*, PWN, Warszawa 1985, s. 166.

dzają”⁴. Czynnikiem sprawczym wojen były najczęściej zachłanność, uprzedzenia i podejrzliwość panujących.

Autor wylicza trzy główne powody wojen: nadużycie władzy rządzących, nieuległość podwładnych, zawiść, duma lub chciwość. Należy zwrócić uwagę na ową nieuległość, pod którą autor rozumie brak podporządkowania woli rozumowi. „Jedyną przyczyną nieszczęścia rodzaju ludzkiego jest nasza wola. Widzi on więc dwie drogi wyjścia: albo być wolnymi i zawsze nieszczęśliwymi, albo zostać niewolnikami i używać wiekuistego szczęścia (...) pragniemy być wszyscy, lecz wszyscy bez wyjątku niewolnikami”⁵. Dlatego ludziom wydaje się, że aby osiągnąć szczęście na ziemi muszą stać się niewolnikami i stale mieć nad sobą pana. Nie może nim być jednak żaden człowiek, ponieważ „panem może być istota, o której byśmy mogli być zapewnieni, że w swym z nami postępowaniu samej tylko prawdy trzymać się będzie, czyli nie kto inny jak Bóg, autor przedwiecznej i niezmiennej prawdy”⁶.

Podejście to wynika z przeświadczenia autora, że Bóg stworzył człowieka wolnym, a za przewodnika nieograniczonej woli dał mu „rozum będący wypadkiem doświadczenia i edukacji, tak mało upowszechnionej na świecie, nie może mieć dostatecznej siły do rządzenia wolą”⁷. Jastrzębowski za konieczne uważa trwałe zespolenie pamięci, rozumu i woli oparte na niezmiennym fundamencie jakim jest prawo boże, objawione przez religię i z założenia doskonałe. Do praw boskich należy prawo równości, „które Bóg przypisał dla wszystkich swoich stworzeń, lecz nie wszystkim musi się ono podobać. Prawo nie mając woli nie może jej nadużyć, a zatem zapewnia nam trwałą pokój i wiekuiste szczęście”⁸. Dlatego „prawo musi być takiego rodzaju, żeby było w stanie utrzymać na wieczne czasy równowagę między narodami a narodami, między monarchiami a monarchiami i nareszcie między monarchiami a narodami”⁹.

Pogląd o poddaniu się w niewolę prawa w dużej mierze pokrywa się z teorią myśliciela epoki oświecenia Jean Jacquesa Rousseau, uznawanego za twórcę teorii umowy społecznej. Jej istota polegała na traktowaniu państwa jako wyniku umowy zawartej między suwerennym władcą a poddanymi. Treścią umowy społecznej, łączącej jednostki ze zbiorowością, miało być całkowite podporządkowanie każdego człowieka i jego uprawnień całej zbiorowości¹⁰. Fundamentem umowy musiała być zatem wolność jednostek jako podstawa wszelkiej wolności. „Każdy z nas z oddzielną oddaje swą osobę i całą swoją moc pod naczelne kierownictwo woli powszechnej i wszyscy my pospołu, jako

⁴ Tamże, s. 170-171.

⁵ Tamże, s. 175.

⁶ Tamże, s. 176.

⁷ Tamże, s. 176.

⁸ Tamże, s. 178-179.

⁹ Tamże, s. 180-181.

¹⁰ *Encyklopedia politologii*, t. 1, Zakamycze, Kraków 1999, s. 296-297.

ciało polityczne, przyjmujemy każdego członka, jako część niepodzielną całości”¹¹.

Jastrzębowski zadaje pytanie „jakż pozostać może środek rodzajowi ludzkiemu zbliżenia się do upragnionego celu swoich życzeń? (...) albo trwać uporczywie przy odwiecznym krwiolewnym systemie, albo myśleć o wynalezieniu innego”¹². Podkreśla tym samym, że „pamięć niech nam przywodzi z przeszłości smutne skutki wynikłe z nadużyć woli; rozum niech się zajmie rozważaniem tych skutków i ustanowieniem prawideł, według których ma się na przyszłość zachowywać wola, aby nas o nowe nie przyprawiła nieszczęścia. Ścisłe zjednoczenie tych trzech władz, wzajemna między nimi zgoda i harmonia jest jedyną rękojmią trwałego pokoju i wiekuistego szczęścia na ziemi”¹³. Konstatacje te pasują szczególnie do caryzmu – konglomeratu prusko-azjatyckiego, w którym nie mogło być miejsca na dążenia niepodległościowe podbijanych krajów i zniewalanych narodów. Możliwe, że jest to również wyraz rozgoryczenia wobec niespełnienia obietnic Konstytucji Królestwa Polskiego nadanej po kongresie wiedeńskim przez cara Aleksandra I – równie postępowej i liberalnej, co ignorowanej przez rosyjskich rządców Polski. Deklaracje cara okazały się pustosłowiem, czego konsekwencją był wybuch powstania listopadowego, w którym uczestniczył sam autor projektu konstytucji. Zaczynała się ona od słów „Pax data in has leges”¹⁴.

Rozważania Jastrzębowskiego na temat przyczyn wojen i sposobach ich zapobiegania w pełni wyczerpują definicje utopii. „Powstanie utopii wiąże się z istnieniem szczególnie silnego napięcia między pojmowanym normatywnie ideałem, a poddawaną krytyce rzeczywistością. Możliwość utopii pojawia się tam, gdzie istnieje alternatywna możliwość wyboru, a porządek społeczny nie jest utożsamiany z porządkiem naturalnym. Utopia jest wykroczenie poza rzeczywistość i postuluje taki model stosunków społecznych jaki w danym okresie lub w ogóle nie może być zrealizowany (...). Utopie powszechnie traktuje się jako czynniki dynamizujące społeczne działania (...) są ilustracją trwałości pewnych wielkich marzeń o społeczeństwie doskonałym”¹⁵.

3. Projekt Konstytucji Europejskiej

Projekt Konstytucji dla Europy jako ustawy mającej zapobiec wojnom, przedstawiony w drugiej części traktatu, jest wyrazem nie tylko wizji, czy też

¹¹ H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 169.

¹² W.B. Jastrzębowski, op. cit., s. 172-173.

¹³ Tamże, s. 177.

¹⁴ Tamże, s. 183.

¹⁵ *Encyklopedia wiedzy politycznej*, pod red. M. Chmaja, J. Marszałka-Kawy, W. Sokoła, Wydawn. Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 430.

urojeń Jastrzębowskiemu o pokojowej Europie. Nie był on zresztą w tej kwestii, odosobniony. Przypomnieć tu można choćby apele Henryka Kamieńskiego, pisarza politycznego, również uczestnika powstania listopadowego, który pisał o powszechnym braterstwie i powszechnej wolności¹⁶, czy też adresowany do Mickiewicza wiersz Puszkina ze słowami: *Kiedy narody waśni zaniechawszy, / W wielką się jedną rodzinę zjednoczą*¹⁷.

Niezaprzeczalnym walorem projektu jest zwięzłość, jakże odbiegająca od wielostronicowych tekstów współczesnych aktów międzynarodowych. Liczy on bowiem zaledwie 77 artykułów na siedemnastu stronach. Intencja nadania wizjom idealnego świata formy konstytucji nie jest przypadkowa. W tym czasie wiele wzniosłych projektów przybierało postać konstytucji. Takimi były np. konstytucja amerykańska z 1787 r., Konstytucja 3 Maja z 1791 r., konstytucja francuska z 1791 r. i akty prawa nadawanego przez Napoleona I.

Gwarancję równości miały zapewniać prawa narodowe (czyli krajowe), równość zaś narodów europejskich miały zabezpieczyć prawa europejskie, których myślą przewodnią byłoby stwierdzenie, iż „pokój w Europie jest trwały i wieczny; głównym jego celem będzie zatamowanie na wieczne czasy rozlewu krwi ludzkiej, czyli położyć koniec barbarzyństwu” (art. 32).

Podstawową jednostką podziału terytorialnego miał być naród, a nie państwo. Jastrzębowski dopuszczał możliwość zmiany obywatelstwa oraz uważał, że wprowadzenie jego traktatu winno rozpocząć się od zniesienia granic, w których upatruje główne źródło konfliktów. Wiąże się to ściśle z nową ideą i koncepcją narodu jako państwa suwerennego oraz gwarancją poszanowania praw człowieka i obywatela. Jastrzębowski definiował go w następujący sposób „naród składać będą ludzie mówiący jednym językiem bez względu na miejsce pobytu w Europie” (art. 9). „W jednym kraju może żyć jeden albo kilka pomieszanych, lecz niezawisłych od siebie narodów. Tak jeden jak i drugi podlega tylko swoim prawom narodowym. Narody rozproszone, takie jak żydowski czy cygański podlegać będą oprócz swoich, także prawom tych narodów, z którymi są pomieszane (art. 11). Wszystkie narody powinny być tak samo posłuszne prawom europejskim (art. 12). Na czele każdego narodu będą stali wybierani patriarchowie w celu wykonania i przestrzegania praw. Ich urzędy podlegają dziedziczeniu. Urząd ten powinien przyspaść temu z synów, który wykaże największe postępy w dziedzinie edukacji” (art. 13).

Fundamentem praw obowiązujących narody europejskie miało być prawo natury, czyli prawo boże, myślą zaś przewodnią ludzkość i sprawiedliwość. Autor podkreśla, że prawa narodowe powinny być przyjmowane przez sejmy, będące reprezentacją narodu, natomiast prawa europejskie przez wspólną instytu-

¹⁶ F. Prawdowski (H. Kamieński), *O prawdach żywotnych narodu polskiego*, Bruxella 1844, s. 65.

¹⁷ W. Lednicki, *O Puszkynie i Mickiewiczu słów kilka*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1924, s. 2.

cję międzynarodową – Kongres Europejski, który byłby stróżem i wykonawcą praw. Składałby się on z równej liczby przedstawicieli każdego narodu, wybranych przez parlamenty. Głównymi zadaniami kongresu miałyby być stanowienie praw europejskich.

Omawiany projekt konstytucji zakładał, że kongres ten tworzyliby wybrani przez wszystkie narody przedstawiciele (art. 3) – patriarchowie, którzy byłiby sobie równi tak jak wszystkie narody. Objęcie władzy przez patriarchę miało rozpoczynać składana narodowi przysięga zachowania praw religijnych i cywilnych, zobowiązująca naród do posłuszeństwa. Kongres będący ciałem stałym obradowałby kolejno w różnych stolicach, rozstrzygając również sprawy naruszeń prawa przez ministrów oraz znieważenie patriarchów.

Prawa stanowione przez sejm i potwierdzone przez patriarchę wiązałyby zarówno naród, jak i jego samego. Ta gwarancja praworządności nie była bynajmniej oczywista w czasach, gdy władca stał ponad prawem lub zgola identyfikował swą wolę z prawem.

Rząd narodowy składałby się z urzędujących w stolicy patriarchy, ministrów czuwających nad strzeżeniem i wykonywaniem przepisów oraz urzędników, których funkcje miało określać prawo. Do zadań patriarchy należałoby formowanie rządu odpowiedzialnego przed kongresem za działania naruszające prawa narodowe.

Wymiar sprawiedliwości miały sprawować sądy narodowe, które byłyby powoływane do rozstrzygania sporów między członkami danej społeczności. Natomiast wystęпки i poważne spory między członkami różnych narodów byłyby rozpatrywane przez komisje sądowe składające się z członków narodów pozostających w konflikcie i dopiero przy braku rozstrzygnięcia co do meritum, przechodziłyby do kompetencji właściwych rządów narodowych. Ten pokojowy sposób rozpatrywania spraw przez wspólne instytucje arbitrażowe wykluczał możliwość użycia wojska w konfliktowych sprawach międzynarodowych.

Bardzo ważną dziedziną życia społecznego w tym harmonijnym świecie miała być edukacja. Zdaniem Jastrzębowskiego jej celem być powinno „doskonalenie człowieka, czyli sposobienie go na użytecznego członka społeczeństwa, utwierdzenie w nim władzy rozumu nad namiętnościami, upowszechnianie znajomości prawa, wpajanie religijnego dla niego uszanowania, na ostatek zaszczepienie rodzinnej miłości między narodami należącymi do przymierza wiecznego. Wspomnienia historyczne zdolne obudzić przeciwne uczucia wzajemnej miłości narodów przedstawiane będą młodzieży jako zabytki barbarzyństwa”¹⁸. Edukacja miała obejmować również patriarchów przygotowanych do rządów, ponieważ „cel edukacji patriarchów będzie ten sam, co i edukacji narodów”. Nie dotyczy to zresztą wyłącznie ich profesjonalizmu, lecz także postaw moralnych,

¹⁸ W.B. Jastrzębowski, op. cit., art. 31.

tak by mogli się stać wzorem cnót i dobrego postępowania dla narodów, którymi mają rządzić¹⁹.

Prawom własności autor traktatu poświęcił dużo miejsca. Majątek publiczny powinien być podzielony przez rząd narodowy między zasłużonych a nie mających własności członków narodu. Własność prywatna umożliwiałaby przenoszenia majątku z jednego narodu do innego po spełnieniu odpowiednich warunków. Dobra niepodzielne, jak np. kopalnie miały pozostawać pod administracją rządu narodowego. Jak widać w tej mierze projekt nie odbiegał wiele od programów wczesnych socjalistów. Był on jednak jak na owe czasy nowoczesny, podporządkowywał prawu takie wartości jak życie, wolność i własność oraz niepodległość każdego narodu. Gwarantował przy tym wolność słowa oraz zakaz dyskryminacji ze względu na różnice religijne, czy urodzenia. Pod rządami praw wieczystego pokoju zniesiona zostałaby kara śmierci. Za najcięższe występki była przewidziana kara utraty opieki praw narodowych i europejskich przez pięćdziesiąt lat.

4. Traktat Jastrzębowski a Konstytucja Unii Europejskiej

Zjednoczenie większości państw Europy w ramach Unii Europejskiej to jedynie zakończenie pewnego etapu rozwoju trwającego od półwiecza, który miał na celu zarówno utrzymanie pokoju, jak i zapewnienie bezpieczeństwa oraz swobodnej współpracy gospodarczej.

Konstytucję dla Europy z dnia 29 października 2004 r.²⁰, pomimo jej tytułu, trudno z wielu przyczyn uznać za konstytucję w przyjętym tego słowa znaczeniu, ponieważ nie jest ona ustawą zasadniczą „państwa europejskiego”, ani też federacji państw Europy. Podział terytorialny Europy na państwa o granicach gwarantowanych porozumieniami międzynarodowymi, a także wyróżnienie narodów będących podmiotami praw i obowiązków znacznie różni się od koncepcji Jastrzębowskiego, ponieważ w połowie XIX w. taka wizja byłaby nie-realna. Nie jest ona umową międzynarodową, zawiera bowiem rozwiązania podważające zasadę równości stron wobec prawa. Nie jest także traktatem jak ten podpisany 25 marca 1957 r. w Rzymie, na mocy którego powołano Europejską Wspólnotę Gospodarczą, ponieważ nad celami gospodarczymi przeważają niezbyt precyzyjnie przedstawione wartości, a drobiazgowość regulacji nie może zatrzeć wrażenia braku zaufania twórców do państw – sygnatariuszy.

Nie ma tu miejsca na szczegółową analizę 448 artykułów zawartych na 250 stronach tekstu. Warto natomiast zwrócić uwagę na pewne podobieństwa do rozwiązań proponowanych przez Jastrzębowskiego, a zwłaszcza na wyrażone w preambule nadzieje, że „Europa, zjednoczona po gorzkich doświadczeniach

¹⁹ Tamże, art. 34.

²⁰ *Konstytucja Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2005.

zamierza wciąż podążać drogą cywilizacji, postępu i dobrobytu, dla dobra wszystkich jej mieszkańców, także tych najsłabszych i najbardziej poszkodowanych; że zamierza pozostać kontynentem otwartym na kulturę, wiedzę i postęp społeczny; oraz że zamierza pogłębiać demokratyczny charakter i przejrzystość swojego życia publicznego, a także dążyć do pokoju, sprawiedliwości i solidarności na świecie”.

Mimo, a może z racji powstania projektu Konstytucji dla Europy, w czasach kolejnych konfliktów zbrojnych, miała ona zdecydowanie pacyfistyczny charakter. Nic w tym dziwnego, wojny bowiem przybierają charakter globalny, a ludzkość zaczyna szukać rozwiązań zapobiegających im na przyszłość. Tak było również po I i II wojnie światowej. Wcześniej tezę tę sugerował już Jastrzębowski w art. 33 i następnym traktatu, twierdząc, że cały arsenał wojenny będący wspólną własnością Europy winien być zdeponowany w miejscu wskazanym przez kongres, w celu użycia jej do obrony praw i wspólnego bezpieczeństwa. Przechowywanie broni w innych miejscach niż wskazane uważano za zamach na wieczyste przymierze, a jej użycie miało powodować karę dziesięciu lat utraty praw narodowych i europejskich.

Dość kuriozalne rozwiązanie proponuje autor dla pozostałej części broni i uzbrojenia, które miało być złożone w świątyni usytuowanej w środkowej części kontynentu poświęconej Bogu, jako opiekunowi praw i wolności. W tej świątyni powinno umieścić się godła, herby i symbole wszystkich narodów. Autor tak dalece był zaangażowany w sprawę budowania pokoju, że w art. 76 postulował zmianę symboli narodowych, które powinny być pozbawione znaków przypominających „krwiolewny system wieków barbarzyńskich”, takich jak miecze, włócznie i postacie drapieżnych zwierząt.

Założeniem zapewnienia pokoju miało być także zniesienie armii zawodowej po wypłaceniu jej należnego żołdu i wprowadzenie, celem utrzymania wewnętrznego porządku i bezpieczeństwa straż, praw pod dowództwem patriarchy. Powstawałaby ona z poboru na trzy lata obywateli szkolonych jednocześnie w ten sposób jako obrońców bezpieczeństwa Europy. Oprócz tego projekt przewidywał obowiązek stawienia się obywateli na każde wezwanie kongresu w celu obrony praw Europy i jej bezpieczeństwa.

Problemy pokoju i bezpieczeństwa są również obecne w Konstytucji dla Europy. Jeden z jej pierwszych artykułów podkreśla, że celem Unii jest wspieranie pokoju. W artykule 12 jest mowa o wspólnej polityce obronnej, do czego odwołują się również art. 16 i n. Już w pierwszych artykułach obecnej konstytucji jest wzmianka, że celem Unii Europejskiej jest m.in. wspieranie pokoju oraz zapewnienie bezpieczeństwa. Dla Jastrzębowskiego był to cel nadrzędny, to dla jego osiągnięcia napisał traktat *O wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi. Projekt Konstytucji dla Europy jako ustawy mającej zapobiec wojnom*.

Europa według Jastrzębowskiego miała być otwarta na przyjęcie do wiecznego przymierza nowych członków, spełniających przedstawione warunki.

Zgodnie z postanowieniami konstytucji Unia ma spełniać ten sam cel w stosunku do wszystkich państw europejskich, które szanują wartości takie jak godność osoby ludzkiej, wolność, demokracja, czy równość. Stwierdzenie, że „Unia zapewnia swym obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych oraz rynek wewnętrzny z wolną niezakłóconą konkurencją”²¹ pozostaje deklaracją bez pokrycia i nie można zdefiniować podstawowego pojęcia „przestrzeni wolności”. Traktat w przeciwieństwie do konstytucji nie przewidywał bowiem możliwości wystąpienia ze struktur zjednoczonej Europy.

Zasady równości wszystkich członków wspólnoty europejskiej oraz rozgraniczenie kompetencji między instytucje narodowe a organizacje wspólne dla wszystkich członków paktu, sformułowane w projekcie Wojciecha Jastrzębowskiego, znalazły odzwierciedlenie w części Konstytucji Europejskiej *Stosunki między Unią a Państwami Członkowskimi*. Jednakże obowiązkiem państwa jest wspomaganie organów Unii w wykonywaniu zadań i powstrzymywanie się od działań mogących zagrażać jej realizacji. Dlatego unormowania unijne, w przeciwieństwie do traktatu wyraźnie rozgraniczającego kompetencje stanowienia i wykonywania prawa krajowego i europejskiego, mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich, chyba że należą one do nich z mocy wyraźnych regulacji.

Zarówno projekt W. Jastrzębowskiego, jak i Konstytucja Unii Europejskiej kładą nacisk na poszanowanie takich wartości jak: godność osoby ludzkiej, wolność, równość, własność oraz zasady, którymi powinno się kierować demokratyczne państwo prawne. Konstytucja dla Europy nazbyt często jednak powtarza te same formuły, co czyni jej tekst mniej czytelnym.

Pomimo, że oba traktaty dzieli różnica ponad wieku w warstwie ideowej są ze sobą dość spójne, XIX-wieczny bowiem projekt odnosi się do podobnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem federacji międzynarodowej i odzwierciedla te same dylematy. Wbrew pozorom istnieje jednak podstawowa różnica, jaką jest odniesienie do Boga, który dla Jastrzębowskiego jest oczywistością i gwarancją, że wszyscy ludzie i wszystkie narody są sobie równe, co tak niepokoi twórców Konstytucji dla Europy, wychowanych na laickiej tradycji francuskiej rewolucji z 1789 r. Tymczasem prawo boże, zwane inaczej prawem natury, to porządek moralny nakładający na prawodawców obowiązek korelowania rozwiązań prawnych ze świadomością moralną ich adresatów.

²¹ Tamże, art. I-3, s. 13.

5. Podsumowanie

Choć idee polityczne i społeczne Jastrzębowskiego wyprzedzały jego epokę, jest on dziś prawie zapomniany²². Jego nazwisko nie jest wymieniane w encyklopediach²³, nie figuruje w podręcznikach do historii doktryn politycznych i prawnych²⁴, ani w zarysach historii wspólnoty europejskiej wydawanych w Polsce i w innych krajach Unii. Podobny los może jednak spotkać Konstytucję dla Europy, odrzuconą w ogólnokrajowym referendum przez takie kraje jak Francja i Holandia, będące pierwszymi państwami założycielskimi wspólnoty.

DAS PROJEKT VON KONSTITUTION FÜR EUROPA VON WOJCIECH BOGUMIŁ JASTRZĘBOWSKI UND SEINE AKTUALITÄT

Zusammenfassung

Dieser Artikel ist für die vergessene Arbeit an den jungen polnischen Wissenschaftler – Wojciech Bogumił Jastrzębowski, der in November im Aufstand teilgenommen hat. In diesen Artikel wurde die Analyse von seinem zweiteiligen Abhandlung gemacht, der er zwischen zwei großen Kämpfen geschrieben hat. Der ersten Teil ist theoretisch und handelt von Kriegen und Vorsorge von Kriegen. Der zweite Teil enthält den Text von den Projekt von Konstitution für Europa, die für den Frieden dienen sollte. Dieser Projekt war die Utopie und hat keine Chancen für die Zukunft, weil er zu modern und pazifistisch war. Erst in heutigen Zeiten waren diese moderne Konzeptionen möglich und die neue Konstitution für Europa enthält viele ähnliche Lösungen.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

²² W.B. Jastrzębowski, op. cit.

²³ Nawet w Wielkiej Encyklopedii PWN (wersja komputerowa).

²⁴ Jak np. H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994.

Maria GRZYBEK

Uniwersytet Rzeszowski

Marian WOŹNIAK

Uniwersytet Rzeszowski

OBSZARY DZIAŁAŃ SPONSORINGU I JEGO WPLYW NA DECYZJE NABYWCZE KONSUMENTÓW

Sponsoring będąc jednym z elementów strategii promocji przedsiębiorstw, nabiera obecnie istotnego znaczenia, gdyż trudno jest sobie wyobrazić funkcjonowanie imprez sportowych, czy kulturalnych bez tej formy wsparcia finansowego. Zaangażowanie się przedsiębiorstw w finansowanie kultury, sportu oraz indywidualnych artystów i sportowców to z jednej strony ukłon w stronę promocji ich działalności, a z drugiej poprawa wizerunku samej firmy. W rezultacie sponsoring ma także pozytywny wpływ na ich postrzeganie przez klientów. W artykule ukazano istotę sponsoringu oraz wyniki badań ankietowych, które dotyczą opinii społeczeństwa na temat sponsoringu.

1. Wprowadzenie

Sponsoring wywodzi się z kultury łacińskiej. W języku tym w formie czasownikowej termin *spondere* oznacza przyrzekać, obiecywać, zobowiązywać się do czegoś. Rzeczownik *sponsum* używa się do określenia uroczystego przyrzeczenia, obietnicy, poręczenia, zaręczenia, ugody. Natomiast używane w formie rzeczownikowej słowo *sponsio* odnosi się także do sumy pieniężnej objętej układem sądowym lub kaucją.

Początków sponsoringu należy szukać w klasycznym mecenacie, który był historyczno-prawnym poprzednikiem systemu promocyjnego sztuki komunikowania się z rynkiem.

Wielu autorów przedstawia różne określenia sponsoringu, jako:

- jeden z instrumentów promocji, stanowiący pośrednią metodę oddziaływania na konsumenta. Jego celem jest zmiana bądź utrwalanie pozytywnego postrzegania firmy i jej produktów przez konsumentów oraz budowanie wizerunku i renomy relacji z otoczeniem. Jako metoda wywodząca się z public relation, wykorzystuje zarówno teorię komunikacji,

jak i teorię zachowań konsumentów pod wpływem bodźców promocyjnych¹,

- formę promocji produktu lub przedsiębiorstwa polegającą na tym, że firma przeznaczająca pewne środki na jakiś cel. Zwykle jest on tak sprecyzowany, aby został zauważony przez dużą liczbę potencjalnych klientów. Dlatego najczęściej jest akcją sponsoringowych, które dotyczą sportu, koncertów rockowych i ogólnie znanych akcji charytatywnych²,
- sposób komunikowania się firmy prowadzącej działalność gospodarczą z rynkiem, a zwłaszcza z jego klientelą. Sponsoring jest skuteczną formą docierania do całych grup konsumenckich, jak i do indywidualnych odbiorców, która promuje określonego producenta towarów, bądź jego usługi³,
- działanie finansowe i gospodarcze firmy na rzecz osób, organizacji lub instytucji oraz wspieranie różnych społecznie akceptowanych dziedzin życia (jak np. sport, kultura, oświata, leczenie, sprawy socjalne, ekologia), niezależne od niej i nie związane bezpośrednio z normalnymi jej interesami. W zamian sponsor uzyskuje możliwość wykorzystania pozytywnych skojarzeń z działalnością wspieranych podmiotów do osiągnięcia określonych celów marketingowych lub komunikacyjnych⁴,
- celowe pozostawienie przez stronę zwaną sponsorem do dyspozycji drugiej strony pieniędzy, dóbr rzeczowych czy usług do osiągnięcia jakichś celów i korzyści, czego warunkiem jest zasada odwzajemnienia się „daję i oczekuję, że dasz”⁵.

Ogólnie można stwierdzić, że sponsoring to pomoc finansowa przedsiębiorstwa w zamian za eksponowanie jego marki przez sponsorowany podmiot⁶.

Obecnie sponsoring stanowi istotny element kompozycji systemu promocyjnego.

W artykule przedstawiono wyniki badań ankietowych zrealizowanych w 2006 r. wśród 200 mieszkańców Rzeszowa.

¹ M. Datko, *Teoretyczne podstawy działania sponsoringu*, „Marketing i Rynek”, nr 4, 1998, s. 7.

² R. Smolki, M. Smolki, *Słownik Encyklopedyczny Edukacja Obywatelska*, Wydawn. Europa, Wrocław 1999, s. 178.

³ J. Jacaszyn, *Nowe formy prowadzenia działalności gospodarczej*, PWE, Gdańsk 1993, s. 28.

⁴ J. Polakowska-Kujawa, *Sponsoring – aspekty prawne i gospodarcze*, Wydawn. Poltext, Warszawa 1994, s. 10.

⁵ K. Wójcik, *Public relation od A do Z*, Wydawn. Placet, Warszawa 2001 s. 175.

⁶ D. Sobotkiewicz, P. Waniowski, *Marketing, zagadnienia podstawowe*, Wydawn. Placet, Warszawa 2006, s. 198.

2. Dziedziny stosowania sponsoringu

Wyodrębnienie dziedzin sponsorowania może być rozpatrywane na wielu płaszczyznach, w zależności od przyjętego kryterium. Decydującym jednak elementem powinien być wybór kryteriów, które mogłyby je uszeregować.

Jednym z głównych kryteriów jest podział sponsoringu według dziedziny, którą obejmuje. Jak wynika z dostępnych danych, aż 60% wydatków przeznaczonych na sponsoring dotyczy sportu. Znaczny udział zajmuje także sponsorowanie sztuki. Wydatki na sponsoring pozostałych dziedzin, w tym muzyki, zajmują tylko około 10%. Tabela 1. prezentuje przykłady dziedzin, w których może występować sponsoring oraz najczęściej wymienione cechy działań sponsorskich.

Tabela 1. Opinie respondentów na temat obszarów działań sponsorskich

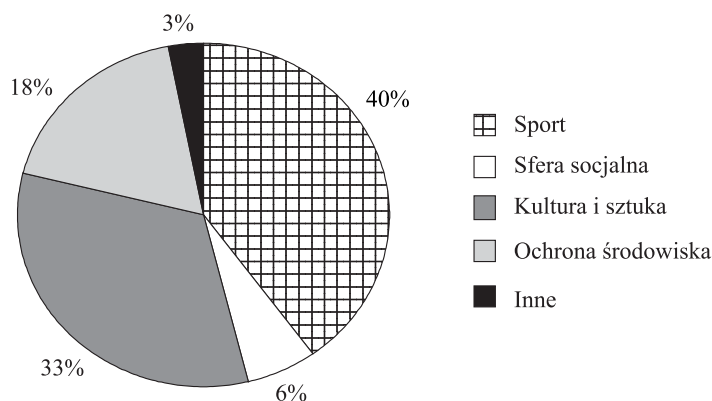
Obszar działań sponsorskich	Najczęściej wymieniane cechy działań sponsorskich [%]		
Ochrona praw dziecka	humanitarne 59	odważne 15	rzetelne 15
Muzyka klasyczna	ambitne 52	rozrywkowe 30	nudne 16
Teatr	rozrywkowe 51	ambitne 24	atrakcyjne 16
Muzyka rockowa i pop	rozrywkowe 48	dynamiczne 19	ekstremalne 16
Ekologia	postępowe 39	zafalszowane 24	kosztowne 23
Sport	kosztowne 31	postępowe 20	zafalszowane 16
Zdrowie	kosztowne 29	humanitarne 26	postępowe 13
Ochrona konsumenta	postępowe 26	uczciwe 24	humanitarne 17
Sfera socjalna	humanitarne 25	postępowe 25	zafalszowane 23
Kultura	kosztowne 20	postępowe 20	atrakcyjne 30

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Football Monitor Poland 2002/2003 fala I”, SPORT+MARKT AG.

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli zdecydowanie przeważają opinie respondentów pozytywnie oceniających działania sponsorów. Występują tylko trzy dziedziny, w stosunku do których część respondentów uważała, że sponsorowanie jest przekłamanie. Dotyczyło to ekologii, sfery socjalnej i sportu. Na uwagę zasługuje fakt, że aspekty społeczne i ekologiczne stały się nowym wyzwaniem dla obszaru działań przedsiębiorstw z zakresu sponsoringu. Aktywność w dziedzinie ekologii jest interpretowana jako postępową – 39% badanych wyraziło taką opinię, a w sferze socjalnej zarówno za postępową, jak i humanitarną – po 25% odpowiedzi. Opinia publiczna, akceptacja i wizerunek firmy w coraz większym stopniu decydują o sukcesie, bądź porażce przedsiębiorstwa. Należy zaakcentować, iż ewentualna chęć przysłużenia się lokalnej społeczności stanowi dalszy plan względem działań podejmowanych w ogólnie rozumianych sferach socjalnej, kultury i ochrony środowiska.

Wyniki badań przeprowadzonych wśród mieszkańców Rzeszowa na temat dziedzin, w których występuje sponsoring przedstawia rys. 1.

Respondenci z Rzeszowa postrzegają sponsoring jako coś naturalnego, bez czego wielkie wydarzenia sportowe i kulturalne nie mogłyby istnieć. Widzą jednak potrzebę zmian, które powinny zachodzić w strukturach wydatków na sponsoring. W ich opinii część kwoty przeznaczona na finansowanie sportu powinna być przesunięta na inne dziedziny życia, takie jak: ochrona środowiska, kultura i sztuka oraz sfera socjalna.



Rys. 1. Dziedziny, w których sponsoring jest najbardziej potrzebny (według mieszkańców Rzeszowa)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uwzględniając podział sponsoringu ze względu na różnorodność podmiotów objętych tym działaniem, można wyróżnić sponsoring:

- osobowy, gdy w roli podmiotu sponsorowanego występuje pojedyncza osoba bądź grupa takich osób jak sportowcy lub muzycy. W zależności od liczby osób występujących po stronie sponsorowanej, można wyodrębnić sponsoring osobowy indywidualny lub sponsoring osobowy grupowy,
- instytucjonalny, gdy określona instytucja zawiera umowę sponsoringową, a nie grupa osób działająca w ramach tej instytucji (z reguły są to jednostki nie prowadzące działalności gospodarczej, np. szpitale, uniwersytety),
- projektowy, gdy podmiotem sponsorowania jest określone przedsięwzięcie znajdujące się w fazie projektu. Jego wykonanie zależy od pozyskanych środków od sponsora, np. imprezy sportowe i kulturalne.

Akcentując jako kryterium podziału charakter świadczenia, można podzielić ten instrument na sponsoring:

- pieniężny (finansowy), gdy świadczenia realizowane przez sponsora mają charakter pieniężny,

- rzeczowy, gdy przedmiotem sponsorowania są rzeczy, z reguły produkowane lub sprzedawane przez podmiot sponsorujący,
- usługowy, gdy podmiot sponsorujący zobowiązuje się do świadczenia opisanej w umowie usługi.

Innym kryterium podziału jest liczba podmiotów występujących po stronie sponsorującej. Można zatem wymienić sponsoring:

- wyłączny (ekskluzywny), w którym po stronie sponsorującej znajduje się tylko jeden podmiot. Może nim być zarówno osoba fizyczna, jak i prawna. Sponsor ekskluzywny z reguły dostarcza podmiotowi sponsorowanemu środki finansowe, niezbędne rzeczy oraz określone usługi. Wtedy taki sponsoring można określić mianem sponsoringu pełnego (*fullsponsoring*),
- współsponsoring, gdy dochodzi do współpracy w finansowaniu jednego podmiotu.

3. Znaczenie i atrakcyjność sponsoringu w kulturze

Sponsoring kultury to według M. Bruhna „forma zaangażowania się przedsiębiorstw we wspieranie artystów, grup prowadzących działalność kulturalną, instytucji lub projektów, którego skutkiem jest oddziaływanie na komunikację zewnętrzną lub wewnętrzną przedsiębiorstwa”⁷. Według tej definicji nie jest ważne czy firmę definiuje się jako mecenasa czy sponsora, jeśli efektem zaangażowania na rzecz kultury jest skutek w postaci szansy dodatkowej komunikacji.

Sponsoring występuje w następujących dziedzinach kultury:

- sztuka malarska, plastyka, grafika, architektura, fotografia,
- teatr, opera, balet, widowisko,
- muzyka klasyczna i rozrywkowa, literatura,
- zakupy i zamówienia ze strony sponsorów, wspieranie czasopism, publikacji o sztuce i architekturze, wzbogacanie zbiorów kulturalnych, nagrody i konkursy w dziedzinie kultury,
- finansowanie szkolnictwa artystycznego, stypendia i warsztaty dla młodych artystów, wspieranie cyklicznych imprez kulturalnych, festiwale muzyczne i teatralne, organizowanie wystaw, wernisaży, sponsorowanie orkiestr, teatrów, koncertów muzycznych⁸.

Sponsoring kultury i sztuki jest relacją partnerską, w której sponsor przekazuje na rzecz sponsorowanego środki konieczne do realizacji jego celów. W zamian za środki rzeczowe sponsorowany pozwala na wykorzystanie promo-

⁷ M. Bruhn, *Unternehmen als Mäzene und Sponsoren*, „Sponsoring”, nr 2, Aufl. Frankfurt am Main 1991, s. 15.

⁸ A. Czarnecki, W. Nowacki, *Wybór mediów i reklamy*, „Marketing i Rynek”, nr 7-8, 1995, s. 5.

cyjnego potencjału tkwiącego w danym projekcie kulturalnym. Dla firmy zaangażowanie w sponsoring kultury i sztuki oznacza to rozpowszechnienie znajomości lub marki przedsiębiorstwa w grupie jej obecnych i potencjalnych klientów, aktywizację sprzedaży oraz budowanie pozytywnego wizerunku. Firmy dodatkowo sponsorując kulturę i sztukę, włączają do swej strategii aspekty odpowiedzialności społecznej, co w efekcie daje im możliwość alternatywnego, w stosunku do reklamy tradycyjnej, promowania produktów.

Wszystkie firmy potwierdzają, że główna korzyść wewnętrzna programów sponsoringu i społecznej odpowiedzialności to podniesienie poziomu kultury organizacyjnej oraz pozyskanie i utrzymanie najlepszych pracowników. Wśród korzyści zewnętrznych, jakie mogą uzyskać firmy odpowiedzialne społecznie, wszyscy respondenci podkreślają poprawę wizerunku i reputacji oraz zwiększenie lojalności klientów i ich „oswojenie”.

Zaangażowanie społeczne firm jest różnie oceniane przez konsumentów. Ich zdaniem firmy angażują się w działalność społeczną, gdyż:

- stanowi to element ich promocji,
- tworzą pozytywny wizerunek wśród społeczeństwa,
- tworzą pozytywny wizerunek wśród pracowników,
- jest to sposób budowy dobrych relacji ze społeczeństwem,
- nie są obojętne na sprawy społeczne.

Z badań przeprowadzonych w USA⁹ wynika, że 78% dorosłych konsumentów chętniej kupuje produkty przedsiębiorstwa wspierającego bliską ich sercu inicjatywę, 66% zmieni producenta kupowanych produktów, a 62% sklep, jeśli będzie się to wiązało ze wsparciem słusznej sprawy. Aż 30% klientów jest gotowa zapłacić 5% więcej za produkty sponsorów, a 24% o 10% więcej. Nie bez znaczenia jest sprawa, jaką wspiera sponsor. Dla Amerykanów najważniejsze są inicjatywy lokalne, opowiada się za nimi więcej niż połowa respondentów. Ponad 81% badanych przez „Sponsoring Monitor” uważa, że sponsoring jest niezbędny. Większy odsetek respondentów zgadza się ze stwierdzeniem, że kultura potrzebuje sponsoringu (78,5%). Mniejszy jest udział osób, których zdaniem sponsoring poprawia kondycję polskiego sportu (68,6%). Ponad połowa ankietowanych przyznała, że korzystniej ocenia firmy sponsorujące (52,3%), a co trzeci respondent zadeklarował, że chętniej kupowałby jej produkty. Firmy zaangażowane w sponsoring kultury są oceniane nieco lepiej od firm finansujących sport.

Jak pokazują wyniki badań sponsoring kultury i sztuki, z umiejętnym jego wykorzystaniem, może być skutecznym narzędziem komunikacji marketingowej. Podstawą sukcesu sponsoringu kultury i sztuki jest długofalowe zaangażowanie, gdyż to utożsamia wizerunek sponsora z danym rodzajem sztuki. Biznesmenów można łatwo przekonać, że inwestycje w kulturę są opłacalne. Aby

⁹ Sponsoring Monitor 2003, „ARC Rynek i Opinia”.

działalność sponsoringowa była wartościowa i długotrwała, musi być przeprowadzona profesjonalnie. Organizacje związane z kulturą muszą opanować sztukę pozyskiwania sponsorów, przedsiębiorstwa zaś nauczyć się w pełni wykorzystywać komercyjny potencjał sponsoringu kultury i sztuki. Uczestnicy relacji opartych na sponsoringu kultury i sztuki muszą być świadomi, że wartości oferowanych świadczeń oraz przyjmowanych korzyści są ekwiwalentne. Korzyści płynące z tej współpracy w równej mierze satysfakcjonują sponsora, jak i sponsorowanego, gdyż sponsoring to równorzędny podział zobowiązań, ale i profitów – innymi słowy sponsoring kultury i sztuki to czyste partnerstwo¹⁰. Atrakcyjność kultury jako dziedziny sponsoringu wiąże się także ze stopniem jej zainteresowania przez społeczeństwo i ze znaczeniem uczestnictwa w kulturze wśród innych wartości. Dlatego sponsorzy są widoczni jako wspierający galerie, muzea, teatry, festiwale, koncerty. Mimo, że wiele podmiotów gospodarczych wspierających kulturę lansuje pogląd, że ich działania mają charakter altruistyczny, deklaracje te budzą podejrzenia o zakamuflowaną reklamę w aureoli informacji¹¹. Sponsoring w dziedzinie kultury jest sprawą bardzo delikatną i wymaga od mecenasów odpowiedniego taktu i gustu w sposobie informowania o sponsoringu danego przedsięwzięcia.

Charakterystyczną cechą sponsoringu w kulturze jest to, że sponsorzy angażując się w tę dziedzinę, nie liczą w większości na natychmiastowy efekt sponsorowania w postaci zwiększenia sprzedaży towarów lub usług, co występuje bardzo często w sponsorowaniu sportu. Sponsorzy związani z kulturą liczą przede wszystkim na poprawę swojej pozycji, wzrost prestiżu przedsiębiorstwa, na akceptację opinii publicznej. Liczą zatem na efekty ekonomiczne nienatychmiastowe, lecz perspektywiczne. Sponsoring w kulturze traktuje się jako ważny instrument profilowania wizerunku przedsiębiorstwa.

4. Wpływ sponsoringu na decyzje zakupu

Konkurencja o miejsce w umyśle odbiorcy jest właściwie zaciętą walką o udział w rynku. Zdolność przedsiębiorstwa do pokonania konkurentów określa dość często udział w umyśle odbiorcy, który może firma przechwycić.¹²

Rzeczywistość dowodzi, że rośnie popyt na produkty firm, które angażują się w sponsorowanie wybranych przez siebie dziedzin gospodarki.

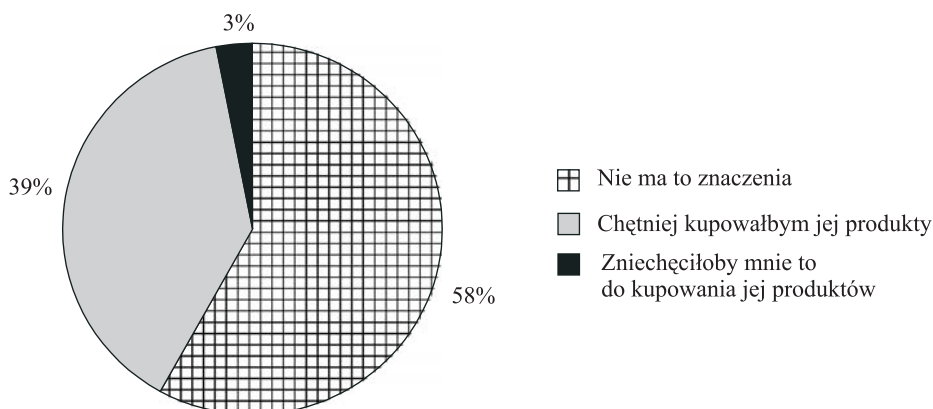
Należy zauważyć, że aż jedna trzecia ankietowanych deklaruje chęć zakupu produktów firm sponsorujących (rys. 2). Zlekceważenie tych wyników to automatyczna rezygnacja z części zysku. Firmy znające potrzeby swoich obecnych

¹⁰ K. Krakowiak, *Sponsoring kultury i sztuki*, „Biuletyn EBiB”, B. Bednarek-Michalska (red.), nr 9(60), Warszawa 2004.

¹¹ J. Polakowska-Kujawa, op. cit., s. 59.

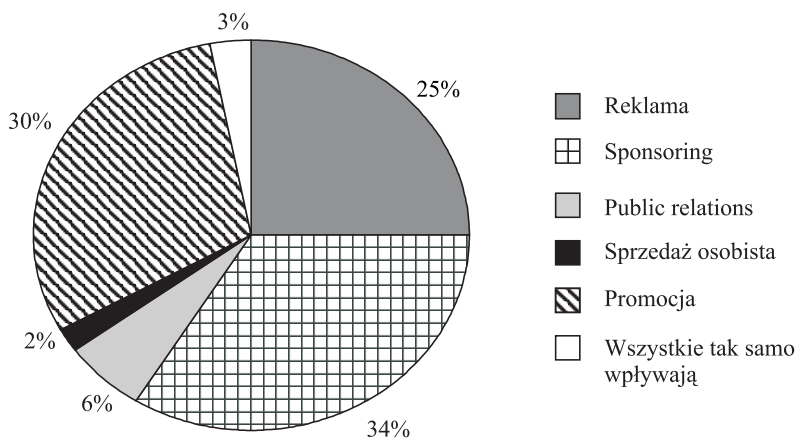
¹² F. Krawiec, *Marketing w firmie przyszłości*, Wydawn. Difin, Warszawa 2005, s. 208.

i potencjalnych klientów, potrafią wykorzystać sponsoring w celu zwiększenia sprzedaży.



Rys. 2. Wpływ sponsoringu na decyzje nabywcze klientów
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

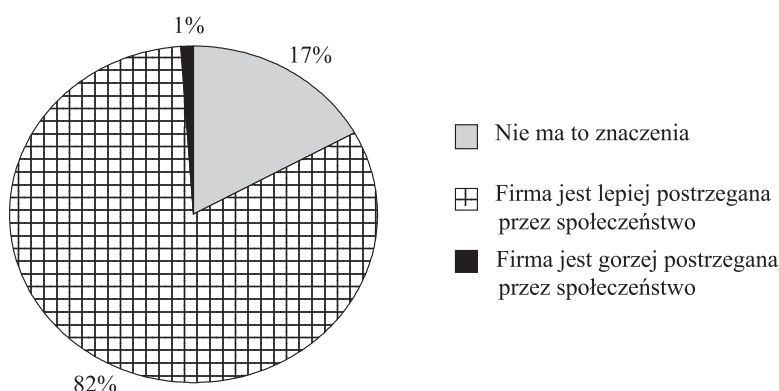
Badania potwierdzają fakt, że w sponsoring warto się angażować, 39% badanych bowiem stwierdziło, że chętniej kupowałoby produkty firm zaangażowanych w sponsoring. Tylko 3% respondentów wypowiedziało się, że to sponsoring zniechęca ich do zakupu produktów tej firmy. Ocena wpływu poszczególnych instrumentów aktywizacji sprzedaży na decyzje zakupu klientów prezentuje rys. 3.



Rys. 3. Wpływ poszczególnych form aktywizacji sprzedaży na decyzje nabywcze
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Trzy najbardziej pozytywnie postrzegane wśród społeczeństwa formy aktywizacji sprzedaży to: sponsoring, obszernie interpretowana promocja i reklama. Sponsoring w ostatniej dekadzie XX w. dużo zyskał w oczach społeczeństwa, które jest bardziej świadome tego, że w tym czasie wiele atrakcyjnych wydarzeń sportowych czy kulturalnych nie mogłoby zaistnieć bez sponsoringu. Innym powodem wzrostu sympatii do sponsoringu jako formy aktywizacji sprzedaży jest rosnąca niechęć do nadmiernie „atakującej” nas wszędzie reklamy.

Wpływ sponsoringu na pozytywny wizerunek firmy (rys. 4) wskazało 82% osób ankietowanych. Tylko 1% respondentów wypowiedział się za negatywnym wpływem sponsoringu na wizerunek firmy. Okazuje się zatem, że jest i może on być narzędziem budującym wizerunek firmy w społeczeństwie.



Rys. 4. Wpływ sponsoringu na wizerunek firmy

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Badania przeprowadzone przez J. Polakowską-Kujawą wykazały, że są różne motywy podjęcia przez podmioty gospodarcze sponsoringu. Najczęściej były wymieniane:

- troska o kontakt z grupami celowymi ważnymi dla przedsiębiorstwa,
- chęć zrobienia czegoś dobrego dla regionu, społeczności lokalnej,
- intencja oddziaływania na opinię publiczną oraz poprawa wizerunku,
- wykorzystanie jednostek sponsorowanych dla public relations i reklamy,
- powiększenie lub utrzymanie stopnia znajomości firmy,
- możliwość wykorzystania prac twórców kultury jako podarunków reklamowych,
- wspieranie młodych talentów,
- kontakty z osobami interesującymi się kulturą,
- poprawa kontaktów z mediami.

5. Zakończenie

Sponsoring jest instrumentem aktywizacji sprzedaży, oddziałując bezpośrednio na popyt poszczególnych uczestników rynku. Za pomocą przekazu informacji o podmiocie sponsorującym, jego produkcie oraz miejscach i formach jego sprzedaży sponsoring wpływa na: zainteresowanie przedsiębiorstwem i produktem, zwiększenie skłonności do zakupu produktów firm, które najczęściej czynnie uczestniczą w sponsorowaniu imprez kulturalnych i sportowych.

Sponsoring jako narzędzie aktywizacji sprzedaży powinien być ściśle skoordynowany pod względem treści, formy i czasu, aby wpływał w pożądanym sposobie na kształtowanie opinii klientów. Sponsoring posiada duże znaczenie zarówno przed, jak i po zakupie. Przed zakupem namawia do nabycia produktów, a po przypomina konsumentowi walory tych produktów oraz warunki transakcji, co znacznie wpływa na dokonanie kolejnego zakupu.

Znajomość sponsoringu jest jednym z warunków opracowania strategii marketingowej, mającej na celu maksymalizację sprzedaży. Można zatem stwierdzić, że nowoczesny, prawidłowo zaplanowany sponsoring zwiększa sprzedaż oraz wzmacnia lojalność klientów do marki.

Jednak niektóre firmy, co potwierdzają badania Najwyższej Izby Kontroli¹³, nie mają żadnych zasad i przepisów wewnętrznych regulujących prowadzenie i finansowanie sponsoringu. Powoduje to, że pieniądze są wydawane „po uznaniu”, a sponsoring często jest traktowany przez państwowe firmy za „coś wstydliwego” wobec czego są znacznie zaniżane koszty faktycznie przedstawiane jako wydatki na sponsoring. Tymczasem, co potwierdzają badania, sponsoring jest istotnym elementem kompozycji systemu promocyjnego, skutecznie oddziałującym na decyzje nabywcze konsumentów.

AREAS OF SPONSORSHIP ACTIVITIES AND ITS INFLUENCE ON PURCHASING DECISIONS OF CONSUMERS

Summary

Sponsorship, being one of elements of enterprises' promotion strategy, acquires significance at present, because it is hard to imagine functioning of sport or cultural events without this form of financial support. The commitment of enterprises in funding culture, sport as well as individual artists and athletes is their compliment to promotion of their activity, and on the other hand improvement of company's image, and in result positive influence on their perception by customers.

The article shows the essence of sponsorship as well as results of questionnaire surveys concerning opinions of people on the subject of sponsorship.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

¹³ M. Czeakański, M. Gierszewski, *Pieniądze za nieznaną korzyść. Raport NIK*, „Ekonomia Rynek”, nr 284, 2005.

Andrzej JANDA

Politechnika Rzeszowska

POSTANOWIENIA I ZASADY PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ Z ZAKRESU PRAWA ZAMÓWIENÍ PUBLICZNYCH

Niniejszy artykuł obejmuje problematykę zasad prawnych dotyczących zamówień publicznych, które obowiązują w prawie Unii Europejskiej. Ze względu na wielość aktów prawnych regulujących to zagadnienie omówiono również akty prawne zawierające unormowania dotyczące zamówień publicznych. W podsumowaniu zawarto spostrzeżenia i wnioski autora artykułu.

Zamówienia publiczne można zdefiniować jako system nabywania określonych dóbr celem wykonywania zadań o charakterze publicznym zarówno przez organy administracji, jak i inne organy o charakterze publicznym. Instytucja zamówień publicznych stanowi proceduralny warunek wstępny, niezbędny dla dostarczania i dystrybucji usług publicznych, do takiego stopnia, iż stanowi on istotny *modus operandi* rynków o charakterze publicznym.¹ Prowadzenie odpowiedniej polityki kierowania rynkiem zamówień publicznych ma bardzo duży wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej.

W historii europejskiej integracji ekonomicznej zamówienia publiczne stanowiły ważną część polityki przemysłowej państw członkowskich. W chwili obecnej stanowią one ważny element wspólnego rynku, bez którego nie byłaby możliwa pełna integracja ekonomiczna. Wczesne uregulowania wspólnotowe, odnoszące się do zamówień publicznych, dopuszczały możliwość stosowania systemów preferencyjnych w słabiej rozwiniętych regionach lub gałęziach gospodarki.² W czasie integracji europejskiej stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych w celu ochrony rynków krajowych musiało być uwzględniane w aspekcie tworzenia wspólnego rynku, które odbywało się przez stopniowe znoszenie wszystkich istniejących z tego zakresu barier.

¹ Ch. Bovis, *The Liberalisation of Public Procurement and its Effects on the Common Market*, Ashgate, Dartmouth 1998, s. 11.

² Art. 29 i 29a dyrektywy dotyczącej zamówień na roboty budowlane (O.J. L 225/78) i art. 26 dyrektywy 77/62 dotyczącej zamówień na dostawy (O.J. L 013/77).

Wspólnotowe regulacje odnoszące się do zamówień publicznych mają na celu stworzenie rynku, obejmującego terytorium wspólnoty. W państwach członkowskich Unii Europejskiej wartość udzielanych zamówień, tj. wydatków na zamówienia publiczne wynosi rocznie ponad 720 mld euro, co wiąże się z wykorzystywaniem zamówień publicznych przez poszczególne kraje Unii do realizacji własnych określonych celów.³

Prawo pierwotne Wspólnot Europejskich nie zawiera postanowień regulujących tematykę zamówień publicznych. Ustanowiono jedynie fundamentalne zasady, które pośrednio odnoszą się również do rynku zamówień publicznych. Chodzi tutaj przede wszystkim o postanowienia traktatu z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Są to:

- zasada zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość, która nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich w obrębie obowiązywania traktatu, bez względu na przynależność państwową. Zabrania ona nierówne, gorsze traktowanie obywateli i podmiotów gospodarczych pochodzących z innych państw względem obywateli i firm własnych. Wypada również zwrócić uwagę, że zasada ta odnosi się także do dyskryminacji ukrytej, polegającej na ustalaniu takich warunków, które formalnie nie są dyskryminujące, lecz przy stosowaniu innych kryteriów faktycznie różnicują osoby fizyczne i prawne. Przyjęto, iż między członkami wspólnoty Europejskiej zabrania się wprowadzania ilościowych ograniczeń importu i wszelkich innych środków mających ten sam skutek. Według Trybunału Sprawiedliwości tymi środkami mogą być wszelkie ustanowione przez państwa członkowskie zasady handlu, które mogłyby szkodzić, wprost lub pośrednio, obecnie lub potencjalnie, handlowi wewnątrz wspólnoty. Uważa się, że środkami tymi mogą być także przepisy ustaw i aktów prawnych niższego rzędu, praktyki administracyjne (w tym standardy i zwyczajowo przyjęte procedury), jak i zadania organów władzy formalnie nie wiążące, lecz skłaniające do określonego postępowania,
- zasada swobodnego przepływu towarów zabrania stosowania między krajami członkowskimi jakichkolwiek ograniczeń i dyskryminacji ze względu na kraj pochodzenia produktów lub preferowania zagranicznych – również w zamówieniach publicznych,
- zasada swobodnego przepływu usług i pracowników zabrania państwom członkowskim wprowadzania nowych i zniesienia starych, istniejących ograniczeń w świadczeniu usług wewnątrz wspólnoty przez jej obywateli i podmioty gospodarcze,
- zasada swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej zakłada natomiast wolny dostęp do rozpoczynania i wykonywania działalności go-

³ European Commission, *The Single Market Review. Dismantling of Barriers – Public Procurement*, Kogan Page 1997, s. 111.

spodarczej oraz zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw na terenie całej wspólnoty,

- zasada ochrony konkurencji zabrania wszelkich porozumień między przedsiębiorstwami, decyzji zrzeszeń przedsiębiorstw oraz uzgodnionych praktyk, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi, a których celem lub rezultatem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie konkurencji w obrębie wolnego rynku,
- zakaz wykorzystywania przez przedsiębiorstwa dominującej pozycji na rynku,
- zakaz pomocy państwa dla przedsiębiorstw, jako mogącej zakłócić wolną konkurencję, z wyjątkiem ściśle określonych sytuacji,
- wyłączenie spod wspólnych zasad konkurencji produkcji i sprzętu wojkowego o przeznaczeniu ściśle militarnym⁴.

Komisja Wspólnot Europejskich uznała, iż problematyka dotycząca zamówień publicznych wymaga odrębnych unormowań prawnych. Ze względu na różnorodne systemy prawne obowiązujące w państwach członkowskich oraz ich politykę nakierowaną na ochronę własnego rynku zamówień publicznych Komisja Europejska stwierdziła, iż jest to jedna z przeszkód we wdrażaniu zasad wspólnego rynku. Nowe regulacje prawne dotyczące zamówień publicznych miały na celu harmonizację krajowych systemów zamówień publicznych.⁵ Celemi nadrzędnymi polityki Unii z zakresu zamówień publicznych było wprowadzenie przepisów prawnych mających w zamyśle:

- zapewnienie trwałego i długoterminowego wzrostu gospodarczego,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- rozwój konkurencyjności przedsiębiorstw,
- zagwarantowanie racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych,
- zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych,
- zmniejszenie ryzyka nadużyć i korupcji w administracji.

Przepisy wprowadzone przez Unię dotyczące zamówień publicznych mają zagwarantować:

- przejrzystość i jawność procedur udzielania zamówień,
- otwarty, powszechny i równy dostęp do zamówień,
- rzeczywistą konkurencję w ubieganiu się o zamówienia, zapewniającą wybór najkorzystniejszych ofert,
- możliwość kontroli prawidłowości działań osób i instytucji udzielających zamówień,

⁴ H. Zalewski, *Prawo zamówień publicznych w polskim systemie zamówień publicznych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2005, s. 27-28.

⁵ J.A. Winter, *Public Procurement in the EEC*, vol. 28, C.M.L.R., 1991, s. 741 i n.

- nieskrępowany dostęp do zamówień przedsiębiorców z innych państw członkowskich.⁶

W 1986 roku Jednolitym Aktem Europejskim dodano do traktatu nakaz urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Zgodnie z nim wspólnota jest zobowiązana do przyjęcia środków zmierzających do pełnej integracji gospodarczej, czyli do ustanowienia w obrębie swoich granic jednolitego rynku wewnętrznego (przestrzeni bez granic wewnętrznych), w której będzie zapewniony swobodny przepływ towarów, usług i kapitałów. Szczegółowe dyrektywy dotyczące zamówień publicznych należą właśnie do tej grupy środków, które mają zagwarantować urzeczywistnienie rynku wewnętrznego.

Pierwszą grupą zamówień objętych szczegółową regulacją stanowiły zamówienia publiczne na roboty budowlane. W dniu 26 lipca 1971 r. przyjęto dyrektywę 71/305/EWG koordynująca krajowe procesy udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane.⁷ Dyrektywa ta wprowadziła jednolity system udzielania zamówień, którego główne zasady i wiele szczegółowych rozwiązań pozostały niezmienione do dnia dzisiejszego.

Następnym etapem liberalizacji zamówień publicznych w obrębie wspólnoty było przyjęcie w dniu 21 grudnia 1976 r. dyrektywy 77/62/EWG koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy.⁸ Jej zasady i praktycznie wszystkie instytucje były zbieżne z dyrektywą dotyczącą robót budowlanych.

Prace legislacyjne podjęte w celu zwiększenia skuteczności dyrektyw doprowadziły do ich znacznych nowelizacji, odpowiednio dyrektywą 88/295/EWG z dnia 22 marca 1988 r. dotyczącą dostaw⁹ i dyrektywą 89/440/EWG z lipca 1989 r. dotyczącą robót budowlanych.¹⁰

Obecnie istniejące i obowiązujące przepisy prawne zawarte w dyrektywach Unii, dotyczące zamówień publicznych, są podzielone na poszczególne działy zamówień publicznych, m.in. usługi, roboty budowlane i dostawy. Regulacje prawne dotyczące wymienionych działów są zawarte w dyrektywach Unii.

Obecnie w Unii Europejskiej w dziedzinie zamówień publicznych obowiązują następujące wytyczne:

- 1) dyrektywa Rady 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane,¹¹
- 2) dyrektywa Rady 93/36/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy,¹²

⁶ www.oskzp.pl

⁷ O.J. L 225/78.

⁸ O.J. L 013/77.

⁹ O.J. L 127/88.

¹⁰ O.J. L 210/89.

¹¹ Dz. Urz. WE Nr L 199 z dnia 9 sierpnia 1993 r.

¹² Dz. Urz. WE Nr L 199 z dnia 9 sierpnia 1993 r.

- 3) dyrektywa Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi,¹³
- 4) dyrektywa Rady i Parlamentu 97/52/WE z dnia 13 października 1997 r. zmieniająca dyrektywy 92/50/EWG, 93/36/EWG oraz 93/37/EWG,¹⁴
- 5) dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. koordynująca przepisy i regulacje administracyjne dotyczące stosowania procedur odwoławczych w udzielaniu zamówień publicznych,¹⁵
- 6) dyrektywa Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynująca przepisy i regulacje administracyjne dotyczące stosowania zasad wspólnoty w zakresie procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji,¹⁶
- 7) dyrektywa Rady 93/38/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. koordynująca procedury udzielania zamówień w sektorach gospodarki wodnej, energetycznej, transportu i telekomunikacji,¹⁷
- 8) dyrektywa 98/4/WE z dnia 16 lutego 1998 r. zmieniająca dyrektywę 93/38/EWG,¹⁸
- 9) dyrektywa Komisji 2001/78/WE z dnia 13 września 2001 r. zmieniająca załącznik IV do dyrektywy Rady 93/36/EWG, załączniki IV, V i VI do dyrektywy Rady 93/37/EWG, załączniki III i IV do dyrektywy Rady 92/50/EWG, zmienionej dyrektywą 97/52/WE, oraz załączniki XII do XV, XVII i XVIII do dyrektywy Rady 93/38/EWG, zmienionej dyrektywą 98/4/WE.¹⁹

Zasady zawarte w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych są skierowane do krajów członkowskich i zobowiązują władze państwowe do odpowiedniego dostosowania przepisów krajowych. Pełne dostosowanie do unijnych reguł udzielania zamówień publicznych wymaga przeważnie całkowitej przebudowy przepisów prawnych na poziomie krajowym. Jednak dyrektywy nie stanowią źródła prawa bezpośrednio obowiązującego w krajach Unii. Skierowane do władz państw członkowskich, są one wiążącym zobowiązaniem do harmonizacji krajowych przepisów z postanowieniami dyrektyw, przy czym wybór formy i metod realizacji celów w krajowym systemie prawnym jest pozostawiony władzom członków Unii. Należy pamiętać o tym, że mają one ograniczony cel, a ich postanowienia zmierzają do wprowadzenia minimalnych wspólnych reguł udzielania zamówień publicznych (powyżej określonych progów), gwarantujących realizację fundamentalnych zasad swobody działalności gospodarczej,

¹³ Dz. Urz. WE Nr L 209 z dnia 9 lipca 1992 r.

¹⁴ Dz. Urz. WE Nr L 328 z dnia 28 listopada 1997 r.

¹⁵ Dz. Urz. WE Nr L 395 z dnia 30 grudnia 1989 r.

¹⁶ Dz. Urz. WE Nr L 76 z dnia 23 marca 1992 r.

¹⁷ Dz. Urz. WE Nr L 199 z dnia 9 sierpnia 1993 r.

¹⁸ Dz. Urz. WE Nr L 101 z dnia 1 kwietnia 1998 r.

¹⁹ J. Kopietz-Unger, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 33.

swobody przepływu towarów i usług, a także równego traktowania i zakazu dyskryminacji we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Preambuły do dyrektyw podkreślają, że wspólnotowa koordynacja procedur udzielania zamówień publicznych powinna w możliwie największym zakresie uwzględniać procedury i praktyki administracyjne, obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich.

Według Komisji Europejskiej minimalne, wspólne reguły udzielania zamówień publicznych ograniczają się do:

- określania podmiotów i rodzajów udzielanych zamówień, które podlegają wspólnym regułom udzielania zamówień publicznych,
- określenia dopuszczalnych procedur udzielania zamówień publicznych,
- zasad formułowania specyfikacji technicznych opisu przedmiotu zamówienia (w sposób nie dyskryminujący, z wykorzystaniem europejskich standardów technicznych),
- zasad publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych,
- wspólnych zasad uczestnictwa (selekcji kandydatów do wykonania zamówienia) i wyboru najkorzystniejszej oferty (według obiektywnych kryteriów),
- obowiązku przekazywania określonych danych o zamówieniach publicznych do Komisji Europejskiej.²⁰

Omawiane dyrektywy dotyczą jedynie procedur do chwili udzielania zamówienia (wyboru oferty i zawarcia umowy), pozostawiając poza obszarem regulacji fazę wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego. Umowa ta jest regulowana prawem wspólnotowym, ale pozostawiona do wyłącznego uznania przez prawodawstwo państw członkowskich.

Istotny wkład w wypracowanie kanonu podstawowych zasad zamówień publicznych wniósł Europejski Trybunał Sprawiedliwości, formułując, uzasadniając i wielokrotnie odwołując się do nich w swoich orzeczeniach. Trybunał w szczególności koncentrował się na omówieniu znaczenia i konsekwencji stosowania w zamówieniach publicznych następujących zasad:

- równego traktowania oferentów i zakazu dyskryminacji,
- jawności i przejrzystości procedur udzielania zamówień,
- konkurencji, zwłaszcza w aspekcie ponadgranicznym w obrębie wspólnoty.

Omówienie i uzasadnienie celów oraz zasad prawa zamówień publicznych znajduje się również w licznych dokumentach Komisji Europejskiej. Wyprowadza ona z Traktatu Rzymskiego i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości podstawowe zasady odnoszące się do zamówień publicznych (zarówno tych regulowanych dyrektywami, jak i pozostających poza ich zasięgiem). Są to:

²⁰ H. Zalewski, op. cit., s. 30-31.

- zasada równego traktowania (zakazuje dyskryminacji), zgodnie z którą reguły postępowania podane do ogólnej wiadomości powinny być stosowane jednakowo wobec wszystkich,
- zasada przejrzystości wymagająca publikacji podstawowych informacji o postępowaniach,
- zasada proporcjonalności, zgodnie z którą wymagania dotyczące przedmiotu zamówienia oraz warunków uczestnictwa w postępowaniu nie powinny być nieproporcjonalne, lecz odpowiednie do zamierzonego celu,
- zasada wzajemnego uznawania, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są akceptować równorzędne towary oraz usługi z innych państw członkowskich,
- zasada sądowej ochrony praw podmiotowych uczestników postępowań,
- ograniczenie wyjątków i odstępstw od reguł ogólnych tylko do wyłączeń, które są przewidziane w obowiązującym prawie.

Podsumowując, można przyjąć, iż najbardziej podstawowymi wspólnotowymi zasadami udzielania zamówień publicznych są zasady: równego traktowania oferentów, przejrzystości i konkurencji.

Zasada konkurencji. Jednym z celów regulacji zamówień publicznych jest wzrost efektywnej konkurencji. Dzięki temu instytucje publiczne powinny dokonywać zakupu towarów, usług i robót budowlanych lepszej jakości i po korzystniejszych cenach, a przez wspieranie konkurencji między przedsiębiorcami przyczyniać się również do wzrostu gospodarczego. Zasada konkurencji w zamówieniach publicznych wynika z zasady równego traktowania oferentów i przejrzystości procedur. O zasadzie konkurencji w zamówieniach wspominają preambuły do wszystkich dyrektyw, począwszy od dyrektywy 71/305/EWG z 1971 r. Przestrzeganie tej zasady powoduje zwiększenie liczby przedsiębiorstw ubiegających się o udzielenie zamówienia, co bezpośrednio przyczynia się do wzrostu oszczędności po stronie zamawiającego – im więcej przedsiębiorstw uczestniczy w przetargu, tym ostrzejsza konkurencja między nimi i tym większe szanse uzyskania przez zamawiającego lepszej oferty i niższej ceny.

Zdarzają się sytuacje, w których nie jest możliwe udzielanie zamówień z poszanowaniem zasady konkurencji, albowiem warunki rynkowe na to nie pozwalają – niejednokrotnie wykonawcą zamówienia może być tylko jeden, określony przedsiębiorca nie posiadający konkurentów (monopolista). Dyrektywy zezwalają na dokonywanie w takich sytuacjach zamówień w trybie niekonkurencyjnym (negocjacje bez uprzedniego ogłoszenia z jednym tylko oferentem).

Zasada równego traktowania oferentów. W odniesieniu do procedur zamówień publicznych zasada ta zakazuje nierównego traktowania, dyskryminowania, faworyzowania oraz nakazuje jednakowe podejście do wszystkich

uczestników postępowania ubiegających się o udzielenie zamówienia na każdym etapie postępowania tak, aby wszyscy mieli jednakowe szanse wygrania i uzyskania zamówienia. Zasada równego traktowania wymaga od zamawiającego prowadzenia postępowania w sposób całkowicie bezstronny. Wymaga to nie tylko zachowania formalnej neutralności względem wszystkich oferentów, lecz faktycznego, rzeczywistego identycznego traktowania. Wymóg równego traktowania zakłada stawianie wszystkim uczestnikom takich samych warunków udziału w postępowaniu, ocenę ich spełniania na identycznych zasadach i w identyczny sposób wobec wszystkich zainteresowanych. Omawiana zasada zapewnia przekazywanie oferentom w tym samym czasie takich samych informacji związanych z postępowaniem oraz takie formułowanie warunków postępowania i jego prowadzenie, które nie spowoduje pośredniej dyskryminacji wykonawców ze względu na ich przynależność państwową. Zasada równego traktowania dotyczy wszystkich faz postępowania, natomiast zakaz dyskryminacji chroni nie tylko tych, którzy już złożyli oferty, lecz również potencjalnych oferentów, którzy mogliby być zniechęceni do udziału w postępowaniu przez praktyki dyskryminacyjne zamawiającego.

Zakaz dyskryminacji jest bezwarunkowy i nie dopuszcza wyjątków. Wywiedziony z prawa pierwotnego wspólnoty zakaz nierównego traktowania i dyskryminacji oferentów ze względu na ich przynależność państwową dotyczy wszystkich zamówień publicznych udzielanych przez państwa członkowskie, również tych o mniejszej wartości oraz zamówień szczególnych, które są wyłączane spod działania dyrektyw. Nakaz równego traktowania jest niezależny od narodowości lub lokalizacji oferentów i winien być respektowany również wówczas, gdy wszyscy oferenci mają siedzibę w kraju zamawiającego.

Zasada równego traktowania oferentów stanowi podwalinę dyrektyw dotyczących zamówień publicznych, a jej respektowanie należy do samej istoty wszelkich procedur zamówień publicznych. Zakaz dyskryminacji jest wyrażony wprost w każdej z trzech dyrektyw sektora klasycznego. W projekcie nowej dyrektywy dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane zasada ta jest sformułowana nie tylko w postaci negatywnej (dotychczas), lecz również pozytywnie jako nakaz zapewnienia zgodności postępowania z zasadą równego traktowania.

Zasada przejrzystości. Z zasady równego traktowania oferentów wynika zasada przejrzystości procedur zamówień publicznych. W celu równego traktowania wszystkich oferentów oraz spełnienia warunków całkowicie bezstronnego prowadzenia postępowania zamawiający musi spełnić wymogi jawności we wszystkich etapach procedury, udostępniając publicznie wszystkie informacje istotne dla danego postępowania.

Zapewnieniu przejrzystości postępowania służy przede wszystkim nakładany obowiązek informowania, w skali całej wspólnoty, o planowanych i ogłaszanych postępowaniach w zamówieniach publicznych oraz ich wynikach. Odpo-

wiada to wymogowi zachowania jawności na wszystkich etapach postępowania, od planowania zamówienia do jego rozstrzygnięcia. Ogłoszenia zgodne z dyrektywami są bardzo szczegółowe, ponieważ celem ich publikacji jest dostarczenie w tym samym czasie wszystkim potencjalnym oferentom z całej Unii takich samych dokładnych informacji, umożliwiających im rzeczywisty udział w postępowaniu. Zgodnie z zasadą przejrzystości wszyscy oferenci powinni mieć prawo do obecności podczas otwarcia ofert złożonych w procedurze otwartej. Zasada przejrzystości wymaga, aby przedsiębiorca biorący udział w przetargu otrzymywał niezwłocznie precyzyjne informacje o przebiegu postępowania, a zwłaszcza o wyborze oferty lub unieważnieniu postępowania. Odstąpienie w trakcie trwania przetargu od jego wcześniej ogłoszonych warunków, np. przez zastosowanie innych kryteriów oceny ofert niż uprzednio ogłoszone, jest naruszeniem zasady przejrzystości. W projekcie nowej dyrektywy, dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane, ujęto nakaz prowadzenia postępowania zgodnie z zasadą przejrzystości.

Rzeczywista jawność oraz przejrzystość działania instytucji publicznych w udzielaniu zamówień publicznych są sposobami ograniczenia korupcji. Instytucje państw członkowskich powinny przestrzegać zasady przejrzystości przez odpowiednią publikację stosownych ogłoszeń, w sposób określony przez prawo krajowe, również w odniesieniu do tych zamówień, które nie są objęte dyrektywami ze względu na wartość lub szczególne wyłączenia.²¹

Podsumowując, należy zauważyć, że w prawie wspólnotowym nie znajduje się przepisów regulujących wyłącznie problematykę zamówień publicznych, zwłaszcza zawartych w prawie pierwotnym. Twórcy traktatów podczas ich tworzenia nie zdawali sobie sprawy z wagi tego zagadnienia lub nie przewidywali, iż zamówienia publiczne będą w przyszłości odgrywały tak znaczącą rolę. Brak specjalnych przepisów traktatowych o zamówieniach publicznych powoduje, że należy je traktować całościowo jako element wspólnego rynku. Dlatego też do zamówień publicznych stosuje się przepisy traktatów dotyczących w szczególności zakazu dyskryminacji (art. 6 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej), zakazu ograniczeń importowych (art. 30 i n.), swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 52) prawo wspólnotowe swobody świadczenia usług (art. 59).

Przepisy szczególne regulujące problem zamówień publicznych, zostały uchwalone jedynie na płaszczyźnie prawa wtórnego, głównie w formie dyrektyw. Ich uchwalenie okazało się konieczną reakcją na formalne trudności, na jakie natrafiły przedsiębiorstwa z państw członkowskich w dostępie do zamówień publicznych w innych państwach członkowskich. Podstawowe znaczenie w zamówieniach publicznych mają tzw. dyrektywy bazowe. Konkretnie chodzi

²¹ A. Sołtysińska, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 258 i n.

tu o dyrektywę 93/36/EWG regulującą problem dostaw, dyrektywę 93/37/EWG dotyczącą zamówień publicznych na roboty budowlane oraz dyrektywę 93/38/EWG, która reguluje problemy zamówień w tzw. sektorach wyłącznych (zaopatrzenie w wodę, energię, transport publiczny i telekomunikację).

Natomiast zlecenie przez instytucję publiczną wykonania usług innych niż budowlane zostało przez prawodawcę wspólnotowego uregulowane w dyrektywie bazowej 92/50/EWG.

Wtórne prawo wspólnotowe interesuje się jedynie wielkimi inwestycjami publicznymi, gdyż dyrektywy regulujące zagadnienia zamówień publicznych, obowiązują jedynie pewnych wartości progowych. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mają obowiązku rozciągnięcia zakresu zastosowania swych przepisów narodowych, powstałych w wyniku implementacji dyrektyw na procedury przetargowe, gdy planowana wartość danego zamówienia leży poniżej ustalonych w dyrektywach wartości. *Ratio legis* wszelkich aktów wspólnotowego prawa zamówień publicznych nie jest harmonizacją wszystkich materialnych przepisów państw członkowskich regulujących tę skomplikowaną materię. Chodzi raczej o zapewnienie przejrzystości procedur przetargowych oraz równy, nie dyskryminacyjny dostęp przedsiębiorstw ze wszystkich państw członkowskich. Przejrzystość polega w szczególności na nałożeniu na instytucje publiczne obowiązku publikowania ogłoszeń o planowanych zleceniach oraz o obecnie rozpisywanych przetargach.

Akty prawne (użyte w artykule):

1. Dyrektywa Rady 92/50/EEC z dnia 18 czerwca 1992 r. o koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na usługi (O.J. L209/92).
2. Dyrektywa Rady 93/36/EEC z dnia 14 czerwca 1993 r. o koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy (O.J. L 199/93).
3. Dyrektywa Rady 93/37/EEC z dnia 14 czerwca 1993 r. o koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień na roboty budowlane.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 97/52/EC z dnia 13 października 1997 r. zmieniająca dyrektywę 92/50, dyrektywę 93/36 oraz dyrektywę 93/37, dotycząca koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych odpowiednio na usługi, dostawy oraz roboty budowlane.
5. Dyrektywa Rady 89/665/EEC z dnia 21 grudnia 1989 r. dotycząca koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień na dostawy i roboty budowlane.
6. Dyrektywa Rady 92/13/EEC z dnia 25 lutego 1992 r. dotycząca koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania przepisów wspólnotowych w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji.
7. Dyrektywa Rady 93/38/EEC z dnia 14 czerwca 1993 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji.

8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/4/EC z dnia 16 lutego 1998 r. zmieniająca dyrektywę 93/38/EEC dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji.
9. Dyrektywa Komisji 2001/78/EC z dnia 13 września 2001 r. zmieniająca załącznik IV do dyrektywy Rady 93/36/EEC, załączniki IV, V i VI do dyrektywy Rady 93/37/EEC, załączniki III i IV do dyrektywy Rady 92/50/EEC oraz załączniki XII do XV, XVII i XVIII do dyrektywy Rady 93/38/EEC, zmienionej dyrektywą 98/4/EC.
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/EC z dnia 31 marca 2004 r. o koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, dyrektywa klasyczna.
11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. o koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji, dyrektywa sektorowa.
12. Dyrektywy klasyczna i sektorowa zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej L 134 z dnia 30 kwietnia 2004 r. Dyrektywa klasyczna zastępuje dyrektywy 92/50/EWG, 93/36/EWG, 93/37/EWG, ich nowelizację oraz dyrektywę 97/52/WE.
13. Dyrektywa sektorowa zastępuje dyrektywę 93/38/EWG i jej nowelizację, czyli dyrektywę 98/4/WE.

RESOLUTIONS AND PRINCIPLES FROM RANGE EUROPEAN UNION PUBLIC ORDERS LAW

S u m m a r y

The present article includes problems of legal principle concerning order public, which bind in law of the European Union. It discuss acts of legal inclusive normalizing from the point of view of records legal adjusting above-mentioned topic also concerning order public big amount. It include personal observations in recapitulation to conclusions.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

Zdzisław KRYŃSKI
Uniwersytet Rzeszowski
Maria RUDA
Politechnika Rzeszowska

SYSTEM HACCP W AGROTURYSTYCE

Część I

Istota i cechy jakości. Bezpieczeństwo żywności

Jakość żywności w ujęciu nowoczesnym jest rozumiana jako ogół cech i właściwości, które decydują o jej zdolności do zaspokojenia różnorodnych potrzeb konsumenta. Obejmuje ona bezpieczeństwo zdrowotne oraz cechy użytkowe produktów, które często decydują o ich wyborze przez konsumenta. Bezpieczna żywność powinna charakteryzować się zarówno odpowiednią wartością odżywczą, jak i możliwie najmniejszą zawartością substancji, których obecność może stanowić zagrożenie dla zdrowia. Zapewnienie właściwych parametrów bezpieczeństwa zdrowotnego i jakości podczas produkcji żywności jest możliwe jedynie przy zachowaniu właściwego poziomu higieny produkcji, zapewniając odpowiedni standard higieniczny zakładu i jego otoczenia, jak również wszystkich etapów procesu produkcyjnego oraz stosowaniu odpowiednich systemów zapewnienia jakości. System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (HACCP) to metoda zapewnienia bezpieczeństwa żywności, która opiera się przede wszystkim na zapobieganiu zagrożeniom. Polega ona na zidentyfikowaniu miejsc, w których mogą pojawić się niebezpieczeństwa oraz odpowiednim zareagowaniu, jeżeli zagrożenie wystąpi. W systemie HACCP główny nacisk związany z nadzorem nad przetwórstwem żywności kładzie się na przyczyny zagrożeń bezpośrednio w miejscu ich powstania.

1. Wprowadzenie

Od pewnego czasu w kraju trwa fala dyskusji na temat obowiązku wdrażania systemu HACCP w polskich zakładach produkcji, przetwórstwa i obrotu żywnością. Dyskusje te odbywają się zarówno wśród producentów żywności, handlowców, jak i dotyczą gospodarstw agroturystycznych jako obiektów żywnościowego żywienia.

O systemie HACCP mówi się na wiele sposobów, często komplikując jego zasady i przedstawiając go jako niezmiernie trudną, niezrozumiałą ideologię.

Wyczuwa się także niepokój, że konieczność wdrażania systemu HACCP może doprowadzić do upadku wielu, szczególnie małych, przedsiębiorstw nie tylko z powodów finansowych, lecz także organizacyjno-technicznych. Reakcje zainteresowanych są często negatywne [17]. Jest to związane z obawą, co do trudności lub wręcz niemożności dostosowania się zarówno do wymogów wynikających z nowego polskiego prawa żywnościowego, jak również wymagań stawianych Polsce przez Unię Europejską. Tymczasem należy pamiętać, że wejście Polski w struktury Unii jest uwarunkowane m.in. ścisłą harmonizacją polskiego prawa żywnościowego z odpowiednimi dyrektywami Unii. W tej sytuacji wydaje się, że najważniejszą kwestią jest przekazywanie rzetelnej wiedzy o samym systemie HACCP, a także warunkach jego wdrażania w sposób wyważony i obiektywny.

Jakość to idea tworzenia, która dąży do rozwoju cywilizacji i jest także jej wyznacznikiem. Liczne dokumenty i pamiętki dowodzą, że ludzie zawsze pożąдали produktów dobrej jakości. Każdy człowiek ma własny system kryteriów, który służy do oceny jakości osób, rzeczy czy usług. Owe indywidualne systemy kryteriów jakości zależą od tego, co dana osoba obecnie uważa za ładne, dobre lub potrzebne [16].

Występuje jeszcze inny aspekt jakości, a mianowicie bezpieczeństwo. Jest ono szczególnie ważne w produkcji leków i żywności. Producenci żywności muszą zatem nie tylko doskonalić procesy produkcyjne przez wprowadzanie nowych technologii, ale przede wszystkim dbać o bezpieczeństwo.

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego jest podstawowym obowiązkiem państwa, stąd w ustawodawstwie Unii Europejskiej zajmuje ono obok zdrowia i ochrony środowiska najwyższą pozycję. Żywność jest dobrem strategicznym dla narodu. Jej obfitość i różnorodność ma wpływ na kondycję zdrowotną obecnych i przyszłych pokoleń. Ponadto, żywność jest ważnym towarem eksportowym, a jej produkcja, obejmująca obszar od pola aż po stół konsumenta, angażuje znaczny odsetek ludności czynnej zawodowo. Mimo, że przetwórstwo żywności stanowi tylko część łańcucha żywnościowego, to jednak jest to część nader istotna. Zła jakość przetworzonej żywności jest dla społeczeństwa stratą surowców rolnych, pracy ludzkiej, energii, pieniędzy i innych zasobów, a przede wszystkim zagrożeniem zdrowia i życia.

Aby zapewnić jakość zdrowotną żywności wszystkie elementy łańcucha żywnościowego muszą być objęte działaniami systemowymi, które polegają na wyszukaniu czynników obniżających tę jakość oraz ich zapobieganiu. Takie działania systemowe są istotą wprowadzenia Systemu Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (*Hazard Analysis Critical Control Points* – HACCP), który ma za zadanie zapewnić jeden z elementów jakości – jej bezpieczeństwo.

Podstawowymi instrumentami zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności jest wdrożenie i przestrzeganie zasad Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP), Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP) i systemu HACCP.

Dobra Praktyka Higieniczna (GHP) to zarówno działania, które muszą być podjęte, jak i warunki higieniczne, które powinny być spełnione i kontrolowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności.

Dobra Praktyka Produkcyjna (GMP) to działania, które muszą być podjęte i warunki, które powinny być spełnione, aby produkcja żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością odbywała się w sposób zapewniający właściwą jakość zdrowotną żywności, zgodnie z jej przeznaczeniem.

HACCP to skrót angielskiej nazwy *Hazard Analysis and Critical Control Points*, co w tłumaczeniu polskim oznacza **System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli**. HACCP to metoda zapewnienia bezpieczeństwa żywności, która jest oparta przede wszystkim na zapobieganiu zagrożeniom. Polega ona na zidentyfikowaniu miejsc, w których mogą pojawić się niebezpieczeństwa oraz na odpowiednim zareagowaniu, jeżeli takie zagrożenie wystąpi. W systemie HACCP główny nacisk, związany z nadzorem przetwórstwa żywności, kładzie się na odszukanie przyczyn zagrożeń bezpośrednio w miejscu ich powstawania. Dzięki takiemu podejściu, jeszcze przed wyprodukowaniem wyrobu, zapobiega się lub eliminuje zagrożenia zdrowotne zarówno podczas przygotowań do procesu technologicznego, jak i jego trwania, magazynowania, dystrybucji [14].

W świetle obowiązującego prawa pełną odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności ponosi przedsiębiorca, który produkuje lub wprowadza produkt do obrotu. Jest on także odpowiedzialny za wszelkiego rodzaju szkody i uszczerbki na zdrowiu konsumentów spowodowane niewłaściwą jakością zdrowotną żywności [8].

Polskie prawo jest pod tym względem zharmonizowane z prawem Unii Europejskiej. Rozporządzenie EU Nr 852/2004 nakłada obowiązek wdrożenia pełnego systemu HACCP w przedsiębiorstwach działających we wszystkich sektorach wzdłuż całego łańcuch żywnościowego (produkcja, transport, handel, dystrybucja, gastronomia), ale z wyłączeniem podstawowej produkcji rolniczej.

Od osób, które przygotowują i wydają posiłki wymaga się, na podstawie ustawy o chorobach zakaźnych i zakażeniach oraz Rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich do celów sanitarno-epidemiologicznych, wykonanie specjalistycznych badań. Wykluczają one zakażenie chorobami zakaźnymi oraz stany chorobowe uniemożliwiające wykonywanie czynności z zakresu produkcji i obrotu żywnością. W odniesieniu do żywienia gości, w tym wydawania posiłków domowych, jest właściwsza ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia¹.

W ustawie tej brakuje szczególnych uregulowań dla agroturystyki, istnieją natomiast przepisy, które regulują funkcjonowanie zakładów żywienia zbioro-

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 63, poz. 634 z późniejszymi zmianami.

wego. Co prawda nie dotyczą one środków spożywczych i używek produkowanych, przechowywanych, spożywanych wyłącznie we własnym gospodarstwie domowym do zaspokajania jego potrzeb. Jednakże przyjmowanie gości w gospodarstwie agroturystycznym wykracza już poza zaspokajanie potrzeb gospodarstwa domowego.

W związku z tym od 1 maja 2004 r. zastosowanie znalazły przepisy Rozporządzenia Ministra Zdrowia z 26 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań higieniczno-sanitarnych w zakładach produkujących lub wprowadzających do obrotu środki spożywcze². Zakłady gastronomiczne, na podstawie wskazanych wcześniej przepisów, inaczej niż w odniesieniu do usług zakwaterowania, należy wyposażyć w odpowiednie urządzenia, zorganizować proces technologiczny i zapewnić zatrudnienie personelu spełniającego warunki sanitarne, odpowiednio do rodzaju i wielkości zakładu.

W myśl ustawy zakład żywienia zbiorowego to miejsce prowadzenia działalności z zakresu zorganizowanego żywienia konsumentów, a zatem obejmuje także gospodarstwa agroturystyczne i inne obiekty turystyki wiejskiej, świadczące usługi żywienia dla swoich gości, niezależnie od skali prowadzonej działalności.

Osoba prowadząca żywienie turystów sama decyduje, które elementy procesu przygotowania, produkcji, wydawania posiłków lub sprzedaży wiążą się z zagrożeniami dla zdrowotności żywności oraz które z nich i w jaki sposób można skutecznie wyeliminować. W praktyce oznacza to, że każdy obiekt turystyki wiejskiej, świadczący usługi żywieniowe dla swoich gości, może kształtować system HACCP w sposób indywidualny, właściwy dla rodzaju i skali prowadzonej działalności, z uwzględnieniem zasad zapewniających bezpieczeństwo żywności.

Wdrażanie systemu HACCP w gospodarstwach agroturystycznych, jako obiektach specyficznych, może napotkać na wiele trudności związanych z brakiem wiedzy i doświadczenia. Warto podkreślić, że w takich warunkach zasady systemu HACCP należy wprowadzać, zachowując daleko idącą elastyczność, odpowiednią do możliwości i sytuacji występujących w gospodarstwie.

Istotnym elementem jest także zaangażowanie gospodyni oraz wszystkich dorosłych osób uczestniczących w obsłudze gości i przygotowywaniu posiłków. To właśnie gospodyni powinna być inicjatorem, siłą napędową podczas podejmowania działań dotyczących systemu, będąc jednocześnie całkowicie przekonaną co do słuszności i celowości jego wdrażania. Postawa gospodyni bowiem decyduje o efektywności, a także skuteczności działania systemu. Jej zaangażowanie i postawa wobec systemu HACCP powinna być oficjalnie przedstawiona całej rodzinie. Należałoby określić także podział obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień z tego zakresu w odniesieniu do poszczególnych osób.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 104, poz. 1096.

2. Cel i zakres pracy

Celem publikacji jest przedstawienie podstawowych informacji oraz przybliżenie wiedzy na temat praktycznej realizacji zasad Dobrej Praktyki Produkcyjnej i Dobrej Praktyki Higienicznej. Celem jest również uzasadnienie potrzeby, a także pokazanie zasad wdrażania systemu HACCP.

Pierwsza część pracy przedstawia istotę jakości i bezpieczeństwa żywności. Druga część natomiast ukazuje istotę systemu HACCP (Analiza Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli), jego znaczenie w zapewnieniu jakości, a w szczególności bezpieczeństwa zdrowotnego żywności. W trzeciej części przedstawiono zasady wdrażania HACCP w produkcji i obrocie artykułami żywnościowymi oraz przygotowywania posiłków w gospodarstwach agroturystycznych.

Praca jest próbą udowodnienia tezy, że dobra jakość produktów żywnościowych może być osiągnięta przez przestrzeganie procesu technologicznego i zasad GMP, GHP oraz systemu HACCP. Przedstawiono w niej poglądy autorów, które prezentowano w formie kompilacji merytorycznej systemu, ukazując aspekty teoretyczne, jak i praktyczne systemu. Dlatego też artykuł ten może stanowić pomoc podczas podejmowania w gospodarstwach agroturystycznych działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej żywności.

3. Istota i cechy jakości. Bezpieczeństwo żywności

3.1. Geneza i definicja jakości

Jakość jako jeden z podstawowych terminów specjalistycznych ma w teorii i praktyce wiele znaczeń szczególnych. Rozbieżności w interpretacji tego pojęcia wynikają z tego, że problemem jakości zajmują się zarówno inżynierowie, ekonomiści, filozofowie, psychologowie i inni. Terminem tym zajmują się zatem badacze i praktycy, którzy reprezentując różne punkty widzenia, dysponują na ogół odmiennym aparatem pojęciowym [5].

Pojęcie jakości ewoluowało przez wieki. Już w XVIII w. p.n.e. Hammurabi, twórca pierwszego zapisanego kodeksu prawa, zawarł w nim wskazówki dotyczące jakości w budownictwie. Obecnie uznaje się to za jedną z pierwszych prób określenia jakości. Hammurabi zaproponował, zgodnie z zasadą „oko za oko, ząb za ząb”, aby budowniczy, który niewłaściwie zbuduje dom ponosił kary odpowiednie do szkód, jakie spowodował. Stąd też przez wiele następnych stuleci pojęcie jakości było postrzegane w aspekcie kary za popełnione błędy. Nawet jeszcze w XVIII w. n.e. jakość była wciąż kojarzona z karą [20].

Jednak za twórcę pojęcia jakości jest uznawany Platon (427-347 p.n.e.), który twierdził, że wszystko co nie jest ilością jest jakością [2], natomiast jakość przedmiotu to stopień osiągnięcia przez niego doskonałości [5]. Jego uczeń Ary-

stoteles (384-322 p.n.e.) wyróżnił jakość (*poiotes*) obok ilości, relacji, substancji, miejsca, czasu, położenia, dyspozycji, czynności i procesów podlegania czynnościom. Dla niego jakość stanowiła jedną z podstawowych kategorii myśli oraz rzeczywistości i oznaczała zespół swoistych cech odróżniających dany przedmiot od innych przedmiotów [10].

Od okresu rewolucji przemysłowej, aż do I wojny światowej zmiany w postrzeganiu jakości zachodziły powoli. Dopiero dwudziestolecie międzywojenne przyniosło, dla niewielu jeszcze, widoczne zmiany. Uważa się 1924 r. za początek rewolucji jakości. Wówczas to w Stanach Zjednoczonych W. Shewhart opracował ideę kart kontrolno-statystycznych narzędzi kontroli procesów produkcyjnych już w czasie ich trwania. Minęło jednak wiele lat zanim rozpoznał się zastosowanie tej metody.

Rewolucyjne zmiany w pojmowaniu jakości przez przedsiębiorstwa zaszły dopiero po II wojnie światowej, gdy naukowcy amerykańscy postanowili odbudować japoński przemysł. Wówczas to W.E. Deming oraz J. Juran po raz pierwszy wraz z inżynierami japońskimi wdrożyli system, który później nazwano zarządzaniem przez jakość TQM (*Total Quality Management*) [20].

Podejście Deminga do jakości miało charakter filozoficzny i dalekosiężny. Chociaż nie sądził on, że było możliwe tworzenie zawsze doskonałych produktów, to wierzył w ciągłą pracę nad ich poprawą i, podobnie jak inni eksperci, koncentrował się raczej na zmianach w procesie pracy niż w produkcie. Odrzucając powszechnie przyjęte przekonanie, że to niedbalstwo w procesie pracy było przyczyną problemów z jakością, Deming zrzucił winę za niemal wszystkie niedostatki w tej dziedzinie na system stworzony przez kierownictwo. Nazwał robotników ekspertami, ponieważ to oni najlepiej rozumieją proces pracy. Deming nie szczędził także słów krytyki menedżerom, którzy pragną uchylić się od odpowiedzialności za niską jakość [3]. Twierdził on, iż „produkt bądź usługa posiada jakość, gdy komuś służy i cieszy się popytem oraz dobrze utrzymuje się na rynku” [9].

W przeciwieństwie do Deminga Philip B. Crosby wierzył, że jest możliwe osiągnięcie doskonałości. Upowszechnił on idee produkcji bezusterkowej oraz hasło „zrób to od razu jak trzeba”. Crosby był przekonany, że można zmierzyć koszty niskiej jakości, a pomiary te są niezbędne do zwalczania poglądu, iż dobra jakość jest zbyt droga. Twierdził także, że jakość nie tylko nic nie kosztuje, ale można ją bez trudu uzyskać [3]. Określił jakość jako przestrzeganie przejrzyстых wytycznych, dzięki którym kierownictwo jest odpowiedzialne za ustalenie jednoznacznych wymogów [9].

Joseph M. Juran sądził, że zarządzanie jakością jest podobne do zarządzania finansami, ale różni ich rozłożenie akcentów. Był on również przekonany, że pewien zakres konkurencji wewnątrz organizacji może być pożyteczny. W tym aspekcie różni się od Deminga, który sądził, że konkurencja między robotnikami a grupami robotników jest szkodliwa, ponieważ odciąga ich od pełnej współpracy [3]. Juran definiował jakość jako postać produktu, która daje satysfakcję

i wolność od niedostatku, wyklucza niezadowolenie klienta, czyli krótko mówiąc zdatność do użytku [9].

Armand V. Feigenbaum podkreślając, że praca nad poprawą jakości jest ważnym sposobem obniżenia kosztów, zwalczał tym samym mit, że utrzymanie jakości jest kosztowne. Faktycznie twierdził, że inwestowanie w poprawę jakości może przynosić większe korzyści niż inwestowanie w inne alternatywne dziedziny.

Pomimo dzielących różnic współcześni czołowi eksperci do spraw jakości są zgodni w wielu kwestiach:

- presja w kierunku wysokiej jakości musi mieć początek na samym szczycie hierarchii zarządzania,
- ogólnie rzecz biorąc, robotników nie można obciążać winą za niską jakość,
- niska jakość jest bardziej kosztowna niż wysoka jakość,
- usprawnienia techniczne lub wprowadzanie niewielkich części programu poprawy jakości, jak np. kółek jakości, nie przynoszą wysokiej jakości.

Badacze nie są całkowicie zgodni co do przedmiotu definicji jakości, natomiast jedomyślnie przyznają, że musi ona uwzględniać to, co zadowoli zarówno dzisiejszych klientów, jak i dnia jutrzejszego [3].

Jakość jest kształtowana na różnych etapach tworzenia i funkcjonowania wyrobów lub usług począwszy od identyfikacji potrzeb, a skończywszy na wyniku, czy zostały one zaspokojone.

Na tak rozumiany proces składa się wiele wzajemnie powiązanych działań występujących na różnych etapach „życia” wyrobu lub usługi. Taki model współzależności działań jest nazwany pętlą jakości.

Mówiąc o jakości, można wyróżnić jej następujące podstawowe rodzaje [7]:

- jakość wyrobu – jest określana przez to, w jaki sposób wyrób spełnia wymagania odbiorcy,
- jakość typu (wzorca) – wyraża poziom technicznego rozwiązania wyrobu, będący wynikiem poziomu wiedzy wykorzystywanej do przygotowania produkcji i wykonania wyrobów,
- jakość wykonania – jest określana jako stopień zgodności wartości wyrobu z cechami zawartymi w dokumentach i warunkach odbioru.

Wynika zatem, że jakość produktu jest wypadkową jakości typu wyrobu i wykonania. Kontrola jakości, nazywana niekiedy kontrolą techniczną, polega na sprawdzeniu zgodności wykonania wyrobu z przewidzianymi dla niego wymaganiami.

W latach siedemdziesiątych polski filozof Kotarbiński stwierdził, że tylko dobra jakość jest godna *homo sapiens*, stanowi ona bowiem miarę człowieczeństwa i powinna być źródłem szczęścia [2].

Bardzo obszerną definicję jakości wyrobu podał Van Donkelaar, zgodnie z którą produkt jest dobrej jakości jedynie wtedy, gdy przy minimalnych kosztach jego użytkowania wnosi maksymalny wkład dla zdrowia i szczęścia wszystkich ludzi związanych z jego projektowaniem, wytwarzaniem, dystrybucją, użytkowaniem, konserwacją i odzyskaniem. Odznacza się on przy tym minimalnym zużyciem energii i innych surowców oraz możliwym do przyjęcia wpływem na środowisko czy społeczeństwo [2].

W późniejszych latach, w efekcie rosnącego znaczenia jakości, niektóre kraje (Kanada, USA, Wielka Brytania) rozpoczęły opracowywanie pierwszych norm zapewnienia jakości, które stały się podstawą do stworzenia międzynarodowego standardu znanego jako ISO seria 9000 [20]. Wówczas to opracowano ogólną definicję jakości, którą określano jako zespół właściwości jednostki, dzięki którym jest ona w stanie spełniać określone lub założone potrzeby. Takie podejście do pojęcia jakości jednoznacznie wskazuje, że najważniejsze jest zadowolenie nabywcy (użytkownika, konsumenta) wyrobu i uwzględnienie jego potrzeb. Oczywiście każdy konsument reaguje wyłącznie na to, co może sam ocenić, czyli przede wszystkim na cechy sensoryczne wyrobu. Natomiast inne składowe jakości, które dotyczą wartości odżywczej czy zdrowotnej, należy przyjąć na podstawie deklaracji producenta [6].

Jakość może być rozumiana jako zdolność do zaspokojenia wszystkich, wyspecyfikowanych i niewyspecyfikowanych potrzeb klienta, natomiast jakość zdrowotna oznacza zdolność do dostarczenia klientowi produktu bezpiecznego dla jego zdrowia i życia [21].

3.2. Bezpieczeństwo żywności

Uwzględniając dotychczasowe stwierdzenia, można postawić tezę, iż bezpieczeństwo żywności jest determinowane przez jakość zdrowotną, a to z kolei potwierdza istnienie wielu aspektów jakości. Zatem jakość, będąc wyznacznikiem rozwoju cywilizacji, jest zarówno czynnikiem postępu i rozwoju ludzkości, jak i nieustannym pędem do doskonałości [16]. To stanowi istotny element każdego z systemów zarządzania, który m.in. decyduje o konkurencyjności przedsiębiorstwa. Dzięki swej elastyczności firma dostosowuje się do ewoluujących warunków rynkowych i zmieniających się gustów konsumentów. Sięga nie tylko po nowe rozwiązania z zakresu zarządzania jakością czy zarządzania bezpieczeństwem żywności, ale również analizując przyszłe potrzeby oraz wychodząc naprzeciw oczekiwaniom klientów, współtworzy je angażując się m.in. w prace powstawania nowych standardów.

W celu poprawienia funkcjonowania swojego gospodarstwa agroturystycznego powinno się kierować zasadą ciągłego doskonalenia, kładąc nacisk na doskonalenie skuteczności procesów niezbędnych do zapewnienia jakości i bezpie-

czeństwa wyrobów. Od właściwego nimi zarządzania zależy, czy firma osiągnie sukces w dostarczaniu wysokiej jakości bezpiecznych produktów [1].

Podstawą nowoczesnego podejścia do zagadnień dotyczących bezpieczeństwa żywności była tzw. analiza ryzyka. Powinna ona polegać na rozpoznaniu oraz przeanalizowaniu zagrożeń istotnych dla bezpieczeństwa konsumenta i związanego z nim ryzyka oraz rozważaniu możliwych do zastosowania sposobów redukcji zagrożeń i wprowadzeniu ich do praktyki.

Niezależnie od rozmiaru i złożoności problemu wszystkie firmy rolno-spożywcze muszą mieć odpowiednie programy zapewnienia bezpieczeństwa i jakości żywności. Obecne programy skupiają się przede wszystkim na aspektach bezpieczeństwa żywności. Także nowoczesne warunki handlu i prawo żywnościowe wymagają od przedsiębiorstw rolno-spożywczych przedstawienia ich zaangażowania, które dotyczą jakości żywności i ustalenia odpowiedniego programu jakości [9].

C. Szczucki podjął próbę sformułowania definicji jakości żywności, określając ją jako stopień zdrowotności, atrakcyjności sensorycznej i dyspozycyjności w rozległym konsumenckim i społecznym zakresie znaczeniowym, istotnym tylko w granicach możliwości, które wyznaczono przewidzianymi dla tych produktów surowcami, technologią i ceną [6].

N. Baryłko-Piekielna uznała jakość za pozytywną kombinację wartości odżywczej i atrakcyjności sensorycznej po uwzględnieniu ryzyka, co do bezpieczeństwa oraz ceny określonego produktu spożywczego [2].

Opracowana ponad 30 lat temu definicja jakości żywności przez C. Szczuckiego [6] jest dotychczas poprawna merytorycznie i formalnie. Już wówczas autor na pierwszym miejscu umieścił bezpieczeństwo produktu.

Światowy rynek, a także warunki technologiczne ulegają stałej zmianie i rozwojowi (nowe rodzaje żywności, dodatki, pestycydy, zakumulowane pozostałości leków weterynaryjnych, technologie genetycznie modyfikowane itp.). Jednocześnie obserwuje się światowe trendy w zwiększaniu problemów zagrożeń w dziedzinie bezpieczeństwa żywności (alergie żywnościowe i nadwrażliwość, choroby spowodowane żywnością, zatrucia pokarmowe itp.) i ich pogarszającymi się konsekwencjami. Wzrost zagrożenia zdrowia i życia człowieka z tytułu możliwych zanieczyszczeń żywności wynika obecnie z szybkich zmian w modelu konsumpcji, modelu produkcji oraz czynników socjo-demograficznych, a w tym [12]:

- rosnącej produkcji żywności minimalnie przetworzonej w odpowiedzi na preferencje konsumenckie,
- kształtującego się obyczaju spożywania żywności poza domem,
- przyrostu populacji osób w podeszłym wieku o obniżonej odporności, cierpiących na choroby chroniczne.

Skalę zagrożeń bezpieczeństwa żywności uświadamiają nie tylko odkrycia kolejnych ognisk BSE (gąbczasta encefalopatia czyli choroba wściekłych krów),

ale również wyniki bieżących badań placówek epidemiologicznych przy okazji zatruć pokarmowych. Jest znamienne, że dochodzi do nich częściej po spożyciu mniej podatnych na rozwój patogenów produktów żywnościowych. Wśród zagrożeń zdrowotnych żywności wymienia się czynniki mające następujące pochodzenie [2]:

- biologiczne – spowodowane obecnością mikroorganizmów chorobotwórczych ich metabolitów (np. jad kielbasiany, enterotoksyny gronkowca, salmonella), wirusów, pasożytów, pleśni (alfatoksyny) oraz toksycznych roślin i zwierząt,
- chemiczne – spowodowane obecnością pestycydów, detergentów, antybiotyków, leków weterynaryjnych pochodzenia hormonalnego, nitrozamin, metali ciężkich, niektórych dodatków, np. siarczynów czy azotynów,
- fizyczne – spowodowane obecnością fragmentów metali, drewna, szkła, owadów, tkanek zwierzęcych i innych.

Kwestie zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności w kraju były jednym z ważniejszych przedmiotów dyskusji podczas negocjacji Polski z Unią Europejską. Problematyka ta staje się tym bardziej obecna, że mimo stałego podnoszenia standardów higienicznych produkcji żywności i wprowadzania nowoczesnych technologii, coraz częściej dochodzi do ujawniania nowych „afer” związanych z bezpieczeństwem żywności, a liczba notowanych zatruć i zakażeń pokarmowych jest nadal duża [18].

Z dniem 1 maja 2004 r. Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. Producenci sektora spożywczego wchodząc na jednolity rynek europejski, stanęli w obliczu wielu wyzwań. Najistotniejszym z nich jest produkcja i dostarczanie bezpiecznych, ale konkurencyjnych produktów żywnościowych [1], które:

- spełniają wymagania właściwych przepisów prawnych z zakresu bezpieczeństwa żywności, powstających zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym,
- charakteryzują się wysoką jakością,
- odpowiadają wymaganiom i oczekiwaniom klienta,
- wyróżniają się spośród podobnych produktów oferowanych na rynku przez inne podmioty.

Produkcja bezpiecznej żywności jest nie tylko realizacją w Unii Europejskiej, w myśl Białej Księgi, idei nowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa żywności. Priorytetowe zadania polityki państwa polskiego stanowią: zapewnienie bezpieczeństwa żywności od „pola do stołu”; zmniejszanie ryzyka powstawania wielu chorób i zaburzeń w organizmie człowieka, występujących wskutek spożywania środków spożywczych niewłaściwej jakości; poprawa stanu zdrowia publicznego, z uwzględnieniem zapewnionego w konstytucji prawa do ochrony zdrowia.

W dobie postępującej globalizacji oraz nasilających się tendencji do przenoszenia zwyczajów żywieniowych i preferencji konsumenckich z innych państw, możliwość spożycia zanieczyszczonej żywności gwałtownie wzrosła. Grupa produktów żywnościowych, które są postrzegane jako potencjalne źródło zatruć i zakażeń wciąż się rozrasta. Ze względu na istotę i konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności opracowano wiele metod służących temu celowi. Określono wymagania i zasady, jakie muszą być spełnione na każdym etapie produkcji żywności, aby wyeliminować lub zminimalizować ryzyko wystąpienia zagrożeń, które mogłyby mieć negatywny wpływ na zdrowie konsumenta [1].

W celu lepszego zrozumienia omawianego problemu niezbędne jest rozróżnienie definicji podstawowych pojęć, takich jak: higiena żywienia, jakość zdrowotna żywności, bezpieczeństwo żywności.

Higiena żywienia to środki niezbędne do zapewnienia zdrowego i bezpiecznego pochodzenia żywności. Zgodnie z łańcuchem żywienia rozciągają się one na podstawowe obszary rolnictwa, tj. produkcję surowców (hodowla zwierząt i roślin, zbiór urodzaju, udój, ubój itp.), a także na przygotowanie, przetwarzanie, produkcję, pakowanie, przechowywanie, transport, sprzedaż, warunki konsumpcji (termin przydatności do spożycia, zachowanie jakości, przechowywanie w domu) [15].

Jakość zdrowotna żywności to zbiór cech i kryteriów, które charakteryzują żywność pod względem wartości odżywczej, jakości organoleptycznej oraz bezpieczeństwa dla zdrowia konsumenta [6].

Bezpieczeństwo żywności to ogół warunków, które muszą być spełnione, i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji i obrotu żywnością oraz środkami żywienia zwierząt gospodarskich w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka. Należy także zapewnić wszelkie środki na etapie przygotowania, obróbki i konsumpcji, aby żywność nie zaszkodziła zdrowiu [15].

Koncepcję bezpieczeństwa żywności ostatnio rozszerzono o ochronę środowiska i zwierząt. Jak wynika z wcześniej przedstawionych definicji bezpieczeństwo żywności stanowi główny priorytet, podczas gdy higiena żywności obejmuje najważniejsze działania i narzędzia służące do jego osiągnięcia.

Jakość żywności, w odróżnieniu od higieny i bezpieczeństwa żywności, jest bezwzględnie rynkowym pojęciem, które obejmuje wszystkie przymioty i właściwości żywności jako towaru, pozwalające na spełnienie specyficznych potrzeb klienta. Podczas gdy higiena i bezpieczeństwo są kategoriami rygorystycznie obiektywnymi (możliwymi do zmierzenia), tzn. w dużym stopniu regulowanymi, to jakość żywności jest raczej subiektywna i zależy od indywidualnych preferencji konsumentów.

Podchodząc od strony łańcucha żywności, konsumenci mają dzisiaj już ugruntowaną koncepcję zdrowego żywienia i bezpiecznej żywności. Są oni zatem coraz bardziej świadomi, że bezpieczeństwo żywności obejmuje liczne wza-

jemnie powiązane aspekty, które dotyczą całego łańcucha wytwarzania od samego początku po konsumpcję. Ponieważ klient (konsument) nie dysponuje możliwością oceny bezpieczeństwa zdrowotnego wyrobu, zaistniała zatem konieczność wykreowania konsumenta zastępczego, który w imieniu konsumentów wypowiedziałby się na temat bezpieczeństwa zdrowotnego produkowanych wyrobów spożywczych. Rolę takiego klienta zastępczego wzięło na siebie państwo, ustanawiając stosowne prawo żywnościowe i powołując działające w jego imieniu organy nadzoru sanitarnego [6].

Zadaniem bezpieczeństwa zdrowotnego jest dążenie do osiągnięcia takich poziomów parametrów, które umożliwią uzyskanie produktu najbezpieczniejszego. Oczywiście każdy konsument reaguje wyłącznie na to, co może sam ocenić – na cechy sensoryczne wyrobu. Natomiast inne składowe jakości, które dotyczą wartości odżywczej czy bezpieczeństwa zdrowotnego, należy przyjąć na podstawie deklaracji producenta [6].

Jakość, a szczególnie jej bezpieczeństwo zdrowotne to najważniejsze cechy żywności dla współczesnego konsumenta. Dlatego w celu wyprodukowania żywności o określonej (zaprojektowanej) jakości, należy na każdym etapie łańcucha żywnościowego czynić odpowiednie dla tego ogniwa zabiegi projakościowe, ponieważ każdy taki etap ma wpływ na jakość, a w tym na bezpieczeństwo żywności.

Żywność znajdująca się w obrocie musi odpowiadać warunkom bezpieczeństwa zdrowotnego określonym w ustawodawstwie oraz spełniać oczekiwania konsumenta pod względem wartości odżywczej, cech sensorycznych, dyspozycyjności [6].

4. Konkurencyjność z punktu widzenia jakości i bezpieczeństwa żywności

W znaczeniu ogólnym konkurencja to rywalizacja między poszczególnymi osobami lub grupami zainteresowanymi osiągnięciem tego samego celu. Natomiast w sensie potocznym konkurowanie jest procesem rywalizacji jednostek, które dążą do tych samych korzyści w tym samym czasie i przy tych samych regułach, a realizacja procesów jednych nie zagraża realizacji procesów pozostałych. Uwzględniając całość uwarunkowań, konkurencyjność przedsiębiorstwa produkcyjnego można zdefiniować jako jego potencjalną zdolność do konkutowania określonym potencjałem wytwórczym, jakością rynkową oferowanych produktów i ich ceną oraz tzw. sposobem traktowania klienta. Sposób ten obejmuje terminowość dostaw, rabaty, terminy płatności, obsługę posprzedażną, warunki gwarancji, serwis posprzedażny, doradztwo techniczne itp.[13].

Konkurencja jakościowa opiera się na oferowaniu przez niezależnych wytwórców produktów zróżnicowanych pod względem jakościowym, które stano-

wi konsekwencję zmian jakości oferowanego przez producenta wyrobu, wskutek czego staje się on odmienny względem dóbr proponowanych przez jego konkurentów. Może być ono także konsekwencją dokonania przez oferenta zmian dotychczasowych warunków sprzedaży produktu lub usługi, ale z zachowaniem ich jakości.

Produkt staje się instrumentem konkurencji jakościowej na rynku, jeżeli występuje jako alternatywny (substytucyjny) środek zaspokajania danej potrzeby nabywców. Produkty natomiast nie spełniają funkcji instrumentu konkurowania, jeżeli zaspokajają różniące się między sobą potrzeby nabywców. Zmiany jakościowe towaru, który zaspokaja daną potrzebę nabywcy, nie staje się instrumentem konkurencji jakościowej z innymi dobrami zaspokajającymi odmienne potrzeby. Produkty mogą być konkurencyjne pod względem jakościowym, jeśli w ocenie nabywców lepiej niż inne zaspokajają daną ich potrzebę [11].

W warunkach przepełnionego rynku i coraz bardziej wymagającego konsumenta jakość obok ceny to najistotniejszy składnik ostrej konkurencji rynkowej, zmuszający producentów do określonych działań. O wysoki poziom jakości należy nieustannie zabiegać i warto ją również oznaczać. Współczesny konsument dobiera i selekcjonuje produkty, ale także coraz większą uwagę zwraca na niewidoczne odchylenia od norm, które mogą dotyczyć m.in. poziomu metali szkodliwych dla zdrowia, pozostałości pestycydów, leków weterynaryjnych i innych substancji skażających żywność, czyli na bezpieczeństwo żywności [4].

Przedsiębiorstwa, których oferta nie spełnia wymagań jakościowych rynku i które nie są w stanie zmienić tej sytuacji, muszą liczyć się – wcześniej czy później – z egzystowaniem na granicy opłacalności lub z upadkiem. Aby utrzymać się na rynku współczesnym, należy nieustannie dążyć do poprawy oraz szukać bardziej efektywnych sposobów dostarczania konsumentom produktów, które w coraz większym stopniu będą zaspokajać ich potrzeby. Konkurencja jakościowa jest już nie tylko głównym wkładem w osiąganie zysku, ale wręcz warunkiem istnienia na rynku. Mając na uwadze te bezwzględne prawa rynku, menedżerowie traktują jakość coraz częściej jako problem strategiczny.

W zależności od zamierzonego osiągnięcia określonej pozycji konkurencyjnej, przedsiębiorstwo powinno realizować odpowiednią strategię jakości i związane z nią zadania. Są to: zapewnienie najwyższego poziomu jakości, podniesienie poziomu jakości, zapewnienie wysokiej jakości wykonania zgodnie z założonym poziomem jakości, gwarancje jakości, ustalenie i utrzymanie niezbędnego, ale wystarczającego poziomu jakości nowo wprowadzanych produktów, a także zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego produkowanych wyrobów [11].

Każda firma – gospodarstwo agroturystyczne pragnąca odnieść sukces i wygrać z konkurencją, musi dbać o powtarzalną jakość i bezpieczeństwo zdrowotne produktów, co może zapewnić wdrożenie systemów zapewnienia jakości, np. systemu HACCP [19].

Warto pamiętać, że:

- wymóg wdrażania i stosowania zasad systemu HACCP obowiązuje od dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r.,
- przepisy określają tylko termin, od którego należy rozpocząć wdrażanie systemu HACCP, ale nie precyzują kiedy ten proces ma być zakończony oraz co sprzyja spokojnemu i odpowiedniemu przygotowaniu się do nowych wymagań,
- nie przewiduje się żadnych sankcji karnych ze strony organów urzędowej kontroli żywności w momencie stwierdzenia słabych postępów we wdrażaniu systemu HACCP,
- nie istnieje formalny obowiązek certyfikacji lub zatwierdzenia systemu HACCP przez instytucje; certyfikacja systemu HACCP przez zewnętrzne firmy certyfikujące jest całkowicie dobrowolna.

5. Podsumowanie

W świetle literatury i praktyki jakość żywności jest rozumiana jako ogół cech i właściwości, które decydują o jej zdolności do zaspokojenia różnorodnych odczuwalnych potrzeb konsumenta na oczekiwanym poziomie. Obejmuje ona zarówno bezpieczeństwo zdrowotne, jak i cechy użytkowe produktów, które często decydują o ich konkurencyjności oraz wyborze przez konsumenta. W warunkach nasyconego rynku i coraz większych wymagań konsumenta jakość oferowanych produktów żywnościowych, a szczególnie ich bezpieczeństwo zdrowotne, obok ceny oraz jakości obsługi, staje się najistotniejszym i najbardziej efektywnym instrumentem konkurencji rynkowej.

Producenci żywności w całym łańcuchu produkcyjnym „od pola do stołu” powinni dołożyć starań, aby maksymalnie ograniczyć ryzyko zdrowotne związane z wytwarzanymi produktami żywnościowymi. Jest to możliwe jedynie przy zachowaniu właściwego poziomu higieny produkcji, zapewnieniu odpowiedniego standardu higienicznego gospodarstwa i jego otoczenia, jak również wszystkich etapów procesu produkcyjnego oraz stosowaniu odpowiednich systemów zapewnienia jakości.

Każde gospodarstwo agroturystyczne, które chce osiągnąć sukces i wygrać konkurencję rynkową, musi poznać i wdrożyć zasady Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP – *Good Manufacturing Practice*), Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP – *Good Hygienic Practice*) oraz systemu Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (HACCP – *Hazard Analysis Critical Control Points*), a przede wszystkim podnieść jakość usług, a także bezpieczeństwo zdrowotne oferowanych produktów i posiłków. Dużą rolę w tym aspekcie może odgrywać edukacja, która przeprowadzona na odpowiednim poziomie może kreować popyt na

regionalne i lokalne bezpieczne produkty żywnościowe o najwyższej jakości i wartości odżywczej, a przez to stymulować rozwój usług agroturystycznych.

Literatura

- [1] Błaszkiwicz A., *Normy, a bezpieczeństwo i jakość żywności*, „Normalizacja”, nr 2/2005, s. 13-17.
- [2] Borycka B., *Aspekty zdrowotnej jakości żywności*, „Problemy Jakości”, nr 03/2000, s. 11-12.
- [3] Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1998, s. 618.
- [4] Grodkowski O., Malinowski B., Wójcik A., *HACCP w handlu detalicznym*, Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2004, s. 4.
- [5] Jarema A., *W sprawie terminu jakości w normie PN-ISO8402:1996*, „Problemy Jakości”, nr 08/2000, s. 15.
- [6] Kijowski J., Sikora T., *Zarządzanie jakością i bezpieczeństwem żywności*, WNT, Warszawa 2003, s. 2-6, 133.
- [7] Kisielnicki J., *Zarządzanie organizacją*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 2001, s. 211.
- [8] Kmita-Dziasek E. (red.), *Prawno-finansowe uwarunkowania prowadzenia usług turystycznych na polskiej wsi po akcesji do UE. Poradnik praktyczny*, wyd. II, CDR Brwinów, Oddział Kraków 2005, s. 38.
- [9] Luning P.A., Marcelis W.J., Jongen W.M., *Zarządzanie jakością żywności*, WNT, Warszawa 2005, s. 28, 115.
- [10] Marczak M., *Aspekty jakości produktu*, „Problemy Jakości”, nr 02/2000, s. 23.
- [11] Marczak M., *Jakość produktu jako instrument konkurowania*, „Problemy Jakości”, nr 12/2001, s. 20-23.
- [12] Owczarek L., Bieganowski A., *Systemy jakości, a bezpieczeństwo produktów żywnościowych*, „Przemysł Spożywczy” nr 2/2003, s. 18.
- [13] Pasternak K., Pawłowska A., *Innowacje produktowe w przetwórstwie żywności-narzędzie konkurowania asortymentem i jakością*, „Przemysł Spożywczy”, nr 9/2004, s. 31.
- [14] Pasternak K., Wojtowicz K., *System HACCP elementem bezpieczeństwa*, „Problemy Jakości”, nr 09/2003, s. 42.
- [15] Tkaczyk J., *48-Kongres Europejskiej Organizacji Jakości. Moskwa, 7-9 września 2004.*, „ABC Jakości”, nr 3/2004, s. 56.
- [16] Trziszka T., *Jakość – najwyższy wyznacznik rozwoju cywilizacji*, „Przemysł Spożywczy”, nr 7/2004, s. 29-30.
- [17] Turlejska H., Pelzner U., *Wdrażanie systemu HACCP w małych i średnich przedsiębiorstwach sektora żywnościowego*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2003, s. 7.
- [18] Turlejska H., *Zasady GHP/GMP oraz system HACCP jako narzędzia zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2003, s. 5.
- [19] Witkowska H., *Praktyczne doświadczenia we wdrażaniu HACCP*, „Przemysł Spożywczy”, nr 2/2000, s. 31.
- [20] www.jakosc.com.pl/iso9001.html

- [21] Ziajka S., Dzwolak W., *Zapewnienie jakości zdrowotnej produktów spożywczych w systemie HACCP*, Olsztyn 1997, s. 16.

HACCP IN AGROTOURISM

Part I. The essence and characteristic of food quality and safety

S u m m a r y

The food quality in modern frame can be defined as a general characteristics and features which determine food capacity to meet consumer's varied needs. The food quality represents health safety and operational characteristics, often determines demand for food. The safe food should be characterised not only by appropriate nutritional value, but also by the least amount of substances, which can be risky and dangerous for health. The appropriate parameters of health safety and food quality can be ensured only by retaining the proper level of plant, environment and production processes' hygiene and quality control systems.

The Hazard Analysis and Critical Control Point system is the method of ensuring food safety, which is based on preventing from hazards. The HACCP consists in identifying processes where difficulties can appear and appropriate reaction when problems appeared. The HACCP system in food processing lay stress on hazard reasons and processes they appear.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

Zdzisław KRYŃSKI

Uniwersytet Rzeszowski

Maria RUDA

Politechnika Rzeszowska

SYSTEM HACCP W AGROTURYSTYCE

Część II

Zasady Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP) i Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP). System HACCP w ocenie jakości i bezpieczeństwa żywności

W świetle obowiązujących w Polsce przepisów prawa z zakresu jakości zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności pełną odpowiedzialność ponosi osoba produkująca lub wprowadzająca ją do obrotu. Dotyczy to także wszystkich podmiotów żywienia zbiorowego, jak i gospodarstw agroturystycznych świadczących usługi żywieniowe dla swoich gości. Właściciel gospodarstwa agroturystycznego, mający w swojej ofercie żywienie turystów, sam decyduje o jakości i bezpieczeństwie zdrowotnym wytwarzanych, podawanych posiłków oraz sprzedawanych produktów. Kluczową sprawą jest przy tym świadomość występowania określonych zagrożeń oraz możliwość skutecznego ich wyeliminowania poprzez prowadzenie kontroli i nadzoru procesów, produktów oraz przestrzeganie odpowiednich standardów technicznych, higienicznych i organizacyjnych w gospodarstwie. Właściwą jakość oraz bezpieczeństwo zdrowotne wytwarzanych i sprzedawanych posiłków, produktów można uzyskać przez wdrożenie w gospodarstwie agroturystycznym zasad Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP – *Good Manufacturing Practice*), Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP – *Good Hygienic Practice*) oraz systemu Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (HACCP – *Hazard Analysis Critical Control Point*).

1. Wprowadzenie

HACCP to skrót od terminu *Hazard Analysis Critical Control Point*, co oznacza Analizę Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli. W aspekcie bezpieczeństwa żywności system ten został utworzony w latach sześćdziesiątych XX w. wspólnie przez Pillsbury Company, Laboratoria Armii Stanów Zjednoczonych w Natick oraz Agencję Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej podczas opracowywania artykułów spożywczych, które miały być wykorzystane w ra-

mach amerykańskiego programu badań kosmicznych [6]. HACCP to system kontroli zapobiegający występowaniu problemów z zakresu bezpieczeństwa żywności, akceptowany przez władze międzynarodowe jako najbardziej efektywny sposób kontrolowania chorób przenoszonych przez żywność.

System HACCP został oficjalnie zaaprobowany przez Światową Organizację Zdrowia w 1975 r., a w 1980 r. przyjęto ogólne zasady i definicje systemu. Na tej podstawie Komisja Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO przyjęła w 1993 r. system HACCP, określając jego wymagania w Codex Alimentarius. Kodeks ten obejmuje w swoim założeniu producentów działających we wszystkich segmentach łańcucha żywnościowego. Producenci podlegają ocenie z zakresu bezpieczeństwa wytwarzania, przetwarzania, transportu, dystrybucji produkowanych wyrobów zarówno przez klientów, kontrahentów krajowych i zagranicznych, jak i właściwe organy Urzędowej Kontroli Żywności [7]. Kodeks definiuje HACCP jako system, który identyfikuje, ocenia i kontroluje (oponowuje) zagrożenia istotne dla bezpieczeństwa żywności [10].

Głównym celem omawianego systemu jest zmniejszenie zagrożeń zdrowia ludności, które może powodować żywność przez skuteczne prowadzenie nadzoru i ograniczenia w znacznym stopniu biologicznych, chemicznych, fizycznych zanieczyszczeń związanych z produkcją, przetwarzaniem, dystrybucją oraz magazynowaniem żywności. HACCP jest zatem systemowym postępowaniem, mającym na celu zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności przez identyfikację i oszacowanie skali zagrożeń bezpieczeństwa żywności z punktu widzenia jej jakości zdrowotnej oraz ryzyka ich wystąpienia podczas przebiegu wszystkich etapów produkcji i dystrybucji żywności. Jest to również system, którego założeniem jest określenie metod ograniczenia przedstawionych zagrożeń oraz ustalenie działań naprawczych.

W systemie HACCP zapewnienie bezpieczeństwa i wysokiej jakości zdrowotnej żywności jest osiągane przez podjęcie szczególnej kontroli w tych miejscach procesu produkcyjnego, które są najistotniejsze w aspekcie zagrożeń higienicznych i w których może wystąpić obniżenie tej jakości. System polega na prowadzeniu analizy wszystkich możliwych zagrożeń zarówno biologicznych (zwłaszcza mikrobiologicznych), jak i fizycznych oraz chemicznych, które mogą być przyczyną obniżenia jakości zdrowotnej produkowanej żywności. Polega on także na wskazaniu, które punkty w danym etapie produkcji żywności są krytyczne dla bezpieczeństwa zdrowotnego produktu końcowego. Analizuje i ocenia się to, co może być przyczyną zatrucia pokarmowego lub innej choroby spowodowanej przez żywność produkowaną w zakładzie przetwórczym, czyli elementy te poddaje się szczegółowej kontroli i systematycznemu nadzorowi. Ponadto należy podkreślić, że system HACCP zapobiega nieprawidłowościom w procesie produkcji lub dystrybucji żywności i samokontroli w zakładzie [10]. Jest to w dużej mierze zgodne z sentencją, że „lepiej zapobiegać niż leczyć” [13].

HACCP to narzędzie zarządzania, które oferuje bardziej strukturalne podejście do kontrolowania zidentyfikowanych zagrożeń w porównaniu z tradycyj-

nymi procedurami inspekcji i kontroli jakości. System ten posiada także potencjalne możliwości identyfikowania obszarów wzbudzających podejrzenie, w których nie wystąpiły jeszcze usterki, ale przez to jest szczególnie przydatny w organizowaniu nowych przedsięwzięć. Przez zastosowanie systemu HACCP kontrola zostaje przesunięta z etapu testowania wyłącznie wyrobu finalnego (tzn. testowania na obecność wad) do etapów projektowania i produkcji artykułów spożywczych, czyli zapobieganiu wystąpienia wad [6]. Stanowi on pod względem kosztów logiczną i efektywną podstawę do podejmowania lepszych decyzji z zakresu bezpieczeństwa i jakości żywności. W zarządzaniu przedsiębiorstwem wprowadzenie systemu HACCP powinno być traktowane jak inwestycja, która w bliższej lub dalszej przyszłości przyniesie zwrot poniesionych nakładów [8].

HACCP jest systemem zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności. Może być także systemem zapewnienia jakości, gdyż bezpieczeństwo zdrowotne ma podstawowe znaczenie w tworzeniu ogólnie rozumianej jakości żywności. Zastosowanie HACCP jest oparte na założeniu, że potencjalne zagrożenia zostaną zidentyfikowane przed lub w trakcie procesu przetwórczego zawsze na czas tak, aby zminimalizować ryzyko zagrożenia [5].

2. Ustawodawstwo żywnościowe dotyczące bezpieczeństwa zdrowotnego i systemów jego zapewnienia

Wszystkie kwestie życia gospodarczego są regulowane prawem, które obejmuje również aspekty dotyczące higieny i bezpieczeństwa zdrowotnego w sektorze produkcji i przetwarzania żywności. Do głównych regulacji prawnych oraz dokumentów międzynarodowych obejmujących zagadnienia higieny i bezpieczeństwa żywności należy zaliczyć [10]:

- 1) Codex Alimentarius (Kodeks Żywnościowy) FAO/WHO z 1969 r. z późniejszymi zmianami. Jest to zbiór zaakceptowanych w skali międzynarodowej, przedstawionych w jednolitej formie, standardów żywnościowych dla podstawowych środków spożywczych, półproduktów i surowców. Zawiera on również ustalenia i kryteria dotyczące licznych istotnych problemów związanych z produkcją i obrotem żywnością,
- 2) dyrektywa 93/43/EEC z dnia 14 czerwca 1993 r. o higienie środków spożywczych, określająca warunki produkcji, przetwórstwa i obrotu żywnością oraz wymagania higieniczne dotyczące produkcji żywności,
- 3) rozporządzenie EC Nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych z dnia 29 kwietnia 2004 r.,
- 4) Zielona Księga – Generalne Zasady Prawa Żywnościowego w Unii Europejskiej. Księga daje podstawy do określenia, w jakim stopniu istniejące

prawodawstwo żywnościowe spełnia potrzeby i oczekiwania konsumentów, producentów, wytwórców i handlowców,

- 5) Biała Księga Bezpieczeństwa Żywności (opublikowana w styczniu 2000 r.) określa zasady i priorytety bezpieczeństwa żywności, elementy polityki oraz działania Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa żywności i ochrony zdrowia konsumenta,
- 6) projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie higieny produktów żywnościowych, który w najbliższej przyszłości ma zastąpić dyrektywę 93/43/EEC, a także uszczegółowić kwestie związane z produkcją i obrotem żywnością szczególnie w aspekcie wdrażania systemu HACCP.

Na mocy dyrektywy Unii Europejskiej Nr 93/43 wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej zostały zobowiązane do sukcesywnego wdrażania systemu HACCP w całej branży spożywczej. W dokumencie tym określono następujące zasady:

- każdy producent żywności jest odpowiedzialny za higienę produkcji oraz bezpieczeństwo żywności,
- dyrektywa dotyczy wszystkich przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego,
- dyrektywa dotyczy wszystkich etapów produkcji żywności,
- wprowadzenie obowiązku stosowania systemów analizy zagrożeń i ryzyka (HACCP),
- obowiązek szkolenia pracowników,
- wprowadzenie Dobrych Praktyk Produkcji (GMP) i Dobrych Praktyk Higienicznych (GMH).

Aby sprostać wymaganiom Unii Europejskiej, tzn. dopasować polskie prawo żywnościowe do prawa unijnego, wprowadzono następujące regulacje prawne:

- ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. z 2001 r. Nr 63, poz. 634 z późniejszymi zmianami),
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań higieniczno-sanitarnych w zakładach produkujących lub wprowadzających do obrotu środki spożywcze (Dz. U. z 2004 r. Nr 104, poz. 1096),
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 126, poz. 1384),
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2002 r. w sprawie badań lekarskich do celów sanitarno-epidemiologicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 234, poz. 1975),
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie rodzajów badań lekarskich i laboratoryjnych, którym podlegają osoby podejmujące lub wykonujące prace, podczas których istnieje możliwość

przeniesienia zakażenia na inne osoby, lub kształć się do wykonywania tych prac (Dz. U. z 2003 r. Nr 61, poz. 551).

Znowelizowana ustawa¹ reguluje zagadnienia związane z wdrażaniem systemu HACCP do przedsiębiorstw branży spożywczej zarówno przez producentów, jak i wprowadzających żywność do obrotu [7]. W ustawie tej (art. 3 pkt 12) system HACCP jest definiowany jako „system analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli, zwany dalej »systemem HACCP« – postępowanie mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności przez identyfikację i oszacowanie skali zagrożeń z punktu widzenia jakości zdrowotnej żywności oraz ryzyka wystąpienia zagrożeń podczas przebiegu wszystkich etapów procesu produkcji i obrotu żywnością; system ten ma również na celu określenie metod ograniczania zagrożeń oraz ustalenie działań naprawczych”².

Ponadto ustawa mówi, że „kierujący zakładem lub osoba przez niego upoważniona jest obowiązany wdrożyć i stosować zasady systemu HACCP. Obowiązek wdrożenia i stosowania zasad systemu HACCP nie dotyczy producentów na etapie produkcji pierwotnej, którzy w celu zapewnienia właściwej jakości zdrowotnej oraz zasad higieny, są obowiązani wdrożyć i stosować zasady Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP) i Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP)”³.

Obecnie obowiązujące przepisy nie wymagają szczególnych badań lekarskich od osób jedynie wynajmujących pomieszczenia noclegowe dla gości. Natomiast od osób uczestniczących w przygotowywaniu i wydawaniu posiłków wymaga się, na podstawie ustawy o chorobach zakaźnych i zakażeniach, a także Rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich do celów sanitarno-epidemiologicznych, poddanie się badaniom, które wykluczają zakażenie chorobami zakaźnymi oraz stany chorobowe, uniemożliwiające wykonywanie czynności z zakresu produkcji i obrotu żywnością.

W odniesieniu do żywienia gości, w tym wydawania posiłków domowych, jest właściwa ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia oraz przepisy Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań higieniczno-sanitarnych w zakładach produkujących lub wprowadzających do obrotu środki spożywcze. W myśl tych przepisów zakład żywienia zbiorowego to miejsce prowadzenia działalności z zakresu zorganizowanego żywienia konsumentów, a zatem obejmuje także obiekty turystyki wiejskiej, świadczące usługi żywienia dla swoich gości, niezależnie od skali prowadzonej działalności.

Przepisów tych nie stosuje się do produkcji i podawania żywności we własnym gospodarstwie domowym. Brak w nich także szczególnych uregulowań dotyczących agroturystyki. Jednak żywienie gości w gospodarstwie agroturystycznym wykracza poza zaspakajanie potrzeb gospodarstwa domowego. Stąd

¹ Dz. U. Nr 208, poz. 2020 z dnia 8 grudnia 2003 r.

² Tamże.

³ Tamże.

od dnia wejścia Polski do Unii Europejskiej przepisy te dotyczą również gospodarstw agroturystycznych świadczących usługi żywieniowe.

W świetle obowiązującego prawa przedsiębiorca produkujący lub wprowadzający ją do obrotu (określenie przedsiębiorca obejmuje również realizatorów żywienia zbiorowego i gospodarstwa agroturystyczne) ponosi pełną odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego. Odpowiada on również za wszelkie szkody i uszczerbki na zdrowiu konsumenta spowodowane niewłaściwą jakością zdrowotną żywności[4].

Aby uniknąć przykrych konsekwencji i zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa zdrowotnego żywności, gospodarstwa agroturystyczne powinny przystosować odpowiednio swoje obiekty i wdrożyć zasady Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP), Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP) i systemu HACCP.

Prowadzący działalność agroturystyczną z żywieniem turystów sam decyduje, które etapy procesu przygotowywania i wydawania posiłków wiążą się z zagrożeniami dla żywności, a które spośród nich mogą być skutecznie wyeliminowane. Wszystkie przyjęte ustalenia powinny być opisane w zeszycie – notatniku HACCP. W dokumencie tym należy przedstawić dokładny opis poszczególnych produkowanych wyrobów lub grup wyrobów z uwzględnieniem takich cech, jak: skład surowcowy, rodzaje stosowanych technologii, cechy fizykochemiczne, cechy mikrobiologiczne, a także warunki magazynowania itp. W zakładach żywienia zbiorowego zaleca się grupowanie produktów o podobnych cechach. Należy zatem określić sposób wykorzystania lub zastosowania produktu, tzn. czy będzie on spożywany bezpośrednio, czy po obróbce termicznej. Do zadań prowadzącego działalność agroturystyczną z żywieniem turystów należą: sporządzenie listy, opisanie sposobu postępowania z produktem podczas jego przechowywania i przygotowania do konsumpcji, określenie miejsca zagrożenia (krytyczne punkty kontroli), określenie sposobu obserwacji, nadzorowania niebezpiecznych miejsc, określenie czynności, jakie należy podjąć, gdy takie zagrożenie się pojawi. Czynności kontrolowania powinny być za każdym razem odnotowywane.

W praktyce oznacza to, że każdy obiekt turystyki wiejskiej, świadczącej usługi żywieniowe dla swoich gości może kształtować system w sposób indywidualny, właściwy dla rodzaju i skali prowadzonej działalności z uwzględnieniem zasad zapewniających bezpieczeństwo żywności.

3. Podstawowe pojęcia dotyczące systemu HACCP

Aby dobrze zrozumieć i wdrożyć system HACCP, należy zapoznać się z stosowanymi określeniami, definicjami związanymi bezpośrednio bądź pośrednio z systemem [11]:

- zagrożenie – czynniki biologiczne, chemiczne, fizyczne, które występują w żywności oraz środkach żywienia zwierząt, bądź stan żywności lub

środków żywienia zwierząt, które mogą spowodować negatywne skutki dla zdrowia człowieka,

- stopień zagrożenia (istotność) – ocena określająca znaczenie zagrożenia w przypadku utraty kontroli w danym krytycznym punkcie kontroli,
- wysoki stopień zagrożenia – oznacza, że w przypadku braku kontroli wystąpi ryzyko zagrażające życiu konsumenta,
- średni stopień zagrożenia – oznacza, że występujące zagrożenie dla zdrowia konsumenta musi być pod kontrolą,
- niski stopień zagrożenia – oznacza, że występuje niewielkie zagrożenie dla zdrowia konsumenta, ale jest wskazane, aby było ono kontrolowane,
- ryzyko – prawdopodobieństwo wystąpienia szczególnego zagrożenia obniżenia bezpieczeństwa żywności,
- analiza zagrożeń – postępowanie mające na celu ocenę znaczenia i oszacowanie możliwości wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa żywności podczas przebiegu procesu produkcyjnego (istotność) oraz prawdopodobieństwo ich wystąpienia (ryzyko),
- drzewo decyzyjne – sekwencja pytań stawianych celem ustalenia, czy dany etap powinien być krytycznym punktem kontroli,
- etap – punkt, operacja, czynność lub postępowanie w procesie produkcyjnym żywności,
- schemat procesu – graficzne przedstawienie sekwencji etapów mających miejsce podczas produkcji danego wyrobu,
- Krytyczny Punkt Kontroli (CCP) – miejsce, proces lub operacja, w których należy podjąć środki kontroli w celu wyeliminowania, zapobieżenia bądź zminimalizowania zagrożenia,
- punkt kontroli – punkt, w którym dokonuje się pomiaru lub obserwacji w celu utrzymania właściwych parametrów procesów technologicznych,
- kryteria – określone limity (wymagania) przedstawione jako wartości mierzalne lub obserwowalne o charakterze mikrobiologicznym, chemicznym, fizycznym (np. czas, temperatura, kwasowość, zawartość soli itp.) lub cechy sensoryczne odnoszące się do produktu lub przebiegu produkcji, których spełnienie zapewnia odpowiednią jakość zdrowotną produktu,
- wartość krytyczna – wartość danego parametru wraz z przypisanymi do niego granicami tolerancji, która pozwala odróżnić stan akceptowalny od nieakceptowalnego,
- odchylenie – niedotrzymanie wartości krytycznej,
- monitoring – zaplanowana, systematyczna obserwacja, pomiary, rejestracja określonych parametrów w krytycznych punktach kontroli. Celem jego jest wykrywanie odchyłeń od ustalonych kryteriów i szybkie podjęcie działań korygujących oraz dostarczanie dowodów, że prowa-

dzona kontrola jest prawidłowa i pozwala na skuteczne zapobieganie zagrożeniom,

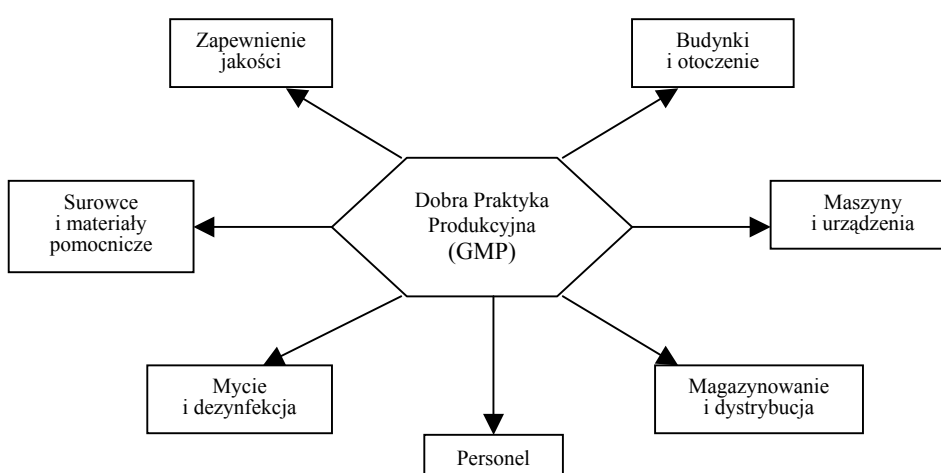
- weryfikacja – zastosowanie metod, procedur, testów i innych ocen w celu określenia zgodności z planem HACCP,
- walidacja – uzyskanie dowodu, że elementy planu HACCP są efektywne,
- kontrola – działania zmierzające do ustalenia, czy w trakcie procesu produkcyjnego są przestrzegane wszystkie zalecane procedury i parametry,
- środki kontroli – czynniki fizyczne, chemiczne lub inne, które mogą być zastosowane do zapobiegania i eliminacji zidentyfikowanego zagrożenia lub jego minimalizacji do akceptowalnego poziomu,
- działanie korygujące – każde działanie podjęte wówczas, gdy monitoring wskazuje, że CCP wyryka się spod kontroli (tzn. dopuszczalne limity odchyień zostały przekroczone),
- działania zapobiegawcze (zaradcze) – każde działanie lub przedsięwzięcie organizacyjne, które może być podjęte w celu zapobieżenia, wyeliminowania lub zredukowania zagrożenia do akceptowanego poziomu,
- plan HACCP – dokumentacja sporządzona zgodnie z zasadami HACCP celem opisanie warunków i sposobów zapewnienia kontroli zagrożeń istotnych dla bezpieczeństwa zdrowotnego żywności,
- tolerancja – wartość pomiędzy poziomem docelowym badanego parametru a jego wartością krytyczną,
- zanieczyszczenie krzyżowe – zanieczyszczenie produktu gotowego lub materiału innym półproduktem lub surowcem,
- żywność wysokiego ryzyka – żywność, która ze względu na swój skład ułatwia wzrost rozwój potencjalnie niebezpiecznej mikroflory. Żywności tej nie poddaje się dalszej obróbce termicznej i przetwarzaniu, które by dezaktywowały mikroorganizmy patogenne przed konsumpcją [10].

4. Istota systemu HACCP – GMP/GHP

Kluczową sprawą do zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności na etapie produkcji jest konieczne prowadzenie kontroli oraz nadzoru zakładu, personelu, procesów i produktów. Właściwa jakość i bezpieczeństwo zdrowotne wytwarzanych lub sprzedawanych wyrobów powinno być gwarantowane przez odpowiednie standardy techniczne, higieniczne i organizacyjne, których spełnienie stanowi podstawę właściwego funkcjonowania przedsiębiorstw branży spożywczej [7].

Aby wdrożenie systemu HACCP było efektywne muszą być spełnione tzw. warunki wstępne, czyli zasady Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP – *Good*

Manufacturing Practice) i Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP – *Good Hygienic Practice*). Podczas ich realizacji można jednak napotkać na trudności głównie natury fizycznej. Dotyczy to zwłaszcza GMP, która według Kodeksu Żywnościowego oznacza spełnienie wszystkich wymagań budowlanych, technicznych i technologicznych, praktyk operacyjnych, metod produkcji w aspekcie zapewnienia jakości zdrowotnej, a w tym bezpieczeństwa zdrowotnego (rys. 1). Spełnienie tych wymagań wiąże się na ogół z działaniami długofalowymi, które wymagają określonych nakładów finansowych. Wymagania w stosunku do zakładu są zawarte przede wszystkim w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wymagań sanitarnych zakładów [9].



Rys. 1. Główne obszary funkcjonowania Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [13].

Dobra Praktyka Produkcyjna (GMP) jest pojęciem bardzo obszernym i najogólniej można ją określić jako zbiór zasad wynikających z doświadczenia, których przestrzeganie gwarantuje, że wyprodukowane wyroby spełnią ustalone wymagania jakościowe. „GMP to działania, które muszą być podjęte, i warunki, które muszą być spełniane, aby produkcja żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością odbywała się w sposób, zapewniający właściwą jakość zdrowotną żywności, zgodnie z przeznaczeniem”⁴. Odnosi się to do wszelkiego rodzaju produktów uzyskiwanych w obszerne pojętym procesie wytwarzania, a dobra praktyka produkcyjna dotycząca żywności jest tylko jednym z wielu aspektów GMP [1].

⁴ Dz. U. Nr 208, poz. 2020 z dnia 8 grudnia 2003 r.

Dobrą Praktykę Produkcyjną należy rozpatrywać zarówno w sferze produkcji, jak i zapewnienia jakości. Są to dwa najistotniejsze elementy GMP, które muszą się wzajemnie przenikać i oddziaływać na realizowane zadania [13].

Z kolei „Dobra Praktyka Higieniczna obejmuje działania, które muszą być podjęte, i warunki higieniczne, które muszą być spełniane i kontrolowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu, aby zapewnić bezpieczeństwo żywności”⁵. Działania te powinny być opisane w instrukcji Dobrej Praktyki Higienicznej. Wynika z tego, że praktyka ta powinna odnosić się do jednego z aspektów jakości zdrowotnej, a GMP do wszystkich jej elementów składowych. Do podkreślenia faktu, iż GMP nie może istnieć bez GHP, stosuje się zapis w formie GMP/GHP.

Zagadnienia związane z GMP/GHP są opisane jako zalecenia w postaci skodyfikowanych zasad postępowania wydawanych jako tzw. Kodeksy GMP/GHP lub Kodeksy Praktyki. Zasady GHP/GMP odnoszą się zarówno do pomieszczeń zakładu i procesu produkcji, czyli tzw. obszaru bezpośrednio produkcyjnego, jak również do otoczenia zakładu oraz dostaw surowców, a także dystrybucji produktów, tj. tzw. obszaru przyprodukcyjnego. Zasady GHP/GMP obejmują następujące elementy [10]:

- stan sanitarno-higieniczny zakładu-gospodarstwa i jego otoczenia,
- wielkość, funkcjonalność i usytuowanie pomieszczeń,
- prawidłowość linii technologicznych i prowadzenia procesów,
- wyposażenie w maszyny i urządzenia oraz ich funkcjonowanie,
- wyposażenie w sprzęt kontrolno-pomiarowy,
- procesy mycia i dezynfekcji,
- organizację pracy,
- higienę i sposób postępowania załogi,
- kwalifikacje personelu,
- zabezpieczenie przed szkodnikami,
- jakość wody,
- jakość sprowadzanych surowców i materiałów pomocniczych,
- magazynowanie żywności i warunki jej transportu itp.

Zasady te nie mają mocy prawnej, a przestrzeganie zawartych w nich zaleceń jest dobrowolne. Jednak zalecenia z kodeksów GMP/GHP muszą zawierać wymagania zgodnie z obowiązującymi przepisami sanitarnymi i weterynaryjnymi dotyczącymi pozyskiwania i obrotu żywnością [1]. Powinny także obejmować wymagania, co do rozwiązań budowlanych, technicznych, technologicznych, wyposażenia zakładu (maszyn, urządzeń), praktyk operacyjnych i metod produkcji, które są niezbędne do wyprodukowania żywności oczekiwanej przez konsumenta – zdrowotnie bezpiecznej, o pożądanych właściwościach sensorycznych oraz odżywczych [3].

⁵ Dz. U. Nr 208, poz. 2020 z dnia 8 grudnia 2003 r.

Procedury kontroli i nadzoru zakładu, personelu i procesów powinny być opisane w procedurach GMP/GHP, obejmując następujące podstawowe zagadnienia [13]:

- czyszczenie, mycie i utrzymanie we właściwym stanie technicznym pomieszczeń, instalacji i sprzętu,
- systematyczne szkolenie personelu z zakresu ich obowiązków i przestrzegania higieny,
- traktowanie i obróbka technologiczna oraz przechowywanie i dystrybucja produktów,
- postępowanie z odpadami, identyfikacja (śledzenie) pochodzenia surowców i produktów,
- postępowanie ze zwrotami produktów z rynku,
- sprawdzanie i wzorowanie aparatów kontrolno-pomiarowych (szczególnie ważne, gdy temperatury są krytycznymi parametrami),
- fizyczna separacja sfer produkcyjnych w celu uniknięcia zanieczyszczeń krzyżowych.

Prowadzenie żywienia zbiorowego zobowiązuje do spełnienia podstawowych wymogów sanitarno-higienicznych i zapewnienia właściwego bezpieczeństwa oraz wysokiej jakości zdrowotnej przygotowywanych posiłków i potraw. Szczególną formą żywienia zbiorowego jest żywienie gości wypoczywających w gospodarstwach agroturystycznych i innych obiektach turystyki wiejskiej.

W świadomości przeciętnego człowieka pojęcie higiena kojarzy się z procesami mycia i dezynfekcji oraz higieną osobistą osób przygotowujących posiłki. Natomiast zasady Dobrej Praktyki Higienicznej w rzeczywistości są pojęciami znacznie obszerniejszymi i obejmują co najmniej kilka obszarów, ściśle ze sobą zintegrowanych i skierowanych na osiągnięcie jednego celu – bezpieczeństwa żywności. Możemy do nich zaliczyć [4]:

- lokalizację, otoczenie i infrastrukturę gospodarstwa, obiekty i ich układ funkcjonalny (pomieszczenia kuchni, jadalni wraz z wyposażeniem), procesy mycia i dezynfekcji, zaopatrzenie w wodę, usuwanie odpadów oraz ścieków, zabezpieczenie przed szkodnikami,
- odpowiedni poziom świadomości i higienę osób prowadzących gospodarstwo.

Omawiając w syntetyczny sposób podstawowe wymogi GHP w gospodarstwach agroturystycznych, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii [4].

- 1) W odniesieniu do lokalizacji gospodarstwa jest istotne, aby budynek posiadał odpowiednie zabezpieczenia przed wniknięciem do niego szkodników, a także zanieczyszczeń zewnętrznych z otaczającego środowiska (dymy, pyły, kurz). W części gdzie przygotowuje się posiłki dla wczasowiczów, należy zwracać uwagę na szczelność drzwi i okien. Jeśli w tych pomieszczeniach nie ma klimatyzacji należy pamiętać, aby wszystkie otwierane okna były zabezpieczone siatkami przed owadami.

- 2) W części kuchennej podłogi, ściany i sufity powinny być gładkie, bez uszkodzeń, wykonane z materiału łatwego do utrzymania w czystości, nie nasiąkliwego.
- 3) Układ funkcjonalny pomieszczeń, części kuchenno-jadalnej, powinien zapewniać bezkolizyjny przebieg procesów technologicznych i przepływ surowców, półproduktów, gotowych potraw.
- 4) Szczególną uwagę należy zwracać na zagwarantowanie odpowiednich warunków temperaturowych. Produkty łatwo psujące się (szczególnie pochodzenia zwierzęcego, jak: mięso, wędliny, mleko i jego przetwory, oraz potrawy z ich udziałem, a także różne sałatki lub surówki) powinny być przechowywane w urządzeniach chłodniczych, których temperatura mieści się w granicy 2-8°C, produkty zaś mrożone w zamrażarkach.
- 5) W odniesieniu do procesów mycia i dezynfekcji urządzeń, a także naczyń i sztuców należy pamiętać, że efektywność procesu mycia zależy od możliwości dotarcia środków myjących do wszystkich powierzchni wymagających oczyszczenia. Zapewnić to może jedynie zastosowanie właściwych sposobów mycia i dezynfekcji oraz użycie odpowiedniego sprzętu, urządzeń (zlewozmywaków, szczotek, maszyn myjących), a także zastosowanie odpowiednich środków myjących i dezynfekujących. Szczególnie dotyczy to procesów mycia podczas zastosowania odpowiednich maszyn myjących. Zabiegi mycia i dezynfekcji należy przeprowadzać w sposób chroniący żywność przed zanieczyszczeniem.
- 6) W gospodarstwie dużą wagę należy przywiązywać do systematycznego usuwania odpadów i śmieci. Powinno się je usuwać z kuchni zaraz po wykonaniu czynności związanych z powstawaniem odpadów.
- 7) Odpady i śmieci należy gromadzić w określonych, specjalnie do tego wyznaczonych miejscach, w zamykanych pojemnikach wykonanych z materiałów łatwych do mycia i dezynfekcji poza pomieszczeniami, w których przechowuje się lub przetwarza żywność.
- 8) Osoby przygotowujące posiłki muszą postępować zgodnie z wymogami higieny i nie mogą przyczynić się do zanieczyszczenia żywności. Podstawowe wymagania dotyczące higieny osobistej i warunków zdrowia pracowników przedstawiają się następująco:
 - każda osoba przygotowująca posiłki musi wykazywać odpowiedni stan zdrowia, określony na podstawie badań lekarskich i odpowiednich badań analitycznych,
 - osoba chora lub podejrzana o chorobę zakaźną, cierpiąca na infekcje dróg oddechowych, biegunkę lub ropne schorzenia skóry powinna być bezzwłocznie odsunięta od pracy wymagającej kontaktu z żywnością,
 - podczas przygotowywania posiłków nie należy wykonywać czynności, które mogłyby przyczynić się do zanieczyszczenia żywności (palenie tytoniu, plucie, kasłanie, czyszczenie nosa itp.),

- przed rozpoczęciem pracy każda osoba przygotowująca posiłki powinna umyć się, założyć czystą odzież roboczą (fartuch) oraz nakrycie głowy, tam gdzie to niezbędne, zabezpieczające przed wpadnięciem włosów i zanieczyszczeń,
- należy przestrzegać zasad higieny i czystości zwłaszcza rąk – mieć krótko obcięte paznokcie; ręce należy myć: przed rozpoczęciem pracy z żywnością, każdorazowo po wyjściu z toalety, po każdej czynności z surowcami lub półproduktami i każdej innej czynności „brudnej”, okresowo podczas pracy, gdy następuje zmiana rodzaju wykonywanej czynności,
- wszelkie skaleczenia i zranienia dłoni powinny być zabezpieczone wodoodpornym opatrunkiem,
- nie powinno się nosić biżuterii, zegarków, szpilek i spinek do włosów oraz innych drobnych przedmiotów, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu konsumenta w przypadku dostania się do żywności,
- w celu zapewnienia odpowiednich warunków utrzymania właściwej higieny osobistej w gospodarstwie agroturystycznym powinny znajdować się w odpowiednich miejscach i ilościach toalety wraz z odpowiednim wyposażeniem (umywalki, natryski).

Należy również zwracać uwagę na zabezpieczenie przed przypadkowym zanieczyszczeniem surowców, półproduktów i dań gotowych odłamkami szkła, metalu, drewna itp. Jest to tzw. polityka wobec szkła, metalu, drewna, która polega m.in. na zachowaniu szczególnej ostrożności w możliwych do wystąpienia sytuacjach zagrożenia zanieczyszczenia odłamkami szkła, drzazgami, opiłkami metalu.

Z Dobrą Praktyką Higieniczną bardzo ściśle wiąże się Dobra Praktyka Produkcyjna GMP (*Good Manufacturing Practice*). W odniesieniu do żywienia zbiorowego określamy ją jako Dobrą Praktykę Produkcyjną Żywienia Zbiorowego. Często spotyka się także określenie *Good Catering Practice* – Dobra Praktyka Cateringowa GCP. W fachowych dyskusjach ekspertów pojawia się również często określenie *Good Kitchen Practice* – Dobra Praktyka Kuchenna GKP [4].

Dobra Praktyka Produkcyjna Żywienia Zbiorowego obejmuje wszystkie podstawowe wymagania dotyczące prowadzenia procesów technologicznych oraz elementy wyposażenia, które są niezbędne do wyprodukowania posiłków o właściwej jakości zdrowotnej, całkowicie bezpiecznych dla zdrowia konsumenta. Wymaga to zwracania szczególnej uwagi na następujące czynności, które mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo zdrowotne:

- eliminowanie ewentualnych zanieczyszczeń krzyżowych podczas całego procesu technologicznego,
- selekcję surowców i ich prawidłowe przechowywanie,

- prowadzenie prawidłowej obróbki wstępnej surowców (mycie, obieranie, oczyszczanie, rozmrażanie),
- prawidłowe przeprowadzenie obróbki cieplnej: gotowanie, duszenie, smażenie, pieczenie,
- przestrzeganie właściwych parametrów procesu technologicznego (temperatura, czas),
- prawidłowe przechowywanie gotowych potraw (temperatura i czas),
- serwowanie posiłków.

Bardzo ważny jest także wygląd zewnętrzny budynków oraz ich otoczenie. Jest to bowiem pierwszy kontakt klienta z gospodarstwem, dlatego powinno się je utrzymywać w czystości i estetyce. Nawierzchnie placów manewrowych, parkingów dróg dojazdowych muszą być utwardzone lub zadarnione i zdrenowane (kanalizacja, odpowiednie nachylenie) [2].

Podział funkcyjny pomieszczeń powinien wynikać ze specyfiki i skali prowadzonej działalności. Należałoby zatem wydzielić strefy brudną i czystą w taki sposób, aby zabezpieczyć bezkolizyjność komunikacyjną w kuchni i pomieszczeniach pomocniczych. Układ ten obowiązuje również w przypadku ruchu surowców, wyrobów gotowych i odpadów. We wszystkich pomieszczeniach podłogi, ściany i sufity powinny być gładkie, bez ubytków, łatwe do utrzymania czystości, odporne na działanie wody i środków chemicznych, których używa się do mycia. Każdy rodzaj maszyn oraz urządzeń stosowany do magazynowania, transportu, produkcji powinien być tak zaprojektowany i zainstalowany, by można było skutecznie myć, czyścić i dezynfekować. Wszystkie te zabiegi mają za zadanie zabezpieczyć środowisko wewnątrz budynku przed zanieczyszczeniami.

Nieodzownym warunkiem do utrzymania standardu higienicznego jest higiena personelu. Bez ich wiedzy na ten temat i świadomości pracy z żywnością, wszelkie nawet najbardziej restrykcyjne reżimy nie będą skuteczne. Każda osoba pracująca w gospodarstwie powinna dbać o swoje miejsce pracy, powierzony sprzęt i urządzenia. Mówiąc o pracownikach, należy mieć na uwadze również tych, których zakres obowiązków i odpowiedzialności wydaje się być daleki od kontaktu z żywnością.

5. Podsumowanie

Jakość żywności jest rozumiana jako zespół cech i właściwości, które decydują o jej zdolności do zaspokojenia różnorodnych potrzeb konsumenta. Obejmuje ona m.in. wartość odżywczą, kaloryczną, dietetyczną, atrakcyjność smakową, bezpieczeństwo zdrowotne, jak i cechy użytkowe produktów, które często decydują o wyborze przez konsumenta.

Bezpieczeństwo żywności to ogół warunków i działań, które muszą być spełnione na wszystkich etapach produkcji, przetwórstwa, obróbki, obrotu i konsumpcji, aby żywność nie zaszkodziła zdrowiu. Bezpieczna żywność powinna charakteryzować się zarówno odpowiednią wartością odżywczą, jak i możliwie najmniejszą zawartością substancji, których obecność może stanowić ryzyko dla zdrowia.

Właściciele gospodarstw agroturystycznych powinni dołożyć starań, aby maksymalnie ograniczyć ryzyko zdrowotne związane z produkcją i podawaniem żywności. Zapewnienie właściwych parametrów bezpieczeństwa zdrowotnego oraz jakości podczas przygotowywania i podawania posiłków jest możliwe jedynie przy zachowaniu właściwego poziomu higieny produkcji i obróbki żywności, zapewnieniu odpowiedniego standardu higieniczny gospodarstwa oraz jego otoczenia, jak również wszystkich etapów procesu produkcyjnego oraz stosowaniu odpowiednich systemów jakości. Wymaga to określonych nakładów na przystosowanie swoich obiektów do wymogów systemu oraz wiedzy i postępowania umożliwiających wdrożenie zasad Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP), Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP) i systemu HACCP.

Wdrożenie zasad GHP, GMP i systemu HACCP stanowią pewne sformalizowane narzędzia stosowane w produkcji i obróbce żywności, które dają gwarancję uzyskania możliwie najwyższej jakości zdrowotnej oraz pełnego jej bezpieczeństwa, a tym samym spełnienia oczekiwanych potrzeb konsumenta. Podstawą tego jest jak najbardziej szczegółowe przeprowadzenie analizy zagrożeń oraz ocena ryzyka zdrowotnego. Warunkiem efektywności tego systemu jest jednak przede wszystkim zaangażowanie i odpowiednia postawa gospodarzy oraz osób przygotowujących posiłki, ich chęć zmiany starych przyzwyczajeń, otwartość na nowe doniesienia dotyczące zagrożeń, a także ciągłe doskonalenie (weryfikacja) systemu.

Literatura

- [1] Dzwolak W., Dzwolak I., *Zakładowe kodeksy GMP/GHP*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności”, nr 6/11/ 2003, s. 35.
- [2] Grodkowski O., Malinowski B., Wójcik A., *HACCP w handlu detalicznym*, Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2004, s. 29.
- [3] Kijowski J., Sikora T., *Zarządzanie jakością i bezpieczeństwem żywności*, WNT, Warszawa 2003, s. 26.
- [4] Kmita-Dziasek E. (red.), *Prawno-finansowe uwarunkowania prowadzenia usług turystycznych na polskiej wsi po akcesji do UE. Poradnik praktyczny*, wyd. II, CDR Brwinów, Kraków 2005, s. 38, 50-53.
- [5] Kołożyn-Krajewska D., Sikora T., *Wdrażać HACCP czy nie?*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności”, nr 1/ 2002, s. 30.
- [6] Leaper S., *HACCP: Praktyczny Przewodnik*, Grupa Robocza ds. HACCP, Campden& Chorleywood Food Research Association, „Instrukcja Technologiczna”, nr 48, 1992.

- [7] Ledwoń M., *Zarządzanie jakością zapewnienia żywności bezpiecznej dla zdrowia konsumenta. System HACCP*, „Polski Rejestr Statków. Biuletyn informacyjny”, nr 1/245, Gdańsk 2004.
- [8] Pasternak K., Wojtowicz K., *System HACCP elementem bezpieczeństwa*, „Problemy Jakości”, nr 09/2003, s. 40.
- [9] Staszewska E., Janik M., *Na starcie do systemu HACCP*, „Przegląd Piekarski i Cukierniczy”, nr 04/2004, s. 10.
- [10] Turlejska H., Pelzner U., *Wdrażanie systemu HACCP w małych i średnich przedsiębiorstwach sektora żywnościowego*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2003, s.8-9,30.
- [11] Turlejska H., *Zasady GHP/GMP oraz system HACCP jako narzędzia zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2003, s. 58-59,69-71.
- [12] www.prs.gda.pl
- [13] Ziajka S., Dzwolak W., *Zapewnienie jakości zdrowotnej produktów spożywczych w systemie HACCP*, Olsztyn 1997, s. 25-27.

HACCP IN AGROTOURISM

Part II. Good Hygienic Practice and Good Manufacturing Practice and HACCP. System in evaluation of food quality and safety

Summary

According to law in force entrepreneur who produce or introduce food bear the absolute responsibility for its quality and safety (expression 'entrepreneur' means also collective nutrition companies and agrotourist farms). The entrepreneur is also responsible for possible harms and suffering health damage resulting from inappropriate food quality or safety. The entrepreneurs conducting agrotourist farms with collective nutrition decides on their own, which elements of food preparation and distribution processes are connected with possible hazards and can be effectively eliminated.

The key issue for ensuring the food quality and safety at the production phase seems to be controlling and supervising the agrotourist farm, employed staff, processes and products. The appropriate quality level and health safety of produced or introduced commodities should be guaranteed by launched technical, hygienic and organisational standards. Fulfilling standards mentioned above underlies the well-operating company in the food sector.

To ensure effective HACCP implementation company must fulfil so called preliminary conditions, i.e. Good Manufacturing Practice and Good Hygienic Practice.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

Katarzyna MICHALIK

Politechnika Rzeszowska

POSTĘPOWANIE DOWODOWE W PROCEDURZE ADMINISTRACYJNEJ (ZAGADNIENIA PODSTAWOWE)

W artykule poruszono problematykę postępowania dowodowego w prawie administracyjnym. Określono istotę ogólnego postępowania administracyjnego, pojęcie i przebieg postępowania dowodowego, a także pojęcie i system środków dowodowych.

1. Istota postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego

Postępowanie administracyjne jest dziedziną prawa, regulującą tryb działania organów administracji publicznej w sprawach praw i obowiązków niepodporządkowanych im służbowo, konkretnych podmiotów. Rozstrzyganie przez organ administracji publicznej o prawach i obowiązkach innych podmiotów odbywa się w formie aktu administracyjnego.¹

Postępowanie przed organami administracji publicznej należących do właściwości tych organów w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze aktu administracyjnego normuje Kodeks postępowania administracyjnego.² Postępowanie to określa się mianem postępowania ogólnego bądź jurysdykcyjnego, jest ono powszechne i prawotwórcze. Powszechność jego wynika z faktu

¹ M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorska, *Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1999, s. 1.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1990 r., Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami. Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509) zwana dalej k.p.a. Zgodnie z art. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego normuje postępowanie: 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych, 2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do spraw określonych w pkt 1, 3) w sprawach rozstrzygania sporów między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2, a także między tymi organami i sądami, 4) w sprawach wydawania zaświadczeń. Z kolei przepis art. 2 stanowi, że kodeks normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

roziągania się na wszystkie prawa indywidualne, które mieszczą się w obszarze działania organów administracji publicznej i mogą być rozstrzygane aktem administracyjnym. Prawotwórczość zaś wynika z faktu powstania, zmiany lub zniesienia stosunków prawnych (określonych praw i obowiązków) bądź ich aktywizacji. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z kształtowaniem norm prawnych, w drugim z ich prawnym potwierdzeniem³.

Zakres obowiązywania ogólnego postępowania administracyjnego wyznaczają: przedmiot, organy prowadzące postępowanie, decyzja administracyjna.

Przedmiotem ogólnego postępowania są indywidualne sprawy rozstrzygane decyzją administracyjną.

Organem prowadzącym postępowanie jest podmiot upoważniony do rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze aktu administracyjnego. Przede wszystkim są to organy administracji publicznej, a więc naczelne, centralne i terenowe organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego. Do prowadzenia postępowania mogą ubiegać się także inne organy i jednostki organizacyjne. Kodeks postępowania administracyjnego określa je nazwą „inne podmioty”. Do nich zalicza się różne organy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, np. kierownicy służb inspekcji, organy szkół publicznych, agencje, organizacje społeczne itp.

Aby organy lub inne podmioty mogły prowadzić postępowanie administracyjne, powinny posiadać kompetencje do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej⁴.

Decyzja administracyjna to rodzaj aktu administracyjnego, która jest definiowana jako „oparta na przepisach prawa materialnego władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej określające sytuację prawną konkretnie w akcie skazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie lub jako akt stosowania materialnego prawa”⁵.

Decyzja administracyjna jest zatem kwalifikowanym aktem administracyjnym, który rozstrzyga sprawę co do istoty w całości lub w części, albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Tryb jej wydania, kryteria prawidłowości i wadliwości oraz skutki prawne wadliwości są szczegółowo unormowane przepisami prawa⁶.

³ E. Bojanowski, Z. Cieślak, Z. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005, s. 17.

⁴ Szerzej tamże, s. 19.

⁵ Tamże, s. 9.

⁶ Do niezbędnych elementów decyzji administracyjnej, określonej w Kodeksie postępowania administracyjnego, należą: 1) oznaczenie organu administracji, który wydaje decyzję, 2) data wydania decyzji, 3) oznaczenia stron, do których decyzja jest kierowana, 4) powołanie podstawy prawnej decyzji, 5) osnowa, czyli rozstrzygnięcie istoty sprawy, 6) pouczenie, czy i w jakim trybie przysługuje odwołanie od decyzji, 7) podpis pracownika, który w imieniu organu administracji wydał decyzję z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego. Jeżeli decyzja nie uwzględniła w całości żądania strony, rozstrzyga sporne interesy stron, wkłada na

Celem ogólnego postępowania administracyjnego jest ustalenie konkretnej sytuacji prawnej indywidualnego adresata przez wydanie decyzji⁷.

W ogólnym postępowaniu administracyjnym, rozumianym jako ciąg czynności proceduralnych, można wyodrębnić fazę wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz fazę zakończenia postępowania.

Postępowanie wyjaśniające obejmuje wszystkie czynności, które podejmuje organ je prowadzący po otrzymaniu żądania wszczęcia postępowania lub po zawiadomieniu. W tej fazie postępowania jurysdykcyjnego organ zbiera dowody, a na bazie ich oceny dokonuje ostatecznych ustaleń w danej sprawie⁸.

Postępowanie dowodowe może być prowadzone na rozprawie bądź poza rozprawą w tzw. trybie gabinetowym.

2. Postępowanie wyjaśniające i jego formy w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego

2.1. Rozprawa administracyjna

Rozprawa administracyjna umożliwia realizację zasad kontrydiktoryjności, koncentracji dowodów, bezpośredniości, szybkości, prostoty, oszczędności, jedności i celowości wszystkich czynności składających się na proces administracyjny. Umożliwia również zebranie w jednym miejscu i czasie wszystkich uczestników postępowania w danej sprawie, którzy ustnie i bezpośrednio dokonują poszczególnych czynności procesowych⁹.

Rozprawa zabezpiecza także postulat nakazu ciągłości wszystkich czynności procesowych przeprowadzonych w jej toku (zeznań świadków, opinii biegłych, wyjaśnień stron, odczytanie treści dokumentów), sprzyja zasadzie bezpośredniości i stanowi gwarancję realizacji zasady materialnej. Strony postępowania o rozbieżnych interesach mają sposobność bezpośredniej wymiany poglądów i ewentualnego uzgodnienia stanowisk, co może prowadzić także do polubownego załatwienia spraw spornych.

stronę lub stwierdza nałożony na nią obowiązek, to powinna zawierać faktyczne i prawne uzasadnienie. Decyzja wydana na skutek odwołania powinna zawsze zawierać uzasadnienia.

⁷ Do ogólnego postępowania administracyjnego jest zbliżone postępowanie w sprawach o wydawanie zaświadczeń, gdyż toczy się ono przed organami administracji publicznej. Jednakże kończy się nie wydaniem decyzji, a urzędowym potwierdzeniem określonych faktów lub stanu prawnego w wydanym oświadczeniu.

⁸ Szerzej E. Bojanowski, Z. Cieślak, Z. Lang, op. cit., s. 13, 46. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorska, op. cit, s. 103. J. Zimmerman, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 106.

⁹ Szerzej E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 1970, s. 76. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 154.

W myśl postanowienia art. 89 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej przeprowadzi w toku postępowania rozprawę, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania¹⁰, osiągnięcie celu wychowawczego¹¹ lub gdy wymaga tego przepis prawa¹². Natomiast § 2 art. 89 stanowi, że organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to konieczne do wyjaśnienia sprawy z udziałem świadków, biegłych albo podczas oględzin. Ze sformułowań treści przepisu „organ prowadzi”, „organ powinien” wynika, że są to przepisy nakazujące przeprowadzenie postępowania w formie rozprawy.

Zgodnie z powołanym przepisem art. 89 Kodeksu postępowania administracyjnego rozprawę należy przeprowadzić, gdy:

- przyspieszy lub uprości postępowanie,
- zapewni osiągnięcie celu wychowawczego,
- wymaga tego przepis prawa,
- zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron i jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy z udziałem świadków, biegłych w wyniku oględzin.

Ocena określająca występowanie wymienionych przesłanek należy do organu administracji. Nieprzeprowadzenie rozprawy, pomimo że wymaga tego przepis prawa, stanowi rażące naruszenie prawa. W pozostałych przypadkach, jeżeli organ z powodu błędnej oceny sytuacji przewidzianej w art. 89 Kodeksu postępowania administracyjnego zaniecha przeprowadzenia rozprawy, stanowi to jedynie naruszenie przepisów prawa procesowego¹³.

Kodeks postępowania administracyjnego nie normuje szczegółowo czynności związanych z przeprowadzeniem rozprawy¹⁴.

Jedyną uregulowaną kwestią jest odroczenie rozprawy, uprawnienia stron oraz ogólne uprawnienia osoby kierującej rozprawą. Szersza analiza przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego pozwala na wyodrębnienie części wstępnej i części właściwej (głównej) rozprawy.

¹⁰ Jest to przesłanka rozprawy oparta na nieostrym kryterium. Organ administracji winien zatem ocenić, czy w danej sprawie zastosowanie tej formy postępowania administracyjnego będzie miało znaczenie dla przyspieszenia lub uproszczenia postępowania.

¹¹ Wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia rozprawy w tym przypadku budzi wątpliwości. W literaturze słusznie podkreśla się, że postępowanie administracyjne nie jest oparte na zasadzie jawności z tego zakresu, jak to przyjęto w postępowaniu sądowym, i dlatego trudno uznać, że postępowanie administracyjne pełni funkcje prewencji ogólnej wobec społeczeństwa. Szerzej B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 414.

¹² Na przykład obowiązek przeprowadzenia rozprawy ustanawia art. 118 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 43, poz. 153 z późniejszymi zmianami, art. 44 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., Nr 15 poz. 139 z późniejszymi zmianami).

¹³ A. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 411.

¹⁴ O czynnościach poprzedzających rozprawę M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorska, op. cit., s. 99 i n.

Część wstępna rozprawy obejmuje otwarcie, ustalenie, czy wstawiły się osoby wezwane oraz stwierdzenie, czy nie ma podstaw do odroczenia rozprawy¹⁵.

Część właściwa (główna) rozprawy obejmuje przeprowadzenie dowodów. W tym aspekcie jest możliwe przeprowadzenie rozprawy na wzór postępowania sądowego oraz w trybie konferencyjnym – w jednej sali gromadzi się wszystkich uczestników postępowania¹⁶.

Ustny charakter rozprawy wymaga, aby kierujący rozprawą na jej wstępie przedstawił wszystkie wyjaśnienia i dokumenty, które strony złożyły przed rozprawą, a także oświadczenia przez podmioty faktycznie zainteresowane przedmiotem sprawy. Świadków (biegłych) należy przesłuchiwać pojedynczo i bez obecności tych świadków, którzy jeszcze nie składali zeznań. W razie wystąpienia sprzeczności w zeznaniach biegłych należy przeprowadzić ich konfrontację.

Kierujący rozprawą sprawują tzw. policję sesyjną, tzn. posiada uprawnienia zarówno do utrzymania porządku czynności procesowych, jak i też do zapewnienia prawidłowego pod każdym względem przebiegu rozprawy¹⁷.

Z toku rozprawy jest sporządzany protokół, który winien być odczytany osobom biorącym udział w rozprawie, a następnie podpisany¹⁸.

2.2. Postępowanie gabinetowe

Jeżeli nie występują przesłanki wymienione w art. 89 Kodeksu postępowania administracyjnego, ani też przepisy odrębne, do których kodeks ten odsyła nie stanowiące obowiązku przeprowadzenia rozprawy, to czynności wyjaśniające mogą być przeprowadzone w formie tzw. postępowania gabinetowego. W tej formie postępowania, w odróżnieniu od rozprawy, nie występuje koncentracja materiału dowodowego w jednym miejscu i w jednym czasie.

Postępowanie gabinetowe stosuje się przeważnie w sytuacji, gdy w sprawie występuje tylko jedna lub kilka stron, ale ich interesy nie są sprzeczne. Stosuje się je także wtedy, gdy do udowodnienia stanu faktycznego w danej sprawie wystarczającym środkiem dowodowym są dokumenty.

Postępowanie gabinetowe w swej istocie opiera się na zasadzie pisemności. W tej formie postępowania mogą być podejmowane te same czynności dowodowe, co na rozprawie¹⁹.

¹⁵ Por. art. 94 i 10 Kodeksu postępowania administracyjnego.

¹⁶ M. Jaśkowska, M. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Zakamycze 2005, s. 560.

¹⁷ Por. art. 95 Kodeksu postępowania administracyjnego.

¹⁸ M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit., s. 560.

¹⁹ M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorska, op. cit., s. 99 i n.

3. Postępowanie dowodowe

Postępowanie dowodowe jest uregulowane w rozdziale 4 działu II Kodeksu postępowania administracyjnego. Z przyjętej w art. 7 naczelnej zasady postępowania – zasady prawdy obiektywnej – wynika dla organu administracyjnego obowiązek wyczerpującego zebrania całego materiału dowodowego²⁰.

Na organie orzekającym ciąży obowiązek określenia z urzędu, jakie dowody są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego. Organ orzekający ocenia, jakie fakty mają istotne znaczenie dla sprawy, czy wymagają one udowodnienia i jakie dowody udowodnienia tych faktów są potrzebne. Organ określa także zarys postępowania dowodowego w formie postanowienia, które w każdym stadium można zmienić, uzupełnić lub uchylić²¹.

Organ administracyjny przeprowadza również dowody wskazane przez stronę²². Mogą one być również przeprowadzone w wyniku pomocy prawnej, której udziela inny organ administracyjny.

Procedura dowodowa w postępowaniu administracyjnym jest oparta na zasadzie jawności wobec wszystkich stron postępowania²³.

Z przeprowadzonego dowodu organ prowadzący postępowanie sporządza protokół²⁴. Niesporządzenie protokołu z przeprowadzonych dowodów pozbawia je wartości dowodowej²⁵.

W myśl art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego organ po zebraniu materiału dowodowego ma obowiązek go rozpatrzyć. Przez rozpatrzenie całego materiału dowodowego należy rozumieć uwzględnienie wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu oraz okoliczności towarzyszących przeprowadzeniu poszczególnych dowodów, które mają znaczenie dla ich mocy i wiarygodności²⁶.

Obowiązek rozpatrzenia całego materiału dowodowego jest ściśle związany z przyjętą w Kodeksie postępowania administracyjnego zasadą swobodnej oceny dowodów. Wprowadza ją art. 80 tego kodeksu, w ramach którego organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

W nauce podkreśla się, że swobodna ocena dowodów, aby nie przekształciła się w samowolę, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz zachowaniem następujących reguł:

²⁰ Art. 77 Kodeksu postępowania administracyjnego.

²¹ Art. 77 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Szerzej Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 227 i n.

²² Art. 78 Kodeksu postępowania administracyjnego.

²³ Art. 79 Kodeksu postępowania administracyjnego.

²⁴ Art. 67 § 1 i 2 pkt 2 i art. 77 Kodeksu postępowania administracyjnego.

²⁵ Por. także art. 72 Kodeksu postępowania administracyjnego.

²⁶ Art. 81 Kodeksu postępowania administracyjnego.

- należy opierać się na materiale dowodowym zebrany przez organ z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa (np. pomoc prawna),
- ocena powinna mieć za podstawę całokształt materiału dowodowego,
- organ powinien dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących dokumentów urzędowych, które na podstawie art. 67 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego mają szczególną moc dowodową,
- rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznej powinno być zgodne z prawidłowościami logiki.²⁷

4. Pojęcie i klasyfikacja środków dowodowych

Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje pojęcia środka dowodowego, jedynie według art. 75 § 1 jako dowód należy dopuszczać wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Również ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w art. 180 § 1 wskazuje, że jako dowód należy dopuszczać wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem²⁸. W szczególności dowodem mogą być tu księgi podatkowe oraz inne dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin.

Dowodem w postępowaniu podatkowym są również deklaracje, które zgodnie z przepisami prawa podatkowego zostały złożone przez stronę, informacje podatkowe złożone ze źródeł określonych w art. 82 § 1, § 2, 81 § 1 Ordynacji podatkowej oraz inne dokumenty zgromadzone w toku czynności sprawdzających lub kontroli podatkowej.

Przyjmując takie rozwiązanie prawne jako punkt wyjścia do rozważań, można przyjąć, że przez pojęcie środka dowodowego w postępowaniu administracyjnym należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji, które umożliwiają dowodzenie.

Środki dowodowe klasyfikuje się na podstawie różnych kryteriów. Najczęściej za podstawę klasyfikacji przyjmuje się następujące kryteria:

- kryterium sposobu zetknięcia się organu orzekającego z faktem będącym przedmiotem dowodu; na podstawie tego kryterium środki dowodowe dzieli się na bezpośrednie i pośrednie,

²⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 20 i n.

²⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 z późniejszymi zmianami.

- kryterium rodzaju źródła informacji; należą tu środki dowodowe rzeczowe i osobowe,
- kryterium dopuszczalności przeprowadzenia danego dowodu; na jego podstawie wyróżnia się środki dowodowe podstawowe i posiłkowe,
- kryterium regulacji prawnej środków dowodowych; na tej podstawie środki dowodowe można podzielić na uregulowane i nieuregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego.²⁹

Katalog środków dowodowych wymienionych w art. 75 § 1 nie jest zamknięty, na co wskazuje użycie w nim zwrotu „w szczególności”. W postępowaniu administracyjnym są zatem dopuszczalne środki dowodowe nie nazwane wprost, jeżeli mogą przyczynić się one do ustalenia prawdy obiektywnej, a nie są sprzeczne z prawem, np. plany, mapy, filmy.

Dowody w postępowaniu administracyjnym to dowody z dokumentów, zeznań świadków, opinii biegłych, oględzin, przesłuchania strony, oświadczenia strony itp.

5. Zasady postępowania dowodowego

W postępowaniu administracyjnym, jak i w innych postępowaniach, sformułowano wiele zasad i poglądów zapewniających z jednej strony dotarcie do prawdy materialnej, z drugiej zaś zabezpieczenie przed przewlekaniem sprawy, a wszystko z poszanowaniem podstawowych zasad ogólnych.

Zasady te zostały określone w rozdziale 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Stanowią one normy prawa administracyjnego i obowiązują na równi z pozostałymi przepisami kodeksu. Z uwagi na to, że odnoszą się do postępowania administracyjnego są określane jako zasady proceduralne, obowiązujące we wszystkich fazach postępowania i we wszystkich jego instancjach. Ich naruszenie wraz z naruszeniem konkretnego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego skutkuje wadliwością decyzji administracyjnej. Kodeks nie wyodrębnia wszystkich zasad ogólnych w osobnych artykułach oraz nie nadaje im nazw.

Zasada prawdy obiektywnej. Zgodnie z tą zasadą (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego) organy administracji podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz wyjaśnienia sprawy. Jest ona naczelną zasadą postępowania i ma wpływ na jego całe ukształtowanie, a zwłaszcza na rozłożenie ciężaru dowodowego w postępowaniu administracyjnym. Wynika z niej obowiązek organu administracji publicznej wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną

²⁹ W sprawie środków dowodowych, R. Kmiciek (red.), *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 146 i n.

sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu³⁰.

Realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności. Nakłada ona na organy następujące obowiązki:

- określenie z urzędu, jakie dowody są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz ocena faktów mających istotne znaczenie dla sprawy, czy wymagają one udowodnienia, jakie dowody są potrzebne. Dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego w rozumieniu art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego obejmuje również ustalenie przez organ administracji rzeczywistego żądania strony zwłaszcza w sytuacji, gdy strona w trybie skargi określonej w art. 235 kwestionuje prawidłowość decyzji,
- przeprowadzenie z urzędu dowodów z art. 7 i 77 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności. Nie oznacza to, że strona jest zwolniona od współdziałania w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza iż nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony. Jednakże na gruncie kodeksu nie do przyjęcia jest takie rozumowanie koncepcji prowadzenia postępowania dowodowego, podczas którego organ administracji przyjmuje całkowicie bierną postawę, ograniczając się jedynie do oceny, czy strona udowodniła fakty stanowiące podstawę jej żądania³¹.

Zasada bezpośredniości. Zasada prawdy materialnej wytycza cel postępowania dowodowego, a postulat bezpośredniości – jego metody. Odnosi się ona do sposobu prowadzenia dowodów, dotyczy zatem formy w jakiej podejmowane są czynności w postępowaniu dowodowym. Zasada bezpośredniości skupia się wokół dwóch głównych problemów – rodzaju środków dowodowych i składu organu orzekającego. W postępowaniu dowodowym pierwszeństwo należy się dowodom bezpośrednim (oryginalnym, pierwotnym). Należy je przedkładać bezpośrednio przed organem rozpoznającym sprawę, który ma je ocenić oraz na ich podstawie wydać rozstrzygnięcie. Pewnym odstępstwem od zasady bezpośredniości jest tzw. pomoc prawna określona w art. 52 i 87 Kodeksu postępowania administracyjnego. Istota pomocy prawnej w postępowaniu administracyjnym polega na tym, że przed organem wydającym decyzję w sprawie dopuszcza się dowody przeprowadzone przez inny organ.

Organ administracji publicznej ustalając stan faktyczny sprawy jest związany zasadą praworządności, a zatem nie może podejmować takich czynności, które przyczyniłyby się do ustalenia stanu faktycznego, ale byłyby niezgodne z prawem.

³⁰ M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit., s. 150 i n.

³¹ B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 371.

Odnosnie drugiego zagadnienia należy zaznaczyć, że decyzja powinna być wydana przez organ administracji, przed którym dokonano pewnych czynności pomocniczych w danym postępowaniu. Dowody powinny być przeprowadzone przed tym organem administracji, który ma je ocenić i wydać na ich podstawie rozstrzygnięcie.³²

Pewnym odstępstwem od zasady bezpośredniości jest tzw. pomoc prawna określona w art. 52 i 87 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jej istotę stanowi dopuszczenie dowodów przeprowadzonych przez inny organ przed organem, który wydał decyzję w sprawie. Podkreślenia wymaga fakt, że organ wezwany do świadczenia pomocy prawnej jest związany z zakresem postępowania dowodowego, wyznaczonego przez organ właściwy w sprawie³³. Jednak organ wezwany może na żądanie stron lub z urzędu przesłuchać nowych świadków i biegłych, może także samodzielnie rozszerzyć zakres postępowania wyjaśniającego³⁴.

Z punktu widzenia zasady bezpośredniości także zmiany personalne na stanowisku pracownika załatwiającego daną sprawę lub jej przekazanie między pracownikami urzędu (jeżeli nie wynika to z konieczności wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu) są zjawiskami niepożądanymi. Odstępstwem od zasady bezpośredniości w Kodeksie postępowania administracyjnego jest również model postępowania przed organami odwoławczymi, które toczy się na podstawie materiałów zawartych w aktach sprawy. Przed II instancją istnieje jednak możliwość uzupełnienia materiałów dowodowych przeprowadzonych w I instancji.

Zasada swobodnej oceny dowodów. Zobowiązuje ona organ orzekający do oceny wszelkich faktów i środków dowodowych w sposób wszechstronny i nieskrepowany żadnymi regulacjami, poleceniami szczegółowymi albo z góry przyjętymi założeniami. Swobodna ocena dowodów w żadnym razie nie oznacza oceny zupełnie dowolnej, arbitralnej i niczym nieskrepowanej. Przepisy art. 77 i 80 w związku z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego pozwalają stwierdzić, że organ administracji publicznej ma obowiązek rozstrzygać w sposób wyczerpujący cały materiał dowodowy w sprawie oraz oceniać, na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona³⁵.

Z powołanych przepisów dla organu orzekającego wynika obowiązek zebrania całego materiału dowodowego³⁶ i dokonania oceny na podstawie całokształtu materiału dowodowego³⁷.

³² M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 2001, s. 121.

³³ Art. 77 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

³⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 302.

³⁵ M. Wierzbowski (red.), op. cit., s. 115.

³⁶ Art. 77 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zasada czynnego udziału stron. Zasada ta została wyrażona w art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ma ona bardzo istotny wpływ na umacnianie pozycji strony w postępowaniu, zapewniając jednocześnie możliwość czuwania nad swoimi prawami i interesami. Na organach administracji spoczywa obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwia im wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań.

Zasada jawności. Jest ona konsekwencją zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Postulat jawności może być traktowany szeroko jako tzw. jawność zewnętrzna, albo wąsko – jako tzw. jawność wewnętrzna. Ta pierwsza oznacza jawność postępowania wobec wszystkich podmiotów zainteresowanych prawnie lub faktycznie w konkretnym postępowaniu. Ogólne postępowanie administracyjne nie może być jednak dostępne dla publiczności, stąd też o jawności zewnętrznej *de lege lata* nie może być mowy³⁷. Jawność wewnętrzna w postępowaniu administracyjnym jest uregulowana w art. 73-74 i 79 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zasada szybkości i prostoty postępowania. Artykuł 12 Kodeksu postępowania administracyjnego nakazuje organom administracji działać sprawnie, wnikliwie i szybko, posługując się najprostszymi środkami prowadzącymi do zakończenia postępowania. Sprawy nie wymagające zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień powinny być załatwiane niezwłocznie. Sprawne, szybkie postępowanie prowadzi na ogół do zgodnego z prawem załatwienia sprawy.

Zasada udzielania informacji stronom. Zasada ta jest wyrażona w art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem organy administracji państwowej są zobowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw oraz obowiązków. Organy czuwają nad tym, aby strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Powołany przepis art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego formułując obowiązek organu administracyjnego, wskazuje jednocześnie podmiot, który ma prawo oczekiwać spełnienia tego obowiązku³⁸. Organ administracji publicznej jest więc zobowiązany do udzielenia pełnej informacji (o okolicznościach faktycznych i prawnych) wyłącznie stronom postępowania, natomiast w stosunku do uczestników postępowania ma jedynie obowiązek udzielania informacji o okolicznościach prawnych⁴⁰. Z omawianej zasady wyni-

³⁷ Art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego.

³⁸ M. Wierzbowski (red.), op. cit., s. 92.

³⁹ T. Górzańska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 219.

⁴⁰ Szerzej M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit., s. 159 i n.

ka bezpośredni zakaz wykorzystywania przez organy administracji nieznamośności prawa przez obywateli lub przerzucanie skutków nieznamośności prawa na obywateli⁴¹. Obowiązek udzielania informacji dotyczy zarówno przepisów prawa materialnego, jak i procesowego.

Naruszenie tych obowiązków przez organ administracji, tak jak i naruszenie wielu innych zasad ogólnych, może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, a w konsekwencji podstawą do uchylecia decyzji administracyjnej nawet, gdy jest ona zgodna z przepisami prawa materialnego.

Zasada przekonywania. Zasada ta została wyrażona w art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego. Organy prowadzące postępowanie mają obowiązek wyjaśniania i uzasadniania stronom przesłanek i motywów, jakimi kierują się podczas załatwiania spraw i podejmowania decyzji. Obowiązki organów wynikające z tej zasady nie ograniczają się jedynie do przekonującego uzasadnienia treści decyzji pod względem prawnym i faktycznym, ale także na ustosunkowaniu się do twierdzeń, które strona uważa za istotne dla sposobu zakończenia sprawy.

Zasada ugodowego załatwiania spraw. Zgodnie z art. 13 Kodeksu postępowania administracyjnego sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach mogą być załatwione za pomocą ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna). Z zasady tej wynika obowiązek organu administracji do podejmowania czynności nakłaniających strony do zawarcia ugody. Uczestnictwo organów administracji w ugodzie polega na kontroli prawidłowości porozumienia się stron i jej zatwierdzenia.

Zasada trwałości decyzji. Określona w art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego ma istotne znaczenie w zapewnieniu trwałości stosunków prawnych. Decyzje, od których nie służy odwołanie są ostateczne i mogą być weryfikowane tylko w przypadkach określonych w kodeksie.

Zasada sądowej legalności decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 16 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych ma bardzo istotne znaczenie w zapewnieniu praworządności działania organów administracji.

* * *

W literaturze jest głoszony pogląd, że łacińska sentencja prawnicza *da mihi factum, dabo tibi ius* w swobodnym tłumaczeniu oznacza, że koniecznym warunkiem prawnej oceny faktów i sądowego rozstrzygnięcia jest wskazanie (przy-

⁴¹ Z. Janowicz, op. cit., s. 84 i n.

toczenie) tychże faktów i ich udowodnienie⁴². Jest to najbardziej zwięzły sposób ustalenia zależności między stwierdzeniem faktu za pomocą dowodu, a stosowaniem prawa i orzekaniem o skutkach prawnych faktu będącego albo przedmiotem sporu stron występujących w konflikcie procesowym, albo ustalonym z urzędu.

Postępowanie przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego nawiązuje do koncepcji otwartego (nieograniczonego) kręgu środków dowodowych, w myśl której dowodem może być wszystko, co nie jest prawem zabronione. Oznacza to, że środki dowodowe wymienione w art. 75 § 1 tego kodeksu nie stanowią zamkniętego katalogu, lecz są wymienione jedynie przykładowo. Kodeks jednocześnie nie przesądza w sposób wiążący mocy dowodowej poszczególnych dowodów, ani też nie wprowadza takich dowodów wyłącznych, których zakwestionowanie „przeciwdowodzenie” jest niemożliwe.

Postępowanie dowodowe ma na celu zebranie materiału dowodowego, kompletnego, wyczerpującego i stwarzającego możliwość jednoznacznego rozstrzygnięcia sprawy. Podczas oceny materiału dowodowego organ orzekający kieruje się zasadami określonymi w prawie administracyjnym, a ich naruszenie stanowi przekroczenie granic uprawnień nadanych organowi, jednocześnie stanowi podstawę do wznowienia postępowania dowodowego.

EVIDENTIAL PROCEEDINGS IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

S u m m a r y

The article concentrates on the problem of evidential proceedings in the administrative law. It determines the core of the general administrative procedure, defines the notion and the course of the evidential proceedings, as well as the notion of the proof system.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

⁴² M. Kmiecik, op. cit., s. 19.

Marta POMYKAŁA
Politechnika Rzeszowska
Małgorzata POPEK
Politechnika Rzeszowska

OBYWATELSTWO UNII EUROPEJSKIEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA

W artykule omówiono instytucję obywatelstwa Unii Europejskiej oraz uprawnienia, jakie z tytułu jego posiadania wynikają dla jednostki. Przedstawiono regulacje traktatowe dotyczące obywatelstwa unijnego. Zaprezentowano także stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczące instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej, wypracowane w orzeczeniach związanych z zagadnieniem.

1. Wprowadzenie

Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej została ustanowiona Traktatem z Maastricht, w którym art. 2. określa cele Unii, a wśród nich m.in.: wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich **poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii**. „Obywatelstwo, w zamierzeniu wspólnotowego prawodawcy, ma łączyć w sobie prawa polityczne, ekonomiczne i społeczne wszystkich obywateli państw członkowskich. Samo posiadanie obywatelstwa oznacza, że osoba nim obdarzona w pełni jest uznawana za członka wspólnoty przez legalną władzę, co w praktyce oznacza często także walkę o samą możliwość członkostwa oraz uczestnictwa we wspólnocie”.¹

Ustanowienie obywatelstwa Unii Europejskiej w powszechnym przekonaniu może stanowić istotny krok w kierunku pogłębienia procesu integracji oraz po części kształtuje poczucie więzi duchowej i solidarności z kulturą i cywilizacją Europy. Utworzenie instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej jest także środkiem, dzięki któremu projekt „wspólnej Europy” może uzyskać niezbędną dla jego kontynuacji legitymizację społeczną. Z samego faktu posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej wynikają obok możliwych obowiązków także liczne uprawnienia przynależne obywatelom Unii, które to pozwalają indywidual-

¹ S. Konopacki, *Obywatelstwo europejskie a rozszerzenie Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 4/1999, s. 73.

nemu człowiekowi w większym stopniu odnaleźć się w systemie wspólnotowym.

Zgodnie z art. 17 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) ustanawia się obywatelstwo Unii, a „obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak”. Obywatelstwo unijne przynależy więc osobom fizycznym, które posiadają obywatelstwo któregoś z państw członkowskich Unii Europejskiej. Ma ono akcesoryjny charakter, gdyż uzupełnia, a nie zastępuje obywatelstwo państwa członkowskiego. Jest ono oparte na zasadzie obywatelstwa państwa narodowego oraz na sposobie określającym to obywatelstwo i jest przyznawane w każdym z poszczególnych państw, będących członkami Unii Europejskiej². Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na fakt, że przepisy regulujące obywatelstwo Unii Europejskiej stanowią wyłom od zasady, że zakres praw i obowiązków wywodzonych z prawa wspólnotowego może być określony wyłącznie przez prawo wspólnotowe, a nie przez wewnętrzne regulacje poszczególnych państw członkowskich. Natomiast fakt, że obywatelstwo unijne jest stosunkiem prawnym pochodnym (nie istnieje bowiem bez obywatelstwa państwa członkowskiego) oraz że poszczególne państwa członkowskie w sposób suwerenny określają warunki nabycia i utraty obywatelstwa narodowego w konsekwencji oznaczają, że to nie instytucje wspólnotowe określają obywatelstwo unijne, ale właśnie państwa członkowskie³.

Niestety w tym aspekcie polityka państw członkowskich jest zazwyczaj mało liberalna i nacechowana pewną rezerwą w stosunku do instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej, co w konsekwencji może prowadzić do co najmniej próby pośredniego ograniczania możliwości korzystania z uprawnień wywodzących się z prawa wspólnotowego. Bardzo istotne w tej sytuacji są działania instytucji unijnych, a zwłaszcza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), które zmierzają do nadania obywatelstwu Unii Europejskiej bardziej znaczącego wymiaru prawnego, jak i faktycznego⁴.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera sprawa *Mario Vincente Micheletti i inni v. Delegacion del Gobierno en Cantabria*⁵, w której to ETS wypowiedział się na temat relacji między obywatelstwem europejskim a niezależnie ustanawianymi przepisami wewnętrznymi państw członkowskich. Pan Mario Vincente Micheletti posiadający podwójne obywatelstwo (argentyńskie i włoskie), jako obywatel jednego z państw członkowskich legitymujący się ważnym włoskim paszportem, wystąpił do władz Hiszpanii w celu podjęcia

² Tamże, s. 75.

³ A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze 2004, s. 91 i n.

⁴ R. Wiaruszewski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw człowieka*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, XLVI zjazd katedr i zakładów Prawa konstytucyjnego, Wierzba, 3-5 czerwca 2004 r., Zakamycze 2005, s. 239 i n.

⁵ Sprawa C-369/90, Zbiór Orzeczeń z 1992 r., s. I-4239.

działalności zawodowej o wydanie mu tymczasowej karty pobytu. Władze hiszpańskie powołując się na wewnętrzne regulacje swego państwa – zgodnie z którymi Pana Micheletti uznano za obywatela Argentyny, ponieważ przed przyjazdem (co było decydujące zgodnie z przepisami wewnętrznymi Hiszpanii) miał tam miejsce stałego zamieszkania – odmówiły mu wydania karty pobytu.

ETS rozpatrując powyższą sprawę jednoznacznie orzekł, że w świetle przepisów prawa wspólnotowego, regulujących zagadnienie, państwa członkowskiego, powołując się na swoje przepisy wewnętrzne, nie mogą odmawiać obywatelowi innego państwa członkowskiego (który jednocześnie posiada obywatelstwo państwa trzeciego) skorzystania z uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego. Zdaniem Trybunału nakładanie przez państwa członkowskie na obywateli innych państw członkowskich dodatkowych warunków uznawania ich unijnego obywatelstwa niesie ze sobą nieusprawiedliwione ograniczenie możliwości korzystania z podstawowych wolności zagwarantowanych w traktacie. Dodatkowo w opinii rzecznika generalnego dotyczącej sprawy wyraźnie podkreślono, że samo posiadanie obywatelstwa któregoś z państw członkowskich jest jedynym możliwym warunkiem wstępnym, jaki dana osoba musi spełniać, aby w pełni móc korzystać z uprawnień przyznawanych obywatelom Unii Europejskiej⁶.

2. Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu

Zgodnie z art. 18 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską obywatelom europejskim przyznano prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terenie wszystkich państw członkowskich. Prawo to ma subsydiarny charakter w stosunku do prawa pobytu, jakie przysługuje ze względu na swobodę przemieszczania się pracowników, swobodę zakładania przedsiębiorstw, czy też świadczenia usług⁷.

Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego oraz Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich⁸ „obywatelstwo Unii powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich w przypadku, gdy korzystają z prawa do swobodnego prze-

⁶ W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich orzecznictwo*, Warszawa 2005, s. 524 i n.

⁷ A. Wróbel (red.), op. cit., s. 93.

⁸ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się oraz pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) Nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG.

mieszczania się i pobytu”⁹. Dyrektywa ta precyzuje omawiane uprawnienia oraz obliguje państwa członkowskie do implementowania wynikającej z niej regulacji.

W świetle omawianej dyrektywy obywatele Unii Europejskiej oraz członkowie ich rodzin (współmałżonka, partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego; jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, bezpośrednich zstępnych, którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostają na utrzymaniu obywatela Unii Europejskiej, jego małżonka lub partnera, bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu obywatela Unii Europejskiej, jego małżonka bądź partnera¹⁰) przemieszczający się do innego państwa członkowskiego lub przebywający w innym niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, mają przyznane prawo wjazdu, wjazdu i pobytu.

Prawo wjazdu daje możliwość opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego na podstawie dokumentów podróży (ważny dowód tożsamości, paszport)¹¹.

Prawo wjazdu na terytorium innych państw członkowskich z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem (przyznaje się także prawo wjazdu na terytorium państw członkowskich członkom rodziny obywatela Unii Europejskiej, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, jeżeli legitymują się ważnym paszportem)¹².

Prawo pobytu przez okres nie przekraczający trzech miesięcy, bez konieczności wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu¹³. Jeżeli okres pobytu przekroczy trzy miesiące, to wszyscy obywatele Unii Europejskiej mają prawo pozostania na terytorium państwa członkowskiego, ale tylko wtedy, gdy:

- są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim,
- posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu,
- obejmuje ich pełne ubezpieczenie zdrowotne w przyjmującym państwie członkowskim,

⁹ Akapit trzeci dyrektywy w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

¹⁰ Tamże, art. 2.

¹¹ Tamże, art. 4.

¹² Tamże, art. 5 ust. 1.

¹³ Tamże, art. 6 ust. 1.

- są zapisani do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, posiadając środki na utrzymanie i obejmuje ich pełne ubezpieczenie zdrowotne w przyjmującym państwie członkowskim,
- są członkami rodziny towarzyszącymi lub dołączającymi do obywatela Unii, który spełnia wszystkie wymienione warunki¹⁴.

Obywatele Unii, jak i członkowie ich rodzin, których pobyt przekracza trzy miesiące, mogą być zobligowani przez przyjmujące państwo członkowskie do zarejestrowania swojego pobytu w odpowiednich organach celem uzyskania dokumentu pobytowego, poświadczającego legalność przebywania na terytorium państwa członkowskiego. Do wystawiania dokumentu pobytowego dla członków rodziny na ogół jest stawiany wymóg udokumentowania pokrewieństwa¹⁵.

Państwo członkowskie ma prawo odmówić wydania lub odnowienia dokumentu pobytowego (może również zażądać opuszczenia jego terytorium). Państwo ma także prawo odmówienia wjazdu na terytorium państwa członkowskiego osobie, której działania stanowią poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego¹⁶. Owe środki podjęte przez państwa członkowskie ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i powinny opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby stanowiącym rzeczywiste, obecne i dostatecznie poważne zagrożenie, narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Wcześniejsza karalność osoby nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków¹⁷.

Kraje Unii Europejskiej ponadto mogą odmówić wydania dokumentu pobytowego obywatelowi na podstawie zagrożenia, jakie może on stanowić dla zdrowia publicznego. „Chorobami, które uzasadniają wprowadzenie środków ograniczających swobodę przemieszczania się są potencjalne choroby epidemiczne określone przez odpowiednie instrumenty Światowej Organizacji Zdrowia oraz inne choroby zakaźne lub zakaźne choroby pasożytnicze, jeżeli są przedmiotem przepisów ochronnych mających zastosowanie do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego”¹⁸. W związku z tym przed wydaniem pierwszego dokumentu pobytowego organy mogą zażądać odbycia badań lekarskich. Nato-

¹⁴ Tamże, art. 7 ust. 1.

¹⁵ Tamże, art. 8.

¹⁶ Tamże, art. 27.

¹⁷ Patrz orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, sprawa *Bouchereau* nr 30/77, sprawa *Bonsignore* nr 67/74.

¹⁸ Art. 29 ust. 1 dyrektywy w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

miast choroby, które wystąpiły po upływie okresu trzech miesięcy od dnia przyjazdu nie mogą już stanowić podstawy do wydalenia z określonego terytorium¹⁹.

Obywatele Unii Europejskiej oraz członkowie ich rodzin, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, uzyskują prawo stałego pobytu w tym państwie. Prawo to przysługuje takim obywatelom już bez konieczności spełniania wymienionych wcześniej warunków, a po nabyciu prawa stałego pobytu mogą je utracić jedynie w wyniku nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez okres przekraczający dwa kolejne lata²⁰.

3. Prawa wyborcze

Zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Gdy obywatel Unii zamieszkując na terytorium innego państwa członkowskiego, korzysta z tego uprawnienia, to istotnego znaczenia nabiera zasada korzystania w jednym miejscu ze swych praw wyborczych. W czasie jednych wyborów nie może on bowiem korzystać ze swych praw dwukrotnie, tzn. może kandydować, czy też głosować w nie więcej niż jednym państwie członkowskim. Należy w tym miejscu podkreślić fakt, iż umożliwienie obywatelom Unii Europejskiej aktywnego udziału w wyborach lokalnych w państwach członkowskich, w których mają miejsce zamieszkania, powoduje odejście od obowiązującego w klasycznym prawie wyborczym kryterium obywatelstwa krajowego oraz zastąpienie go cenzusem miejsca zamieszkania²¹.

Uprawnienie to w bardziej szczegółowy sposób reguluje dyrektywa Rady z dnia 19 grudnia 1994 r., ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii, którzy mają miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, nie będąc jego obywatelami²². Celem przyświecającym prawodawcy wspólnotowemu wprowadzającemu omawianą regulację było zapewnienie wszystkim obywatelom Unii, bez względu na to czy są obywatelami państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, czy też nie, możliwości głosowania i kandydowania w wyborach

¹⁹ Tamże, art. 29 ust. 2 i 3.

²⁰ Tamże, art. 16 ust. 1, 3 i 4.

²¹ A. Wróbel (red.), op. cit., s. 93.

²² Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii, mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. UE. L 1994 Nr 368, s. 38.

lokalnych na takich samych warunkach, jak obywatelom danego państwa członkowskiego. Dyrektywa wprowadza jednak w wyjątkowych sytuacjach możliwość odmiennego traktowania obywateli własnych i obcych, ale tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami. Zgodnie z tym państwa członkowskie mają możliwość ograniczenia, ze względu na ochronę interesu publicznego, dostępu obywatelom innych państw członkowskich do niektórych stanowisk – organów wykonawczych wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego, które biorą udział w wykonywaniu władzy publicznej. Państwa członkowskie wprowadzając owe ograniczenia, muszą jednak przestrzegać zasady, wedle której wprowadzane ograniczenia powinny być konieczne, proporcjonalne i odpowiednie do osiągnięcia zamierzonych celów.

Aby uzyskać wpis na listę wyborców, obywatel uprawniony do głosowania (obywatel Unii Europejskiej zamieszkujący na terytorium danego państwa członkowskiego) przedstawia takie same dokumenty, co wyborca mający obywatelstwo danego państwa. Zgodnie z obowiązującą ustawą Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²³ czynne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw będzie posiadał obywatel Unii Europejskiej, niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz, zgodnie z prawem, stale zamieszkuje w Polsce. Ma on prawo wyboru radnych wyłącznie do rady gminy, wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta, jeżeli został wpisany na własny wniosek, najpóźniej w 30. dniu po zarządzeniu wyborów, do stałego rejestru wyborców w gminie i nie jest pozbawiony praw wyborczych w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem²⁴. W spisie wyborców wymienia się nazwisko i imiona, imię ojca, datę urodzenia, obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz meldunek wyborcy w danej gminie²⁵.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, a którego nie są obywatelami, obywatele Unii Europejskiej chcąc skorzystać z przyznanego im biernego prawa wyborczego (często jednak ograniczanego przez państwa członkowskie ze względu na omawianą wcześniej ochronę interesu publicznego), składają wniosek o kandydowanie w wyborach i przedstawiają takie same dokumenty, co kandydaci mający obywatelstwo danego państwa. Przedkładają także zaświadczenie wydane przez organy państwa pochodzenia o tym, że obywatel nie został tego prawa pozbawiony na mocy orzeczenia sądu cywilnego bądź karnego. Wedle dyspozycji ustawy Ordynacja wyborcza do rad

²³ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 159 z późniejszymi zmianami.

²⁴ Tamże, art. 6a ust. 1 i 3.

²⁵ Tamże, art. 33 ust. 3.

gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²⁶ bierne prawo wyborcze ma obywatel Unii Europejskiej wyłącznie na radnego rady gminy, natomiast w ogóle nie ma przyznanego tego prawa w wyborach na wójta, burmistrza i prezydenta miasta²⁷.

Każdy obywatel Unii Europejskiej, mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, a którego nie jest obywatelem, ma także prawo do kandydowania i głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym zamieszkuje, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa²⁸.

Rada umocowana w art. 19 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z dnia 6 grudnia 1993 r. wydała dyrektywę o szczegółowych postanowieniach dotyczących prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego²⁹. Zgodnie z tą dyrektywą należy zapewnić wszystkim obywatelom Unii, bez względu na to czy są obywatelami państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, czy też nie, możliwość głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na takich samych warunkach na jakich umożliwia się korzystanie z tego prawa obywatelom danego państwa członkowskiego. Z tego względu wobec obywateli Unii, którzy chcą korzystać z wymienionych uprawnień, a nie mają obywatelstwa państwa, w którym zamieszkują, powinny być stawiane takie same warunki (w szczególności dotyczące okresu zamieszkania i dowodu miejsca zamieszkania), jak obywatelom tego państwa członkowskiego (jeśli takie warunki są w ogóle stawiane).

Zgodnie z art. 3 omawianej dyrektywy osoba, która jest obywatelem Unii, ale nie obywatelem państwa członkowskiego miejsca zamieszkania spełnia pozostałe warunki prawa głosowania i kandydowania w wyborach, jakie odnośnie państwo stawia swoim obywatelom (np. omawiany warunek wpisu na listę wyborców wskazał adres na terytorium wyborczym państwa zamieszkania). Obywatel Unii ma także prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, jeżeli nie został pozbawiony tych praw na podstawie orzeczenia sądu cywilnego bądź karnego³⁰.

²⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 z późniejszymi zmianami.

²⁷ Tamże, art. 3 ust. 1 i 2.

²⁸ Art. 19 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

²⁹ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (93/109/WE), Dz. Urz. UE. L z 1993 r. Nr 329, s. 34.

³⁰ Tamże, art. 3 w związku z art. 6 i 7.

4. Prawo do korzystania z opieki dyplomatycznej i konsularnej

Następnym z uprawnień, jakie przyznaje prawo wspólnotowe obywatelom unijnym jest możliwość korzystania przez nich z opieki dyplomatycznej i konsularnej każdego z państw członkowskich na takich samych zasadach, na jakich mogą korzystać obywatele tych państw. Jeżeli obywatele Unii Europejskiej przebywający na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego nie są obywatelami nie posiada swojego przedstawicielstwa, to mają prawo, jako obywatele Unii, domagać się opieki dyplomatycznej i konsularnej od państw członkowskich mających przedstawicielstwo na tym terytorium. Ochrona dyplomatyczna i konsularna obejmuje m.in. pomoc w przypadku śmierci, poważnego wypadku lub ciężkiej choroby, pomoc przy aresztowaniu albo zatrzymaniu, pomoc dla ofiar przestępstw, pomoc dla obywateli UE znajdujących się w niebezpieczeństwie. Państwa członkowskie, na podstawie regulacji wynikającej z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zostały zobligowane do rozpoczęcia międzynarodowych negocjacji celem zapewnienia takiej opieki i ustalenia niezbędnych z tym regul³¹.

5. Prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego

Prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego to kolejne z uprawnień wynikających z posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 21 ust. 2 w związku z art. 194 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską „wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne, mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, mają prawo kierowania indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty, które dotyczą ich bezpośrednio”³². Wymieniony krąg uprawnionych do składania petycji został rozszerzony przez Regulamin Parlamentu Europejskiego o osoby fizyczne i prawne, które nie mają miejsca zamieszkania lub siedziby w którymś z państw członkowskich³³.

Petycje wpływające do Parlamentu Europejskiego powinny być opatrzone nazwiskiem, obywatelstwem oraz miejscem zamieszkania każdej z osób składających petycję. Brak tych danych może być przesłanką uznania petycji za niedopuszczalną. Muszą one być sporządzone w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej lub na jeden z tych języków przetłumaczone. W ten sposób złożona petycja zostaje wpisana do rejestru ogólnego, a następnie przekazana właściwej komisji (komisji do spraw petycji), która bada, czy jej przedmiot obejmuje za-

³¹ Art. 20 TWE.

³² Tamże, art. 194.

³³ Art. 191 ust. 10 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

kres działalności Unii Europejskiej. Petycje, które zostają uznane przez komisję za niedopuszczalne są pozostawiane bez biegu, a decyzja o tym wraz z uzasadnieniem jest doręczana jego autorowi³⁴.

Petycje uznane za dopuszczalne mogą być opatrzone sprawozdaniem lub w inny sposób wyrażoną opinią w kwestii petycji właściwej komisji. Na tym etapie szczególnie wyraźnie rysuje się współpraca komisji do spraw petycji z innymi organami Wspólnoty Europejskiej, a w tym przede wszystkim z Komisją Europejską i Europejskim Ombudsmanem. Następnie w ramach rozpatrywania petycji lub ustalania stanu faktycznego komisja do spraw petycji może przesłuchać osoby składające petycję, zorganizować przesłuchania ogólne lub wysłać swoich członków na miejsce zdarzeń w celu ustalenia faktów. Może także zwrócić się do Komisji o przedstawienie jej dokumentów, przekazanie informacji lub udostępnienie swoich usług. Komisja do spraw petycji regularnie co sześć miesięcy o swoich pracach informuje Parlament Europejski. W szczególności Komisja informuje Parlament o środkach podjętych przez Radę lub Komisję w związku z petycjami przekazanymi im przez Parlament³⁵.

Prawo petycji obejmuje cały zakres działalności Unii Europejskiej, ale praktyka wskazuje na to, że większość petycji koncentruje się na problematyce związanej z ochroną środowiska, z prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz ze sprawami celnymi³⁶.

6. Prawo zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich

Możliwość ochrony praw obywateli Unii Europejskiej przewiduje art. 21 ust. 2, zgodnie z którym każdy obywatel Unii może złożyć skargę bezpośrednio lub za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącą przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji wykonujących swoje funkcje sądowe³⁷. Taka formuła regulacji oznacza, że Europejski Ombudsman przykładowo nie może prowadzić postępowania w sprawie skarg złożonych na krajowe, regionalne lub lokalne władze, nawet jeśli dotyczą one spraw związanych z Unią Europejską, działań krajowych sądów lub krajowych rzeczników praw obywatelskich, czy też skarg wniesionych przeciwko firmom lub osobom fizycznym. Do kompetencji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich należą bowiem sprawy związane z niewłaściwym administrowaniem, czyli różnego rodzaju nieprawidłowościami administracyjnymi, dyskryminacyjnymi, nadużyciem wła-

³⁴ Tamże, art. 191 ust. 1-9.

³⁵ Tamże, art. 192.

³⁶ A. Wróbel (red.), op. cit., s. 96.

³⁷ W związku z art. 195 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

dzy, brakiem odpowiedzi i nieudzielaniem informacji, które mają miejsce w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych.

Skarga napływająca do Rzecznika Praw Obywatelskich powinna umożliwić stwierdzenie tożsamości osoby, która ją złożyła oraz jej przedmiot. Skarżący może jednak żądać, aby skarga została zakwalifikowana jako poufna. Przedmiotowa skarga musi zostać złożona w terminie dwóch lat od daty powzięcia przez skarżącego informacji o faktach będących jej przedmiotem. Jej złożenie musi być poprzedzone odpowiednimi działaniami administracyjnymi wobec instytucji i organów, których dotyczy³⁸. Rzecznik po otrzymaniu skargi (o ile wstępnie stwierdzi, iż nieprawidłowości faktycznie miały miejsce) wszczyna wszelkie dochodzenia, które uzna za uzasadnione w celu wyjaśnienia jakichkolwiek podejrzeń o niewłaściwe administrowanie w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych. Informuje także o dochodzeniu zainteresowaną instytucję lub organ, które mogą przekazywać mu wszelkie użyteczne uwagi. Jeżeli Rzecznik Praw Obywatelskich w toku swoich działań ujawni przypadek niewłaściwego administrowania, to przedkłada on zainteresowanej instytucji lub organowi projekty zaleceń, a owa instytucja lub organ w terminie trzech miesięcy przekazuje Rzecznikowi szczegółową opinię. Jeśli polubowne rozwiązanie okaże się niemożliwe, Europejski Ombudsman może zaproponować sposób rozwiązania danego problemu. Jeżeli instytucja nie zaakceptuje jego zaleceń, może on sporządzić specjalny raport poświęcony danej sprawie, który następnie zostanie skierowany do Parlamentu Europejskiego, a także poinformuje zainteresowaną stronę o przebiegu sprawy³⁹.

7. Prawo zwracania się do instytucji Wspólnot Europejskich

Obywatelom Unii Europejskiej art. 21 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską przyznaje dodatkowo uprawnienie do zwracania się na piśmie w jednym z języków urzędowych do Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z quasi-skargą⁴⁰. W tym samym języku w jakim wpłynęło pismo, zgodnie z regulacją artykułu, kierujący je powinien otrzymać odpowiedź.

³⁸ Art. 2 ust. 3 i 4 Decyzji Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęta przez Parlament dnia 9 marca 1994 r. (Dz. U. L 113 z 04 maja 1994, s. 15), zmieniona jego decyzją z dnia 14 marca 2002 r. (Dz. U. L 92 z 09 kwietnia 2002 r., str. 13).

³⁹ Tamże, art. 3.

⁴⁰ Wróbel (red.), op. cit., s. 97.

8. Prawo dostępu do dokumentów

Każdy obywatel Unii Europejskiej obok każdej osoby fizycznej lub prawnej, posiadającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę na terenie któregoś z państw członkowskich, ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady Unii Europejskiej. Przesłankami odmowy dostępu do dokumentów mogą być m.in. względny interes publiczny (bezpieczeństwo publiczne, sprawy obronności i wojska, polityka finansowa, gospodarcza i monetarna państw członkowskich), ochrona jednostki, ochrona postępowania sądowego, ochrona procedury decyzyjnej toczącej się i zakończonej w ramach instytucji Wspólnot Europejskich. Każda z wymienionych instytucji, na podstawie ust. 3 art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską jest zobligowana do opracowania w swoim regulaminie wewnętrznym przepisów szczególnych, dotyczących procedury związanej z dostępem do tych dokumentów.

9. Zakończenie

Mimo wieloletniego już istnienia instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej trudno jest jednoznacznie stwierdzić, jaką w istocie pełni rolę i czy faktycznie wywarło ono istotny wpływ na ochronę praw obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Analiza przedstawionych w artykule uprawnień wynikających z posiadania obywatelstwa unijnego może podsuwać wnioski, że w istocie posiadają one, cytując R. Wieruszewskiego, „dość luźny związek z obywatelstwem”⁴¹. Uprawnienia te przysługują w większości nie tylko obywatelom Unii, ale przede wszystkim mieszkańcom Unii Europejskiej niezależnie od tego czy posiadają obywatelstwo unijne, czy przez wprowadzane pozostałymi regulacjami ograniczenia przysługują tylko określonym grupom obywateli Unii Europejskiej⁴². Należy jednak podkreślić, że wymienione uprawnienia nie stanowią katalogu zamkniętego. Obywatelom Unii przysługuje bowiem szereg innych praw przewidzianych w traktacie związanych m.in. ze swobodą przemieszczania się pracowników, swobodą świadczenia usług, zakazem dyskryminacji ze względu na obywatelstwo i płeć.

Powstanie instytucji obywatelstwa europejskiego stworzyło natomiast z pewnością korzystny klimat do pogłębiania integracji oraz opracowywania następnych regulacji gruntujących instytucję, umożliwiających znacznie szerszą jej ochronę. Przykładem tych tendencji jest, co prawda niemająca charakteru wiążącego, ale uroczyste proklamowana w 2000 r. przez wszystkie organy Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych, w której m.in. uprawnienia wynikają-

⁴¹ R. Wiaruszewski, op. cit. s. 238.

⁴² Tamże.

ce z faktu posiadania obywatelstwa unijnego całkowicie znajdują swoje odzwierciedlenie.

DIE EU-BÜRGERSCHAFT – AUSGEWÄHLTE THEMENBEREICHE

Zusammenfassung

Der vorliegende Artikel beschreibt die Institution der EU-Bürgerschaft und die Berechtigungen, die sich aus der Besitzung dieser Bürgerschaft für einen Bürger ergeben. In dem Artikel wurden auch die entsprechenden EU-Vertragsregelungen bezüglich EU-Bürgerschaft beschrieben. Die vorliegende Arbeit fasst weiterhin anhand der ausgearbeiteten Gerichtssprechung die Stellung des Europäischen Gerichtshof zu der Problematik zusammen.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

Małgorzata POPEK
Politechnika Rzeszowska

WOJEWODA JAKO PRZEDSTAWICIEL RADY MINISTRÓW

W artykule została omówiona pozycja prawna wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów, wykonującego politykę rządu na obszarze województwa. Określono także jego zadania oraz kompetencje przyznawane przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i inne ustawy.

1. Konstytucyjna regulacja pozycji prawnej wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów

Administracja rządowa mimo scentralizowanego systemu budowy celem efektywnego i sprawnego działania wymaga dekoncentracji. Lokowanie jej elementów w większych jednostkach podziału terytorialnego państwa (o ile nie powoduje niebezpiecznego w swych skutkach dublowania się organów administracji scentralizowanej ze zdecentralizowanymi organami samorządowymi¹) w znacznym stopniu usprawnia mechanizm działania poszczególnych organów i bezsprzecznie zbliża samego obywatela do administracji.

Regulacja prawna ustanawiająca wojewodę jako ogniwo terenowej administracji rządowej, zawarta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej², jest lakoniczna. Obejmuje ona tylko przepis, zgodnie z którym przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda, a tryb jego powoływania, odwołania i zakres działania określa ustawa³. Zgodnie z tą regulacją wojewoda reprezentując Radę Ministrów w danym województwie, ma obowiązek, działając w jej imieniu, realizować politykę rządu⁴.

¹ Na przykład dualizm ten może prowadzić do kolizji kompetencji i powodować konieczność jasnego rozgraniczenia obu struktur, opracowania mechanizmu współpracy między ich organami. Szerzej J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 187 i n.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1977 r. Nr 78, poz. 483 (dalej Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej).

³ Art. 152 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, LIBER, Warszawa 2000, s. 200.

Celem porównania warto przywołać wcześniejsze regulacje konstytucyjne. Zgodnie z art. 42a Ustawy Konstytucyjnej z dnia 22 lipca 1952 r. (po nowelizacji w 1990 r.⁵) wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem rządu w województwie. Podobnej treści regulację zawierała Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. zwana Małą Konstytucją⁶. Artykuł 69 Małej Konstytucji głosił, że wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem Rady Ministrów.

Biorąc pod uwagę uprzednie regulacje konstytucyjne, można zauważyć, że treść art. 152 obowiązującej Konstytucji RP, ustanawiającego wojewodę przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, jest niepełna. W przepisie bowiem brak jednoznacznego usytuowania wojewody w strukturze administracji publicznej jako organu administracji rządowej. Należałoby zatem w tym miejscu przyjąć, iż ma się do czynienia jedynie z umocowaniem przedstawicielstwa wojewody⁷. Natomiast zgodnie z treścią art. 121 ust. 2 Konstytucji RP ustawodawca zaliczył już wojewodę – obok Prezesa Rady Ministrów i regionalnych izb obrachunkowych – do organów nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Regulację zawartą w art. 152 Konstytucji RP należy zatem postrzegać w szerszym kontekście, jako kontynuację wcześniejszych rozwiązań ustrojowych. Wojewoda zgodnie z nakreśloną przez konstytucję pozycją normatywną działa m.in. na płaszczyźnie politycznej, natomiast jako konstytucyjny organ nadzoru realizuje swoje kompetencje, kierując się m.in. kryterium legalności⁸. Przepisy konstytucyjne tworzą bowiem fundament dla określenia funkcji wojewody w ustawach zwykłych, które to precyzują, rozwijają i uszczegółwiają status konstytucyjny wojewody⁹. Na ich podstawie wojewodzie przynależna jest pozycja organu administracji władczą rozstrzygającego o prawach i obowiązkach podmiotów administrowanych¹⁰. Ustawodawca co prawda powierzył pro-

⁵ Nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94.

⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

⁷ J. Ciapała, *Administracja rządowa w terenie*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2002, s. 416 i n.

⁸ M. Chmaj, K. Golań, *Pozycja ustrojowa i zadania wojewody*, [w:] M. Chmaj, (red.), *Status prawny wojewody*, Warszawa 2005, s. 26 i n.

⁹ Są to m.in. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późniejszymi zmianami, ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późniejszymi zmianami, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późniejszymi zmianami.

¹⁰ J. Ciapała wyraża pogląd, że jest to przedstawicielstwo w rozumieniu prawa publicznego, a nie tylko w rozumieniu cywilistycznym (J. Ciapała, op. cit., s. 416). J. Boć natomiast wywodzi, iż użyte w Konstytucji RP pojęcie „przedstawicielstwa” powinno być interpretowane jako pojęcie publicznoprawne, obejmujące zakres i treść wynikającą z ustaw regulujących status i kompetencje

wadzenie polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa Radzie Ministrów¹¹, jednakże sama jej realizacja nie spoczywa wyłącznie na rządzie, ale i na innych organach państwa jemu podporządkowanych, w tym także na wojewodzie. Istotne znaczenie ma również fakt, że wojewoda z racji posiadanego statusu jest władny podejmować akty woli w imieniu rządu, a kompetencje wojewody składają się także na sferę stosunków cywilnoprawnych (oświadczenia woli, czynności prawne)¹².

2. Status wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów w ustawach szczególnych

Zakres działania wojewody określają przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie¹³. W ustawie tej następuje szczegółowe rozwinięcie statusu wojewody ogólnie określonego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z treścią ustawy podstawowym organem administracji rządowej sprawującym administrację rządową w województwie jest wojewoda. Już na samym początku (art. 1 ust. 1 lit. a ustawy o administracji rządowej w województwie) przyznano mu status organu sprawującego władzę administracji ogólnej¹⁴. Obok wojewody, zgodnie z ustawą, zadania administracji rządowej w województwie wykonują:

- działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb i straży, którzy wykonują zadania i kompetencje określone w ustawach w imieniu wojewody z ustawowego upoważnienia lub w imieniu własnym, jeżeli ustawy tak stanowią,
- organy administracji niezespolonej,
- organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub zawartego porozumienia,

wojewody oraz Rady Ministrów i poszczególnych jej członków, a nie Kodeksu cywilnego (J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2002, s. 47 i n.).

¹¹ Art. 146 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹² P. Trybuszewski, *Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny wojewody*, Warszawa 2005, s. 55 i n.

¹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późniejszymi zmianami.

¹⁴ Wątpliwości interpretacyjne może tu nasuwać określenie „administracja ogólna”, które zostało wprowadzone prawdopodobnie celem zaznaczenia, że kompetencje wojewody wobec innych organów administracji publicznej mają ogólny, zwierzchni charakter, inne zaś organy administracji rządowej działające na terenie województwa (administracja niezespolona) można odpowiednio nazwać organami specjalnymi/wyspecjalizowanymi (za J. Zimmermann, op. cit., s. 190).

- działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach,
- organy innych samorządów, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na podstawie ustawy lub porozumienia¹⁵.

Ze względu na przedstawioną przez ustawę przedmiotową konstrukcję¹⁶ administracji publicznej w województwie można ogólnie stwierdzić, że administrację rządową w województwie wykonują:

- organy administracji rządowej działające w tym województwie,
- inne organy, jeżeli zostały upoważnione do jej wykonywania¹⁷.

Najbardziej istotne znaczenie do określenia statusu prawnego wojewody mają jego funkcje, które zostały wyliczone w sposób enumeratywny w art. 7 ustawy o administracji rządowej w województwie. Zgodnie z omawianym artykułem wojewoda to:

- przedstawiciel Rady Ministrów w województwie,
- zwierzchnik zespolonej administracji rządowej,
- organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego,
- organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią,
- reprezentant Skarbu Państwa z zakresu i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

W tym miejscu należy zauważyć, że jedynie przypisana wojewodzie funkcja przedstawiciela Rady Ministrów w województwie oraz organu sprawującego nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego znajduje swoje bezpośrednie umocowanie w Konstytucji RP¹⁸. Natomiast pozostałe z funkcji stanowią już ustawowe rozwinięcie jego statusu konstytucyjnego, każdorazowo bowiem wojewoda działa jako przedstawiciel Rady Ministrów¹⁹.

Niezmiernie istotne do określenia statusu wojewody oraz zarysowania obszaru jego kompetencji jest zwrócenie uwagi na ogólną klauzulę zawartą w art. 24 ustawy o administracji rządowej w województwie, z której wynika, że do kompetencji wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, które nie są zastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji²⁰. Takie sformułowanie przepisu pozwalałoby przypuszczać, że ma się w tym miejscu do czynienia z domniemaniem kompetencji organu admini-

¹⁵ Art. 1 i 2 ustawy o administracji rządowej w województwie.

¹⁶ W ustawie posłużono się określeniem „administracja publiczna”, przyjmując dla wyszczególnienia i podziału organów wykonujących administrację publiczną przedmiotowe rozumienie określenia – wykonywanie administracji publicznej.

¹⁷ J. Zimmermann, op. cit., s. 189 i n.

¹⁸ W art. 152 i art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁹ P. Trybuszewski, op. cit., s. 58.

²⁰ Z treści przepisu wynika, że nie obejmuje on swoją regulacją zadań zleconych, wykonywanych przez organy administracji samorządowej.

stracji publicznej, a określenie takie, zgodnie z poglądem wyrażonym przez J. Zimmermanna²¹ choć powszechnie używane, nie jest trafne. Kompetencje administracyjne mogą bowiem być ustalane wyłącznie w drodze ustawy, której unormowania mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Natomiast przekazywanie kompetencji może następować na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Efektem regulacji wprowadzonej przez art. 24 ustawy o administracji rządowej w województwie jest domniemanie istnienia kompetencji i przyjęcie fikcji dysponowania nią przez organ administracji publicznej. J. Zimmermann słusznie stwierdził, że pojęcie kompetencji ma pozycję drugorzędną, natomiast kluczowe znaczenie ma tu użyte słowo sprawa. Przepis ten bowiem sugeruje jedynie sprawy z zakresu administracji rządowej, które należą do wojewody lub do innych organów, natomiast sprawy te organy będą prowadzić według własnych kompetencji wyznaczonych przez ustawy.

Wojewoda działając zatem jako przedstawiciel rządu, w ramach swoich uprawnień, określa szczegółowe cele polityki rządu w odniesieniu do obszaru województwa oraz kontroluje i koordynuje wynikające stąd zadania. Zapewnia także współdziałanie jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej na obszarze województwa²².

W artykule 15 ustawy o administracji rządowej w województwie wskazano, że wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności:

- 1) kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów,
- 2) kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej,
- 3) dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz – z zakresu i na zasadach przewidzianych w ustawach – koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań,
- 4) zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa oraz kieruje ich działalnością w zapobieganiu zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia, a także zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich. Zadaniem wojewody jest również zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków na zasadach określonych w ustawach,

²¹ J. Zimmermann, op. cit., s. 191 i n.

²² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 161.

- 5) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią, a także ogłasza i odwołuje pogotowie oraz alarm przeciwpowodziowy,
- 6) reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych,
- 7) wykonuje oraz koordynuje zadania z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw,
- 8) współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych,
- 9) przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa,
- 10) wykonuje inne zadania przewidziane w ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Przepis przedstawia obszar treściowy działalności wojewody jako reprezentanta Rady Ministrów, czyniąc to przez przykładowe wyliczenie zadań wojewody związanych z jego funkcją. Należy wskazać, że podczas ich realizacji wojewoda kieruje się przede wszystkim politycznymi wytycznymi określonymi przez Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionego przez niego ministra. Wojewoda czynnie funkcjonuje w obszarze politycznym oraz wchodzi w relacje z władzami samorządowymi, osobami fizycznymi i prawnymi zarówno krajowymi, jak i zagranicznymi. Jest także obarczony, wprawdzie nie wprost, odpowiedzialnością natury politycznej. Wojewoda, jak pisze J. Boć „przede wszystkim działa w imieniu państwa, a państwo ponosi odpowiedzialność za działania wojewody. To, że wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów, wyznacza treść i zasięg jego podporządkowania”²³.

Wojewoda z racji pełnionej przez siebie funkcji przedstawiciela rządu jest ogniwem pośredniczącym między Radą Ministrów a organami administracji rządowej w województwie, któremu atrybut bycia reprezentantem rządu nie przysługuje. W perspektywie województwa to właśnie wojewoda jest koordynatorem polityki rządowej na tym obszarze i choć jest wyraźnie ograniczony w możliwości władczego oddziaływania na działalność niektórych segmentów administracji publicznej w województwie (np. samorządu terytorialnego czy administracji niespolonej), to jednak on właśnie będzie ponosił odpowiedzialność za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa²⁴.

Za niezmiernie istotny w tym kontekście należy uznać wynikający z pkt 3 art. 15 ustawy o administracji rządowej w województwie obowiązek dostosowa-

²³ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 245.

²⁴ J. Majchrowski (red.), *Reforma administracji kraju*, Gorzów Wielkopolski 1999, s. 116.

nia szczegółowych celów polityki rządu do miejscowych warunków. Kompatybilna z nim wydaje się być regulacja zawarta w pkt 8 omawianego artykułu, upoważnia ona bowiem wojewodę do przedstawiania Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projektów dokumentów rządowych i pozarządowych w sprawach dotyczących województw. Korzystanie z przyznanych uprawnień niewątpliwie może stanowić dogodną platformę do przekazywania interesów, np. wspólnot samorządowych i środowisk politycznych²⁵.

Środkiem działania przewidzianym przez ustawę będącym w gestii wojewody występującego w roli przedstawiciela Rady Ministrów jest także kompetencja do wydawania, z zakresu wykonywania funkcji przedstawiciela rządu, poleceń obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej²⁶, a w sytuacjach nadzwyczajnych²⁷ obowiązujących także organy samorządu terytorialnego. Brak ustawowego określenia szczebla samorządu wobec organu, do którego mogą być adresowane polecenia oznacza, iż ustawa dopuszcza ich wydanie organom wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Prawu wojewody do wydawania poleceń odpowiada obowiązek podmiotów, których ono dotyczy, do podporządkowania się. Ustawa nie określa zakresu przedmiotowego poleceń wojewody, jednakże istotnym, z punktu widzenia legalizmu działania administracji, jego ograniczeniem jest fakt, że polecenia nie mogą dotyczyć istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej²⁸.

Ustawa wprowadza wymóg formalny niezwłocznego informowania właściwego ministra przez wojewodę o wydanych poleceniach²⁹. Wydaje się, że ten obowiązek dotyczy wojewody jedynie wtedy, gdy polecenie zostało wydane organom administracji niezespólonej, choć przepis tego wprost nie formułuje. Właściwy dla danej administracji minister nie ma uprawnień wobec polecenia wojewody (np. jego uchylecia czy zawieszenia), a jedynie może czasowo wstrzymać jego wykonanie. Powstały w ten sposób konflikt podlega rozstrzygnięciu Prezesa Rady Ministrów³⁰, które przesądza o trwałości polecenia wojewody³¹.

Należy się zgodzić z uwagami J. Ciapały³² dotyczącymi systematyki przyjętej w powoływanym art. 15 ustawy o administracji rządowej w województwie. Konstrukcja tego artykułu powoduje brak wewnętrznej spójności przepisu. Łatwo zauważyć, że hierarchia funkcji i zadań przedstawiona przez ustawodawcę

²⁵ P. Trybuszewski, op. cit., s. 60 i n.

²⁶ Art. 16 ustawy o administracji rządowej w województwie.

²⁷ Sytuacjach, o których mowa w art. 15 pkt 4 ustawy o administracji rządowej w województwie.

²⁸ Art. 16 ust. 2 ustawy o administracji rządowej w województwie.

²⁹ Ibidem, art. 16 ust. 1 *in fine*.

³⁰ Ibidem, art. 16 ust. 3.

³¹ J. Majchrowski (red.), op. cit., s. 116-117.

³² J. Ciapała, op. cit., s. 418 i n.

w przepisie zupełnie się nie pokrywa z ich usytuowaniem pod względem ważności. Zwraca też uwagę pomieszczenie norm kompetencyjnych z zadaniami.

Przytoczony art. 15 ustawy zawiera katalog zadań wojewody, który nie ma waloru enumeratywności. Co więcej, w odniesieniu do kompetencji wojewody w zakresie sprawowania funkcji reprezentanta Skarbu Państwa³³ i w sprawowaniu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego³⁴, jak i do kompetencji wojewody jako zwierzchnika zespolonej administracji rządowej³⁵, należałoby sięgnąć do innych ustaw, których nie tylko omówienie, ale i przytoczenie przekracza ramy niniejszej analizy.

Na w miarę szczegółowe omówienie zasługują natomiast – zawarte w ustawach szczególnych – zadania wojewody, służące wykonywaniu funkcji określonej w art. 15. ust. 4 ustawy o administracji rządowej w województwie. Polegają one m.in. na zapewnieniu współdziałania funkcjonujących na obszarze województwa jednostek administracji rządowej oraz samorządowej, kierowaniu ich działalnością, np. w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia, mienia, bezpieczeństwa państwa, środowiska, zadania podejmowane w celu ochrony praw obywatelskich, zapobieganiu klęskom żywiołowym oraz zwalczaniu i usuwaniu ich skutków.

I tak, w trybie przewidzianym ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁶ wojewoda³⁷, jako organ administracji przeprowadzający postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, jest kompetentny do wydania postanowienia o przeprowadzeniu postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko. Określa się w nim obowiązek sporządzenia przez wnioskodawcę dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia tego postępowania w języku państwa, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie oraz zakres tej dokumentacji w przypadku stwierdzenia możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko na skutek realizacji planowanego przedsięwzięcia³⁸. Punkt drugi ust. 1 art. 60 ustawy Prawo ochrony środowiska nakłada na wojewodę, jako na organ mogący prowadzić postępowanie w sprawie, obowiązek niezwłocznego poinformowania ministra właściwego do spraw środowiska o możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia i przekazania dokumentacji potrzebnej do podjęcia dalszych działań³⁹.

³³ Art. 26 ustawy o administracji rządowej w województwie.

³⁴ Ibidem, art. 25.

³⁵ Ibidem, art. 23 ust. 2.

³⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627, tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, dalej jako Prawo ochrony środowiska.

³⁷ W gminie organem tym jest wójt/burmistrz/prezydent miasta, natomiast w powiecie starosta.

³⁸ Art. 60 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

³⁹ Art. 60 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 61 ustawy Prawo ochrony środowiska „minister właściwy do spraw środowiska po uzyskaniu informacji o możliwym transgranicznym oddziaływaniu

Analogicznie, jeżeli poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej są podejmowane przedsięwzięcia, które mogą oddziaływać na środowisko terytorium państwa, to właściwy wojewoda ze względu na obszar możliwego, transgranicznego oddziaływania na środowisko, po przekazaniu mu przez właściwego ministra do spraw środowiska dokumentów informujących o podejmowanym przedsięwzięciu, jest zobowiązany przedłożyć do wglądu (w zakresie w jakim jest to niezbędne do analizy oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko) w języku polskim dokumentów zawierających informacje o przedsięwzięciu.⁴⁰ Wojewoda w takiej sytuacji jest zobligowany regulacją art. 66 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska do przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska projektu dotyczącego przedsięwzięcia, które mogłoby oddziaływać na środowisko Rzeczypospolitej Polskiej.

Wojewoda działając w obszarze spraw związanych z ochroną powietrza, w trybie przewidzianym przez ustawę Prawo ochrony środowiska w drodze rozporządzenia dla stref, w których poziom choćby jednej substancji przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji⁴¹, po zasięgnięciu opinii właściwych starostów, określa program ochrony powietrza, mający na celu osiągnięcie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu. Wojewoda działając jako organ kompetentny z zakresu omawianych spraw, jest również zobowiązany do współdziałania w sporządzaniu programów, jeżeli przyczyny wywołujące przekroczenie w strefach występują na terenie innego województwa niż zlokalizowane strefy⁴², i do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest utworzenie programu ochrony powietrza⁴³.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że omawiane kompetencje wojewody przynależą wojewodom jedynie do 1 stycznia 2008 r. Na mocy bowiem ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁴⁴ wojewodowie utracą

na środowisko planowanego przedsięwzięcia niezwłocznie powiadamia o tym państwo, na którego terytorium przedsięwzięcie to może oddziaływać, oraz proponuje termin na odpowiedź, czy państwo to jest zainteresowane uczestnictwem w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Jeżeli państwo, na którego terytorium przedsięwzięcie to może oddziaływać powiadomi, że jest zainteresowane uczestnictwem w postępowaniu, w dalszym etapie postępowania wojewoda występuje jako organ, w porozumieniu z którym właściwy minister ustala terminy kolejnych etapów postępowania” (art. 62 ustawy Prawo ochrony środowiska). Następnie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw środowiska prowadzi konsultacje (lub też może w nich bezpośrednio uczestniczyć) w sprawie środków eliminowania lub ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko, z państwem, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie” (art. 63 ust. 2 i 4).

⁴⁰ Ibidem, art. 66 ust. 1 i 2.

⁴¹ Na podstawie wyników oceny oraz klasyfikacji stref przekazanych wojewodzie w trybie art. 89 ustawy Prawo ochrony środowiska przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

⁴² Ibidem, art. 91 ust. 3.

⁴³ Ibidem, art. 91 ust. 3a.

⁴⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462 z późniejszymi zmianami.

większą część swych kompetencji dotyczących ochrony powietrza na rzecz sejmików oraz marszałków województw.

W świetle przedstawionych zmian można zauważyć, że ten zabieg ustawodawcy, choć zgodny z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej, nadal nie prowadzi do kompleksowego, jasnego i zupełnego rozdzielenia kompetencji z tego zakresu. Nie wszystkie bowiem kompetencje wojewody zostały automatycznie przeniesione na marszałka województwa czy też sejmik województwa. Proces ten został zrealizowany w sposób wybiórczy, a marszałek województwa i sejmik województwa, na mocy art. 19 ust. 6 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, obok wojewody (którego na mocy wymienionej ustawy nie pozbawiono tego statusu) pełnić będą funkcję organu ochrony środowiska⁴⁵. Na przykład po 1 stycznia 2008 r. kompetencje wojewody do określenia w drodze rozporządzenia programu, mającego na celu osiągnięcie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu, zostaną zastąpione uprawnieniem sejmiku województwa do wydania uchwały określającej ów program. Obowiązek wojewody przekazania ministrowi właściwemu do spraw środowiska informacji o programach ochrony powietrza zostanie zastąpiony w tym zakresie obowiązkiem marszałka województwa⁴⁶. Natomiast nadal w gestii wojewody pozostanie np. kompetencja do określenia po zasięgnięciu opinii właściwego starosty w drodze rozporządzenia, planu działań krótkoterminowych w przypadku ryzyka występowania przekroczeń dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu w danej strefie⁴⁷. Do zadań wojewody należeć będzie także obowiązek niezwłocznego powiadomienia społeczeństwa oraz podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza, w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, o ryzyku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych albo alarmowych poziomów substancji w powietrzu, albo o wystąpieniu takich przekroczeń⁴⁸.

Nie mając na celu kompleksowego omówienia wszystkich wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska kompetencji wojewody, jako organu m.in. zapewniającego współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na terenie województwa w zapobieganiu zagrożeniu życia, zdrowia, zagrożeniom środowiska⁴⁹, warto jednak wspomnieć o kilku kwestiach, dość istotnych z punktu widzenia omawianego zagadnienia.

⁴⁵ Art. 376 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 19 ust. 6 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej.

⁴⁶ Ibidem, art. 94 ust. 2.

⁴⁷ Ibidem, art. 92 ust. 1.

⁴⁸ Ibidem, art. 93 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 2 pkt 1.

⁴⁹ Art. 15 ust. 4 ustawy o administracji rządowej w województwie.

Zgodnie z art. 136d wojewoda tworzy w drodze rozporządzenia strefę przemysłową, określając jej granicę, obszar oraz rodzaj działalności, której prowadzenie jest dopuszczalne na terenie strefy. Z kolei art. 162 nakłada zarówno na wszystkich wykorzystujących substancje stwarzające szczególne zagrożenie dla środowiska, jak i na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast obowiązek⁵⁰ przedkładania wojewodzie okresowych informacji o rodzaju, ilości i miejscach ich występowania oraz instalacjach i urządzeniach, w których substancje te są lub były wykorzystywane. Wojewoda jest natomiast zobowiązany do prowadzenia rejestru rodzaju, ilości oraz miejsca występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska⁵¹.

Zgodnie z regulacją wynikającą z art. 244 ustawy Prawo ochrony środowiska m.in. na wojewodę został nałożony obowiązek ochrony środowiska przed awariami, czyli obowiązek podejmowania działań zapobiegających zdarzeniom mogącym prowadzić do awarii oraz prowadzenia działań ograniczających skutki tych awarii dla ludzi i środowiska⁵². Działając zgodnie z treścią art. 246 ustawy Prawo ochrony środowiska wojewoda, poprzez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, podejmuje działania i stosuje środki niezbędne do usunięcia awarii i jej skutków, określając w szczególności związane z tym obowiązki organów administracji i podmiotów korzystających ze środowiska. O podjętych w tej materii działaniach wojewoda jest obowiązany poinformować marszałka województwa⁵³.

Ponadto wojewoda jako organ administracji do spraw ochrony środowiska (organ ochrony środowiska⁵⁴) jest właściwy w sprawach:

- przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, którą kwalifikuje się jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest obowiązkowe⁵⁵, co do przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych,

⁵⁰ Niewywiązanie się z tego obowiązku przez wykorzystujących substancje szczególnie niebezpieczne dla środowiska podlega karze grzywny (art. 346 ustawy Prawo ochrony środowiska.).

⁵¹ Ibidem, art. 162 (po 1 stycznia 2008 r. kompetencje te zostaną przejęte przez marszałka województwa).

⁵² Ibidem, art. 244 w związku z art. 243.

⁵³ Ibidem, art. 246 ust. 2.

⁵⁴ Ibidem, art. 376 ust. 2.

⁵⁵ Zgodnie z art. 51 ustawy Prawo ochrony środowiska sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają: a) planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, b) planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek jest ustalony na podstawie stwierdzenia obowiązku sporządzenia raportu dla planowanego przedsięwzięcia w drodze postanowienia, c) planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, dla których obowiązek jest ustalony na podstawie stwierdzenia obowiązku sporządzenia raportu dla planowanego przedsięwzięcia w drodze postanowienia.

- przedsięwzięcia realizowanego na innych terenach, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest obowiązkowe⁵⁶.

W zakresie oddziaływania na środowisko organem opiniodawczym wojewody jest wojewódzka komisja do spraw ocen oddziaływania na środowisko. Wojewoda na mocy art. 396 ust. 2 powołuje i odwołuje, w porozumieniu z marszałkiem województwa, przewodniczącego wojewódzkiej komisji, zastępcę przewodniczącego, sekretarza i członków w liczbie od 20 do 40 spośród przedstawicieli nauki, praktyki oraz organizacji ekologicznych⁵⁷. Ustawa przewiduje też możliwość powołania wspólnej komisji przez kilku wojewodów⁵⁸.

Wykonywaniu funkcji wojewody, określonych w art. 15 ust. 4 ustawy o administracji rządowej w województwie, służy także regulowana przez ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁵⁹ kompetencja, zgodnie z którą wojewoda jest uprawniony do przedłożenia Radzie Ministrów wniosku o wprowadzenie w drodze rozporządzenia stanu klęski żywiołowej⁶⁰. Procedura przewidziana przez ustawę nakłada na wojewodę obowiązek ogłoszenia przedmiotowego rozporządzenia, mianowicie „przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze”⁶¹. Wojewoda jako przedstawiciel rządu, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 11 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej, kieruje również działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa⁶². W zakresie powyższych działań, z mocy przepisu art. 11 ust. 3 omawianej ustawy, wojewoda podlega właściwemu ministrowi⁶³, który to

⁵⁶ Ibidem, art. 378 ust. 2. Od 1 stycznia 2008 r. właściwym w tych sprawach będzie marszałek województwa, natomiast wojewoda jedynie w sprawach przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych (art. 19 ust. 8 pkt a i b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej).

⁵⁷ Ibidem, art. 396 ust. 2. Od stycznia 2008 r. w kompetencje do powoływania, w porozumieniu z wojewodą, przewodniczącego wojewódzkiej komisji, zastępcy przewodniczącego, sekretarza i członków będzie wyposażony marszałek województwa.

⁵⁸ Ibidem, art. 396 ust. 5, od stycznia 2008 r. dwóch lub kilku marszałków województwa.

⁵⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późniejszymi zmianami.

⁶⁰ Art. 5 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁶¹ Ibidem, art. 5 ust. 3.

⁶² Art. 8 ust. 3 precyzuje, że wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa.

⁶³ Zgodnie z regulacją art. 8 pkt 4 jest to minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zadań którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie. W przypadku wątpliwości co do właściwości ministra jest to minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów.

w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania omawianymi działaniami może zawiesić uprawnienia wojewody z tego zakresu⁶⁴.

Na podstawie przepisu art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁶⁵ wojewoda na obszarze województwa jest uprawniony do określania zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia czy środowiska kieruje tym systemem⁶⁶.

Z mocy przepisu art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach⁶⁷ wojewoda w trybie przewidzianym przez ustawę w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Głównego Inspektora Sanitarnego, ogłasza i odwołuje na obszarze województwa lub jego części stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. W przedmiotowym rozporządzeniu wojewoda może m.in. wprowadzić czasowe ograniczenie w ruchu osobowym oraz w funkcjonowaniu określonych instytucji i zakładów pracy, nakaz poddania się określonym szczepieniom ochronnym, a także zakaz organizowania widowisk, zgromadzeń i innych skupisk ludności⁶⁸. Ustawa obliuguje wojewodę do poinformowania obywateli w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie o ciężących na nich obowiązkach wynikających z wydanego rozporządzenia⁶⁹.

Na mocy przepisów ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁷⁰ kompetencje i zadania polegające na zarządzaniu i koordynacji systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego⁷¹ na obszarze województwa oraz sprawowaniu nadzoru nad funkcjonowaniem systemu powierzono wojewodzie⁷². Ustawa stanowi jedynie wojewodę, obok ministra właściwego do spraw zdrowia, organem właściwym w zakresie wykonywania zadań systemu⁷³. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że na mocy regulacji wynikających z przepisów omawianej ustawy dokonano koncentracji kompeten-

⁶⁴ W miejsce wojewody właściwy minister wyznacza pełnomocnika, uprawnionego do kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa.

⁶⁵ Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351, tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 z późniejszymi zmianami.

⁶⁶ Wojewoda wykonuje swoje zadania z pomocą wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego, działającego na podstawie przepisów o stanie klęski żywiołowej. Ibidem, art. 14 ust. 4.

⁶⁷ Dz. U. z 2001 r. nr 126, poz. 1384 z późniejszymi zmianami.

⁶⁸ Ibidem, art. 33 ust. 3.

⁶⁹ Ibidem, art. 33 ust. 4.

⁷⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410, dalej jako ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

⁷¹ Dalej jako „system”.

⁷² Art. 19 ust. 2 ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

⁷³ Ibidem, art. 18. Artykuł obowiązywał jeszcze przed wejściem w życie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, zgodnie bowiem z regulacją art. 67 ust. 2 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, art. 18-22, 49 i 60 weszły w życie po 14 dniach od ogłoszenia ustawy (data ogłoszenia 20 października 2006 r.)

cji w ramach jednego organu – wojewody, który jako jedyny na obszarze województwa jest odpowiedzialny za planowanie, organizowanie, koordynowanie oraz nadzór nad systemem, a w swych działaniach jest poddawany nadzorowi właściwego ministra do spraw zdrowia⁷⁴. Niewątpliwie należy przyznać słuszność takiemu posunięciu ustawodawcy. Stosowanie przepisów nieobowiązującej już ustawy z 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, zgodnie z którymi kompetencje z zakresu organizacji, funkcjonowania i finansowania systemu były dzielone między organy administracji rządowej (województw) i administracji samorządowej (starostów) unaoczniało dysfunkcjonalność niektórych przyjętych w ustawie zapisów. Klarowne określenie zakresu kompetencji, skupienie ich w ramach jednego, odpowiedzialnego za zorganizowanie i funkcjonowanie systemu organu bezsprzecznie umożliwiła należyte funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego w kraju.

Nowością w ustawie o ratownictwie medycznym jest powierzenie wojewodom tworzenia i utrzymania centrów powiadamiania ratunkowego⁷⁵ oraz koordynacji ratownictwa medycznego⁷⁶. Lekarze współpracujący z jednostkami systemu są dostępni na wezwanie dyspozytora centrum powiadamiania ratunkowego. Rejestr jednostek współpracujących z systemem prowadzi wojewoda, który decyzją administracyjną zarówno wpisuje, jak i wykreśla z rejestru jednostkę⁷⁷, przy czym wpisanie na listę następuje na wniosek lekarza. Lista jest aktualizowana na bieżąco i co miesiąc dostarczana do centrum powiadamiania ratunkowego⁷⁸. Warunki pozostawiania lekarza w gotowości określa umowa zawarta między lekarzem a wojewodą, przy czym zawieranie umów z zespołami ratow-

⁷⁴ Na mocy poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2001 nr 113, poz. 1207) oprócz wojewody i właściwego ministra do spraw zdrowia organem administracji publicznej właściwym w zakresie wykonywania zadań systemu był także starosta (art. 14 nieobowiązującej ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym), do którego kompetencji należało m.in. szeroko pojęte zarządzanie systemem na obszarze powiatu. Starosta w swych działaniach m.in. był obligowany do przesyłania wojewodzie bądź właściwemu ministrowi do spraw zdrowia informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania systemu na obszarze powiatu, a dla ważności niektórych wykonywanych przez niego zadań wymagane było zatwierdzenie wojewody (art. 17, 18 ust. 3 i 4 nieobowiązującej ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym). Wojewoda jako sprawujący m.in. nadzór na działaniem systemu na obszarze województwa (art. 16 ust. 1 pkt 4 nieobowiązującej ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym), jedynie w przypadku wystąpienia stanu nagłego, o skali przekraczającej możliwości organizacyjne starosty, koordynował funkcjonowanie systemu na obszarze województwa, a w szczególności w celu podjęcia, przeprowadzenia i zapewnienia kierowania medycznymi działaniami ratowniczymi, wydawał polecenia starostom (art. 18).

⁷⁵ Dotychczasowe, powiatowe centra powiadamiania ratunkowego nie zostaną zlikwidowane, ale nie będą odpowiadać za koordynację akcji ratunkowych, lecz jedynie za przyjmowanie zgłoszenia (np. o wypadku). Właściwe centra powiadamiania ratunkowego, które odpowiadają za skierowanie odpowiednich służb na miejsce wypadku, zgodnie z obowiązującą ustawą o Państwowym Ratownictwie Medycznym działają przy wojewodzie.

⁷⁶ Art. 25 ust. 1 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

⁷⁷ Ibidem, art. 17 ust. 1-5.

⁷⁸ Ibidem, art. 17 ust. 6.

nictwa medycznego oraz ich rozliczanie i kontrolę wojewoda powierza dyrektorowi właściwego oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia⁷⁹.

Na zasadach i w trybie określonym w ustawie wojewoda sporządza wojewódzki plan działania systemu⁸⁰, który obejmuje w szczególności:

- charakterystykę potencjalnych zagrożeń życia lub zdrowia mogących wystąpić na obszarze województwa,
- analizę ryzyka wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych,
- liczbę i rozmieszczenie na obszarze województwa jednostek systemu,
- sposób koordynacji działań jednostek systemu,
- kalkulacje kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego,
- sposób współpracy z organami administracji publicznej, jednostkami systemu z innych województw, zapewniający sprawne i skuteczne ratowanie życia i zdrowia, bez względu na przebieg granic województw,
- określenie lokalizacji centrów powiadamiania ratunkowego i obszarów przez nie obsługiwanych⁸¹.

Plan ten oraz środki określone w ustawie budżetowej i w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia są podstawą zawierania umów na świadczenia ratownictwa medycznego⁸².

Nadto, także w koordynacji i wykonywaniu zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, wojewoda jako przedstawiciel rządu na obszarze województwa posiada liczne, zawarte w odrębnych aktach normatywnych, kompetencje.

Z mocy przepisu art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸³ wojewoda jest terenowym organem obrony cywilnej⁸⁴ i zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 20 ustawy jest uprawniony do kierowania sprawami obronności w województwie. W ramach realizacji tych kompetencji wojewoda m.in. jest uprawniony do przeprowadzania czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony⁸⁵, w tym do przeprowadzania i bieżącego nadzoru nad poborem⁸⁶.

Z kolei Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony⁸⁷ w szczegółowy sposób określa zakres zadań obronnych wykonywanych przez wojewodę. Zgodnie z regulacją przedmiotowego rozporządzenia na

⁷⁹ Ibidem, art. 49 ust. 1 i 2.

⁸⁰ Wojewódzki plan działania systemu (dalej jako „plan”) jest sporządzany na okres trzech lat, z możliwością corocznej aktualizacji.

⁸¹ Art. 21 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

⁸² Szerzej art. 49 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

⁸³ Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220, tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416.

⁸⁴ Obok starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

⁸⁵ Art. 25 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸⁶ Ibidem, art. 35, art. 37.

⁸⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 152.

województwie spoczywa obowiązek tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych planowania, a także realizacji zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony⁸⁸. Zapewnia także warunki przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych, koordynacji planowania i ich realizacji⁸⁹. Obowiązek ten wojewoda spełnia w stosunku do zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony wykonywanych w województwie przez:

- kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych,
- przedsiębiorców, dla których jest organem założycielskim,
- organy samorządu terytorialnego,
- przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez ministrów,
- władze organizacji społecznych⁹⁰.

Warunki organizacyjne oraz techniczne planowania i realizacji zadań obronnych tworzone przez wojewodę powinny uwzględniać ich rodzaj i możliwości wykonawców. W szczególności powinny one zapewniać m.in. wykonywanie zadań obronnych, bezpieczeństwo ich wykonywania, efektywność, ciągłość i terminowość działania podczas zwiększania gotowości obronnej państwa, przygotowanie projektów podziału zadań obronnych wykonywanych w czasie pokoju oraz związanych z tym zakresów czynności⁹¹. Wojewoda koordynując planowanie i realizację zadań w ramach województwa, dokonuje podziału zadań obronnych, a także wyznacza organ wiodący i organy współuczestniczące w ich wykonywaniu, określa procedury wykonywania, uzgadnia i akceptuje harmonogramy wykonywania, określa priorytety w realizacji zadań obronnych oraz inicjuje współdziałanie podczas ich wykonywania.⁹²

Ponadto, zgodnie z treścią ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw⁹³, wojewoda – w zakresie rzeczowym i ilościowym niezbędnym do realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa – tworzy rezerwy mobilizacyjne⁹⁴, a na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów może zostać zobowiązany do tworzenia określonych rezerw gospodarczych⁹⁵.

⁸⁸ Inaczej: zadań obronnych.

⁸⁹ Szerzej § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony.

⁹⁰ Ibidem, § 3 ust. 1 pkt 2 a-e.

⁹¹ Ibidem, § 3 ust. 2 pkt 1-5.

⁹² Ibidem, § 4 ust. 1 pkt 2 w związku z § 4 ust. 2.

⁹³ Dz. U. z 1996 r. Nr 90, poz. 404, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197 z późniejszymi zmianami.

⁹⁴ Ibidem, art. 4 ust. 1. art. 3 ust. 1 pkt 1. Rezerwy mobilizacyjne mają służyć realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił Zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższenia gotowości obronnej państwa (art. 3 ust. 1 pkt 1).

⁹⁵ Ibidem, art. 4 ust. 4. Zgodnie z definicją ustawową, rezerwy gospodarcze służą w szczególności zaspokajaniu podstawowych surowcowych, materiałowych i paliwowych potrzeb gospo-

Z omawianej grupy inne ustawowe kompetencje wojewody są zawarte w ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego⁹⁶. Z mocy przepisu art. 10 omawianej ustawy wojewoda jest uprawniony, po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji, do wydawania, odmowy⁹⁷ wydania bądź cofania⁹⁸ zezwoleń na nabywanie oraz przechowywanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego⁹⁹. Wojewodzie przysługują również stosowne uprawnienia kontrolne, w ramach których powołuje zespół kontrolny, w skład którego wejść mogą biegli i eksperci z dziedziny¹⁰⁰.

3. Uwagi końcowe

Analizując przedstawione kompetencje wojewody oraz ustawy regulujące system i sposób działania administracji rządowej, bez trudu można zauważyć, że obszar tych kompetencji dalece wykracza poza kwestię szeroko rozumianej polityki rządowej. Powtarzając za M. Chmajem, można stwierdzić, że wojewoda zasadniczo jest najistotniejszym przedstawicielem państwa w terenie i „stanowi (...) filar władzy państwowej zarówno w relacjach z administracją samorządową, jak i w relacji państwo – obywatel”¹⁰¹. Należy także w tym miejscu zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem. Otóż wojewoda, biorąc pod uwagę choćby jego podstawową funkcję jaką jest reprezentowanie Rady Ministrów w województwie oraz sam sposób jego powoływania, jest organem o silnym, politycznym

darki narodowej oraz utrzymywaniu ciągłości zaopatrywania ludności w kraju w podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, produkty lecznicze i wyroby medyczne w okresach podwyższenia gotowości obronnej państwa, a także w eliminowaniu lub łagodzeniu zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych (art. 3 ust. 1 pkt 2).

⁹⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 117, poz. 1007 z późniejszymi zmianami.

⁹⁷ Wojewoda jest zobowiązany odmówić wydania pozwolenia, jeżeli wnioskodawca nie spełnia określonych ustawą warunków (np. osobie fizycznej niemającej pełnej zdolności do czynności prawnych, nieposiadającej wykształcenia co najmniej średniego lub skazanej prawomocnym orzeczeniem za umyślne przestępstwo, lub przedsiębiorcy wpisanemu do rejestru dłużników niewypłacalnych prowadzonego przez Krajowy Rejestr Sądowy). Szerzej ibidem, art. 17 ust. 1.

⁹⁸ Wojewoda jest zobowiązany cofnąć zezwolenie, jeżeli wnioskodawca np. narusza warunki określone w pozwoleniu lub stwarza zagrożenie dla obronności, bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub środowiska. Szerzej ibidem, art. 17 ust. 2.

⁹⁹ Wojewoda jest zobligowany do zawiadomienia o wydaniu pozwolenia (także o jego cofnięciu) ministra właściwego do spraw gospodarki, a także właściwego ze względu na siedzibę wnioskodawcy komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz okręgowego inspektora pracy. W przypadku odmowy wydania pozwolenia wojewoda jest zobowiązany jedynie powiadomić wojewódzkiego komendanta Policji (art. 16).

¹⁰⁰ Szerzej ibidem, art. 22.

¹⁰¹ M. Chmaj (red.), *Status prawny wojewody*, Warszawa 2005, s. 73 i n.

usytuowaniu i jego działania nie mogą się cechować pełną niezależnością ani brakiem powiązań choćby z lokalnym zapleczem politycznym. Ważne jest jednak to, aby mimo konkretnego układu politycznego i politycznej przynależności, urząd wojewody był piastowany przez osoby, których zarówno możliwości zarządzania województwem, jak i zdolności sprawnego wykonywania powierzonej funkcji były bezdyskusyjne.

**THE VOIVODE'S LEGAL STATUS AS A REPRESENTATIVE
OF THE CABINET IN THE LIGHT OF THE ACTS OF LAW
AND THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND (SELECTED
ISSUES)**

S u m m a r y

The voivode's legal status as a representative of the Cabinet and the executor of the government policy in the voivodship has been discussed in the article. The voivode's tasks and competences specified in the Constitution of the Republic of Poland and other acts of law have been defined.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

Leszek WOŹNIAK

Politechnika Rzeszowska

Mariusz HOFMAN

UMCS Lublin

Konrad DROZD

Uniwersytet Rzeszowski

ANALIZA PRZEBIEGU I ZAKRESU WDROŻEŃ ZRÓWNOWAŻONEJ KARTY WYNIKÓW NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW

W artykule scharakteryzowano następujące aspekty wdrażania i korzystania ze strategicznej karty wyników w wybranych polskich przedsiębiorstwach: opracowanie i przebieg wdrożenia, sposób realizacji prac oraz obszar wykorzystania strategicznej karty wyników. Elementy te są analizowane w porównaniu z rozwiązaniami modelowymi opracowanymi przez Kaplana i Nortona – twórców koncepcji strategicznej karty wyników.

1. Wprowadzenie

Dynamiczne zmiany zachodzące w polskiej gospodarce w obliczu integracji z Unią Europejską stawiają przed organizacjami wyjątkowe, a dla wielu firm całkiem nowe wyzwania. Jednym z nich jest konieczność skutecznego, otwartego konkurowania z przedsiębiorstwami, które od wielu lat funkcjonowały w realiach twardej gry rynkowej. Sytuacja taka oznacza konieczność wdrażania nie tylko najnowszych technologii, ale przede wszystkim nowoczesnych, skutecznych metod zarządzania. Należy sądzić, że jedną z podstaw ciągłego poszukiwania znacznie bardziej skutecznych narzędzi zarządzania powinna być świadomość, że podobnie jak nie ma dwóch identycznych ludzi, tak samo nie ma jednakowych organizacji. Tak więc nawet powszechnie akceptowane metody muszą podlegać indywidualnej adaptacji i ocenie.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zróżnicowanego podejścia do procesu wdrażania zrównoważonej karty wyników.

Wśród pojawiających się ostatnio nowoczesnych narzędzi zarządzania jednym z ciekawszych i oferujących największe możliwości jest niewątpliwie zrównoważona karta wyników (*Balanced Scorecard* – BSC¹). W polskich warunkach niewiele przedsiębiorstw pokusiło się o wprowadzenie tego narzędzia, a te, które to zrobiły nie osiągnęły w pełni zakładanych celów i wyników, gdyż projekty wdrożeniowe nie zostały jeszcze zakończone.

Celem tego artykułu jest również próba oceny dotychczasowego przebiegu i zakresu wdrożeń strategicznej karty wyników w wybranych polskich przedsiębiorstwach. Proces wdrożeń porównywano w aspektach obejmujących sposób realizacji projektu, zakres wdrożenia oraz stopień powiązań z innymi systemami zarządzania w przedsiębiorstwie, w odniesieniu do rozwiązania modelowego opartego na koncepcji Kaplana i Nortona.

2. Pojęcie i istota zrównoważonej karty wyników

Koncepcja zrównoważonej karty wyników została opracowana przez Kaplana i Nortona, a po raz pierwszy przedstawiono ją na łamach „Harvard Business Review” [3, s. 13]. Według nich „strategiczna karta wyników pozwala określać cele biznesowe firmy, które wychodzą poza obszar finansowy. Dzięki niej dyrekcja firmy może ocenić, w jaki sposób jest tworzona wartość dla obecnych i przyszłych klientów, jak należy zwiększać wewnętrzne możliwości firmy oraz inwestować w ludzi, systemy i procedury niezbędne do poprawy wyników w przyszłości” [3, s. 27].

W innym ujęciu zrównoważona karta wyników jest narzędziem precyzującym strategię organizacji i wyrażającym ją w formie zestawu mierzalnych celów [7].

Inny aspekt zrównoważonej karty wyników akcentuje Perlitz, który twierdził, że umożliwi ona „odejście od jednostronnego ukierunkowania tradycyjnych systemów zarządzania przedsiębiorstwem, czyli ich zorientowania jedynie na osiągnięcie wyników finansowych na rzecz kompleksowego systemu zarządzania, bazującego na syntetycznych systemach mierników ilościowych i jakościowych, będącego odzwierciedleniem strategii” [6, s. 13].

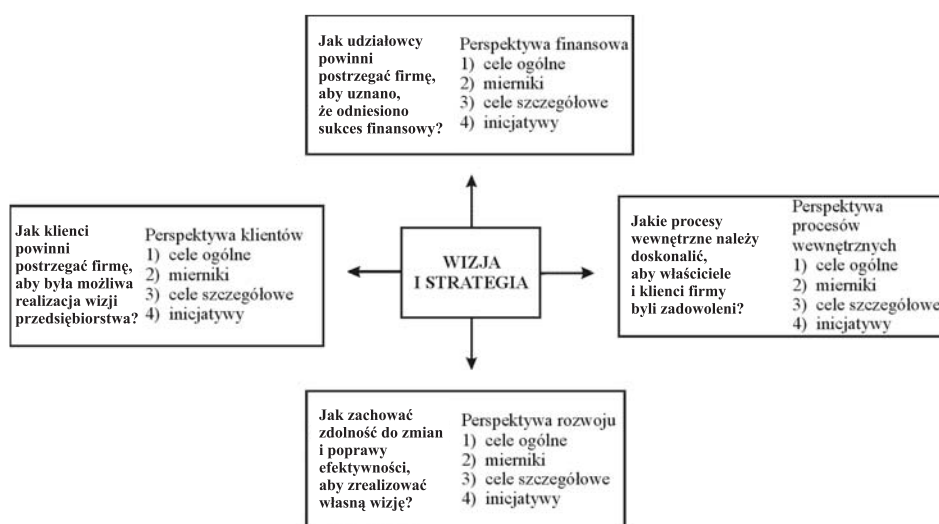
Wprowadzenie w ramach zrównoważonej karty wyników czterech różnych perspektyw w dużym stopniu ogranicza ryzyko realizacji przez przedsiębiorstwo strategii, których celem jest jedynie krótkoterminowy wzrost, a nie długofalowy rozwój (rys. 1).

Przez wypracowanie, a następnie wdrożenie zrównoważonej karty wyników strategia realizowana przez przedsiębiorstwo jest dostosowywana do zmieniającego się otoczenia, co warunkuje uzyskanie przez firmę największej wewnętrznej efektywności, a w konsekwencji sukces na rynku. Niewątpliwą zaletą

¹ W polskim tłumaczeniu strategiczna karta wyników lub zrównoważona karta wyników.

zrównoważonej karty wyników jako narzędzia zarządzania przedsiębiorstwem jest fakt, iż „nie koncentruje się na optymalizacji poszczególnych czynności, czy też funkcji, ale skupia się na doskonaleniu całościowych procesów przedsiębiorstwa, jednocześnie mając na celu spełnienie wymagań klienta” [1, s. 8].

Zrównoważona karta wyników jest koncepcją całościową, obejmującą całe przedsiębiorstwo i wszystkich pracowników, opiera się bowiem na założeniach wspólnych dla firmy jako całości. Podejście takie zapewnia zgodność celów strategicznych realizowanych przez przedsiębiorstwo z celami taktycznymi i operacyjnymi na poszczególnych poziomach organizacyjnych. Zrównoważona karta wyników jest narzędziem umożliwiającym wszechstronne zastosowanie, począwszy od monitorowania efektów wdrażania strategii przedsiębiorstwa (element controllingu strategicznego), poprzez monitorowanie efektywności realizowanych procesów, a skończywszy na karcie wyników jako podstawie systemu motywacyjnego.



Rys. 1. Istota zrównoważonej karty wyników

Źródło: na podstawie [3].

Reasumując, zrównoważona karta wyników jest całościowym systemem zarządzania, przekładającym strategię na mierzalne cele w czterech podstawowych obszarach działalności organizacji (perspektywach): finansowej, klienta, procesów wewnętrznych, uczenia się i rozwoju. Jest również narzędziem, dzięki któremu jest możliwa ocena efektywności wdrażania strategii oraz procesów i działań realizowanych przez przedsiębiorstwo.

3. Wdrożenia zrównoważonej karty wyników (BSC) według Kaplana i Nortona

Kaplan i Norton bacznie obserwując pierwsze wdrożenia BSC w wielu firmach zachodnich, określili zestaw najważniejszych celów, które firmy chciałyby osiągnąć przez wprowadzenie zrównoważonej karty wyników. Zaliczyli tu następujące cele [3, s. 264]:

- wyjaśnianie i uzgadnianie wizji i strategii,
- tworzenie zespołów kierowniczych,
- komunikowanie strategii,
- powiązanie systemu wynagradzania z celami strategicznymi,
- ustalanie celów strategicznych,
- powiązanie inicjatyw strategicznych z odpowiednią alokacją zasobów,
- wspieranie inwestycji w zasoby niematerialne i kapitał intelektualny,
- stwarzanie podstaw strategicznego uczenia się.

Zdaniem autorów koncepcji BSC kluczowym czynnikiem powodzenia procesu wdrożenia w przedsiębiorstwach jest aktywny i pełny udział kierownictwa firmy podczas projektowania, budowy, wdrażania karty wyników. Niezbędnym elementem jest zidentyfikowanie i uzgodnienie podstawowych korzyści, jakie kierownictwo firmy spodziewa się osiągnąć w wyniku zrealizowania projektu. Uzgodnienia te determinują kierunki i zakres wdrożenia.

Etapem wyjściowym w procesie wprowadzania BSC jest doprecyzowanie i unowocześnienie wizji oraz strategii przedsiębiorstwa dokonywane przez pracowników zaangażowanych w realizację projektu. Zdaniem Kaplana i Nortona miało to zasadniczy wpływ na określenie strategicznych obszarów działalności i inicjatyw oraz skierowanie tam posiadanych przez firmę zasobów materialnych i niematerialnych. Doprecyzowania wizji i strategii dokonuje się w celu jednoznacznego zrozumienia tych założeń przez wszystkich uczestników projektu wdrożenia. Adaptacja wizji i strategii następuje przez zmianę założeń strategicznych w odpowiedzi na sygnały napływające z bliższego i dalszego otoczenia przedsiębiorstwa.

Najważniejszymi elementami tego etapu są:

- analiza obecnego stanu przedsiębiorstwa,
- analiza szans i zagrożeń występujących w otoczeniu bliższym i dalszym firmy,
- analiza silnych i słabych stron przedsiębiorstwa, jeśli chodzi o potencjał i procesy firmy,
- określenie strategii konkurowania i rozwoju segmentów rynkowych,
- analiza możliwości strategicznych i źródeł osiągania przez firmę przewagi konkurencyjnej.

Przeprowadzenie wywiadów z kadrą kierowniczą różnych szczebli i obszarów funkcjonalnych przedsiębiorstwa stanowi następną fazą projektu. Charakter

wywiadów może być swobodny, chociaż większą efektywność można osiągnąć, ujednolicając pytania w formie formularzy i kwestionariuszy. Powodem przeprowadzania wywiadów jest określenie stopnia jednoznaczności rozumienia przez menedżerów wizji i strategii oraz powiązania celów obszarów funkcjonalnych z celami ogólnymi przedsiębiorstwa. Kaplan i Norton twierdzili, że interpretacje wyników wywiadów nadają kierunek dalszym działaniom w procesie wdrażania karty inicjowanym przez kierownictwo firmy [3].

Następnym etapem projektu są sesje i warsztaty strategiczne, obejmujące następujące działania: wyznaczenie celów strategicznych wynikających z założeń ogólnych firmy, opracowanie szkicu mapy strategii (zestaw celów strategicznych połączonych relacjami przyczynowo-skutkowymi w czterech perspektywach karty wyników), opracowanie celów szczegółowych i ich mierników. Najważniejsza korzyść wynikająca z tego etapu to ustrukturalizowanie zagadnień dotyczących strategii przedsiębiorstwa, umożliwiające dyskusję na temat strategii i celów oraz występujących między nimi zależności. Sprecyzowanie celów głównych i szczegółowych pozwala na skoncentrowanie się na działaniach najważniejszych z punktu widzenia strategii organizacji.

Kończącą fazą procesu jest opracowanie i zatwierdzenie planu wdrażania. Według Kaplana i Nortona „plan ten powinien obejmować metody integracji mierników z bazami danych oraz systemami informacyjnymi, sposoby prezentowania strategicznej karty wyników w całej organizacji oraz promowanie i wspieranie procesu opracowywania mierników na niższych szczeblach zdecentralizowanej jednostki” [3, s. 272]. Dzięki temu jest możliwe stworzenie systemu informowania kierownictwa łączącego mierniki na poziomie organizacji z miernikami z poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Opracowany plan wdrożenia zatwierdza kierownictwo firmy.

Jak już wspomniano wcześniej, Kaplan i Norton podczas pierwszych wdrożeń zauważyli, że firmy decydując się na wprowadzenie BSC, miały na uwadze osiągnięcie konkretnych celów [3]. W dalszych etapach okazało się, że zastosowanie BSC wywołuje proces zmian wychodzący poza pierwotnie określony cel i prowadzący do wykorzystania strategicznej karty wyników jako podstawy zarządzania przedsiębiorstwem. Wprowadzanie BSC powodowało wymuszenie dostosowania istniejących systemów zarządzania w celu usunięcia luk informacyjnych. Konieczne także było zintegrowanie karty z innymi elementami procesu zarządzania organizacją. Jedną z największych zalet strategicznej karty wyników jest uzupełnienie braku systematycznego procesu wdrażania strategii. Umożliwia ona także włączenie mierników finansowych w zintegrowany system zarządzania, uwzględniając dodatkowo znaczenie budowania zasobów niematerialnych oraz rozwijanie zdolności konkurencyjnych przedsiębiorstwa. Dodatkowo karta identyfikuje najważniejsze cele, na których powinna zostać skoncentrowana uwaga i zasoby firmy.

4. Analiza przebiegu i zakresu wdrożeń w wybranych polskich przedsiębiorstwach

Poddając analizie projekty wdrożeń zrównoważonej karty wyników w polskich przedsiębiorstwach, kierowano się następującymi zasadami:

- analizowano przebieg i zakres wdrożenia w poszczególnych etapach projektu, akcentowano podobieństwa i różnice w zestawieniu z rozwiązaniem modelowym (tab. 1.),
- analizowano sposób organizacji i realizacji prac projektowych w przedsiębiorstwach (tab. 2.),
- analizowano obszar i stopień wykorzystania zrównoważonej karty wyników i jej związki z innymi systemami zarządzania funkcjonującymi w przedsiębiorstwach (tab. 3.).

Polskie przedsiębiorstwa wdrażając narzędzie zarządzania oparte na koncepcji karty wyników, realizują projekty zgodnie z zaleceniami Kaplana i Nortona w trzech etapach:

- etap przygotowawczy, który obejmuje przegląd i ewentualną adaptację wizji oraz strategii przedsiębiorstwa,
- etap koncepcyjny obejmujący wypracowanie koncepcji funkcjonowania narzędzi w przedsiębiorstwie, kończy się zatwierdzeniem planu realizacji wdrożenia,
- etap realizacyjny, który obejmuje działania związane z przebudową posiadanego przez przedsiębiorstwa systemu zasilania informacyjnego oraz integrację z innymi systemami zarządzania funkcjonującymi w firmie.

W polskich przedsiębiorstwach początek realizacji projektu w znacznej mierze opierał się na weryfikacji i doprecyzowaniu posiadanych założeń strategicznych oraz wyznaczeniu ogólnych tendencji zmian organizacji. Znaczące różnice w przedsiębiorstwach pojawiają się podczas ewentualnej modyfikacji założeń strategicznych oraz w ich naturze (płynące z wnętrza firmy, otoczenia rynkowego, czy też oparte na sugestjach zarządu firmy). Sformułowanie koncepcji zrównoważonej karty wyników zasadniczo przebiega w podobny sposób i obejmuje następujące elementy: cele strategiczne, cele szczegółowe, mierniki, relacje przyczynowo-skutkowe między celami, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za osiągnięcie celów i kontrolę mierników. Podejście takie jest również zasadniczo zgodne z modelowym podejściem do wdrożenia propagowanym przez Kaplana i Nortona [3]. Wdrażanie koncepcji karty w przedsiębiorstwach przebiega w różny sposób i jest determinowane wieloma czynnikami. Spośród najważniejszych można wymienić:

- posiadane rozwiązania organizacyjne,
- preferowane techniki zarządzania projektem,
- kulturę i wartość organizacji,

- posiadane systemy informatyczno-informacyjne.

Patrząc na aspekt związany ze sposobem prowadzenia prac wdrożeniowych, można stwierdzić, że prace projektowe podejmowane w związku z wdrażaniem karty przez polskie przedsiębiorstwa można sklasyfikować w następujące grupy: zdefiniowanie i akceptacja celów projektu wdrożenia, sporządzenie harmonogramu projektu, akceptacja budżetu projektu, powołanie interdyscyplinarnego zespołu projektowego.

Jeśli chodzi o przebieg i sposób organizacji prac projektowych, to można stwierdzić zasadnicze różnice. Większa część przedsiębiorstw korzysta z pomocy wyspecjalizowanych konsultantów – moderatorów czuwających nad merytorycznym przebiegiem wdrożenia. Jest także różny obszar uczestnictwa w pracach projektowych poszczególnych członków zespołu. Zakres zaangażowania jest rozległy i może obejmować jedynie konsultacje merytoryczne lub też pełne przejście odpowiedzialności za obszar prac przypisany członkowi zespołu.

Podobnie w różny sposób przedsiębiorstwa stosują kartę wyników. Do najważniejszych obszarów zastosowania karty wyników można zaliczyć:

- 1) traktowanie BSC jedynie jako narzędzia pomiaru efektywności przedsiębiorstw w sposób zagregowany. Traktowanie karty wyników jako narzędzia mierzącego efektywność przedsiębiorstwa w obszarze finansowym, klienta, procesów wewnętrznych, uczenia się i rozwoju jest najważniejsze, wynika bowiem z istoty koncepcji karty jako narzędzia pomiaru efektywności działania,
- 2) traktowanie BSC jako narzędzia monitorowania stopnia wdrożenia strategii. Cele szczegółowe karty wyników wynikają z celów strategicznych, a te z przyjętej strategii, zatem przedsiębiorstwa realizujące wdrożenia przez mierzenie stopnia osiągnięcia celów mogą określić poziom realizacji założeń strategicznych,
- 3) traktowanie BSC jako podstawy systemu motywacyjnego zarówno w aspekcie osiągania celów, jak i nagradzania za wkład wniesiony w ulepszanie i modyfikację istniejących w firmie rozwiązań organizacyjnych,
- 4) traktowanie BSC jako ogniwa integrującego systemy zarządzania istniejące w przedsiębiorstwach (budżetowanie, zintegrowane systemy zarządzania jakością itp.),
- 5) używanie BSC jako narzędzia stanowiącego bazę wymiany informacji napływających i posiadanych przez firmę. Strukturalizacja i ułatwienie obiegu informacji (szczególnie z otoczenia zewnętrznego) ma kluczowe znaczenie dla zachowania pozycji konkurencyjnej organizacji na rynku.

Podsumowując, opisywane polskie przedsiębiorstwa akcentują różne możliwości użycia karty wyników. Pierwotnie zakładanym obszarem stosowania BSC jest zagregowany pomiar efektywności organizacji. Podczas wdrażania ujawniają się jednak znacznie większe możliwości zastosowania karty w wielu innych obszarach działania przedsiębiorstwa.

Tabela 1. Opracowanie koncepcji i przebieg wdrożenia BSC w poszczególnych firmach

Elementy wdrożenia	Realizacja				
	Rozwiązanie modelowe	Przedsiębiorstwo 1	Przedsiębiorstwo 2	Przedsiębiorstwo 3	Przedsiębiorstwo 4
Faza przygotowawcza – przegląd, ewentualna adaptacja misji i strategii	1. Systematyczne przeglądy strategii 2. Modyfikacja i dostosowywanie założeń strategii w zależności od sygnałów płynących z wnętrza firmy i otoczenia rynkowego	1. Czynności zmierzające do określenia strategii działania 2. Wyznaczenie kierunku rozwoju strategicznego firmy 3. Potwierdzenie założeń strategicznych firmy	1. Sformułowanie oraz przegląd misji i strategii 2. Monitorowanie sygnałów płynących z otoczenia i z wnętrza firmy, modyfikacja założeń strategicznych	1. Czynności związane z przeglądem misji i strategii 2. Modyfikacja strategii pod kątem informacji z otoczenia firmy 3. Przyjęcie założeń strategicznych	1. Określenie wizji i misji przedsiębiorstwa 2. Ewentualna adaptacja wizji i misji
Faza koncepcyjna – stworzenie koncepcji BSC	1. Sformułowanie celów strategicznych 2. Określenie relacji między celami w perspektywach 3. Wyznaczenie mierników wartości miar celów 4. Przypisanie odpowiedzialności za realizację celów	1. Wyznaczenie głównych celów strategicznych dla poszczególnych obszarów firmy 2. Określenie mapy celów realizowanych w firmie 3. Określenie i zdefiniowanie miar celów 4. Propozycje wartości docelowych 5. Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za realizację założeń	1. Formułowanie celów strategicznych i stworzenie mapy powiązań między nimi 2. Określenie czynników sukcesu i mierników 3. Monitoring i modyfikacja mierników najlepiej oddających sens strategii 4. Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za określone zadania w projekcie	1. Wyznaczenie celów strategicznych w perspektywach BSC 2. Określenie relacji między celami w perspektywach 3. Wyznaczenie mierników celów strategicznych 4. Określenie planowanych wartości miar celów	1. Wyznaczenie celów strategicznych 2. Zdefiniowanie kluczowych czynników sukcesu firmy jako całości i poszczególnych funkcji 3. Zdefiniowanie miar, częstotliwości ich pomiaru i osób odpowiedzialnych 3. Określenie celów poszczególnych miar
Faza realizacyjna – wdrożenie koncepcji BSC	1. Adaptacja i rozbudowa systemu informatycznego na potrzeby BSC 2. Dekompozycja BSC na karty funkcjonalne 3. Integracja BSC z innymi systemami zarządzania w firmie	1. Budowa systemu bazodanowego dedykowanego BSC 2. Stworzenie i rozbudowa systemu kart funkcjonalnych 3. Integracja BSC z innymi systemami zarządzania w firmie 4. Monitorowanie przebiegu realizacji przyjętej strategii	1. Przystosowanie systemu informatycznego 2. Dekompozycja na karty funkcjonalne 3. Powiązanie systemu budżetowania z BSC	1. Adaptacja systemu informatycznego do potrzeb BSC 2. Integracja z systemami zarządzania w przedsiębiorstwie 3. Dekomponowanie celów ogólnych w poszczególnych obszarach funkcjonalnych	1. Adaptacja systemu informatycznego 2. Dekompozycja na karty funkcjonalne 3. Budowa systemu motywacyjnego opartego na BSC

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2, 5].

Tabela 2. Sposób realizacji prac projektowych

Elementy projektu	Realizacja			
	Przedsiębiorstwo 1	Przedsiębiorstwo 2	Przedsiębiorstwo 3	Przedsiębiorstwo 4
Zdefiniowanie i akceptacja celów projektu	jasno określony cel projektu	zdefiniowany cel projektu	zdefiniowane oczekiwania i cele projektu	zdefiniowany cel projektu
Sporządzenie harmonogramu projektu	określony czas realizacji etapów projektu	szczegółowy harmonogram z określeniem odpowiedzialności konkretnych osób za wykonanie poszczególnych działań	sporządzony harmonogram realizacji poszczególnych etapów projektu	brak danych
Sporządzenie i akceptacja budżetu projektu	brak danych	brak danych	całościowy budżet projektu obejmujący zarówno koszty zewnętrzne, jak i wewnętrzne	budżet około 200 tys. PLN
Powołanie zespołu projektowego	interdyscyplinarny zespół projektowy, kierownik projektu wyłączony z zadań operacyjnych	interdyscyplinarny zespół konsultantów wewnętrznych współpracujących z kierownikiem projektu	interdyscyplinarny zespół projektowy realizujący zadania akceptowane przez kierownika projektu	zespół projektowy złożony z pracowników odpowiedzialnych za poszczególne obszary wdrożenia BSC
Przebieg realizacji prac	szkolenie pracowników, warsztaty robocze, spotkania wewnętrzne i konsultacje, cykliczna prezentacja i akceptacja wyników prac	szkolenie pracowników, konsultacje	szkolenie pracowników, warsztaty robocze, konsultacje zewnętrzne, sukcesywna prezentacja i akceptacja wyników	szkolenie pracowników, warsztaty robocze, konsultacje zewnętrzne,

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2, 5].

Tabela 3. Obszary stosowania BSC w przedsiębiorstwach

Obszary	Poziom stosowania				
	Rozwiązanie modelowe	Przedsiębiorstwo 1	Przedsiębiorstwo 2	Przedsiębiorstwo 3	Przedsiębiorstwo 4
Narzędzie pomiaru efektywności działania	średni – narzędzie pomiaru efektywności działania firmy jako całości (karta korporacyjna)	znaczący – narzędzie pomiaru efektywności działania firmy jako całości oraz obszarów funkcjonalnych (karta korporacyjna i karty funkcjonalne)	znaczący – narzędzie pomiaru efektywności działania firmy jako całości oraz obszarów funkcjonalnych (karta korporacyjna i karty funkcjonalne)	średni – narzędzie pomiaru efektywności działania firmy jako całości (karta korporacyjna)	znaczący – narzędzie pomiaru efektywności działania firmy jako całości oraz obszarów funkcjonalnych (karta korporacyjna i karty funkcjonalne)
Narzędzie implementacji strategii	znaczący – implementacja strategii od wizji i misji przez cele strategiczne i szczegółowe, aż do mierników	znaczący – implementacja strategii od wizji i misji przez cele strategiczne i szczegółowe, aż do mierników	znaczący – implementacja strategii od wizji i misji przez cele strategiczne i szczegółowe, aż do mierników	znaczący – implementacja strategii od wizji i misji przez cele strategiczne i szczegółowe, aż do mierników	średni – również implementacja strategii od wizji i misji przez cele strategiczne i szczegółowe, aż do mierników, ale nie jest to najważniejszy element tego narzędzia
Baza systemu motywacyjnego	średni – nastawienie na osiągnięcie założonych celów	znaczący – nastawienie na osiągnięcie założonych celów oraz doskonalenie BSC jako narzędzia zarządzania	średni – nastawienie na osiągnięcie założonych celów	znaczący – nastawienie na osiągnięcie założonych celów oraz doskonalenie BSC jako narzędzia zarządzania	znaczący – nastawienie na osiągnięcie założonych celów oraz doskonalenie BSC jako narzędzia zarządzania
Narzędzie integrujące systemy zarządzania	znaczący – zintegrowany z co najmniej dwoma systemami zarządzania	średni – zintegrowany z jednym systemem zarządzania	średni – zintegrowany z jednym systemem zarządzania	znaczący – współpracuje z co najmniej dwoma systemami	średni – zintegrowany z jednym systemem zarządzania
Narzędzie optymalizujące gromadzenie i wykorzystywanie informacji	znaczący – bazowanie na informacjach płynących z systemu informatycznego, z wnętrza firmy i otoczenia zewnętrznego	średni – bazowanie na informacjach płynących z systemu informatycznego oraz z wnętrza firmy	słaby – bazowanie na informacjach płynących z systemu informatycznego	średni – bazowanie na informacjach płynących z systemu informatycznego oraz z wnętrza firmy	średni – bazowanie na informacjach płynących z systemu informatycznego oraz z wnętrza firmy

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2, 5].

5. Wnioski

Wdrożenia zrównoważonej karty wyników (BSC) w wybranych przedsiębiorstwach są przedsięwzięciami pionierskimi ze względu na brak doświadczeń w sposobach wdrażania karty w polskich warunkach. Główne przyczyny potencjalnych błędów powstających podczas wdrażania strategicznej karty wyników w przedsiębiorstwach to:

- brak aktywnego wsparcia dla projektu ze strony najwyższego kierownictwa firmy,
- nieprecyzyjna i zagmatwana strategia, która nie daje się w spójny sposób przenieść na cele i programy działania,
- poważny lęk przed zmianą istniejący w polskich przedsiębiorstwach,
- traktowanie BSC w wąskim wymiarze jedynie jako narzędzia pomiaru efektywności i niedostrzeganie jej wpływu oraz powiązań z innymi systemami zarządzania istniejącymi w firmie,
- ogólnie wolne tempo procesu wdrażania BSC.

Literatura

- [1] Bernacka K., *Ocena zrównoważonego arkusza wyników jako metody zarządzania*, „Controlling i Rachunkowość Zarządcza”, nr 8, 2002.
- [2] Bloch H. (red.), *Controlling wdrożenia w praktyce*, mat. VII Kongresu Controllingu, Katowice 2001.
- [3] Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna Karta Wyników – jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa 2002.
- [4] Materiały II Konferencji Wdrożenia Balanced Scorecard, Warszawa 24-26 lutego 2003.
- [5] Materiały III Kongresu Praktyków BSC, Warszawa 5-6 września 2002.
- [6] Perlitz M., *Unternehmen durch Performance Measurement erfolgreich machen*, „Gablers Magazin”, nr 13, 1999.
- [7] Pietrzak M., *Mapa strategii jako narzędzie wspierające proces opracowywania Zrównoważonej Karty Wyników*, www.controlling.info.pl

ANALYSIS OF THE PROCESS AND RANGE OF IMPLEMENTATION OF BALANCED SCORECARD ON EXAMPLE OF SELECTED POLISH COMPANIES

Summary

In this paper, the following aspects of implementation and usage of Balanced Scorecard in selected Polish companies were characterized: working out and implementation process, the way of works realization and area of Balanced Scorecard application.

The above elements were analysed in comparison with model solutions worked out by Kaplan and Norton – creators of Balanced Scorecard conception.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

Dominik ZIMON

Politechnika Rzeszowska

GLÓWNE ZAŁOŻENIA SYSTEMU ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ ISO 9001:2000

Artykuł prezentuje genezę powstania systemu jakości serii ISO 9000. Skupiono się na jego ostatniej aktualizacji z grudnia 2000 r. Scharakteryzowano podstawowe cechy systemu ISO 9001:2000 oraz jego wady i zalety.

1. Wprowadzenie

Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (*International Organization for Standardization*) została założona w 1947 r. Wydana przez nią seria ISO 9000 stała się najpopularniejszą wśród wszystkich norm międzynarodowych, a jej celem było stworzenie spójnego systemu zarządzania jakością. Normy ISO serii 9000 zostały opracowane przez komitet techniczny ISO/TC 176. Najstarszą z nich, normę ISO 8402 opracowaną na podstawie normy brytyjskiej BS 57509, opublikowano w 1987 r. Normy te były stopniowo przyjmowane przez krajowe organizacje normalizacyjne i wydawane pod własnymi numerami katalogowymi. W Polsce zostały przyjęte początkowo jako Polskie Normy PN – EN 29000, a następnie w 1996 r. wydane jako PN – ISO 9000.¹

ISO serii 9000 jako system zarządzania jakością cieszy się w Polsce olbrzymią popularnością do tego stopnia, że posiadanie go w niektórych branżach staje się wręcz niezbędne. Coraz więcej pracodawców decyduje się na wdrożenie systemu ISO, widząc w nim szansę na poprawę konkurencyjności, pozyskanie lojalności klientów oraz lepszą organizację pracy. Pod koniec 2001 r. liczba polskich organizacji posiadających certyfikaty jakości ISO 9000 kształtowała się w granicach pięciu tysięcy. Ilość ta stale wzrasta pomimo, iż przyjęcie standardów ISO jest dobrowolne.

Normy ISO co kilka lat są modyfikowane i ulepszone celem lepszego dostosowania się do współczesnej rzeczywistości oraz ewolucji pojęcia jakości. Pierwsza wydana wersja ISO 9000 z 1987 r. składała się z sześciu norm:

¹ A. Hamroł, W. Mantura, *Zarządzanie jakością teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 175.

- ISO 9000 (wytyczne),
- ISO 9001 (model zapewnienia jakości w firmach zaangażowanych w proces produkcji, instalacji i serwisu),
- ISO 9002 (obejmuje normy jakości w produkcji, instalacji i serwisie),
- ISO 9003 (obejmuje normy jakości procesu kontroli i badań końcowych),
- ISO 9004 (obejmuje normy zarządzania jakością),
- ISO 8402 (terminologia jakości).

Poprawki do normy są wprowadzane średnio co kilka lat. Ostatnia gruntowna korekta z końca 2000 r. wniosła znaczne zmiany do dotychczas obowiązującej wersji z 1994 r.

2. ISO 9001:2000

Przełomowa nowelizacja z 15 grudnia 2000 r. (ISO 9001:2000) zrewolucjonizowała podejście do systemu jakości oraz nowoczesnego zarządzania. Rodzina ISO 9000 została zredukowana do czterech podstawowych norm:

- ISO 9000 (obejmuje wstęp do koncepcji jakości i zrewidowaną terminologię; obecna terminologia ISO 8402 została zastąpiona nową ISO 9000),
- ISO 9001 (obejmuje wymagania dotyczące systemu zarządzania jakością; obecne normy ISO 9001, 9002, 9003 zostały połączone),
- ISO 9004 (dostarcza wskazówki do opracowania pełnych systemów zarządzania jakością),
- ISO 10011 (zawiera przewodnik audytowania systemu jakości).²

Wiele podstawowych terminów zostało stworzonych od nowa. Modyfikacji uległa również sama definicja jakości, której nadano nowe brzmienie „jakość to stopień, w jakim zestaw naturalnych właściwości (fizycznych, czasowych, ergonomicznych, funkcjonalnych i innych) produktu spełnia potrzeby lub oczekiwania, które zostały ustalone, przyjęte zwyczajowo lub są obowiązkowe”.

Postarano się również o zmniejszenie ilości wymaganej dokumentacji w myśl zasady: firma ma tworzyć produkty, a nie papier. Rolę klienta w organizacji przedstawiono w sposób bardziej profesjonalny. Wymagania dotyczące identyfikacji oczekiwań klienta, weryfikacji możliwości ich spełnienia, monitorowania, osiągania oraz doskonalenia organizacji zostały bardzo szczegółowo opisane. Zmieniono zupełnie idee audytów w celu uwzględnienia identyfikacji i weryfikacji spełniania wymagań klienta w trakcie audytów wewnętrznych.³

² P.A. Luning, W.J. Marcelis, W.M.F. Jongen, *Zarządzanie jakością żywności*, WNT, Warszawa 2005, s. 324.

³ S. Wawak, *Zarządzanie jakością teoria i praktyka*, Helion, Gliwice 2006, s. 84.

Skupiono się na ciągłym dążeniu do doskonałości procesów realizowanych w organizacji, które powinny być jasno zdefiniowane wraz z wzajemnym ich oddziaływaniem na siebie.

Norma ISO 9001:2000 składa się z następujących rozdziałów:

0 Wprowadzenie

- 0.1 Postanowienia ogólne
- 0.2 Podejście procesowe
- 0.3 Związek z ISO 9004
- 0.4 Zgodność z innymi systemami zarządzania

1 Zakres normy

- 1.1 Postanowienia ogólne
- 1.2 Stosowanie

2 Normy powołane

3 Terminy i definicje

4 System zarządzania jakością

- 4.1 Wymagania ogólne
- 4.2 Wymagania w zakresie dokumentacji

5 Odpowiedzialność kierownictwa

- 5.1 Zaangażowanie kierownictwa
- 5.2 Orientacja na klienta
- 5.3 Polityka jakości
- 5.4 Planowanie
- 5.5 Odpowiedzialność, uprawnienia i komunikacja
- 5.6 Przegląd wykonywany przez kierownictwo

6 Zarządzanie zasobami

- 6.1 Zapewnienie zasobów
- 6.2 Zasoby ludzkie
- 6.3 Infrastruktura
- 6.4 Środowisko pracy

7 Realizacja wyrobu

- 7.1 Planowanie realizacji wyrobu
- 7.2 Procesy związane z klientem
- 7.3 Projektowanie i prace rozwojowe
- 7.4 Zakupy
- 7.5 Operacje produkcyjne i rozwojowe
- 7.6 Nadzorowanie wyposażenia do pomiarów i monitorowania

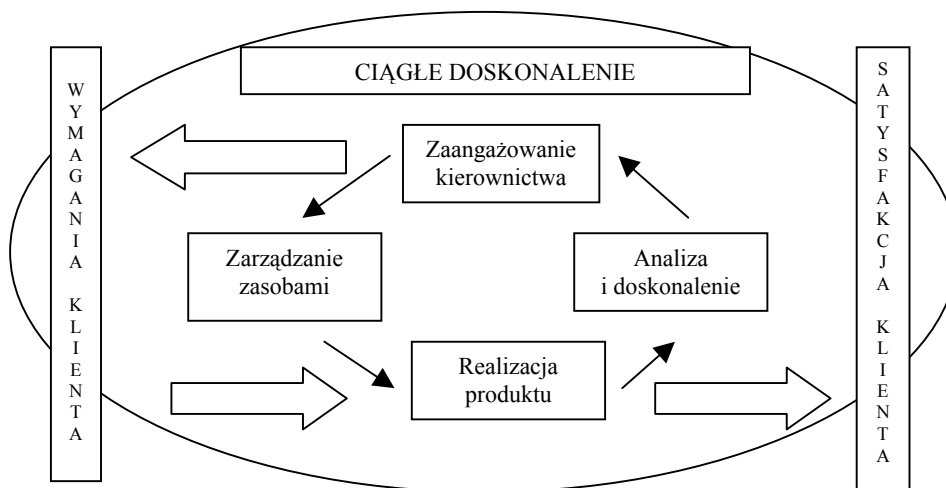
8 Pomiary, analiza i doskonalenie

- 8.1 Postanowienia ogólne
- 8.2 Monitorowanie i pomiary
- 8.3 Nadzorowanie wyrobu niezgodnego z wymaganiami

8.4 Analiza danych

8.5 Doskonalenie

Wyodrębnione rozdziały sugerują, jakie zagadnienia stanowią podstawę omawianego systemu zarządzania jakością. Skupia się on na czterech głównych tematach: odpowiedzialność i zaangażowanie kierownictwa, zarządzanie zasobami, realizacja wyrobu oraz analiza i doskonalenie. Zależności występujące między nimi tworzą model ciągłego doskonalenia (rys. 1.).



Rys. 1. Model procesu zarządzania jakością

Źródło: opracowanie własne na podstawie normy ISO 9000:2000.

Pierwszym etapem, na który kładzie się nacisk w systemie ISO 9001:2000 jest zaangażowanie zarządu przedsiębiorstwa w proces wdrażania oraz kontrolowania systemu jakości. Jedną z najważniejszych funkcji zarządu firmy jest ustalenie właściwej polityki jakości oraz opracowanie systemu zarządzania, które powinno obejmować:

- zadania odpowiedzialności i uprawnienia,
- zaangażowanie przedstawicieli zarządu w zapewnieniu wprowadzenia i utrzymania systemu zarządzania jakością, a także świadomości wymagań klienta,
- procedury komunikowania,
- przygotowanie księgi jakości.⁴

⁴ P.A. Luning, W.J. Marcelis, W.M.F. Jongen, op. cit., s. 328.

Ponadto, w gestii zarządu jest wybranie kompetentnego pełnomocnika do spraw jakości oraz ciągła kontrola wdrożonego systemu. Zarząd powinien również wysuwać propozycje udoskonalenia systemu jakości, wprowadzając nowe rozwiązania i korekty.

Drugi etap procesu zarządzania jakością stanowią zasoby związane z infrastrukturą i środowiskiem pracy, które podzielono na następujące trzy grupy:

- zasoby ludzkie to pracownicy, którzy powinni posiadać odpowiednie wykształcenie, umiejętności oraz wiedzę ściśle ukierunkowaną na zadania, jakie będą przed nimi stawiane podczas pracy. Od osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu jakości wymaga się posiadania odpowiednich kompetencji (przebyte szkolenia), których efektywność powinna być poddawana regularnej weryfikacji,
- infrastruktura, postawiono tutaj wymogi odnośnie wyglądu i wyposażenie stanowisk pracy w taki sposób, aby odpowiadały one wymaganiom dotyczącym produkowanego wyrobu,
- środowisko pracy obejmujące sposoby i metodykę wykonywanej pracy.

Następnym etapem omawianego procesu jest realizacja produktu. Podobnie jak w normie 9001 wydanej w 1994 r. są określone warunki w procesach związanych z wytwarzaniem produktu, które sprzyjają sterowaniu przebiegiem tych procesów w celu spełnienia wymagań jakościowych klienta.⁵ Warunki te podzielono na pięć tematów, które obejmują sytuację od identyfikacji wymagań i komunikacji z klientem, przez projektowanie i prace rozwojowe, nadzorowanie zakupu (odpowiednio jakościowych materiałów), kończąc na utrzymaniu w odpowiednim stanie narzędzi kontrolno-pomiarowych.

Ostatni etap to pomiary, analiza i doskonalenie. W rozdziale tym zebrano wszystkie rodzaje działań związanych z nadzorowaniem i usprawnianiem systemu tj.:

- badanie zadowolenia klienta,
- audyty wewnętrzne,
- monitorowanie procesów i wyrobów,
- nadzorowanie wyrobów niezgodnych,
- działanie korygujące,
- działanie zapobiegawcze.⁶

Działania te prowadzą do stworzenia dokumentacji systemowej, na podstawie której steruje się procesami zachodzącymi w systemie zarządzania. Regularne badanie poziomu zadowolenia klienta prowadzi do zidentyfikowania braków w tej dziedzinie, dając możliwość wprowadzenia działań korekcyjnych. Stosowanie audytów wewnętrznych umożliwia zbadanie zgodności dokumenta-

⁵ J.M. Myszewski, *Po prostu jakość*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2005, s. 295.

⁶ S. Wawak, op. cit., s. 96.

cji ze stosowanymi normami i przepisami. Pozwala na odnalezienie źródła i usunięcie ewentualnych braków w zgodności z normą, doskonaląc i usprawniając tym samym działanie całej organizacji. Monitorowanie natomiast daje pogląd na to, czy dane procesy wewnątrz organizacji przebiegają prawidłowo. Jeżeli wystąpią niezgodności, to stosuje się działania korygujące, dążące do eliminacji przyczyn jej powstania, lub zapobiegawcze niedopuszczające do jej wystąpienia.

3. Zakończenie

System jakości ISO 9001: 2000 ma równie wielu zwolenników co przeciwników. Certyfikat jakości jest gwarancją posiadania międzynarodowych, ujednoczonych norm funkcjonowania firmy oraz stałych standardów jakości. Nie jest to bez znaczenia podczas nawiązywania stosunków współpracy z innymi firmami lub pozyskiwania nowych klientów. Niewątpliwymi zaletami systemu są: obniżenie kosztów złej jakości, zwiększenie konkurencyjności, lepsza organizacja pracy oraz większe zaufanie ze strony klientów. Według przeciwników systemu do największych wad zalicza się zbyt wysoką cenę jego wdrażania oraz znaczną biurokratyzację. Istnieje również zagrożenie podzielenia się pracowników firmy na dwa obozy – pracowników, których system obejmuje i tych, którzy są poza nim. Mimo wielu zalet systemu należy zdać sobie sprawę, że ISO nie może być tylko pojedynczym „lekarstwem” firmy. Powinno się go stosować łącznie z innymi narzędziami we właściwym porządku i w rozsądnej dawce, tak aby uzyskać maksymalny efekt.⁷

Podsumowując, ISO 9000 jest znakomitym narzędziem procesu normalizacji, lecz organizacja nie osiągnie znacznego postępu, opierając się tylko i wyłącznie na nim.

BASIC FOUNDATION OF MANAGING SYSTEM OF QUANTITY ISO 9001: 2000

S u m m a r y

The publication presents the origin of quality system ISO 9000. It focuses on a last actualization, which was made in December 2000. It describes the main traits of ISO 9001:2000 and shows advantages and disadvantages of this system.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

⁷ J. Dahlgard, K. Kristensen, G. Kanji, *Podstawy zarządzania jakością*, PWN, Warszawa 2004, s. 73.

Grzegorz ZIMON
Politechnika Rzeszowska

WSKAŹNIKI RENTOWNOŚCI WYKORZYSTYWANE W OCENIE EFEKTYWNOŚCI DZIAŁALNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

W artykule przedstawiono wskaźniki rentowności wykorzystane do oceny efektywności przedsiębiorstw. Zestawiono także rezultaty wyniku finansowego oraz zdefiniowano pojęcie rentowności. Następnie opisano i omówiono podstawowe wskaźniki rentowności przedsiębiorstw.

1. Wprowadzenie

Jednostki prowadzące działalność gospodarczą zmierzają do osiągnięcia efektów w postaci wytworzenia produktów, usług, nabycia towarów, a następnie ich sprzedania. Podstawą tych działań jest ponoszenie pewnych kosztów i uzyskanie przychodów niezbędnych do funkcjonowania jednostki. Umiejętnie zarządzane przedsiębiorstwo powinno uzyskiwać odpowiednią relację pomiędzy przychodami i kosztami. Wartościowo jest to opisywane jako różnica między przychodami a kosztami, która stanowi wynik finansowy, a jego rezultat może być wyrażany jako zysk lub strata.

Wynik finansowy dodatni: $Zysk = Przychody > Koszty$.

Wynik finansowy ujemny: $Strata = Przychody < Koszty$.

Jeżeli firmy chcą skutecznie przeciwstawiać się konkurencji, wypierać ją i zdobywać rynki powinny uzyskiwać dodatni wynik finansowy – zysk, który umocni przedsiębiorstwo i pozwoli na dalszy rozwój. Dodatni wynik finansowy jest także bardzo ważną informacją dla właścicieli firmy, stanowi on bowiem dla nich źródło korzyści.

Zysk poprawia również sytuację materialną załogi przedsiębiorstwa, dlatego wszystkie jednostki prowadzące działalność gospodarczą powinny być nastawione na zysk. Jeżeli wynik finansowy jest ujemny, to przedsiębiorstwa ponoszą stratę.

Jednym z najbardziej podstawowych mierników oceny efektywności działania przedsiębiorstw jest zysk. Jednak, aby jednostka osiągała dodatni wynik finansowy kadra zarządzająca powinna przeprowadzać często i systematycznie analizę otrzymanego wyniku finansowego, czyli analizę rentowności.

Według E. Nowaka rentowność jest stanem finansowym przedsiębiorstwa, wyrażonym wynikiem finansowym osiągniętym z działalności gospodarczej. Ponieważ wynik finansowy może przyjąć postać zysku lub straty, to występują dwa rodzaje rentowności: zyskowość (dodatni wynik finansowy) i deficytowość (ujemny wynik finansowy).

Wartość tego wyniku jest przedstawiana w liczbach bezwzględnych i ukazuje osiągnięte rezultaty działalności jednostki. Wartość bezwzględna zysku stanowi jedynie wstępną ocenę efektywności gospodarowania przez zarządzających firmą. Dlatego w celu pogłębienia analizy zysku należy posłużyć się również wielkościami względnymi, pokazującymi relację zysku do odpowiedniej podstawy porównania. Analiza wyniku finansowego w wartościach względnych to analiza rentowności przeprowadzona za pomocą odpowiednich wskaźników.

Wskaźniki względne, określane jako wskaźniki rentowności lub zyskowości, są relacją wyniku finansowego do określonych wartości generujących wyniki finansowe i uważa się je za najbardziej syntetyczne mierniki oceny działalności jednostki gospodarczej.

Należy zgodzić się z W. Gabrusewiczem¹, iż najbardziej ogólną postacią **wskaźnika rentowności** można wyrazić w następujący sposób:

$$\text{Wskaźnik rentowności} = \frac{\text{Efekt}}{\text{Nakład}} .$$

Jeżeli zjawisko rentowności zostanie wyrażone w kategoriach finansowych, to efektem będzie zysk, a nakładem zainwestowany kapitał lub zaangażowany majątek.²

$$\text{Wskaźnik rentowności} = \frac{\text{Zysk}}{\text{Kapitał}} .$$

Według E. Nowaka ogólna postać wskaźnika rentowności to:

$$\text{Wskaźnik rentowności} = \frac{\text{Wynik finansowy}}{\text{Podstawa odniesienia}} .$$

¹ W. Gabrusewicz, *Podstawy analizy finansowej*, PWE, Warszawa 2005, s. 230.

² Tamże, s. 230.

Informuje on o tym, jaka kwota wyniku finansowego przypada na jednostkę wielkości i jest on najczęściej wyrażany procentowo. Ważne jest, aby wskaźniki rentowności osiągały jak najwyższe wartości, które będą świadczyć o efektywności przedsiębiorstwa, wartość jego powinna być zatem dodatnia. Poziom rentowności należy porównać z innym okresem czasu i pozytywną sytuacją byłoby wystąpienie trendu rosnącego.

Do najczęściej stosowanych, podstawowych wskaźników w procesie badania – analizy efektywności działania przedsiębiorstw można zaliczyć:

- wskaźnik rentowności aktywów,
- wskaźnik rentowności sprzedaży,
- wskaźnik rentowności kapitałów.

2. Wskaźnik rentowności aktywów

Rentowność majątku oznacza możliwość firmy do generowania zysku. Aby jednostka mogła sprawnie funkcjonować i rozwijać się, powinna być dobrze zaopatrzona w zasoby majątkowe, których wartość stanowią aktywa. Zaangażowane w codzienną działalność zasoby majątkowe należy wykorzystywać skutecznie, gdyż ich nieefektywne wykorzystanie może mieć wpływ na wynik finansowy, przyjmując wartości ujemne. Postawi on firmę w niekorzystnej sytuacji (firma poniesie straty), koszty bowiem okażą się wyższe od przychodów.

Narzędziami stosowanymi do oceny zaangażowania zasobów w działalność jednostki gospodarczej są **wskaźniki rentowności majątku**. Ogólna postać takiego wskaźnika to³:

$$\text{Wskaźnik rentowności netto aktywów} = \frac{\text{Wynik finansowy netto} \times 100}{\text{Aktywa}}$$

Przedstawioną postać wskaźnika rentowności można rozbudować ze względu na różne rodzaje zysku i składników majątku.

Podstawowym wskaźnikiem rentowności jest **wskaźnik rentowności netto**, który określa się także jako wskaźnik zwrotu aktywów.

$$\text{Wskaźnik rentowności aktywów} = \frac{\text{Wynik finansowy netto} \times 100}{\text{Aktywa}}$$

Wskaźnik rentowności aktywów (majątku) informuje o wielkości zysku netto, który przypada na jednostkę zaangażowanego w przedsiębiorstwie majątku

³ E. Nowak, *Analiza sprawności finansowej*, PWE, Warszawa 2005, s. 69.

ku, czyli określa ogólną zdolność aktywów do generowania zysku. W literaturze wskaźnik ten jest określany jako *ROA Return on assets*⁴.

Do oceny efektywności przedsiębiorstw służy także **wskaźnik rentowności brutto** aktywów:

$$\text{Wskaźnik rentowności brutto aktywów} = \frac{\text{Wynik finansowy netto} \times 100}{\text{Aktywa}}$$

Aktywa w jednostce gospodarczej można podzielić na trwałe (zaangażowane na trwałe w jednostce – przeważnie dłużej niż rok) i obrotowe (aktywa, majątek obrotowy charakteryzujący się krótkim okresem użytkowania – mniej niż rok). W związku z tym podziałem powstają: **wskaźniki rentowności aktywów trwałych** oraz **wskaźnik rentowności aktywów obrotowych**:

$$\begin{aligned} \text{Wskaźnik rentowności aktywów trwałych} &= \\ &= \frac{\text{Wynik finansowy netto} \times 100}{\text{Aktywa trwałe}}, \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Wskaźnik rentowności aktywów obrotowych} &= \\ &= \frac{\text{Wynik finansowy netto} \times 100}{\text{Aktywa obrotowe}}. \end{aligned}$$

Wartość wskaźnika określa kwotę wyniku finansowego netto, przypadającego na jednostkę wartości zaangażowanych w działalność aktywów.

Innym wskaźnikiem służącym do oceny rentowności aktywów to **wskaźnik rentowności brutto aktywów z odsetkami**:

$$\begin{aligned} \text{Wskaźnik rentowności aktywów brutto z odsetkami} &= \\ &= \frac{(\text{Zysk brutto} + \text{odsetki}) \times 100}{\text{Aktywa}}, \end{aligned}$$

w którym odsetki brutto są powiększone o odsetki od kapitałów.

⁴ W. Dębski, *Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania finansami przedsiębiorstw*, PWN, Warszawa 2005, s. 97.

3. Wskaźnik rentowności kapitału

Kapitał stanowi źródło finansowania działalności jednostek gospodarczych. Dlatego jest ważna analiza rentowności kapitałów zaangażowanych w działalność jednostki. Ogólna postać wskaźnika rentowności kapitału wg E. Nowaka to⁵:

$$\text{Wskaźnik rentowności kapitału} = \frac{\text{Wynik finansowy} \times 100}{\text{Kapitał}}$$

Wskaźnik kapitału o największym polu działania to **wskaźnik rentowności całkowitego kapitału**:

$$\text{Wskaźnik rentowności całkowitego kapitału} = \frac{\text{Wynik netto} \times 100}{\text{Kapitał całkowity}}$$

który informuje, jaką kwotę wyniku netto generuje jedna złotówka kapitałów zaangażowanych w działalność jednostki.

Wskaźnik rentowności kapitału jest także określanym jako wskaźnik zyskowności bądź też stopa zwrotu kapitału:

$$\text{Wskaźnik rentowności kapitału} = \frac{\text{Zysk netto}}{\text{Kapitał własny}}$$

Określa on zdolność jednostki gospodarczej do wypracowania zysku z każdej złotówki zaangażowanego kapitału własnego, czyli wniesionego przez właściciela. W literaturze wskaźnik ten określanym jest jako *ROE return on equity*⁶

Bardziej szczegółową postać przedstawia **wskaźnik rentowności kapitału podstawowego**:

$$\text{Wskaźnik rentowności kapitału podstawowego} = \frac{\text{Zysk} \times 100}{\text{Kapitał podstawowy}}$$

którym są zainteresowani głównie właściciele i udziałowcy, ponieważ kapitał podstawowy stanowi podstawę wypłaty dywidend⁷.

⁵ E. Nowak, op.cit., s. 179.

⁶ W. Bień, *Zarządzania finansami przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2005, s. 100.

⁷ W. Gabrusewicz, op. cit., s. 243

Wskaźnik rentowności zaangażowanego kapitału wynosi:

$$\begin{aligned} \text{Wskaźnik rentowności zaangażowanego całkowitego kapitału} &= \\ &= \frac{\text{Zysk netto}}{\text{Zaangażowanie kapitału}} \end{aligned}$$

W literaturze wskaźnik ten jest określany jako *ROCE return on capital employed*⁸. Jest to stosunek zysku netto do kapitału zaangażowanego w dane przedsiębiorstwo.

Pod pojęciem kapitału zaangażowanego rozumie się sumę kapitału własnego i obcego, za które przedsiębiorstwo płaci oprocentowanie. Pomija się tutaj zobowiązania wobec dostawców, pracowników czy budżetu.

4. Wskaźnik rentowności sprzedaży

Rentowność, zyskowość sprzedaży to inaczej jej opłacalność. Najlepiej, gdy zysk jest duży w przedsiębiorstwie, pozwalający na pokrycie kosztów i generację środków dalszego rozwoju jednostki. Przeprowadzenie analizy rentowności sprzedaży jest bardzo ważne dla przedsiębiorstwa, gdyż umożliwia ona firmie ocenę opłacalności sprzedaży zakupionych towarów czy wyprodukowanych wyrobów. Podczas analizy rentowności sprzedaży najlepsza sytuacja występuje wtedy, gdy firma osiąga zysk. Przychody ze sprzedaży zakupionych towarów i produkcji wyrobów gotowych są większe od kosztów związanych z ich osiągnięciem. Podstawowym narzędziem, które jest wykorzystywane do ogólnej oceny opłacalności sprzedaży to wskaźnik rentowności sprzedaży. Jego ogólna postać jest następująca:

$$\text{Wskaźnik rentowności sprzedaży} = \frac{\text{Wynik finansowy} \times 100}{\text{Przychody}}$$

Informuje on o kwocie wyniku zawartej w jednej złotówce przychodów.

Wskaźniki można konstruować do różnego rodzaju działalności wyróżnionych w rachunku zysku i strat, np. dla wyniku ze sprzedaży, z działalności operacyjnej. Według W. Gabrusewicza najważniejsze z nich to⁹:

- wskaźnik rentowności sprzedaży netto,
- wskaźnik rentowności sprzedaży,
- wskaźnik poziomu kosztów.

⁸ W. Dębski, op. cit., s. 98.

⁹ W. Gabrusewicz, op. cit., s. 233.

$$\text{Wskaźnik rentowności netto sprzedaży} = \frac{\text{Wynik finansowy netto} \times 100}{\text{Przychody ogółem}}$$

informuje, na jaką kwotę wyniku finansowego netto przypada jedna złotówka sprzedaży. Na przychody mają wpływ: przychody ze sprzedaży, pozostałe przychody operacyjne, przychody finansowe, zyski nadzwyczajne.

Obok **wskaźnika rentowności netto sprzedaży** występuje także **wskaźnik rentowności brutto sprzedaży**:

$$\text{Wskaźnik rentowności brutto sprzedaży} = \frac{\text{Wynik finansowy brutto} \times 100}{\text{Przychody ogółem}}$$

Wskaźnik ten nie zawiera obowiązkowych obciążeń wyniku finansowego.

W związku z występowaniem w rachunku zysków i strat kilku rodzajów zysku można skonstruować kolejne wskaźniki:

$$\begin{aligned} \text{Wskaźnik rentowności działalności gospodarczej} &= \\ &= \frac{\text{Wynik finansowy netto} \times 100}{\text{Przychody ze sprzedaży} + \text{Przychody operacyjne} + \text{Przychody finansowe}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Wskaźnik rentowności operacyjnej sprzedaży} &= \\ &= \frac{\text{Wynik finansowy netto} \times 100}{\text{Przychody ze sprzedaży} + \text{Przychody operacyjne}} \end{aligned}$$

Podstawowym wskaźnikiem oceny efektywności zbytu jest wskaźnik rentowności sprzedaży. Dotyczy on przychodów ze sprzedaży towarów, produktów, materiałów, dlatego też może on występować w trzech różnych wariantach dla towarów, materiałów i produktów.

$$\begin{aligned} \text{Wskaźnik rentowności sprzedaży} &= \\ &= \frac{\text{Wynik ze sprzedaży} \times 100}{\text{Przychody ze sprzedaży towarów, materiałów, produktów}} \end{aligned}$$

informuje, jaka kwota wyniku ze sprzedaży przypada na jedną złotówkę przychodów ze sprzedaży.

Uzupełnieniem wskaźników rentowności sprzedaży, oceniających opłacalność działalności firmy, są **wskaźniki poziomu kosztów**.

$$\text{Wskaźnik poziomu kosztów} = \frac{\text{Koszty} \times 100}{\text{Przychody}}$$

Ukazują one udział poszczególnych kosztów w przychodach i obliczane mogą być dla różnych obszarów działalności przedsiębiorstwa¹⁰. Im większa jest wartość tego wskaźnika, tym bardziej efektywna, opłacalna jest działalność firmy. W. Gabrusewicz przedstawia go w następujący sposób¹¹:

$$\text{Wskaźnik poziomu kosztów} = \frac{\text{Koszt własny ze sprzedaży}}{\text{Przychody ze sprzedaży}}$$

Następnym wskaźnikiem związanym z rentownością sprzedaży jest **wskaźnik rentowności kosztów**:

$$\text{Wskaźnik rentowności kosztów} = \frac{\text{Zysk}}{\text{Koszty}}$$

którego wartość informuje, jaką kwotę zysku generuje jedna złotówka ponoszonych przez firmę kosztów.

5. Posumowanie

Wskaźniki rentowności służą w pewnym stopniu do kontroli działalności jednostki gospodarczej, oceniając ich efektywność i opłacalność.

Wszystkie omówione wskaźniki mają za zadanie dokonać oceny zyskowności sprzedaży, majątku i kapitału. Przyjmuje się je jako podstawę realizacji celu strategicznego przedsiębiorstwa, jakim jest zwiększenie wartości firmy, co w głównej mierze zależy od osiągniętego przez przedsiębiorstwa wyniku finansowego dodatniego – czyli zysku¹².

Wskaźniki rentowności aktywów informują jak efektywnie firma zarządza swoim majątkiem. Odpowiadają one na pytanie: jaka kwota wyniku finansowego przypada na jedną złotówkę aktywów? Pozwalają one zatem na kontrolę majątku, jak również pobudzają do rozsądnego nim zarządzania. Wykorzystując i analizując wskaźniki, właściciele firm mogą dokonać oceny efektywności działania kierownictwa. Ich wartość powinna wzrastać, co może oznaczać poprawę

¹⁰ E. Nowak, op. cit., s. 176.

¹¹ W. Gabrusewicz, op. cit., s. 237.

¹² W. Bień, op. cit., s. 100.

sytuacji finansowej firmy. Według W. Gabrusewicza jest ona także zależna od rentowności sprzedaży i szybkości obrotu majątku¹³.

Natomiast wskaźniki rentowności sprzedaży informują o kwocie wyniku finansowego zawartej w sumie przychodów. Wskaźnik ten powinien osiągać jak najwyższe wartości, które będą świadczyć o dobrej sytuacji przedsiębiorstwa. Pozwolą one również bezpiecznie funkcjonować w razie powstania zagrożenia związanego z utratą na pewien okres części rynków sprzedaży, spadkiem ceny sprzedaży, czy koniecznym wzrostem kosztów. Należy zgodzić się z W. Gabrusewiczem, że ich wartości zależą od rodzaju działalności przedsiębiorstw. W dużych hurtowniach wskaźnik ten może być niższy od rentowności osiąganym przez ekskluzywne sklepy, prowadzące sprzedaż detaliczną¹⁴. Dlatego porównując rentowności jednostek gospodarczych, należy przyjąć do analizy firmy prowadzące taką samą działalność.

Wskaźniki rentowności kapitału z kolei informują o kwocie zwrotu, jaką osiąga przedsiębiorstwo z zainwestowanego w jej działalność kapitału. Firma powinna dążyć do osiągnięcia jak najwyższych wartości tego wskaźnika, co by pozwoliło na większe dywidendy i prężny rozwój przedsiębiorstwa.

INDEXES OF REMUNERATION, WHICH ARE USED IN ESTIMATING OF EFFICIENCY OF A BUSINESS

S u m m a r y

The publication presents indexes of remuneration, which are used in estimating of efficiency of a business. It describes a conception of remuneration and shows financial outcome. Next, the article introduces and describes essential indexes of remuneration of a business.

Złożono w Oficynie Wydawniczej w lutym 2007 r.

¹³ W. Gabrusewicz, op. cit., s. 240.

¹⁴ W. Gabrusewicz, op. cit., s. 234.