

Uniwersytet  
Ekonomiczny  
w Krakowie

# Zeszyty Naukowe

Cracow Review  
of Economics  
and Management

921

Problemy społeczne,  
polityczne i prawne

Kraków 2013

#### Rada Naukowa

*Andrzej Antoszewski* (Polska), *Slavko Arsovski* (Serbia), *Josef Arlt* (Czechy),  
*Daniel Baier* (Niemcy), *Hans-Hermann Bock* (Niemcy), *Ryszard Borowiecki* (Polska),  
*Giovanni Lagioia* (Włochy), *Tadeusz Markowski* (Polska), *Martin Mizla* (Słowacja),  
*David Ost* (USA), *Józef Pociecha* (Polska)

#### Komitet Redakcyjny

*Krzysztof Broński*, *Janina Filek*, *Bogusława Gnela*, *Anna Karwińska*, *Janusz Koczanowski*  
*Jerzy Kornaś* (redaktor naczelny), *Agnieszka Latosińska* (sekretarz)

#### Redaktor statystyczny

*Anna Malina*

#### Redaktor Wydawnictwa

*Monika Rusin*, *Seth Stevens* (streszczenia w j. angielskim)

#### Projekt okładki i układ graficzny tekstu

*Marcin Sokołowski*

Streszczenia artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities  
<http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w Central and Eastern European Online Library  
[www.ceeol.com](http://www.ceeol.com), a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych  
i pokrewnych BazEkon [http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2013

ISSN 1898-6447

Wersja pierwotna: publikacja drukowana  
Publikacja jest dostępna w bazie CEEOL ([www.ceeol.com](http://www.ceeol.com))  
oraz w czytelni on-line ibuk.pl ([www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl))

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27, tel. 12 293 57 42, e-mail: [wydaw@uek.krakow.pl](mailto:wydaw@uek.krakow.pl)  
[www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl](http://www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl)

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27

Objętość 5,0 ark. wyd.  
Zam. 67/2014

# Spis treści

Krzysztof Broński	
<b>Powstanie i działalność krajowego składu publicznego w Krakowie na przełomie XIX i XX wieku .....</b>	<b>5</b>
Monika Chlipała	
<b>Charakter prawny zarządzeń starosty i marszałka województwa .....</b>	<b>21</b>
Łukasz Danel	
<b>25 lat kształtowania się polskiego systemu partyjnego – teoria i praktyka .....</b>	<b>35</b>
Magdalena Małecka-Łyszczek	
<b>Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego .....</b>	<b>55</b>
Michał Thlon	
<b>Kalkulacja wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego w zgodzie z dyrektywą w sprawie wymogów kapitałowych – CRD IV ...</b>	<b>71</b>
<b>Lista recenzentów Zeszytów Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie opublikowanych w 2013 roku .....</b>	<b>87</b>



*Krzysztof Broński*

Katedra Historii Gospodarczej i Społecznej  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## Powstanie i działalność krajowego składu publicznego w Krakowie na przełomie XIX i XX wieku

### Streszczenie

Galicja jako wewnętrzna kolonia oraz najuboższy region monarchii habsburskiej poszukiwała możliwości wyjścia z błędnego koła zacofania gospodarczego i modernizacji kraju. Wraz z uzyskaniem autonomii w latach 60. XIX w. następuje stopniowy rozwój gospodarczy tego regionu. Galicyjskie władze autonomiczne prowadzą politykę gospodarczą, której celem jest rozwój różnych sektorów gospodarki. W latach 80. galicyjskie władze autonomiczne podjęły działania, których celem było utworzenie krajowych składów publicznych w zachodniej i wschodniej Galicji, wspomagających rozwój handlu. Po długich staraniach udało się pod koniec lat 80. utworzyć takie składy na zboże i alkohol we Lwowie i Krakowie. Koszty założenia składów pokryte zostały z budżetu krajowego. Składy te przechowywały obce towary za odpłatnością. Skład lwowski funkcjonował tylko kilka lat – już w 1898 r. został zamknięty i wystawiony na sprzedaż. Jednym z powodów likwidacji była zła lokalizacja. Uważano, że gdyby taki skład powstał w Tarnopolu, miałby większe szanse na prowadzenie działalności. Skład krakowski był lepiej zlokalizowany i funkcjonował do końca istnienia Galicji. W składzie krakowskim przechowywane było głównie zboże z Rosji, które eksportowano do Niemiec. Trafiało się także zboże węgierskie i wschodniogalicyskie, które dostarczano do młynów krakowskich i okolicznych.

**Słowa kluczowe:** Galicja, publiczny dom składowy, zboże, handel.

Galicja uchodziła za jedną z najbardziej zacofanych gospodarczo prowincji Austrii. Istotnie mimo przeprowadzonych tu stosunkowo wcześniej reform agrarnych nie miała dogodnych warunków rozwoju gospodarczego. Oddzielona Karpatami od innych części monarchii oraz sztuczną granicą polityczną od reszty ziem polskich nie potrafiła ani podnieść się na wyższy poziom produkcji rolniczej, ani wykorzystać bogactw naturalnych do stworzenia silnego przemysłu. Nie mogła bowiem zapewnić sobie rynków zbytu na terenie monarchii, gdzie istniały prowincje dobrze uprzemysłowione oraz inne o wysokiej kulturze rolnej. Przed Galicją stał więc niezmiennie problem znalezienia metod i sposobów wyjścia z impasu. W okresie autonomicznym coraz częściej pojawiały się wezwania do pracy nad rozwojem gospodarczym kraju. Jednym z podstawowych zadań Sejmu Krajowego było ustawodawstwo w sprawach tzw. kultury krajowej<sup>1</sup>. Galicyjskie władze autonomiczne starały się prowadzić politykę gospodarczą, której celem była poprawa sytuacji ekonomicznej kraju. Jednym z wymiernych przykładów takiej działalności jest utworzenie krajowych składów publicznych ułatwiających rozwój handlu zewnętrznego. Celem niniejszego szkicu jest zarysowanie genezy powstania i działalności krajowego składu publicznego w Krakowie<sup>2</sup>.

Austriackie prawo określało domy składowe jako przedsiębiorstwa, które na podstawie specjalnej koncesji trudnią się „przemysłowym” przechowywaniem towarów na cudzy rachunek<sup>3</sup>. Koncesję na założenie publicznego domu składowego nadawało austriackie Ministerstwo Handlu, niekiedy w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu<sup>4</sup>. Czynności publicznych domów składowych należące do zakresu ich działalności uważano za handlowe, same zaś przedsiębiorstwa domu składowego za kupców [Buzek 1913, s. 732]. Taryfy opłat domu składowego ustanawiał jego zarząd, natomiast regulamin działalności składu publicznego zatwierdzało Ministerstwo Handlu, względnie Ministerstwo Skarbu.

---

<sup>1</sup> Było to określenie dla polskiego odbiorcy niezbyt jasne. W austriackim ustawodawstwie państwowym pod pojęciem *Landeskultur* rozumiano sprawy agrarne. W Galicji interpretowano ten termin szerzej, ale też przede wszystkim w znaczeniu ekonomicznym. Por. [Grodziski 1993, s. 85].

<sup>2</sup> Pośrednio pokazana została kolonialna zależność Galicji od władz wiedeńskich, w tym mocno rozwinięte procedury biurokratyczne, co utrudniało autonomicznym władzom krajowym prowadzenie polityki gospodarczej i hamowało rozwój tego regionu. Dodatkowym impulsem do podjęcia tej tematyki jest likwidacja pozostałości przedsiębiorstwa składowego przy ul. Warszawskiej, w ramach prowadzonego procesu rewitalizacji tego obszaru.

<sup>3</sup> W monarchii habsburskiej wyróżniano domy składowe prywatne i publiczne. Różnica między obu kategoriami składów polegała na tym, że mogły być indosowane tylko listy składowe wydane przez skład publiczny. Z tej zasadniczej różnicy wynikało wiele różnic szczegółowych. Por. [Piwocki 1902, s. 291; Buzek 1913, s. 732–733].

<sup>4</sup> Gdy chodziło o założenie domu składowego, choćby tylko po części przeznaczonego do przechowywania towarów podlegających kontroli urzędów cłowych lub podatkowych, wówczas koncesję nadawano w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu.

Do lat 80. XIX w. w Galicji nie było publicznych domów składowych ułatwiających prowadzenie handlu zewnętrznego. Ówczesne władze krajowe dostrzegały potrzebę uruchomienia w Galicji takich przedsiębiorstw. W styczniu 1886 r. Sejm podjął uchwałę polecającą Wydziałowi Krajowemu przedsięwzięcie działań w celu uruchomienia w Galicji publicznych przedsiębiorstw składowych z prawem wydawania listów składowych (warrantów). Wydział Krajowy podjął rokowania z Bankiem Krajowym Królestwa Galicji i Lodomerii co do utworzenia w Galicji takich składów. Bank nie chciał przyjąć na siebie obowiązku uruchomienia rzeczonych składów i wyraził jedynie gotowość ich popierania stosownym kredytem i udzielaniem zaliczek na warranty. Proponował zarazem, aby składy utworzyły galicyjskie władze krajowe. Nie poprzestając na odpowiedzi Banku Krajowego, Wydział Krajowy zwrócił się w tej sprawie do obu krajowych towarzystw rolniczych we Lwowie i Krakowie oraz do samorządu miejskiego Lwowa i Krakowa.

Towarzystwo Wzajemnego Kredytu w Krakowie, do którego za wskazówką krakowskiego Towarzystwa Rolniczego zwrócił się Wydział Krajowy, nie wyraziło zgody na prowadzenie składu publicznego we własnym zakresie. Zaproponowało jednak utworzenie dla tego przedsiębiorstwa osobnego stowarzyszenia, które byłoby wspierane przez Towarzystwo Wzajemnego Kredytu i któremu oddano by do użytku wybudowane lub zakupione z budżetu krajowego składy publiczne [*Sprawozdanie Komisji...* 1887]. Podobnie Lwowski Bank Rolniczy, do którego zwrócił się Wydział Krajowy z zapytaniem na wniosek Towarzystwa Gospodarczego Galicyjskiego, nie chciał się podjąć wybudowania składu publicznego we Lwowie.

Przedstawiając Sejmowi przebieg rokowań, Wydział Krajowy nie przedłożył w kwestii uruchomienia w Galicji krajowych składów publicznych żadnego konstruktywnego wniosku. Pomimo tego Komisja Gospodarstwa Krajowego wyraziła opinię, że zorganizowanie składów publicznych jest dla rolnictwa galicyjskiego oraz dla stosunków ekonomicznych kraju sprawą ważną i nie należało zrażać się trudnościami, jakie napotymano w dotychczasowych rokowaniach. Główna trudność w realizacji projektu polegała na znalezieniu środków finansowych na wybudowanie składów. Komisja Gospodarstwa Krajowego wniosła, by Sejm polecił Wydziałowi Krajowemu kontynuację działań mających na celu uruchomienie publicznych składów, a także by czynił starania u władz austriackich o prawo lombardowania w banku austro-węgierskim warrantów publicznych składów zbożowych [*Sprawozdanie Komisji...* 1887]. Sejm w styczniu 1887 r. podjął w tej kwestii stosowną uchwałę uwzględniającą sugestie Komisji.

Wydział Krajowy podjął więc rokowania z prezydentem Lwowa oraz Dyрекcją Towarzystwa Wzajemnego Kredytu w Krakowie. Dyrekcja Towarzystwa stwierdziła, że skład publiczny należy założyć przede wszystkim w Krakowie i na ten cel zakupić z budżetu krajowego magazyny od Galicyjskiego Banku dla Handlu

i Przemysłu, administrację zaś tych składów publicznych prowadzić może oddzielnie stowarzyszenie<sup>5</sup> [*Sprawozdanie Komisji...* 1887].

W styczniu 1888 r. Sejm polecił Wydziałowi Krajowemu, aby ten postarał się o uruchomienie po jednym domu składowym w dwóch znaczniejszych miastach w zachodniej i wschodniej części kraju na podstawie gwarancji finansowych władz krajowych. Na ten cel Sejm przeznaczył coroczną kwotę w wysokości 21 tys. złr wypłacaną maksymalnie do końca 1912 r. Fundusze te, o ile nie wystarczałyby własne dochody domów składowych, wykorzystane być mogły przede wszystkim na pokrycie kosztów oprocentowania i amortyzacji kapitałów instytucji zainteresowanych w założeniu składów. Sejm zobowiązał Wydział Krajowy do przeprowadzenia rokowań z gminami, w których miały powstać domy składowe. W razie ich negatywnego rezultatu rokowania należało prowadzić z instytucjami finansowymi lub dającymi odpowiednie gwarancje spółkami, aby przyjęły na siebie obowiązek uzyskania koncesji na domy składowe. Sejm upoważnił także Wydział Krajowy do zawarcia potrzebnych umów o założenie i utrzymanie domów składowych, pod warunkiem że gminy, w których domy te zostaną założone, zobowiążą się do partycyipowania w kosztach ich założenia i utrzymania. Podjętą uchwałę przesłał Wydział Krajowy magistratom Krakowa i Lwowa, wzywając je, aby rozstrzygnęły kwestię, czy gmina byłaby skłonna na podstawie gwarancji ze strony władz kraju przyjąć na siebie obowiązek uzyskania koncesji na skład publiczny, wykonania zobowiązań wynikających z tych koncesji i utrzymywania składu publicznego pod kontrolą Wydziału Krajowego. Pytano również, czy gmina mogłaby wspierać finansowo publiczny dom składowy, jeżeli taki skład założyłaby instytucja finansowa lub spółka poparta przez władze krajowe [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu...* 1889].

Gdy negocjacje z Radą Miejską w Krakowie rozpoczęte z początkiem 1888 r. przedłużały się, Wydział Krajowy przygotował we współpracy z komisją wyznaczoną przez Radę Nadzorczą Towarzystwa Wzajemnego Kredytu projekt umowy, na mocy której „Towarzystwo Wzajemnego Kredytu, chcąc oddać usługę krajowi i przyczynić się do dobra rolników, lecz nie mogąc ani majątkiem, ani dochodami własnymi do tego się przyczynić, podejmuje się zarządu publicznym składem krajowym w Krakowie jako pełnomocnik Wydziału Krajowego” [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu...* 1889]. Według warunków tej umowy, Wydział Krajowy powierzył Towarzystwu Wzajemnego Kredytu jako swojemu pełnomocnikowi bezpośredni zarząd publicznym składem krajowym w Krakowie. Realizacja składu miała być finansowana wyłącznie z budżetu krajowego, a Towarzystwo Wzajemnego Kredytu objąć miało skład całkowicie urządzony. Towarzy-

---

<sup>5</sup> Ponieważ Sejm nie był skłonny do pokrycia kosztów założenia magazynów z budżetu krajowego, Wydział Krajowy nie mógł przyjąć projektu przedłożonego przez dyrekcję Towarzystwa Wzajemnego Kredytu w Krakowie.

stwo miało zorganizować administrację składu według zasad określonych przez Wydział Krajowy. Wydział miał natomiast opracować regulamin składu i przygotować taryfę opłat za świadczone przez niego usługi. Wydatki na administrację przedsiębiorstwa planowano pokrywać z budżetu krajowego, natomiast wszelkie wpływy składu pobierane być miały na rachunek tego budżetu.

Na podstawie uchwały sejmowej z 16 października 1888 r. Wydział Krajowy zaciągnął w Towarzystwie Wzajemnych Ubezpieczeń w Krakowie pożyczkę w wysokości 400 tys. złr, oprocentowaną 4,5%, spłacalną w 50 półrocznych ratach, począwszy od 1 stycznia 1889 r. Pożyczka ta służyła do pokrycia wydatków związanych z uruchomieniem publicznych składów krajowych w Krakowie i Lwowie<sup>6</sup>. Wykonując uchwałę sejmową z 20 stycznia 1888 r., Wydział Krajowy rozpoczął w maju tegoż roku starania o nabycie gruntów lub magazynów odpowiednich na składy krajowe. Po bezskutecznych negocjacjach z Koleją Północną Cesarza Ferdynanda o nabycie od niej gruntu odpowiedniego pod składy, zakupił w 1888 r. nieruchomość wraz z magazynami zbożowymi od Galicyjskiego Banku dla Handlu i Przemysłu w Krakowie za cenę 120 tys. złr. Nieruchomość ta położona w Krakowie przy ul. Warszawskiej miała powierzchnię ok. 0,5 ha<sup>7</sup>. Znajdowały się na niej:

- magazyn murowany zbożowy o trzech kondygnacjach składowych,
- magazyn zbożowy parterowy, mogący pomieścić ok. 1000 t zboża,
- magazyn zbożowy parterowy drewniany, mogący pomieścić ok. 400 t zboża,
- dom parterowy murowany bez piwnic, o powierzchni zabudowanej 120 m<sup>2</sup>,
- dom mieszkalny, o powierzchni 244 m<sup>2</sup>,
- tor kolejowy wraz ze zwrotnicą rozdzielający się na dwa tory łączące magazyny zbożowe z torami Kolei Północnej [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu...* 1889, s. 5].

Aby rozpoznać możliwość utworzenia składów na spirytus i zboże oraz zapoznać się z problematyką administracji składów publicznych, Wydział Krajowy wydelegował do zwiedzenia tego rodzaju przedsiębiorstw za granicą Karola hr. Scipiona, mającego objąć stanowisko dyrektora przyszłego składu krajowego w Krakowie, oraz inż. S. Chrzęszczewskiego, któremu Wydział Krajowy polecił

---

<sup>6</sup> Z uzyskanej pożyczki Wydział Krajowy przeznaczył 200 tys. złr na zakup placu i magazynów na publiczny skład w Krakowie, na ich przebudowę, urządzenie składu zbożowego, na zbudowanie składu spirytusowego i domu administracyjnego. Kwota ta nie tylko wystarczyła na zupełne ukończenie potrzebnych przebudów i nowych budowli oraz na zakup i instalację potrzebnych urządzeń i przyrządów wszelkiego rodzaju itd., ale nawet pozostała nadwyżka w wysokości 14 116 złr [*Sprawozdanie Komisji...* 1889, s. 1–2].

<sup>7</sup> Znacznie taniej, bo za cenę 95 tys. złr Wydział Krajowy nabył od księcia Kaliksta Ponińskiego w sierpniu 1889 r. nieruchomość o powierzchni 1,5 ha, położoną obok dworców Kolei Czerniowieckiej i Kolei Galicyjskiej im. Karola Ludwika przy ul. Grodeckiej we Lwowie, wraz z budynkiem murowanym dwupiętrowym na magazyn zbożowy i lokalem administracyjnym.

opracowanie planu budowy magazynu spirytusowego i projektu urządzeń mechanicznych w magazynie zbożowym. Zwiedzili oni składy uważane za wzorcowe w Wiedniu, Linzu, Innsbrucku, Monachium i Peszcie.

Ponieważ ani składu na spirytus, ani budynku odpowiedniego na urządzenie w nim takiego składu nie było na terenie nieruchomości nabytej w Krakowie, Sejm zlecił Wydziałowi Krajowemu sporządzenie planu budynku na skład spirytusu ze zbiornikami na 5000 hektolitrów, zaopatrzonego w urządzenia do szybkiego przyjmowania, mierzenia i oddawania spirytusu składanego przez producentów. W październiku 1888 r. Magistrat Krakowski zatwierdził plany i wydał pozwolenie na realizację inwestycji [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu...* 1889, s. 6–7]. Inwestycja ta została zrealizowana w 1889 r.<sup>8</sup>

Równocześnie Wydział Krajowy polecił urządzić magazyn murowany przeznaczony na skład zboża. Na podstawie planu i kosztorysu opracowanego przez inż. S. Chrzęszczewskiego, a zatwierdzonego przez Wydział Krajowy zlecono dostarczenie i montaż tych urządzeń. Realizację zadania oddał Wydział Krajowy trzem firmom: Krakowskiej Gazowni Miejskiej, fabryce L. Zieleniewskiego w Krakowie i fabryce G. Luthora w Braunszweigu. Ogólna kwota wydatków na zakup i urządzenie publicznego składu krajowego połączonego z publicznym składem wolnym na zboże i spirytus w Krakowie wyniosła 185 884 złr [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu...* 1889, s. 10].

Nowa ustawa o zakładaniu składów publicznych uchwalona przez obie izby Rady Państwa, a zatwierdzona przez cesarza w kwietniu 1889 r. orzekła, że do podania o koncesję na skład publiczny należy dołączyć regulamin ułożony dla tego składu. Regulamin ten należało przygotować według regulaminu wzorcowego zgodnie z zapisem nowej ustawy o składach publicznych. Ponieważ Ministerstwo Handlu zapewniło, że regulamin taki ułoży, Wydział Krajowy musiał czekać na wydanie przez rząd wiedeński regulaminu wzorcowego, na którego podstawie miał ułożyć regulamin dla publicznego składu w Krakowie i dołączyć go do podania o koncesję. Gdy w czerwcu 1889 r. Ministerstwo Handlu oświadczyło, że odstąpiło od wydania regulaminu wzorcowego, Wydział Krajowy przygotował regulamin dla publicznego składu w Krakowie oraz taryfę opłat w tym składzie [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu...* 1889, s. 11]. W regulaminie zapisano m.in., że „skład publiczny krajowy dla zboża i spirytusu założony został w Krakowie, gdyż z tego składu publicznego leżącego przy węźle dróg żelaznych mogą być produkty wysyłane: albo do Prus i wszystkich portów Morza Bałtyckiego i Północnego, albo na wielkie targowiska nadreńskie i francu-

---

<sup>8</sup> Nowy budynek na skład spirytusu o 5000 hektolitrach pojemności kosztował 11 849 złr. Koszty urządzenia magazynu o pięciu zbiornikach mieszczących owe 5000 hektolitrów spirytusu wynosiły 17 934 złr, a cały magazyn spirytusowy wraz z kompletnym urządzeniem wewnętrznym kosztował 29 783 złr [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu...* 1889, s. 7].

skie, albo do Wiednia i Szwajcarii, albo wreszcie do portów Morza Adriatyckiego i do Włoch” [*Regulamin...* 1889]. Po opracowaniu regulaminu Wydział Krajowy przedłożył Ministerstwu Handlu podanie o koncesję, które jednak wycofał, gdy w Ministerstwie Handlu oświadczone, iż wkrótce wydana zostanie instrukcja do układania regulaminów dla składów publicznych. Gdy jednak Ministerstwo Handlu instrukcji tej nie wydało, Wydział Krajowy wniósł do tegoż Ministerstwa podanie o koncesję, dołączając opracowany przez siebie regulamin dla składu publicznego w Krakowie z prośbą o jego zatwierdzenie. Ministerstwo Handlu przesłało regulamin i podanie o koncesję do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Sprawiedliwości, a zarazem zwróciło się do Ministerstwa Skarbu. Ministerstwo Skarbu poleciło Krajowej Dyrekcji Skarbu we Lwowie, aby ustaliła warunki „ze stanowiska skarbowego” dla wolnego składu w Krakowie. Władze skarbowe po rozpoznaniu sytuacji *in situ* zaleciły przygotowanie osobnego składu na owies jako produkt podlegający opłacie konsumpcyjnej, ewentualnie wykorzystanie jednego ze składów na ten cel. Żądano ponadto utworzenia ekspozytury cłowej, względnie utrzymania asystenta cłowego z budżetu krajowego, utrzymania urzędnika skarbowego oraz utrzymania jednego pokoju dla straży skarbowej [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu...* 1889, s. 11].

Po porozumieniu przeznaczono magazyn murowany na skład zboża krajowego, natomiast drugi magazyn i część trzeciego na skład zboża tranzytowego, a pozostałą część trzeciego magazynu na skład owsa. Komisja Dyrekcji Skarbu uznała magazyn spirytusowy za wzorowo urządzony tak pod względem bezpieczeństwa, jak i łatwości kontroli. Na wniosek Wydziału Krajowego Komisja zgodziła się, aby zaniechać ekspozytury cłowej, natomiast administracja składu miała płacić urzędnikowi dochodzącemu w miarę potrzeby ustaloną opłatę dzienną.

Zakupione magazyny były połączone z Koleją Północną torem przebiegającym w części po placu składowym będącym własnością kraju, a w części po gruncie należącym do Kolei Północnej, zaś kontrakt, który istniał pomiędzy Bankiem Galicyjskim dla Handlu i Przemysłu a dyrekcją Kolei Północnej, zapewniał wykorzystanie tego połączenia. W kontrakcie tym zapisano, że w razie gdyby składy te zmieniły właściciela, nowy właściciel powinien postarać się o odnowienie kontraktu. Wydział Krajowy, zawiadamiając pismem z 21 czerwca 1889 r. dyrekcję Kolei Północnej o nabyciu przez kraj magazynów zbożowych wraz z torem łączącym te magazyny z Koleją Północną, zażądał odnowienia tego kontraktu. Dyrekcja Kolei Północnej nie dawała żadnej odpowiedzi, dopiero wskutek interwencji Wydziału Krajowego oświadczyła, że nie ma żadnej przeszkody, by istniało połączenie torem kolejowym pomiędzy dworcem w Krakowie a wspomnianymi magazynami [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu...* 1889, s. 12]. Na odwołującą załatwienie sprawy odpowiedź Kolei Północnej Wydział Krajowy wystosował do jej dyrekcji w lipcu 1889 r. pismo, oświadczając, że przyjmuje wszystkie warunki

umowy z 27 czerwca 1876 r., zawartej pomiędzy Koleją Północną a poprzednim właścicielem magazynów, a tym samym wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki z umowy tej wypływające. Odnośnie do zastrzeżeń i uwag dyirekcji Kolei Północnej Wydział Krajowy oznajmił, że Generalna Inspekcja Kolei Austriackich, która badała plany tej budowy przedłożone jej przez Magistrat Krakowski, oświadczyła, że nie wnosi uwag do projektowanej budowy magazynu na spirytus, jeżeli budynek ten będzie postawiony z ogniotrwałego materiału i ogniotrwale pokryty. Magistrat Krakowski uznał zastrzeżenia kolei za bezzasadne, dlatego zatwierdził 13 października 1888 r. przedłożone plany i wydał pozwolenie na budowę. Dlatego gdy skład na spirytus zbudowano na mocy udzielonego pozwolenia i z materiału ogniotrwałego i ogniotrwale go pokryto, gdy nadto odpowiadał wszystkim wymogom wskazanym przez Generalną Inspekcję Kolei Austriackich, nic nie mogło stać na przeszkodzie dowozowi i wywozowi składanego w tym magazynie spirytusu torem łączącym go z Koleją Północną.

Dyrekcja Kolei Północnej dopiero w połowie sierpnia 1889 r. przesłała Wydziałowi Krajowemu pismo wraz z dodatkiem do kontraktu zawierającym warunki niemożliwe do przyjęcia. Gdy nie chciała odstąpić od postawionych warunków, Wydział Krajowy wystosował do Ministerstwa Handlu podanie, w którym po obszernym przedstawieniu całej sprawy i uzasadnieniu swych żądań, odwołując się do ustawy z 28 kwietnia 1889 r. o składach publicznych, monitował Ministerstwo Handlu, aby formalnie uregulowało wzajemne stosunki między dyrekcją Kolei Północnej a publicznym składem będącym własnością kraju, położonym w Krakowie przy dworcu tej kolei. W dniu 7 września 1889 r. Wydział Krajowy wniósł także pismo do generalnej dyrekcji austriackich kolei o uwzględnienie taryfowe w przewozie produktów do publicznego składu krajowego w Krakowie i z tegoż składu kolejami państwowymi. Generalna dyrekcja w piśmie z 21 września 1889 r. oświadczyła, że podanie to przekazała dyrekcji Kolei Północnej, przy której leży skład publiczny krajowy, „gdyż dopiero po otrzymaniu przyznania reekspedycji przez dyrekcję drogi żelaznej północnej będzie mogła dyrekcja dróg żelaznych austriackich udzielić uwzględnienie” [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu...* 1889, s. 13–14].

Pomimo że krajowy skład publiczny w Krakowie był gotowy, nie mógł być otwarty ze względu na brak koncesji oraz na fakt, że Ministerstwo Handlu nie uregulowało jeszcze wzajemnych stosunków między dyrekcją Kolei Północnej i składem publicznym krajowym w Krakowie co do użytkowania torów kolejowych łączących Kolej Północną z krakowskim składem.

W styczniu 1889 r. sankcję cesarską otrzymała uchwała Sejmu galicyjskiego z 16 października 1888 r., zgodnie z którą Sejm:

– przyjął wszelkie zobowiązania potrzebne do uzyskania koncesji na wolne składy według rozporządzeń władz austriackich z 19 czerwca 1866 r.,

– otworzył Wydziałowi Krajowemu kredyt do wysokości 400 tys. złr na założenie wolnych składów na zboże i spirytus w Krakowie i we Lwowie.

Ponadto Sejm polecił Wydziałowi Krajowemu zaciągnięcie kredytu w Towarzystwie Wzajemnych Ubezpieczeń w Krakowie w wysokości 400 tys. złr, z obowiązkiem spłacenia tej pożyczki w ciągu 25 lat, począwszy od 1 stycznia 1889 r. Rozpoczęcie działalności składów we Lwowie i Krakowie planowano na początek 1889 r. [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego w przedmiocie...* 1889, s. 1–2].

Komitet Towarzystwa Rolniczego w Krakowie wniósł w 1889 r., w porozumieniu i z poparciem Towarzystwa Gospodarskiego we Lwowie, petycję o utworzenie składu chmielowego przy publicznych składach zboża i spirytusu w Krakowie.

Komisja gospodarstwa krajowego podzielała opinie towarzystw rolniczych lwowskiego i krakowskiego, że „założenie składu chmielowego już w roku bieżącym powinno być dokonane, z uwagi jednak że obecne położenie kraju z powodu klęsk tegorocznych<sup>9</sup> nie pozwala na zwiększenie wydatków, chociażby najbardziej produktywnych, a z drugiej rzecz cała w ciągu roku lepiej przestudowaną zostanie i tak Wydział Krajowy, jak i dyrekcja Towarzystwa Wzajemnego Kredytu, jako pełnomocnik działająca, będą w stanie dokładnie i we wszystkich kierunkach wykończony przedstawić projekt, z należyтым uwzględnieniem koniecznej w naszym położeniu oszczędności” [*Sprawozdanie Komisji...* 1889, s. 1].

Wydział Krajowy starał się, by skład publiczny krakowski przy zachowaniu zasad oszczędności, był jednak należycie urządony. Zawarta przez Wydział Krajowy z Towarzystwem Wzajemnego Kredytu w Krakowie umowa zapewniała składowi publicznemu w Krakowie kierownictwo dbające o funkcjonowanie i rozwój tej krajowej instytucji. Tak więc w Krakowie posiadała Galicja publiczny skład na zboże o pojemności przeszło 3000 t i na spirytus o pojemności tylko 5000 hektolitrow.

Ogólny obrót zboża w składzie krakowskim kształtował się stosunkowo dobrze (w 1890 r., tj. roku otwarcia składu, obrót zbożem wynosił 721 wagonów, zaś w 1891 r. już 1592 wagony), natomiast obrót spirytusem był na niskim poziomie. Wydział Krajowy na podstawie obrotu zbożem w składzie krakowskim uważał za rzecz konieczną przystąpienie do rozszerzenia magazynów zbożowych w Krakowie. W tym celu Wydział Krajowy planował wybudowanie trzypiętrowego murowanego magazynu, biorąc pod uwagę dwa projekty inż. S. Chrzęszczewskiego. Pierwszy zakładał zburzenie dwóch mniejszych już istniejących magazynów i zbudowanie w ich miejsce nowego, co miało kosztować 146 200 złr. Drugi zakładał zakup

---

<sup>9</sup> W 1889 r. w Galicji wystąpiła klęska nieurodzaju spowodowana ogromną posuchą. Susza trwała od początku kwietnia do drugiej połowy lipca. Zbiory były prawie o 1/3 niższe od przeciętnych, co w wymiarze finansowym T. Rutowski szacował na ok. 100 mln złr. Por. [Rutowski 1890, s. 12].

gruntu przyległego do Kolei Północnej o powierzchni 16,5 a i wybudowanie magazynu – koszt wyniósłby 161 600 zł<sup>10</sup>.

W styczniu 1898 r. Sejm przyjął sprawozdanie Wydziału Krajowego dotyczące aktywności Wydziału w zakresie administracji krajowym składem publicznym w Krakowie za 1897 r.<sup>11</sup>

W sprawozdaniu z 1898 r. Komisja Gospodarstwa Krajowego zwróciła uwagę na potrzebę połączenia drugim torem szynowym składu z dworcem kolejowym w celu ułatwienia dostawy i odstawy wozów na placu składowym. Komisja skonstatowała z zadowoleniem, że „przewidywania Wydziału Krajowego odnośnie żywotności składu zbożowego w Krakowie, przedstawione w sprawozdaniu z 1896 r., istotnie się sprawdzają. Z każdym rokiem zwiększa się obrót, co nie tylko chroni od deficytu tę pozycję budżetu, ale nadto zabezpiecza zysk tym pewniej, że na najbliższą przyszłość odpada potrzeba czynienia jakichkolwiek inwestycji” [*Sprawozdanie Komisji...* 1899, s. 1]. Wskutek niepomyślnej koniunktury światowej spadł w 1899 r. obrót składu krakowskiego z 2842 wagonów do 2316 wagonów. Preliminarz wydatków (zwyczajnych i nadzwyczajnych) wyniósł na 1900 r. 19 116 zł, zaś preliminarz dochodów 20 275 zł, nadwyżka wynosiła zatem 1159 zł.

Analizując budżet składu krakowskiego preliminowany i wykonany w 1898 r., zauważamy, że dochody składu preliminował Wydział Krajowy w wysokości 15 384 zł, wydatki w kwocie 15 741 zł, przewidziany preliminarzem niedobór wynosił więc 367 zł. Według zamknięcia rachunkowego dochody wyniosły w 1898 r. 18 625 zł, przewyższyły więc preliminarz o 3241 zł, wydatki wyniosły zaś 18 798 zł, czyli były od preliminarzowych wyższe o 3047 zł, niedobór był więc mniejszy od preliminowanego.

Wynik finansowy przedsięwzięcia składowego w Krakowie za 1899 r. przedstawia się mniej pomyślnie niż w poprzednim roku. Dochody składu preliminowano na 1899 r. w kwocie 19 435 zł, osiągnięto zaś dochody 19 809 zł, zatem wyższe od preliminowanych o 374 zł. Wydatki preliminowane w kwocie 19 348 zł wyniosły faktycznie 19 914 zł i przekroczyły sumę preliminowaną o 566 zł. Wskutek tego zamiast preliminowanej nadwyżki powstał w 1899 r. niewielki niedobór w kwocie 105 zł, pokryty z budżetu krajowego. Obsada personalna składu krakowskiego wynosiła wówczas 8 osób.

---

<sup>10</sup> Do zakupu owego gruntu od Kolei Północnej przywiązywał Wydział Krajowy dużą wagę ze względu na jego znakomite położenie [*Sprawozdanie Komisji...* 1892, s. 6].

<sup>11</sup> Skład we Lwowie funkcjonował zaledwie kilka lat, gdyż w 1898 r. Wydział Krajowy poszukiwał nabywcy lub dzierżawcy składu. Już po pierwszych kilku latach funkcjonowania składu lwowskiego dostrzegano niekorzystną lokalizację tego przedsięwzięcia. Uważano, że lokalizacja składu w Tarnopolu byłaby znacznie korzystniejsza w porównaniu ze Lwowem. Skład krakowski działał do końca istnienia Galicji.

Całkowity obrót zboża i towarów w krajowym składzie publicznym w Krakowie w 1900 r. wynosił 1879 wagonów, zmniejszył się znacznie w porównaniu z wynikiem z 1899 r. – 2316 wagonów, i 1898 r. – 2842 wagonów. Był to efekt niepomyślnej koniunktury na światowym rynku zbożowym [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego...* 1901, s. 2].

Z faktem zmniejszania się obrotów składu liczył się Wydział Krajowy, układając preliminarz budżetu składu na 1901 r. Poszczególne jego pozycje prelininowano możliwie ostrożnie, uwzględniając niepomyślną pod względem handlowym sytuację. Przyjęta została kwota wydatków 33 688 koron i kwota dochodów 35 100 koron. Nadwyżka wynieść miała 1412 koron, a jej osiągnięcie było zadaniem zarządu składu, jeśli tylko „stan targu zbożowego nie zmieni się na gorsze, przez sprężystą a oględną gospodarkę i należyte wyzyskanie obrotu”. Kilka lat później, tj. w 1906 r., preliminarz budżetu składu zamykał się w kwotach 34 417 koron wydatków i 33 710 koron dochodów, przewidywał więc niedobór w kwocie 707 koron [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego...* 1905, s. 2].

Zamknięcie budżetu składu za 1907 r. wykazuje, że z powodu tych nadzwyczajnych robót ostateczny wynik był mniej korzystny od planu budżetowego o 3758 koron. W szczególności na niezbędne wzmocnienie budynków składów i rekonstrukcję kominów wydano 4216 koron, z czego kwotę 2000 koron ujęto w budżecie na 1906 r., resztą zaś obciążono budżet na 1907 r. Na zaprowadzenie w składzie wodociągu, do której to instalacji został zarząd składu przez Magistrat Krakowski wezwany, poniesiono wydatek 864 koron. Wreszcie na niezbędną rekonstrukcję mieszkań magazyniera i woźnego wydano 1954 korony. Istniejącej starej windy nie można było naprawić, dlatego Wydział Krajowy upoważnił dyrekcję składu do sprzedaży windy, za co uzyskano 1430 koron. Natomiast Wydział Krajowy postanowił zainstalować w składzie nową windę elektryczną, której koszt obliczony został na sumę 5200 koron. Kwotę tę zapreliminował Wydział Krajowy w budżecie krajowym na 1908 r. W preliminarzu tym wstawiono w wydatkach nadzwyczajnych kwotę 7700 koron, w tym kwotę 2500 koron na roboty adaptacyjne w budynkach składu [*Sprawozdanie Wydziału Krajowego...* 1908].

W sprawozdaniu Komisji Gospodarstwa Krajowego o zarządzie krajowym składem publicznym za 1907 r. podniesiono, że instytucja ta przynosi krajowi deficyt, a ilość towarów dawanych na skład, następnie suma zaliczek uzyskiwanych na podstawie warrantów składowych w ostatnich kilku latach wcale nie rosła. Organizacja składu publicznego w Krakowie kosztowała budżet krajowy 800 tys. koron, spłacanych przez 25 lat. Coroczne deficyty finansowe wynosiły: w 1907 r. – 3689 koron, w 1906 r. – 4660 koron, w 1905 r. – 4261 koron, w 1904 r. – 5600 koron, w 1903 r. – 7224 korony, w 1902 r. – 7745 koron. Tylko 1901 r. przyniósł nadwyżkę w wysokości 1884 koron. W 1900 r. – niedobór wynosił 5443 korony, a w 1899 r. – 210 koron. Wszystkie poprzednie lata także zamykały się deficytem.

Liczba wagonów towaru przyjętych na skład wynosiła: w 1907 r. – 696, w 1906 r. – 707, w 1905 r. – 851, w 1904 r. – 734, w 1903 r. – 749, w 1902 r. – 776, w 1901 r. – 1028, w 1900 r. – 948. W latach wcześniejszych było to rocznie ok. 1500 wagonów [*Sprawozdanie Komisji...* 1907, s. 1–3].

Wydział Krajowy dopatrywał się deficytu w działalności składu krakowskiego w ogólnych niekorzystnych warunkach gospodarczych spowodowanych czynnikami zewnętrznymi, np. wojną rosyjsko-japońską, a szukał szans w przyszłości, m.in. w upaństwowieniu Kolei Północnej czy budowie kanału Odra–Wisła. Dopiero w sprawozdaniu z r. 1906 K. Paygert<sup>12</sup> zwrócił uwagę, że wielkie składy handlowe mają rację bytu w krajach eksportujących zboże, takich jak Węgry czy USA. Ani Galicja, ani cała Przedlitawia do krajów eksportujących zboże nie należały. Stąd jego zdaniem wynikał słaby rozwój składownictwa, zwłaszcza publicznego. Dostrzegano też przyczyny natury lokalnej. Nieliczni więksi producenci zboża w Galicji posiadali własne spichlerze i kapitał. Mogli więc z zapasami czekać na lepszą koniunkturę na zboże bez korzystania ze składów publicznych. Natomiast „producenci mniejsi odnosiliby pożytek ze składów tylko wtedy, gdyby znajdowały się one w pobliżu miejsca produkcji i udzielały bez skomplikowanych formalności wydatnych zaliczek i to nie tylko na zboże złożone, ale i takie, które ma się urodzić. Brak kapitału obrotowego sprawia, że dziś przeważnie sprzedają zboże na pniu. (...) Na fakt ten zwracał uwagę sprawozdawca komisji gospodarstwa krajowego jeszcze w 1896 r., optując za zamknięciem krajowych składów” [*Sprawozdanie Komisji...* 1907, s. 4]. W dalszej części sprawozdania Komisja Gospodarstwa Krajowego zaznaczyła, że ze składu korzystał prawie wyłącznie handel zbożem, i to głównie tranzytowy, z Królestwa i Rosji idący do Niemiec. Trafiało się na składzie także zboże wschodniogalicyskie i węgierskie, które dostarczano do młynów krakowskich i okolicznych. Używanie składu przez handel tranzytowy miało przeważnie charakter reekspedycyjny (czyszczenie, workowanie itp.), rzadziej spekulacyjny. Na uwagę zasługuje to, że ze składu korzystali przeważnie mniejsi kupcy. Zarząd składu był krytykowany za małą aktywność w pozyskiwaniu klientów składu. Nieodpowiednia była również polityka taryfowa. Opłaty za skład nie były wprawdzie wysokie, ale za to koszty dodatkowe, np. za czyszczenie czy workowanie, były za duże, co powodowało, że kupcy różnych chwytali się sposobów, „byleby tylko nie znaleźć się w konieczności złożenia towarów w składzie krajowym” [*Sprawozdanie Komisji...* 1907, s. 4]. Zdaniem Komisji Gospodarstwa Krajowego nieracjonalność polityki taryfowej składu objawiała się także w tym, że nie wykorzystywano faktu, że Kraków był miejscem, gdzie rozwijał się handel otrębami. Racjonalna polityka taryfowa powinna była faworyzować pod względem taryfowym otręby, gdy tymczasem obciążała je w stosunku

<sup>12</sup> Kornel Paygert (1868–1936), poseł do Sejmu Krajowego, ekonomista, profesor w uniwersytecie lwowskim.

do zboża podwójnymi kosztami. Ponadto skład nie uwzględniał dużych klientów, którym należało dawać znaczne upusty. Możliwe było również stosowanie na większą skalę zaliczkowania towarów. Komisja widziała potrzebę kompleksowej reformy funkcjonowania składu, np. w zakresie rodzaju składowanych towarów, budowy drugiego toru, stworzenia biura akwizycyjnego, ułatwienia spraw celnych, akcyzowych i dalszego transportu kolejną. Zastanawiano się również nad możliwościami wydzierżawienia składu krakowskiego. Ta koncepcja była jednak brana pod uwagę jako dalsza, gdyż skład, będąc w rękach władz krajowych, mógł być skutecznym narzędziem polityki gospodarczej. Niezależnie od konieczności reformy funkcjonowania składu krakowskiego Komisja Gospodarstwa Krajowego uważała za wskazane wdrożenie akcji zakładania stowarzyszeniowych domów składowych w różnych częściach Galicji, połączonych z zaliczkowaniem towarów oraz organizacją skupu i sprzedaży nie tylko zboża i płodów rolnych, lecz także różnych innych produktów gospodarstwa wiejskiego. Mogłyby one podejmować współpracę m.in. z kółkami rolniczymi [*Sprawozdanie Komisji...* 1907, s. 4].

W wyniku uchwalonych przez Sejm w 1908 r. wniosków Komisji Gospodarstwa Krajowego, jak też powziętych przez tę Komisję w 1910 r. wniosków dotyczących zarządu składu Wydział Krajowy podjął badania dotyczące potrzeby dalszego istnienia składu krajowego oraz pozostawienia składu w dotychczasowym miejscu, ewentualnie przeniesienia w inne miejsce. Ponadto analiza obejmowała sposób prowadzenia przedsiębiorstwa w zarządzie własnym lub też wydzierżawienia go, z pozostawieniem charakteru publicznego, jak też podjęcia najniezbędniejszych reform i urzędzeń zdolnych poprawić obroty handlowe.

Potrzebę istnienia krajowego składu publicznego uzasadniała niedostateczna podaż powierzchni magazynowej w Krakowie. Według danych statystycznych od jesieni 1910 r. do końca kwietnia 1911 r. zmagazynowano 2325 wagonów przewożonego przez Kraków zboża. Kraków dysponował poza składem krajowym magazynami o powierzchni 5293 m<sup>2</sup>. Na powierzchnię tę składał się magazyn prywatny będący w zarządzie Galicyjskiego Akcyjnego Banku Hipotecznego, magazyn zbożowy na nowym dworcu i stary magazyn kolejowy. Powierzchnia ta była za mała, aby mogła pomieścić wspomnianą liczbę wagonów. Biorąc pod uwagę ruch innymi artykułami, Komisja Gospodarstwa Krajowego stwierdziła, że „Kraków za mało posiada magazynów towarowych w obecnym stadium, żeby możebną była myśl o zwijaniu magazynu krajowego składu publicznego, przedstawiającego – odliczywszy powierzchnię wynajętą – pojemność 4300 m<sup>2</sup>. Potrzeba więc istnienia krajowego składu publicznego jest aż nadto udowodnioną; potrzebę tę Komisja uznaje” [*Sprawozdanie Komisji...* 1912].

Wydział Krajowy z wyznaczonych mu przez Sejm zadań usiłował wywiązać się jak najlepiej, ale w jego imieniu przedsiębiorstwo było tylko administrowane, a nie zarządzane, co miało swoje negatywne konsekwencje. Dlatego też Komisja

Gospodarstwa Krajowego stwierdziła, że „rozwój przedsięwzięcia uzależniony jest od osobistego interesu czynnika, który go prowadzi. Urzędowanie a prowadzenie interesu – to dwa odmienne pojęcia. Prowadzenie interesu wymaga czegoś więcej, aniżeli odbycia godzin urzędowych. Licząc się z danymi warunkami, Wydział Krajowy urzędników może mieć do dyspozycji; krajowy skład w Krakowie natomiast wymaga kupieckich zabiegów, działalności kupieckiej” [*Sprawozdanie Komisji...* 1912]. Komisja opowiadała się zatem, zgodnie z intencją Wydziału Krajowego, za wydzierżawieniem krajowego składu publicznego w Krakowie, co dawało większe szanse na jego rozwój. Sejm Krajowy uznał dalsze funkcjonowanie krakowskiego składu za zasadne.

## Literatura

- Buzek J. [1913], *Administracja gospodarstwa społecznego*, Lwów.
- Grodziski S. [1993], *Sejm krajowy galicyjski 1861–1914*, t. 1, Warszawa.
- Piwocki J. [1902], *Ustawa przemysłowa i odnoszące się do niej ustawy i przepisy*, Lwów.
- Regulamin dla publicznego składu krajowego w Krakowie dla zboża wszelkiego rodzaju i spirytusu*, Alegat 3 do sprawozdania Wydziału Krajowego L. 43.921/89.
- Rutowski T., *Klęski elementarne w Galicji*, Lwów 1890.
- Sprawozdanie Komisji Gospodarstwa Krajowego w przedmiocie projektu założenia publicznych składów*, Alegat 175 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z r. 1887.
- Sprawozdanie Komisji Gospodarstwa Krajowego z petycji c. k. Towarzystwa rolniczego krakowskiego i lwowskiego o urządzie składu chmielowego wraz z siarkarnią i prasą przy publicznych składach zboża i spirytusu w Krakowie*, Alegat 94 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z r. 1889.
- Sprawozdanie Komisji Gospodarstwa Krajowego o zarządzie krajowego składu publicznego, połączonego ze składem wolnym w Krakowie, tudzież o administracji realnością byłego składu krajowego we Lwowie*, Alegat 155 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z r. 1899.
- Sprawozdanie Komisji Gospodarstwa Krajowego o sprawozdaniu Wydziału Krajowego w przedmiocie krajowych składów publicznych w Krakowie i we Lwowie*, Alegat 219 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z r. 1892.
- Sprawozdanie Komisji Gospodarstwa Krajowego o zarządzie krajowym składem publicznym, połączonym ze składem wolnym w Krakowie*, Alegat 437 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z r. 1907.
- Sprawozdanie Komisji Gospodarstwa Krajowego o sprawozdaniu Wydziału Krajowego w przedmiocie zarządu krajowym składem publicznym, połączonym ze składem wolnym w Krakowie*, Alegat 1169 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z r. 1912.
- Sprawozdanie Wydziału Krajowego o założeniu i urzędzeniu publicznego składu krajowego dla zboża i spirytusu w Krakowie*, Alegat 87 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z r. 1889.

*Sprawozdanie Wydziału Krajowego w przedmiocie projektu założenia publicznych składów krajowych na zboże i spirytus we Lwowie, Alegat 88 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z r. 1889.*

*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o zarządzie krajowym składem publicznym połączonym ze składem wolnym w Krakowie, Alegat 51 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z r. 1901.*

*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o zarządzie krajowym składem publicznym, połączonym ze składem wolnym w Krakowie, Alegat 376 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z r. 1905.*

*Sprawozdanie Wydziału Krajowego o zarządzie krajowym składem publicznym, połączonym, ze składem wolnym w Krakowie, Alegat 53 do Sprawozdań Stenograficznych Sejmu Krajowego z 1908 r.*

### **The Origin and Activities of the Regional Public Warehouse in Cracow at the Turn of the Twentieth Century**

As an internal colony and the poorest region of the Habsburg Monarchy, Galicia was looking for opportunities to escape the vicious circle of underdevelopment and to modernise. After gaining its autonomy in the 1860s, the region's economy gradually improved. The Galician autonomous government implemented economic policy which sought to develop various sectors of the economy. In the 1880s, the Galician autonomous government took measures to establish regional public warehouses in the western and eastern parts of the region, supporting the development of trade.

After a great deal of effort, in the late 1880s warehouses were created for grain and alcohol in Lviv and Cracow. Establishment costs were covered by the national budget, and the warehouses stored all foreign goods for a fee. However, the warehouse in Lviv was poorly located, and operated for only a few years before being shuttered and put up for sale in 1898. It was believed that it would have been more likely to succeed had it been built in Ternopil. The warehouse in Cracow, which stored mostly Russian grain being exported to Germany, was better located and operated until Galicia ceased to exist. The Hungarian and Eastern Galician grain stored in Cracow was also processed in flour mills in the city and its surroundings.

**Keywords:** Galicia, public warehouse, grain, trade.



*Monika Chlipała*

Katedra Prawa Administracyjnego  
i Zamówień Publicznych  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# Charakter prawny zarządzeń starosty i marszałka województwa

## Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza charakteru prawnego zarządzeń starosty i marszałka województwa z uwzględnieniem ich rodzajów oraz nadzoru i kontroli. Charakter prawny zarządzeń wydawanych przez te organy nie jest jednorodny. Można wśród nich wyróżnić zarządzenia będące aktami normatywnymi administracji o charakterze wewnętrznym lub powszechnie obowiązującym (akty prawa miejscowego) oraz zarządzenia jako akty wewnętrznie obowiązujące pozbawione cech normatywności. Zróżnicowanie dotyczy także podstaw prawnych upoważniających do wydawania zarządzeń, którymi są przepisy zawarte w ustawach o samorządzie powiatowym lub samorządzie województwa oraz ustawach materialnoprawnych.

W artykule wskazano, że w obowiązującym ustawodawstwie regulacje dotyczące zarządzeń starosty (marszałka województwa) są niewystarczające, co uzasadnia sformułowanie postulatów *de lege ferenda*. Akty te, oprócz wydawania decyzji administracyjnych, stanowią podstawową formę działania starosty (marszałka województwa) w celu wykonywania powierzonych im zadań.

**Słowa kluczowe:** źródła prawa administracyjnego, zarządzenia starosty, zarządzenia marszałka województwa, nadzór, kontrola.

## 1. Wprowadzenie

Źródła prawa administracyjnego ujmuje się szeroko, zaliczając do nich źródła prawa wymienione w Konstytucji, czyli źródła prawa powszechnie oraz

wewnętrznie obowiązującego, jak również inne kategorie źródeł prawa wewnętrznego, np. regulaminy, instrukcje, wytyczne, które muszą być zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi [Ura i Ura 2009, s. 65].

W ramach źródeł prawa administracyjnego wyszczególnia się kategorię aktów normatywnych administracji. W literaturze przedmiotu aktem normatywnym administracji określa się „wszelkie akty prawne niemające rangi ustawy, przyjmujące różne nazwy, wydawane przez upoważnione organy w oparciu o rozmaicie skonstruowane podstawy prawne, o ile tylko zawierają treści normatywne, a więc zobowiązują adresatów do określonego, względnie skonkretyzowanego zachowania się” [Błaś 2010, s. 335]. Do cech istotnych aktu normatywnego należy jego generalno-abstrakcyjny charakter. „Zawiera on normy skierowane do generalnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji. Typowy akt normatywny nie ulega skonsumowaniu w wyniku jednorazowego działania, lecz ma zastosowanie zawsze, jeżeli zaistnieje określona w nim sytuacja” [Jaworska-Dębska i in. 2013, s. 458–459]. Ze względu na zakres obowiązywania akt normatywny administracji może mieć charakter powszechnie obowiązujący lub może obowiązywać jedynie w tzw. sferze wewnętrznej administracji. „Kryterium odgraniczenia aktów wewnętrznych od aktów zaliczanych do źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest określenie adresata normy prawnej. W przypadku aktów wewnętrznych adresatem zawartych w nich norm są podporządkowane organowi wydającemu akt jednostki organizacyjne oraz pracownicy tych jednostek. Akty normatywne wewnętrzne pośrednio mogą oddziaływać również na podmioty niepodporządkowane organizacyjnie i służbowo” [Ochendowski 2009, s. 141].

Akty normatywne wewnętrzne odznaczają się więc cechami, które są właściwe dla aktów powszechnie obowiązujących, czyli zawierają normy o abstrakcyjnym i generalnym charakterze, ale ich adresatem – w odróżnieniu od źródeł prawa powszechnie obowiązujących – nie mogą być obywatele i inne podmioty prawa. Wskazane właściwości aktów normatywnych wewnętrznych nie dotyczą każdego aktu pochodzącego od podmiotu administracji, który nie jest aktem powszechnie obowiązującym. Kategoria aktów prawa wewnętrznego wydawanych przez organy administrujące jest złożona. Przyjmuje się, że obok aktów normatywnych wewnętrznych występują inne akty wewnętrzne, które nie posiadają cech aktów normatywnych. Grupa tych aktów, także niejednorodna, obejmuje akty o charakterze generalnym (instrukcje, opinie, komunikaty, obwieszczenia, akty wskazujące kierunki działania), jak również akty o charakterze indywidualnym i konkretnym skierowane do podmiotów podległych organowi wydającemu dany akt. Ta kategoria aktów wewnętrznych nie jest w sposób jednoznaczny definiowana, można je określić jako akty wewnętrzne pozbawione cech normatywności [Garlicki 2012, s. 78]. W doktrynie ta zróżnicowana kategoria aktów pochodzących od admini-

stracji jest określana jako: przepisy administracyjne, swoiste źródła prawa, nieformalne źródła prawa ([Lewicka 2009, s. 95–106] i cytowana tam literatura).

Stanowiące przedmiot niniejszego artykułu zarządzenia starosty i marszałka województwa odznaczają się niejednorodnym charakterem prawnym. W zależności od przedmiotu regulacji akt nazwany zarządzeniem starosty (marszałka województwa) może zostać określony jako: akt normatywny wewnętrzny, akt wewnętrzny pozbawiony cech normatywności oraz – wyjątkowo – jako akt normatywny powszechnie obowiązujący.

W obszarze stanowienia prawa przez administrację zarządzenia zajmują szczególną pozycję ze względu na możliwość ich wydawania przez wiele organów administracji publicznej, a także organów administrujących. Zarządzenie jest aktem pochodzącym od organu jednoosobowego. W zależności od treści przepisu upoważniającego do jego wydania zarządzenie może być aktem regulującym materię określoną w upoważnieniu (zarządzenie o charakterze wykonawczym) albo może być wydawane na podstawie przepisów kompetencyjnych (zarządzenie o charakterze samoistnym). Ze względu na sposób określenia adresata zarządzenie może być aktem generalnym lub indywidualnym [Zimmermann 2010, s. 77]. Biorąc pod uwagę zakres obowiązywania, zarządzenia – co do zasady – klasyfikuje się jako akty wewnętrznie obowiązujące.

Wymienione cechy są wspólne dla zarządzeń pochodzących zarówno od organów administracji rządowej (centralnych i terenowych), jak i organów jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie na podstawie obowiązujących unormowań prawnych można zauważyć istotną różnicę między zarządzeniami wydawanymi przez organy administracji rządowej centralnej a zarządzeniami pochodzącymi od organów działających w terenie: wojewody, administracji niezespolonej, samorządu terytorialnego. Niektóre z zarządzeń wydawanych przez te podmioty mogą być aktami o charakterze powszechnie obowiązującym, czyli aktami prawa miejscowego. Nazwa „zarządzenie” – podobnie jak „uchwała” – nie kwalifikuje zatem w ten sposób oznaczonego aktu jednoznacznie do kategorii źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego. Do oceny jego zakresu obowiązywania niezbędne jest zbadanie treści.

Celem artykułu jest analiza charakteru prawnego zarządzeń wydawanych przez starostę i marszałka województwa z uwzględnieniem ich rodzajów oraz nadzoru i kontroli nad tymi aktami. W samorządzie terytorialnym, w sferze stanowienia prawa, zarządzenia obok uchwał stanowią podstawową kategorię aktów normatywnych administracji. Jednocześnie stopień regulacji prawnej zarządzeń w tzw. samorządowych ustawach ustrojowych, w szczególności zarządzeń wydawanych przez starostę i marszałka województwa, jest niewystarczający.

## 2. Rodzaje zarządzeń wydawanych przez starostę i marszałka województwa

Zarządzenia jako źródła prawa administracyjnego cechuje zróżnicowanie. Dotyczy to także zarządzeń starosty i marszałka województwa. Jako istotne kryteria ich wyszczególnień można wskazać: rodzaj podstawy prawnej upoważniającej do wydania aktu (ustawa ustrojowa lub ustawa materialnoprawna), sposób określenia adresata oraz zakres obowiązywania.

Zarządzenia są formą działania starosty i marszałka województwa w niewielkim stopniu objętą regulacją prawną. Przede wszystkim w ustawach ustrojowych – Ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (cytowana w tekście jako u.s.p.) oraz Ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (cytowana w tekście jako u.s.w.) nie ma ogólnej podstawy prawnej wskazującej, że organy te są właściwe do wydawania zarządzeń w celu realizacji powierzonych im zadań. Co więcej, w aktach tych ta forma działania starosty i marszałka nie została wymieniona *expressis verbis* jako właściwa w enumeratywnie wskazanych przypadkach, jak to ma miejsce w ustawie o samorządzie gminnym w odniesieniu do wójta. Ponadto brak jednoznacznego zaliczenia starosty i marszałka do kategorii organów powiatu (województwa) rodzi wątpliwości związane z uprawnieniami nadzorczymi i kontrolnymi wobec pochodzących od nich zarządzeń.

W grupie zarządzeń starosty i marszałka województwa można wyróżnić ze względu na rodzaj podstawy prawnej zarządzenia wydawane w oparciu o przepisy ustaw ustrojowych lub materialnoprawnych. W ustawach ustrojowych ustawodawca nie używa wprost określenia „zarządzenie”, ale przepisy zawierające sformułowania typu „organizuje” czy „kieruje” są podstawą prawną wydawania zarządzeń. Na podstawie unormowań u.s.p. i u.s.w. starosta i marszałek są właściwi do wydawania zarządzeń przede wszystkim w celu realizacji funkcji kierownika urzędu oraz przewodniczącego zarządu. Wskazanie w sposób wyczerpujący materii normowanej zarządzeniami starosty i marszałka województwa nie jest możliwe ze względu na korzystanie z tej formy działania w celu realizacji różnych funkcji pełnionych przez te organy. Wydawanie zarządzeń nie zostało bowiem przypisane wykonywaniu jednej roli, w przeciwieństwie do np. decyzji administracyjnych, których wydawanie jest związane z posiadaniem statusu organu administracji publicznej. Pozycja prawna starosty i marszałka województwa jest zróżnicowana w związku z powierzeniem im wielu funkcji, w szczególności przewodniczącego organu wykonawczego czy kierownika urzędu. W celu ich realizacji są wydawane właśnie zarządzenia.

Na podstawie ustaw ustrojowych (art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w.) starosta i marszałek województwa organizują pracę zarządu i urzędu, kierują bieżącymi sprawami powiatu (województwa) oraz reprezentują daną jednostkę

samorządową na zewnątrz. W ramach tych kompetencji organy te są właściwe do wydawania zarządzeń. Przykładami zarządzeń wydawanych w oparciu o przepisy ustaw ustrojowych są: zarządzenie starosty w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w starostwie powiatowym, zarządzenie starosty w sprawie wprowadzenia regulaminu okresowej oceny kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, zarządzenie marszałka województwa w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania kancelarii sejmiku. W grupie tej występują zarządzenia, których adresat jest określony w sposób generalny albo indywidualny.

Cechą wspólną zarządzeń wydawanych na podstawie przepisów zawartych w ustawach ustrojowych jest ich wewnętrzny charakter. Są to akty prawne o charakterze wewnętrznie obowiązującym, które nie mogą regulować praw i obowiązków obywateli. W zależności od tego, czy zawarte w nich regulacje mają charakter norm generalnych i abstrakcyjnych, akty te będą kwalifikowane jako akty normatywne albo pozbawione cech normatywności.

Przywołane wyżej regulacje ustaw ustrojowych, zgodnie z którymi starosta i marszałek województwa organizują pracę zarządu i urzędu, kierują bieżącymi sprawami oraz reprezentują powiat, województwo na zewnątrz, stanowią podstawę prawną wielu zarządzeń, których zakres przedmiotowy jest zróżnicowany i szeroki, ale ogólnie dotyczą kwestii związanych z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania organu wykonawczego oraz aparatu pomocniczego. Unormowania te, stanowiąc upoważnienie do wydawania zarządzeń, mają charakter upoważnień samoistnych. Ustawodawca nie precyzuje w nich materii, która powinna zostać unormowana w drodze zarządzenia. Jednocześnie w ustawach samorządowych w odniesieniu do starosty i marszałka województwa, ale także wójta, brakuje ogólnej normy kompetencyjnej, stanowiącej podstawę prawną do wydawania zarządzeń w celu realizacji powierzonych im zadań, jak to ma miejsce np. w przypadku wojewody. Zgodnie z art. 17 Ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda w celu realizacji powierzonych mu zadań wydaje zarządzenia.

Drugą kategorię zarządzeń starosty i marszałka województwa stanowią zarządzenia wydawane na podstawie upoważnień zawartych w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego. Zarządzenia te cechuje szeroki zakres przedmiotowy, warunkowany zakresem zadań i kompetencji powierzanych staroście i marszałkowi. Liczba tych zarządzeń nie ma charakteru stałego. Można je określić jako zarządzenia o charakterze wykonawczym, ponieważ przepis upoważniający do ich wydania określa treści, które powinny normować. Ta grupa zarządzeń, podobnie jak powyższa, również nie jest jednolita, mogą być one kierowane do adresata oznaczonego w sposób indywidualny (np. zarządzenie starosty w sprawie powołania powiatowej rady zatrudnienia, zarządzenie starosty

w sprawie powołania zespołu powypadkowego) lub generalny (np. zarządzenie starosty w sprawie ustalenia wysokości opłat za wydanie dziennika budowy).

Kryterium różnicującym zarządzenia o charakterze wykonawczym jest zakres obowiązywania. Zarządzenia te najczęściej są aktami wewnątrznie obowiązującymi, ale w związku z brakiem regulacji o charakterze ustrojowym nie można wykluczyć upoważnienia zawartego w ustawie materialnoprawnej do wydawania przez starostę (marszałka województwa) zarządzenia mającego cechy aktu prawa miejscowego, czyli będącego aktem powszechnie obowiązującym.

Uwzględniając obszerną materię normowaną ustawami z zakresu prawa administracyjnego materialnego, jedynie tytułem egzemplifikacji można wymienić zarządzenia wydawane na podstawie upoważnień zawartych w tego typu ustawach. Do zarządzeń wykonawczych będących aktami wewnętrznymi o charakterze nienormatywnym należą m.in.: zarządzenie starosty w sprawie powołania powiatowej rady zatrudnienia oraz zarządzenie marszałka województwa w sprawie powołania wojewódzkiej rady zatrudnienia wydawane na podstawie art. 23 ust. 2–4 Ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; zarządzenie starosty (marszałka województwa) w sprawie powołania komisji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wydawane na podstawie art. 19 i art. 21 Ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych; zarządzenie starosty (marszałka województwa) w sprawie wyznaczenia inspektora bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz administratora systemu teleinformatycznego w starostwie powiatowym w oparciu o art. 52 ust. 1 i 2 Ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Ze względu na wewnętrzny charakter tych zarządzeń ustawowe upoważnienie do ich wydania nie musi być tak szczegółowe jak upoważnienie do wydawania rozporządzeń, którego elementy składowe określa Konstytucja. Norma upoważniająca do wydania zarządzenia powinna jednak co najmniej wskazywać organ właściwy do wydania aktu oraz jego przedmiot.

Wskazane kategorie zarządzeń wykonawczych nie tworzą katalogu zamkniętego. W przywołanych wyżej ustawach, będących podstawami prawnymi wydawania zarządzeń, nie wymienia się wprost tej formy działania. Akty te, tak jak ustawy ustrojowe, nie używają terminu „zarządzenie”.

Można skonstatować, że zarządzenia wydawane przez starostę i marszałka województwa są w większości aktami wewnętrznymi, o czym decyduje materia stanowiąca ich przedmiot. Jednocześnie nie jest wykluczone, aby ustawodawca przekazał do uregulowania zarządzeniem treści normowane w aktach powszechnie obowiązujących. Dopuszczalność stanowienia prawa miejscowego w formie zarządzenia przez starostę (marszałka województwa) jest konsekwencją braku w ustawach ustrojowych regulacji zakazujących udzielania upoważnień do stanowienia prawa miejscowego w ustawach materialnoprawnych. To powoduje, że nie można

wykluczyć przyznania takiego upoważnienia na rzecz starosty czy marszałka województwa. Przykładem może być zarządzenie starosty w sprawie organizacji ruchu na drodze powiatowej wydawane na podstawie ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym oraz Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Przedmiotowe zarządzenie starosty zostało ocenione w orzecznictwie sądów administracyjnych jako akt prawa miejscowego. W wyroku z 8 czerwca 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zarządzenie, jakkolwiek nie jest uchwałą organu powiatu, stanowi akt prawa miejscowego. Niewątpliwie bowiem zawiera ono normy powszechnie obowiązujące, dotyczące całej drogi powiatowej. Z tego też powodu zarządzenie powinno podlegać publikacji w dzienniku urzędowym [sygn. akt II SA/Kr 1797/99].

Charakter zarządzeń zaliczanych do kategorii aktów powszechnie obowiązujących posiadają także np.: zarządzenie starosty (marszałka województwa) w sprawie ustalenia miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańców w domach pomocy społecznej na terenie powiatu (województwa) wydawane na podstawie art. 60 Ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; zarządzenie starosty (marszałka województwa) w sprawie ustalenia średnich miesięcznych wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wydawane na podstawie art. 196 ust. 1 i 2 Ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Ustawodawca wprowadza obowiązek publikowania tych aktów w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co stanowi warunek ich obowiązywania.

Możliwość udzielenia upoważnienia do wydawania zarządzeń o charakterze powszechnie obowiązującym należy, podziеляjąc poglądy doktryny [Dąbek 2007, s. 165], ocenić krytycznie. Stanowi to przede wszystkim naruszenie podstawowej zasady o charakterze ustrojowym, jaką jest tworzenie prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym przez organy stanowiące, a nie wykonawcze.

### **3. Nadzór wojewody i kontrola sądów administracyjnych nad zarządzeniami starosty i marszałka województwa**

Źródła prawa stanowiące przez administrację są objęte kontrolą i nadzorem właściwych organów. W zależności od organu wydającego dany akt kompetencje związane z jego oceną są różnie sytuowane. W administracji rządowej należą, co do zasady, do organu nadrzędnego nad organem je wydającym. W samorządzie terytorialnym w związku z zasadą decentralizacji ocena uchwał i zarządzeń stanowiących przez jego organy należy do podmiotów z nim niepowiązanych, którymi są organy nadzoru i kontroli, w szczególności wojewoda oraz sądy administra-

cyjne. Jedynym kryterium nadzoru i kontroli czynności wykonywanych przez te organy jest legalność.

W systemie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego wojewoda jest traktowany jako organ nadzoru bieżącego, na rzecz którego przysługuje domniemanie kompetencji nadzorczych. Środki nadzoru, którymi dysponuje, określają ustawy samorządowe. Podstawowym środkiem jest stwierdzenie nieważności aktu organu samorządowego, z reguły uchwały organu stanowiącego lub zarządzenia wójta, przez wydanie aktu nadzoru, jakim jest rozstrzygnięcie nadzorcze. W związku z tym, że termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego ma charakter materialnoprawny (po upływie 30 dni od dnia doręczenia aktu kompetencja wojewody do stwierdzenia jego nieważności wygasa), istotnym środkiem nadzoru jest także prawo złożenia skargi na akt organu samorządowego do sądu administracyjnego.

Analizując regulacje zawarte w u.s.p. oraz u.s.w. odnoszące się do nadzoru wojewody nad zarządzeniami starosty i marszałka województwa, można zauważyć, że nie dają one jednoznacznej odpowiedzi związanej z dopuszczalnością stosowania przez wojewodę wobec tych aktów wskazanych środków nadzorczych. Wątpliwości są związane z użyciem przez ustawodawcę terminu „organy powiatu” („organy samorządu województwa”), podczas gdy zarówno starosta, jak i marszałek województwa nie zostali w ustawach ustrojowych zaliczeni do organów danej jednostki samorządowej, oraz z posługiwaniem się terminem „uchwała”, która może pochodzić jedynie od organu kolegialnego. Zgodnie z art. 79 ust. 1 u.s.p. uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Analogicznie, stosownie do art. 82 ust. 1 u.s.w., uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. W związku z takim brzmieniem obowiązujących aktów prawnych powstaje pytanie, czy wojewoda posiada kompetencję do stwierdzenia nieważności (zaskarżenia do sądu administracyjnego) każdego zarządzenia starosty (marszałka województwa), czy też korzystanie z tych środków nadzoru jest uzależnione od charakteru zarządzenia, np. przysługuje tylko w przypadku zarządzeń mających cechy aktów prawa miejscowego, czyli w pewnym sensie „zastępujących” uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wojewoda jako organ nadzoru posiada kompetencje do stwierdzenia nieważności tych zarządzeń starosty (marszałka województwa), które mają właściwości aktów powszechnie obowiązujących. Może to dotyczyć zarządzeń wydawanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach materialnoprawnych, jeżeli zakres materii przekazanej do uregulowania odpowiada wymogom stawianym aktom prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w orzeczeniu z dnia 19 grudnia 2007 r. rozpatrywał dopuszczalność wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia starosty w sprawie

zmiany zarządzenia w przedmiocie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej oraz dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Na ten akt nadzoru starosta wniósł skargę do sądu administracyjnego, kwestionując kompetencję wojewody do stwierdzenia nieważności zarządzenia, skoro ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje takie działanie tylko wobec uchwał. Wojewoda zwrócił uwagę na swoistą lukę w regulacji prawnej wymuszającą wykładnię przepisów rozciągającą uprawnienia nadzorcze wojewody również na zarządzenia starosty.

W uzasadnieniu orzeczenia sąd wskazał, że udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wojewoda był władny w zakresie przysługujących mu kompetencji w ramach działań nadzorczych stwierdzić nieważność zarządzenia starosty, wymaga ustalenia charakteru prawnego tych zarządzeń. Obowiązujące przepisy prawa przy żadnej okazji nie wymieniają *expressis verbis* zarządzeń jednoosobowych starosty. Nie ulega jednak wątpliwości – i na takim stanowisku stoi orzecznictwo sądowe oraz doktryna – że zarządzenia takie (mowa o tych spośród nich, które działają niejako „na zewnątrz”) są aktami o charakterze generalnym i powszechnie obowiązującym i stanowią z tego względu, z materialnego punktu widzenia, odpowiednik uchwał organów powiatu, które z istoty rzeczy, jako że wydaje je organ jednoosobowy, nie mogą mieć formy uchwał. W ocenie sądu sama nomenklatura aktów administracyjnych wydaje się w tej mierze myląca, ale z drugiej strony nieistotna z punktu widzenia zakwalifikowania danego aktu do aktów generalnych i powszechnie obowiązujących. Nazwa mogłaby bowiem wskazywać na to, że zarządzenie jest aktem, który nie może działać na zewnątrz administracji, a jedynie w jej strukturach wewnętrznych. Tak oczywiście nie jest. To zatem treść aktu, nie zaś jego nazwa, pozwala określić jego cechy. Przeciwny wniosek mógłby prowadzić do sytuacji, w której tej rangi akt pozostawałby poza kontrolą sądową, co byłoby z kolei niedopuszczalnym ograniczeniem prawa obywatela do sądu (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz pośrednio zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W omawianym orzeczeniu sąd administracyjny uznał zatem kompetencję wojewody do stwierdzenia nieważności zarządzeń starosty o charakterze powszechnie obowiązującym. Sąd administracyjny przyjął, że zarządzenie starosty w niniejszej sprawie oraz analogiczne do niego zarządzenia tegoż organu, jakkolwiek nie są uchwałami organów powiatu, stanowią akty prawa zawierające normy powszechnie obowiązujące. Z tego względu należałoby do nich stosować odpowiednio przepisy o uchwałach organów powiatu. W konsekwencji tego zaś objąć je również nadzorem wojewody [sygn. akt IV SA/Po 712/07].

Podzielając stanowisko sądu odnoszące się do kompetencji nadzorczych wojewody w zakresie stwierdzenia nieważności zarządzeń starosty (marszałka województwa), pozostaje jeszcze rozważyć, czy są one wykluczone w przypadku zarzą-

dzeń będących aktami wewnętrznymi obowiązującym (o charakterze normatywnym lub nienormatywnym), które mogą być wydawane jako zarządzenia o charakterze samoistnym lub wykonawczym. Należy dodać, że takie ograniczenie nie występuje w przypadku uchwał organów samorządowych (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, zarządu powiatu oraz zarządu województwa), ponieważ zarówno uchwały będące aktami prawa miejscowego, jak i uchwały stanowiące akty wewnętrzne podlegają nadzorowi wojewody, czyli jest on właściwy do stwierdzenia ich nieważności (ewentualnie stwierdzenia, że zostały wydane z naruszeniem prawem). Rozwiązanie to jest zgodne z zakresem przedmiotowym oraz celem nadzoru. Jak wynika z ustaw samorządowych, nadzorem jest objęta cała działalność samorządu terytorialnego, a jego celem jest zapewnienie, aby była ona zgodna z prawem. Wydaje się, że przyjęcie rozszerzającej wykładni obowiązujących unormowań prawnych na rzecz przyznania wojewodzie uprawnień nadzorczych wobec zarządzeń starosty (marszałka województwa) o charakterze powszechnie obowiązującym nie wyklucza jej zastosowania także względem pozostałych zarządzeń wydawanych przez te organy. Interpretacja taka jest uzasadniona zwłaszcza w sytuacji, gdy dojdzie do wydania przez starostę (marszałka województwa) zarządzenia wewnętrznego bez podstawy prawnej. Wówczas pozbawienie wojewody środka nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności aktu powodowałoby funkcjonowanie aktów sprzecznych z prawem. Ilustracją tego zagadnienia może być przypadek wydania przez starostę zarządzenia w sprawie opłaty za dodatkowe koszty związane z udostępnieniem informacji publicznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oceniał legalność tego aktu na skutek złożenia skargi przez wojewodę. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 16 lutego 2010 r. sąd przyjął, że zaskarżone zarządzenie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Zarządzenie to jest bowiem skierowane do pracowników powiatu, którym powierzono jego wykonanie i nie zostało skierowane na zewnątrz. Jest to akt wewnętrznego zarządzania „kierownika” jednostki organizacyjnej, z którego nie wypływają żadne obowiązki ani uprawnienia dla podmiotów zewnętrznych. Stanowi on swego rodzaju instrukcję obliczania opłat za udostępnienie informacji publicznej przez jednostki pozostające w strukturze organizacyjnej starostwa obsługujące organ, jakim jest starosta. Sąd wskazał, że starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. W ramach tych uprawnień starosta może wydawać m.in. akty normatywne o charakterze wewnętrznym, tj. zarządzenia. Tego rodzaju zarządzenia nie mogą regulować praw i obowiązków obywateli, gdyż nie mają charakteru generalnego. Jeżeli jednak starosta, powołując się na kompetencje wynikające z art. 34 ust. 1 u.s.p., wydał akt o charakterze generalnym, to jednocześnie wkroczył w materię zastrzeżoną dla organu powiatu. Niezależnie zatem od nazwy owego aktu normatywnego starosta

wydał akt będący odpowiednikiem uchwały z materialnego punktu widzenia [sygn. akt II SA/OI 982/09].

W przytoczonym orzeczeniu sąd opowiedział się za dopuszczalnością środka nadzoru, jakim jest skarga wojewody. Nie ma jednak żadnych przeszkód prawnych, aby dopuścić korzystanie przez wojewodę z kompetencji do stwierdzenia nieważności zarządzenia, jeżeli nie upłynął jeszcze ustawowo określony termin. W doktrynie prezentowany jest pogląd o objęciu nadzorem wojewody zarządzeń wydawanych przez wójta, niezależnie od ich charakteru prawnego [Chrapusta i Gruca 2011, s. 103]. Jest to uzasadnione celem nadzoru, czyli dążeniem do zapewnienia, by w obrocie prawnym obowiązywały akty legalne, i nie narusza samodzielności samorządu terytorialnego.

Kontrola sądowa wobec aktów organów samorządowych może zostać wszczęta wyłącznie na skutek skargi pochodzącej od uprawnionych podmiotów, do których należą w szczególności wojewoda jako organ nadzoru oraz każda osoba, która wykaże, że akt narusza jej interes prawny lub uprawnienie. Przedmiotem kontroli sądowej są także rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody jako akty nadzoru, a przez to kontrola ta obejmuje także akty, których te rozstrzygnięcia dotyczą.

W odniesieniu do zarządzeń starosty (marszałka województwa) kontrola ich legalności przez sąd administracyjny z reguły jest uruchamiana ze skargi wojewody, która jest dopuszczalna po upływie okresu przeznaczanego na stwierdzenie nieważności aktu. W przypadku zarządzeń o charakterze powszechnie obowiązującym możliwe jest wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego ze skargi podmiotu, który wykaże, że akt ten narusza jego interes prawny lub uprawnienie, czyli w trybie tzw. skargi indywidualnej. Wprawdzie regulacje dotyczące tej skargi zawarte w art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w. wskazują na jej dopuszczalność tylko w odniesieniu do uchwał, w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest jednak stanowisko, zgodnie z którym zarządzenie starosty powiatu, mające charakter generalny, może być zaskarżone do sądu administracyjnego w trybie art. 87 ust. 1 u.s.p. [sygn. akt II SA/Kr 1797/99; III SA/Lu 505/06].

#### 4. Podsumowanie

Zarządzenia wydawane przez starostę (marszałka województwa) są aktami prawnymi o charakterze niejednorodnym. Z punktu widzenia ich charakteru prawnego są to przede wszystkim akty wewnętrznie obowiązujące. W grupie tej przeważają zarządzenia jako akty wewnętrzne nienormatywne. Są to zarządzenia stanowione głównie na podstawie przepisów ustaw ustrojowych i kierowane do podmiotów podporządkowanych organizacyjnie podmiotowi wydającemu akt. Adresat aktu może być określony w sposób indywidualny lub generalny. Aktem

wewnętrznie obowiązującym może być także zarządzenie zawierające treści normatywne, określane wówczas jako akt normatywny administracji. Można także wyróżnić zarządzenia powszechnie obowiązujące stanowiące akty prawa miejscowego.

Zarządzenia, uwzględniając ich zakres przedmiotowy, nie tworzą katalogu zamkniętego. Zarządzenia wydawane na podstawie ustaw ustrojowych mają charakter zarządzeń samoistnych, których ilość nie jest określona, ponieważ ich przedmiot jest wskazany w sposób ogólny, a do wydawania zarządzeń wykonawczych udzielane są nowe upoważnienia w ustawach materialnoprawnych.

Mimo zróżnicowania pod względem charakteru prawnego zarządzeń starosty (marszałka województwa) elementem je łączącym powinien być nadzór wojewody. Środki nadzorcze przysługujące wojewodzie nie powinny być różne w zależności od rodzaju zarządzenia. Jest to istotne, zwłaszcza jeśli uwzględni się, że nadzór wojewody pozostaje jedynym realnym trybem weryfikowania zarządzeń starosty (marszałka województwa). Akty te nie są objęte kontrolą np. rady powiatu czy sejmiku województwa, ponieważ przepisy ustaw samorządowych nie przyznają tym organom kompetencji kontrolnych wobec aktów prawnych wydawanych przez starostę (marszałka województwa). Natomiast kontrola sądowa, jak wskazano, jest ograniczana do zarządzeń powszechnie obowiązujących, przy czym charakter aktu nie przesądza o uwzględnieniu skargi.

Analizując obowiązujące unormowania ustaw ustrojowych dotyczące problematyki zarządzeń starosty (marszałka województwa), można sformułować następujące postulaty *de lege ferenda*. Po pierwsze, postulat wprowadzenia do ustaw ustrojowych regulacji wskazującej zarządzenie jako prawną formę działania starosty (marszałka województwa). Propozycja ta jest aktualna także w przypadku zarządzeń wydawanych przez wójta, gdyż w ustawie o samorządzie gminnym również brakuje tego typu unormowania. Po drugie, w kontekście wskazanych wątpliwości związanych z dopuszczalnością *de lege lata* udzielania w ustawach materialnoprawnych upoważnień do wydawania przez starostę (marszałka województwa) zarządzeń o charakterze aktów powszechnie obowiązujących zasadny wydaje się postulat wprowadzenia do ustaw ustrojowych zakazu tego typu działań. Po trzecie, rozważenia wymaga nowelizacja przepisów ustaw ustrojowych dotyczących nadzoru w kierunku wyraźnego wskazania, że środki nadzorcze przysługują wojewodzie także wobec zarządzeń starosty (marszałka województwa).

## Literatura

- Błaś A. [2010], *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, wyd. XIII, Kolonia Limited, Wrocław.
- Chrapusta M., Gruca K. [2011], *Zarządzenia organów wykonawczych gmin jako przedmiot nadzoru bieżącego* [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec i M. Mączyński, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dąbek D. [2007], *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Garlicki L. [2012], *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. II, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Jaworska-Dębska B. i in. [2013], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Lewicka R. [2009], *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej* [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki i A. Dybała, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa.
- Ochendowski E. [2009], *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. 8, TNOiK, Toruń.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 16 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 982/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, Dz.U. nr 177, poz. 1729.
- Ura E., Ura E. [2009], *Prawo administracyjne*, wyd. 8, LexisNexis, Warszawa.
- Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. 2012, nr 1137, poz. 1448.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759 ze zm.
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362 ze zm.
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2008, nr 69, poz. 415 ze zm.
- Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.
- Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. nr 182, poz. 1228.
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. nr 149, poz. 887 ze zm.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2001 r., sygn. akt II SA/Kr 1797/99, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 505/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 712/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).  
Zimmermann J. [2010], *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa.

### **The Legal Character of Ordinances Issued by District Governors and Province Marshals**

The article discusses the legal regulations concerning ordinances issued by district governors and province marshals. The legal nature of these acts is not homogeneous. They are sub-laws, which are mostly domestically applicable instruments. Under the current legal status ordinances issued by district governors and province marshals can be universally applicable instruments, which are binding in their local government units.

The article also presents aspects of the supervision and control of these acts as performed by the voivode and administrative court.

**Keywords:** sources of administrative law, ordinances of district governor, ordinances of province marshal, supervision, control.

*Łukasz Danel*

Katedra Nauk Politycznych  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# 25 lat kształtowania się polskiego systemu partyjnego – teoria i praktyka

## Streszczenie

Zbliżająca się 25. rocznica transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej jest okazją do przeprowadzenia analizy stanu i rozwoju wybranych elementów tworzących polski system polityczny.

Niniejszy artykuł poświęcony jest polskiemu systemowi partyjnemu, który wciąż nie wydaje się tak efektywny jak systemy partyjne, które występują w skonsolidowanych demokracjach Europy Zachodniej. W pierwszej części przedstawiono podstawy teoretyczne analizy systemu partyjnego, a także charakterystykę regionu Europy Środkowo-Wschodniej w odniesieniu do opisywanej kwestii. Następnie autor zaprezentował polski system partyjny, odnosząc się do polskich partii politycznych, które w ciągu ostatnich 25 lat można uznać za relewantne, a także poszczególnych wyborów parlamentarnych, które formowały system partyjny oraz zmieniały jego charakter.

**Słowa kluczowe:** system partyjny, partia polityczna, parlament, transformacja, Polska.

## 1. Wprowadzenie

Zbliżająca się okrągła rocznica 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce, a także szerzej – w Europie Środkowo-Wschodniej, jest znakomitą okazją do rozmaitych analiz jakości i stanu polskiej demokracji, a także funkcjonalności polskiego systemu politycznego. Do najważniejszych zmiennych bądź elementów

składowych tego systemu zaliczyć należy system partyjny, a także wszelkie unormowania prawne i pozaprawne, które wpływają na jego kształt i charakter. Pytania o jakość polskich partii politycznych, ich wzajemne relacje i oddziaływanie, trwałość oraz stabilność ich funkcjonowania są o tyle istotne, że partie te, rywalizując ze sobą o objęcie władzy państwowej, stają się (jako system partyjny) jedną z najważniejszych determinant ocen stanu polskiej demokracji. Dość oczywista wydaje się konstatacja, że poziom ustabilizowania systemu partyjnego jest jedną z głównych przesłanek stopnia konsolidacji demokracji, a zatem tego rodzaju ocena nabiera szczególnego znaczenia w stosunku do tzw. młodych demokracji, których przykład stanowi choćby nasz kraj. Jak słusznie zauważa A. Antoszewski [2004], jeszcze do niedawna paradygmat, zgodnie z którym silne partie polityczne wpływały na stabilizację systemu partyjnego (a to z kolei skutkowało konsolidacją demokracji), był jednym z wyznaczników poziomu demokratyzacji w krajach postkomunistycznych. Odnosiło się to zwłaszcza do tych krajów, które określano mianem liderów procesu przemian w tym regionie, a jednym z tych krajów była Polska. Dziś już jednak wiadomo, że ten logiczny skądinąd tok rozumowania musi zostać zweryfikowany, gdyż praktyka pokazała nieco odmienny sposób kształtowania się systemów partyjnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Wspomniany paradygmat przyczynowego związku pomiędzy siłą partii i poziomem stabilizacji systemu partyjnego a konsolidacją demokracji wymaga urealnienia i niezbędnej rewizji [Antoszewski 2004, s. 34].

Panuje dość powszechne przekonanie, że Polacy jako elektorat cechują się brakiem stałości preferencji wyborczych, a także kierują się w swych wyborach względami koniunkturalnymi, co wynika przede wszystkim z braku trwałości podziałów socjopolitycznych, a poniekąd jest również efektem bardzo słabego zakorzenienia partii w polskim społeczeństwie. Nieco generalizując, można powiedzieć, że słabość polskiego systemu partyjnego wynika z dwóch zasadniczych przesłanek: słabości społeczeństwa obywatelskiego oraz samej klasy politycznej, która stosuje model rywalizacji oparty nie na współdziałaniu, ale na konflikcie. Pod względem organizacyjnym polskie partie polityczne również znajdują się wciąż na wstępnym etapie rozwoju w odróżnieniu choćby od ich odpowiedniczek z Europy Zachodniej. Mam tu na myśli przede wszystkim niski poziom instytucjonalizacji tych partii, a także strategie polityczne polegające na przekształcaniu istniejących partii bądź zakładaniu nowych oraz częstym przechodzeniu polityków z jednych podmiotów politycznych do innych. Jeżeli do słabej organizacji oraz podatności na rozłamy dodamy jeszcze coraz mniejszy stopień ideologizacji partii, przyjmujących dziś coraz częściej wręcz postawę postideologiczną, powstaje obraz nieszczególnie sprawnie działającego systemu partyjnego, co odbija się na jakości polskiego systemu politycznego i tym samym polskiej demokracji.

Pytań, które dziś można i trzeba stawiać, jest bardzo wiele. Przyczyn aktualnego stanu rzeczy należy doszukiwać się zarówno w uwarunkowaniach procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90., jak i w pewnych procesach, które w tym okresie miały miejsce. Niniejsze opracowanie zawierało będzie w pierwszej kolejności podstawę teoretyczną niezbędną do prowadzenia jakichkolwiek analiz dotyczących systemu partyjnego. Przypadek Polski musi zostać również osadzony w szerszym kontekście przemian polityczno-gospodarczych w naszym regionie, które to przemiany rozpoczęły się w 1989 r. i pod względem kształtowania się oraz strukturyzowania systemów politycznych trwają do dnia dzisiejszego. Jakiegokolwiek porównania tzw. demokracji nowych ze skonsolidowanymi demokracjami zachodnimi muszą być poprzedzone pogłębioną analizą specyfiki systemów politycznych i partyjnych państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz czynników, które miały wpływ na kształt tych systemów. Wnioski dotyczące już *stricto* polskiego systemu partyjnego muszą z kolei zostać poprzedzone analizą partii politycznych istniejących na polskiej scenie politycznej w ciągu ostatnich 25 lat, a także poszczególnych elekcji, które w największym stopniu określały charakter i kształt polskiego systemu partyjnego.

## 2. Podstawy teoretyczne analizy systemu partyjnego

Zagadnienie samego systemu partyjnego jest niejednoznacznie interpretowane w literaturze przedmiotu. Powoduje to wielość podejść i prób definiowania tego zjawiska, co znajduje odzwierciedlenie w różnych koncepcjach dotyczących wyjaśnienia jego istoty. Nie ulega wątpliwości, że system partyjny determinują liczne czynniki – od tradycji i historii począwszy, przez unormowania prawne obowiązujące w danym kraju (zwłaszcza kształt formuły wyborczej określającej sposób przeliczania głosów na mandaty), kulturę polityczną, a skończywszy na jakości partii politycznych i osobowościach ich liderów. Genezy samych systemów partyjnych należy doszukiwać się natomiast w przemianach zachodzących pod koniec XIX w., gdy na fali demokratyzowania się życia politycznego zaczęły kształtować się nowoczesne partie masowe w coraz większym stopniu odwzorowujące bardzo złożoną strukturę ówczesnych społeczeństw.

Istnieją dwa sposoby definiowania systemu partyjnego – statyczny i dynamiczny [Antoszewski i Herbut 2006, s. 108 i nast.]. Ujęcie statyczne będzie ograniczało interpretowanie systemu partyjnego do wyliczenia partii politycznych istniejących na scenie politycznej danego kraju, z tym że partie te, jeśli oczywiście mamy na myśli systemy demokratyczne, muszą być co najmniej

dwie<sup>1</sup>. Zdecydowanie bardziej miarodajne wydaje się jednak ujęcie dynamiczne, zgodnie z którym system partyjny to nie tylko same partie polityczne, ale również wzajemne relacje i powiązania między nimi – od rywalizacji wyborczej po strategie mające na celu doprowadzenie do przejęcia odpowiedzialności za rządzenie danym państwem. Jak wykazuje R. Herbut, w systemach partyjnych obok statycznego elementu (sumy partii obecnych w danym kraju) liczy się również element dynamiczny, „którego istotę stanowi układ wzajemnych powiązań pomiędzy partiami politycznymi, starającymi się kooperować i rywalizować na podstawie ustabilizowanych wzorców zachowań” [Antoszewski i Herbut 2006, s. 109]. Do zmiennych zależnych, które umożliwiają precyzyjne scharakteryzowanie danego systemu partyjnego (ukazując ten specyficzny mechanizm międzypartyjnej rywalizacji), zaliczymy m.in.: liczbę i rozmiar partii (włączając w to zagadnienie relewancji partii politycznych), poziom polaryzacji systemu partyjnego, wzorce zachowań koalicyjnych i przesunięcie poparcia wyborczego. Dopiero uwzględnienie tych wszystkich zmiennych pozwoli nam na dokonanie trafnej analizy systemu politycznego danego kraju. Nieco odmiennie te zmienne zależne wylicza K. Sobolewska-Myślik [2010]. Zdaniem tej autorki merytorycznie uzasadnione definiowanie systemu partyjnego nie może ograniczać się do wyliczenia poszczególnych elementów tego systemu (partii politycznych), ale konieczne jest wzięcie pod uwagę również wzajemnego układu i oddziaływania tych elementów na siebie [Sobolewska-Myślik 2004, s. 103]. Elementami czy też czynnikami wpływającymi na charakter interakcji pomiędzy partiami, a zatem elementami oddziałującymi na dany system partyjny, są uwarunkowania prawne i społeczne. Pierwszą grupę tworzą przede wszystkim prawne ramy działania partii, czyli przepisy związane z funkcjonowaniem partii, ich finansowaniem, systemy wyborcze, a nawet pewne rozwiązania ustrojowe stanowiące otoczenie tych partii (np. typ reżimu politycznego, mechanizmu tworzenia i odwoływania rządów itp.). Uwarunkowania społeczne z kolei to relacje na linii partie polityczne – ich elektoraty, czyli popierające je grupy społeczne. Elementy te mają ukazać stopień, w jakim partie polityczne „odzwierciedlają najważniejsze podziały strukturalne w społeczeństwie” [Sobolewska-Myślik 2004, s. 104].

Wziąwszy pod uwagę różnorodność stanowisk w kwestii definiowania systemu partyjnego w polskiej literaturze naukowej, stosowna do potrzeb niniejszej analizy wydaje się definicja, zgodnie z którą system partyjny to formy i warunki współpracy lub rywalizacji partii politycznych w walce o zdobycie władzy politycznej albo w jej sprawowaniu [Chmaj, Sokół i Żmigrodzki 2001, s. 150]. W skład tak rozumianego systemu partyjnego wchodzi systemowe partie polityczne funk-

---

<sup>1</sup> Wątpliwości co do tego, czy system monopartyjny może być uznawany za system demokratyczny i uwzględniany w tego rodzaju analizie, są dość zasadnicze i nie ma jednoznacznej wykładni politologicznej w tej kwestii. Szerzej na ten temat zob. [Sobolewski 1974, s. 392–394].

cjonujące w danym państwie, normy prawne i pozaprawne regulujące ich działanie, różnego rodzaju relacje pomiędzy nimi (oraz pomiędzy nimi a otoczeniem zewnętrznym), a także funkcje spełniane wobec otoczenia czy to przez poszczególne partie, czy też przez system partyjny jako całość [Współczesne partie... 2003, s. 111–112].

W literaturze przedmiotu znaleźć można rozmaite typologie systemów partyjnych, które tworzone są zarówno w oparciu o kryteria ilościowe, jakościowe, jak i mieszane, uwzględniające nie tylko kryteria liczby partii, ale też ich relewantności. Trzeba jednakże zastrzec, że każda z typologii obarczona jest ryzykiem błędu generalizacji pojęciowej, ponieważ system partyjny każdego kraju jest osadzony w jego systemie politycznym, czyli też w zasadach ustrojowych, konstytucyjnych, a nawet w historii i tradycji. Oczywiście każda typologia w mniejszym bądź większym stopniu odrzuca czynniki indywidualizujące konkretne przypadki, a pewne uogólnienia wydają się nieodzownym elementem każdej analizy naukowej.

Spośród istniejących typologii systemów partyjnych przywołane zostaną te, które będą wykorzystane w dalszej części opracowania w celu nazwania i określenia polskiego systemu partyjnego, który wyłaniał się i kształtował po kolejnych elekcjach. Ujęcie statyczne systemów partyjnych najlepiej oddaje bardzo klasyczny podział na systemy jednopartyjne, dwupartyjne i wielopartyjne autorstwa M. Duvergera. Jest to typologia niezwykle ogólnikowa, oparta wyłącznie na kryteriach ilościowych, mało użyteczna w kontekście analizy systemów partyjnych w skali porównawczej, a także uwzględniająca dość dyskusyjną, o czym była już mowa, kategorię systemu monopartyjnego<sup>2</sup>. Brytyjski politolog G. Smith za podstawę podziału systemów partyjnych przyjął z jednej strony kryterium wielkości głównych partii, z drugiej z kolei – poziom spójności społecznej i politycznej w ramach systemu politycznego i wyróżnił systemy nierównowagi, rozproszenia i równowagi [Demokracje zachodnioeuropejskie... 1997, s. 169]. Podejście to zasługuje na uwagę, ponieważ autor kładzie nacisk na możliwość uzyskania przewagi ilościowej nad innymi partiami bądź tworzenia takich większości parlamentarnych, aby możliwe było uformowanie skutecznego gabinetu [Sobolewska-Myślik 2004, s. 108].

Uwzględnienie kategorii relewancji politycznej (jako potencjału koalicyjnego bądź potencjału szantażu politycznego) umożliwiło G. Sartoriemu podział partii politycznych na znaczące i nieznaczące, a co za tym idzie – na budowanie typologii opartych na łączonym kryterium ilościowo-jakościowym, czyli znacznie bardziej

---

<sup>2</sup> Podobnie nieużyteczne, choć z nieco innych powodów, wydają się podziały dokonane przez J. LaPalombarę i M. Weinerja. Typologie te oparte zostały na dychotomicznych przeciwstawieniach następujących kategorii systemów partyjnych: 1) systemy oparte na zasadzie konkurencyjności – systemy niedopuszczające konkurencyjności; 2) systemy hegemoniczne – systemy zmienne, 3) systemy zideologizowane – systemy pragmatyczne.

miarodajnym i więcej mówiącym o charakterze danego systemu partyjnego niż te wymienione powyżej. Spośród wielu typologii tego rodzaju warto wspomnieć o propozycjach J. Blondela, M. Sobolewskiego, G. Sartoriego oraz P. Maira.

Uwzględniając dwie zmienne – liczbę partii oraz ich rozmiar w ramach danego systemu partyjnego mierzony wyborczym poparciem, J. Blondel wyszczególnił systemy: dwupartyjny, dwuipółpartyjny, wielopartyjny oparty na dominacji jednej partii (podobny do systemu nierównowagi G. Smitha) oraz wielopartyjny bez partii dominującej (podobny do systemu rozproszenia G. Smitha). Podział ten jest bez wątpienia jedną z najbardziej przejrzystych propozycji badawczych, choć cechuje go dość wysoki stopień ogólności.

M. Sobolewski obok systemu dwupartyjnego dostrzegł wielość systemów wielopartyjnych, a wśród nich system rozbicia wielopartyjnego (analogia do systemu rozproszenia G. Smitha bądź wielopartyjności bez partii dominującej J. Blondela), system wielopartyjny ustabilizowany (analogia do systemu równowagi G. Smitha), system kooperacji partii oraz system partii dominującej. P. Mair wziął za podstawę swej typologii siłę poparcia wyborczego i po podzieleniu partii istniejących w danym systemie na małe (zdobywające do 15% poparcia) i duże (zdobywające powyżej 15% poparcia) w zależności od wyników wyborów wyszczególnił: system partii wielkich, system partii małych, system pośredni oraz system przejściowy.

Ostatnią propozycją, którą autor niniejszej publikacji będzie brał pod uwagę, analizując polski system partyjny, będzie typologia wspominanego już G. Sartoriego. Za kryterium podziału włoski politolog przyjął łącznie liczbę partii oraz światopoglądowy (ideologiczny) dystans dzielący je od siebie. Tym sposobem wyróżnił: system dwupartyjny, system partii predominującej (oddzielił go od systemu partii hegemonicznej), system umiarkowanego pluralizmu oraz system spolaryzowanego pluralizmu. Propozycja ta jest o tyle ciekawa, że nie posługuje się prostym podziałem na systemy dwupartyjne i wielopartyjne, ale różnicuje systemy wielopartyjne w zależności od odległości ideowej między partiami oraz kierunku konkurencji<sup>3</sup>. Co więcej, ukazuje różnorodność relacji międzypartyjnych w poszczególnych typach systemów, umożliwiając tym samym lepsze zrozumienie ich charakteru [Sobolewska-Myślik 2004, s. 114].

---

<sup>3</sup> Z analizy G. Sartoriego wynika, że system dwupartyjny i system umiarkowanego pluralizmu są do siebie bardzo zbliżone, przede wszystkim ze względu na tzw. dośrodkowy kierunek konkurencji oraz brak polaryzacji.

### 3. Specyfika systemów partyjnych krajów transformacji ustrojowej

Jak wspomniano na wstępie, jakość polskiego systemu partyjnego pozostawia wiele do życzenia. Zarówno po stronie zachowań wyborczych elektoratu, jak i po stronie partii politycznych tworzących ten system występuje wiele czynników, które to powodują. Każdorazowe porównanie z systemami Europy Zachodniej czy innych krajów o skonsolidowanej demokracji wypada na naszą niekorzyść. Aby jednak analiza była w jak największym stopniu miarodajna, trzeba dokonać odpowiedniego rozróżnienia tych kategorii i osadzić polski system partyjny wśród innych systemów krajów Europy Środkowo-Wschodniej, wykazując ich specyfikę oraz uwarunkowania, które na nią wpływają.

Według W. Wojtasika [Migalski, Wojtasik i Mazur 2007] specyfika ta ma przynajmniej kilka różnych źródeł. Po pierwsze ważny jest czynnik historyczny, a zatem fakt, że przed zmianami ustrojowymi systemy te miały charakter nierywalizacyjny. W większości przypadków, jak chociażby w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, były to tzw. systemy partii hegemonicznej. Kolejnym istotnym czynnikiem są źródła i dynamika transformacji ustrojowej w tych krajach; źródła te obejmowały zwłaszcza nieefektywność ekonomiczno-polityczną realnego socjalizmu przy równoczesnym wzroście atrakcyjności wśród coraz szerszych kręgów społecznych demokracji wolnorynkowej i wartości z nią związanych [Migalski, Wojtasik i Mazur 2007, s. 247]. Czynniki te implikują zatem wciąż istniejącą niestabilność tych systemów, a ta z kolei prowadzi do częstej zmiany ich kształtu oraz struktury. Analizując genezę systemów partyjnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, trzeba mieć świadomość uwarunkowań społeczno-politycznych, w jakich te systemy powstawały. Uwarunkowania te miały bezpośredni wpływ na elementy decydujące dziś o niestabilności tych systemów, a mianowicie częste zmiany strukturalne (niestabilność), słabe zakorzenienie społeczne partii, niski poziom ich instytucjonalizacji, czy wreszcie brak odpowiedniej akceptacji społecznej ich działań. Nie należy również zapominać o otoczeniu prawnym systemu partyjnego i normach prawnych mających bezpośredni wpływ na jego kształt (choćby zapisy tzw. ordynacji wyborczej) – ich stosunkowo częste zmiany decydowały nie tylko o zakresie polaryzacji politycznej, ale również wyznaczały pożądane modele współpracy i rywalizacji międzypartyjnej.

Systemy zachodnioeuropejskie kształtowały się, jak już wspomniano, wraz z rozwojem nowoczesnych partii masowych, a zatem podziały społeczno-polityczne oraz ekonomiczne miały decydujący wpływ na ich charakter. Proces ten należy rozpatrywać w kategoriach długookresowych jako wielopłaszczyznowe przemiany odzwierciedlające alternację uwarunkowań ekonomicznych, społecznych, politycznych czy kulturowych. Spośród autorów badających zróżnicowanie

kształtowania się oraz stabilizacji systemów partyjnych w krajach zachodnioeuropejskich i postsocjalistycznych warto wymienić przede wszystkim P. Maira, który w swej analizie skoncentrował się zwłaszcza na następujących zmiennych: charakterze demokratyzacji, elektoracie, partiach politycznych, kontekście konkurencji wyborczej oraz wzorcu konkurencji wyborczej. Procesy demokratyzacji zachodziły w Europie Środkowo-Wschodniej zupełnie inaczej niż w Europie Zachodniej – były bardziej skomplikowane, złożone (równoległe zachodzące przemiany polityczne, ustrojowe, gospodarcze), intensywne i konfliktogenne. Na przełomie lat 80. i 90. XX w., niejako równoległe z tymi procesami, zaczęły też powstawać liczne partie polityczne. Ich działalność i funkcjonowanie utrudniała słabość społeczeństwa obywatelskiego, a także nieobecność tzw. trzeciego sektora wskutek utrzymującego się przez dziesiątki lat monopolu partii komunistycznej.

P. Mair udowadnia również zdecydowanie większą chwiejność elektoratu w krajach transformacji ustrojowej w pierwszych elekcjach po okresie przemian niż w przypadku analogicznie analizowanej sytuacji w krajach zachodnioeuropejskich. Był to skutek z jednej strony słabości partii politycznych (nieumiejętność mobilizacji elektoratu, nieodpowiednia struktura organizacyjna), z drugiej natomiast niewykształcenia się „wyraźnych tożsamości grupowych wynikających z określonej pozycji w strukturze społecznej” [Sobolewska-Myślik 2004, s. 133]. Słabość partii politycznych, ich fragmentaryzacja, podziały (bądź łączenie się), wzajemne skonfliktowanie prowadziły z kolei do trudności w ich instytucjonalizacji oraz do odmiennego niż w przypadku zachodnich demokracji skonsolidowanego kontekstu konkurencji wyborczej. Słabo zinstytucjonalizowane partie polityczne są nieskuteczne zarówno w stosunku do elektoratu, jak i własnych członków, gdyż nie potrafią wygenerować odpowiedniej lojalności zewnętrznej i wewnętrznej. To z kolei prowadzi do powstawania coraz to nowych partii, czyli utrzymywania się niestabilności systemu partyjnego. Odmienny kontekst konkurencji to również według tego modelu znaczna absencja wyborcza (bądź zmiany we frekwencji), zmienna liczba partii liczących się w wyścigu wyborczym, a także stosunkowo częste zmiany formuł wyborczych, czyli ustawowych reguł przeliczania głosów na mandaty. Analiza ostatniego z czynników – tzw. wzorca konkurencji wyborczej, prowadzi do wniosku, że w krajach postsocjalistycznych, inaczej niż ma to miejsce w zachodnich systemach partyjnych, partie są ze sobą bardziej skonfliktowane i przyjmują strategie bardziej nastawione na walkę, a nie na kooperację. Tak ukształtowany system partyjny jest mniej ustabilizowany, silnie konkurencyjny i konfliktowy [Sobolewska-Myślik 2004, s. 134].

Oczywiście model P. Maira jest modelem, w którym autor zastosował konieczne uogólnienia, tak aby objąć nim wszystkie kraje transformacji ustrojowej. Niektóre z wymienionych zmiennych będą zatem siłą rzeczy w większym bądź mniejszym stopniu dotyczyły poszczególnych krajów tego regionu. Podobnie

można zauważyć, że w odniesieniu do niektórych krajów pewne czynniki miały istotne znaczenie w początkowym okresie po przemianach ustrojowych, a obecnie straciły już na aktualności. W dalszej części opracowania na przykładzie Polski zostanie dokonana stosowna analiza wpływu konkretnych zmiennych na niestabilność systemu partyjnego.

Warto jeszcze na chwilę pozostać przy specyfice partii politycznych działających w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i przesłankach, które pozwalają na postawienie tezy, że ich rola i warunki działania są zgoła odmienne od tych, które dotyczą ich odpowiedniczek funkcjonujących w okresie tworzenia rozwiniętych demokracji zachodnich. Ta odmienność wynikała choćby z zupełnie innego modelu organizacyjnego partii politycznych na początku oraz pod koniec XX w. Partie masowe były zdecydowanie bardziej zakorzenione w danej strukturze społecznej, gdyż wyrażały interesy określonych grup i klas społecznych. Dzisiaj sytuacja jest inna, partie typu *catch-all* nastawione są na pozyskiwanie elektoratu spośród różnych warstw i grup społecznych, stopień ideologizacji ich założeń programowych jest zdecydowanie mniejszy, więc i zakorzenienie społeczne nieporównywalnie słabsze niż przed stu laty. Funkcje spełniane przez partie polityczne są dziś także inne – partie nie tyle reprezentują, o czym wspomniano powyżej, interesy określonych grup społecznych, co interesy bądź to indywidualnych jednostek bądź pewnych wąskich grup społecznych. P. Schmitter twierdzi wręcz, że partie krajów Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzują się „dezideologizacją, fakcjonalizmem i mediatyzacją” [*Kryzys Rzeczypospolitej...* 2004, s. 35].

Opierając się na teorii V. Randalla i L. Svasanda, A. Antoszewski dochodzi do wniosku, że polskie partie reprezentują typ partii zorientowanych na rząd, gdyż dążą przede wszystkim do zwiększenia swojej pozycji i wpływów albo przez udział w rządzie, albo przez jego krytykę. Partie te nie są dostatecznie mocno związane z elektoratem, są też nietrwałe i tym samym destabilizują polski system partyjny. Biorąc pod uwagę czynnik wzorca rywalizacji wyborczej P. Maira, można postawić tezę, że zinstytucjonalizowany konflikt o władzę pomiędzy „postkomuną” a „postsolidarnością” przez kilkanaście lat odgrywał w Polsce niebagatelną rolę w procesie rywalizacji wyborczej, stając się zresztą główną osią podziałów politycznych, a także (przynajmniej w początkowym okresie) społecznych [*Kryzys Rzeczypospolitej...* 2004, s. 35–36].

#### **4. Wybory parlamentarne w Polsce i ich wpływ na charakter systemu partyjnego**

Aby móc jednoznacznie określić typ systemu partyjnego, z którym spotykamy się w Polsce, potrzebna jest pewna prawidłowość, powtarzalność czy też stałość

jego zasadniczych elementów na przestrzeni co najmniej kilku bądź kilkunastu lat. Taka właśnie powtarzalność z wyborów na wybory, rozumiana jako stałość podmiotów politycznych, ich siły, a także relacji, jakie pomiędzy nimi zachodzą, pozwala nazwać przykładowo brytyjskie realia dwupartyjnością, a belgijskie wielopartyjnością.

Tymczasem analiza kolejnych elekcji, które miały miejsce w Polsce w ciągu ostatnich ponad 20 lat, prowadzi do wniosku, że poza jednym wyjątkiem każde po sobie następujące wybory wyłaniają odmienny od poprzedniego typ systemu partyjnego. Co więcej, nie tylko konfiguracja sił politycznych ulega zmianie – zmieniają się również podmioty polityczne ten system tworzące. Taki stan rzeczy można rozpatrywać na tle omówionych powyżej zmiennych charakteryzujących systemy polityczne państw Europy Środkowo-Wschodniej. W przypadku Polski siła oddziaływania niektórych z tych czynników była większa, innych – mniejsza. Niemal każdy z wariantów czy typów systemu partyjnego występujących we wspomnianych typologiach przez ten stosunkowo krótki okres zaznaczył w Polsce swoją obecność.

Wybory parlamentarne z 1989 r. na pierwszy rzut oka niewiele wnoszą do naszych rozważań, ale ich znaczenie dla kształtowania się polskiego systemu partyjnego jest niebagatelne. Nie były to oczywiście wybory w pełni demokratyczne, gdyż oparte zostały na quasi-demokratycznym mechanizmie wyborczym wynikającym z tzw. kontraktu zawartego podczas obrad Okrągłego Stołu. Warto zwrócić uwagę na obowiązującą podczas tych wyborów ordynację większościową (w wariacie większości bezwzględnej i wielomandatowych okręgów wyborczych), zgodnie z którą obsadzane były miejsca zarówno w Senacie, jak i w Sejmie (w tym 35 mandatów z listy ogólnopolskiej). Ordynacja ta miała znaczny wpływ na tak wyraźne zwycięstwo Solidarności, ale doprowadziła jednak do istotnych deformacji wyników wyborów, co zresztą jest charakterystyczną cechą formuł większościowych<sup>4</sup>. Abstrahując od wyników wyborów, jak i dystrybucji mandatów pomiędzy poszczególne komitety wyborcze (dystrybucja ta obarczona była nie w pełni demokratycznymi regułami uzgodnionymi w ramach porozumienia Okrągłego Stołu), można z tej elekcji wyciągnąć kilka interesujących wniosków, które rzutowały (i w pewnym sensie nadal rzutują) na charakter polskiego systemu partyjnego. Roku 1989 nie można traktować jako czasu, w którym rozpoczęło się kształtowanie tego systemu, to nastąpiło nieco później wskutek upadku PZPR i jej partii satelickich oraz szeroko rozumianego bloku solidarnościowego i powstania na ich zgliszczach rozlicznych niewielkich partii politycznych. Był on jednak cezurą konfliktu politycznego o władzę pomiędzy partiami związanymi z dawnym systemem a jego solidarnościową

---

<sup>4</sup> Zdobyte przez Solidarność 99% mandatów w Senacie nie było bynajmniej odzwierciedleniem jednomyślności wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu.

opozycją (pod postacią rozmaitych partii). Konflikt ten stanowił przez długie lata zasadniczą oś rywalizacji wyborczej w Polsce. Ta swoista dwubiegunowość, która się wówczas ukształtowała, była w znacznym stopniu efektem wspomnianej ordynacji wyborczej. Implikowała ona „bipolarność konfrontacji politycznej i, *ipso facto*, podział polskiej sceny partyjnej ze względu na ideologię i historyczne doświadczenie” [Migalski, Wojtasik i Mazur 2007, s. 62–63]. Jakikolwiek próby klasyfikacji systemu partyjnego wyłonionego po wyborach 1989 r. dokonywane za pomocą najbardziej znanych typologii nie są do końca uprawnione z uwagi na niedemokratyczną metodę kreacji składu izby niższej.

Pierwsze w pełni wolne wybory parlamentarne, które miały miejsce w 1991 r., mogą już posłużyć za podstawę wyciągania pewnych wiążących wniosków związanych z kształtem i charakterem polskiego systemu partyjnego. Liczba podmiotów biorących udział w tych wyborach przez rejestrację swoich list przekraczała 100, niemal 30 z nich w wyniku wyborów miało swoją reprezentację w Sejmie. Tak olbrzymie rozdrobnienie polityczne i partyjne było bezpośrednim skutkiem zwłaszcza przyjętej formuły wyborczej – wybory były proporcjonalne, wielomandatowe okręgi wyborcze dość duże, nie zastosowano też w tych wyborach (z wyjątkiem listy krajowej) klauzul zaporowych. To wszystko sprzyjało partiom małym oraz wpłynęło na olbrzymie sfragmentaryzowanie, wewnętrzne rozbitcie i spolaryzowanie Sejmu I kadencji. Z drugiej strony można powiedzieć, że wybory te ukazały gwałtowny wzrost aktywności politycznej oraz rozwój życia partyjnego, nie zastosowano wtedy jednak żadnych rozwiązań czy uregulowań prawnych, które chroniłyby system partyjny przed destabilizacją. Wręcz przeciwnie, ten system wyborczy utrwalił i tak spore rozdrobnienie partyjne oraz negatywne cechy ówczesnego systemu politycznego. Jak słusznie zauważa M. Migalski, pomiędzy partiami (głównie prawicowymi) dominowała strategia konfrontacji i rywalizacji, a ordynacja utrwaliła anachroniczność i niedojrzałość polskiego systemu partyjnego, „uległ on zamrożeniu, pozostał na początkowym etapie tworzenia, nie zmieniał się w kierunku westernizacji, nie nabywał cech rozwiniętych systemów zachodnioeuropejskich” [Migalski, Wojtasik i Mazur 2007, s. 67].

Warto też zauważyć, że żadna ze startujących w tych wyborach partii politycznych nie przekroczyła 15-procentowego progu poparcia, a dwie najsilniejsze z nich, czyli Unia Demokratyczna i Sojusz Lewicy Demokratycznej, łącznie uzyskały mniej niż 25% społecznego poparcia i – co więcej – były to partie wzajemnie zantagonizowane. Zastosowanie indeksu efektywnej liczby partii na poziomie wyborczym i parlamentarnym tylko potwierdza olbrzymi stopień rozdrobnienia partyjnego w Polsce, nawet na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej [*Demokracje Europy...* 1998, s. 154]. Zgodnie z najbardziej powszechnymi typologiami systemów partyjnych po 1991 r. mieliśmy w Polsce do czynienia z systemem

wielopartyjnym (M. Duverger), rozproszenia (G. Smith), wielopartyjnym bez partii dominującej (J. Blondel), rozbicia wielopartyjnego (M. Sobolewski), spolaryzowanego pluralizmu (G. Sartori) oraz partii małych (P. Mair).

W przedterminowych wyborach w 1993 r. diametralnie zmieniono prawne przepisy systemu wyborczego, zwłaszcza ordynacji wyborczej, co wpłynęło, po raz kolejny, na istotne zmiany kształtu i charakteru systemu partyjnego. Zachowanie proporcjonalności wyborów oraz zmiana metody przeliczania głosów na mandaty na metodę d'Hondta przy jednoczesnym zwiększeniu liczby (czyli tym samym zmniejszeniu wielkości) okręgów wyborczych i zastosowaniu klauzul zaporowych spowodowało istotną zmianę reguł walki wyborczej, wymuszając alternację stosowanych przez poszczególne partie strategii wyborczych. W rezultacie zastosowanych mechanizmów wyborczych drastycznie zmniejszyła się liczba partii posiadających swoją reprezentację parlamentarną (do 6); partie te były w znacznym stopniu nadreprezentowane<sup>5</sup>. Zmniejszyła się zatem efektywna liczba partii, a system partyjny na poziomie parlamentarnym uległ znacznej koncentracji. Najboleśniej skutki tych procesów odczuła polska prawica, której rola i znaczenie uległy znacznej marginalizacji. System partyjny pozostał jednak systemem partii małych (zaledwie dwie partie – Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe, przekroczyły wskazaną przez P. Maira 15-procentową granicę poparcia wyborczego), choć warto odnotować, że partie wielkie uzyskały łącznie ponad 35% głosów. Był to również nadal system wielopartyjny (M. Duverger), rozproszenia (G. Smith), wielopartyjny bez partii dominującej (J. Blondel) i rozbicia wielopartyjnego (M. Sobolewski). Wydaje się jednak, że zgodnie z typologią G. Sartoriego system ówczesny przybrał postać wielopartyjności umiarkowanego pluralizmu (decyduje o tym zwłaszcza mniejsza liczba podmiotów w parlamencie i mniejszy stopień ideologizacji rywalizacji międzypartyjnej, która była efektem marginalizacji partii prawicowych).

Kolejne wybory parlamentarne w 1997 r. odbywały się praktycznie według identycznych zasad prawa wyborczego jak wybory z 1993 r. Drobne zmiany, których dokonano w ordynacji wyborczej, były zmianami *stricte* technicznymi, niewynikającymi z jakichkolwiek politycznych kalkulacji. Zarówno politycy, jak i wyborcy wyciągnęli z poprzednich wyborów odpowiednie wnioski i w tym przypadku nie zostały popełnione błędy, które doprowadziły do znacznej marginalizacji jednej strony sceny politycznej. Procesy konsolidacyjne miały miejsce przede wszystkim po jej prawej stronie (powstanie Akcji Wyborczej „Solidarność”), ale i w centrum (połączenie się Kongresu Liberalno-Demokratycznego i Unii Demokratycznej w Unię Wolności).

---

<sup>5</sup> Był to efekt tego, że ponad 35% głosów zostało oddanych na komitety wyborcze bądź partie, które nie przekroczyły progów wyborczych.

W wyniku wyborów wyłonił się bardzo ciekawy układ sił politycznych, który nieco przypominał klasyczną niemiecką dwuipółpartyjność z silną partią socjaldemokratyczną, silną koalicją partii chadeckich i konserwatywnych i liberalną partią centrową będącą języczkiem u wagi<sup>6</sup>. Wydawało się wtedy, że po kilku latach obowiązywania ordynacja wyborcza doprowadziła do bardzo klasycznego układu sił, spotykanego w wielu ustabilizowanych politycznie krajach zachodnioeuropejskich. Po raz kolejny, choć w tym przypadku w stopniu nieznacznym, zmniejszył się indeks efektywnej liczby partii i na poziomie wyborczym i parlamentarnym [*Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej...* 1998, s. 154]. System partyjny zaczął się wyraźnie porządkować i układać w konkretną konfigurację wielopartyjności z silną lewicą, prawicą, a także ważnymi partiami w centrum (UW, PSL), stając się równocześnie systemem czytelnym dla przeciętnego wyborcy. Był to zatem nadal system wielopartyjny (M. Duverger), wielopartyjny bez partii dominującej (J. Blondel), czy wielopartyjny umiarkowanie spolaryzowany (G. Sartori). Jednakże w typologii G. Smitha zmienił się w system równowagi, w typologii P. Maira – w system pośredni<sup>7</sup>, a w typologii M. Sobolewskiego – w system wielopartyjny ustabilizowany (dwublokowy). Warto jednakże podkreślić jedną ważną prawidłowość, którą można było obserwować od samego początku przemian ustrojowych. To mianowicie kolejna alternacja władzy, która została przejęta nie tylko przez ideologicznie odmienne od poprzedniego rządu siły polityczne, ale również przez podmioty, które na scenie politycznej istniały dopiero od kilku miesięcy.

Tendencja ta została utrzymana również po wyborach parlamentarnych 2001 r., wskutek których doszło do absolutnie bezprecedensowego wydarzenia – zarówno AWS, jak i UW, czyli podmioty które cztery lata wcześniej utworzyły koalicję większościową, znalazły się poza parlamentem<sup>8</sup>. W ogóle polski system partyjny został przekształcony w bardzo dużym stopniu, a jego konfiguracja zyskała nieznaną wcześniej w Polsce postać. Przy okazji dostosowywania ordynacji wyborczej do nowego podziału administracyjnego (po reformie w 1999 r.) dokonano w niej kilku istotnych zmian. Zmiany te zostały przegłosowane przez polską

---

<sup>6</sup> Z tym drobnym zastrzeżeniem, że ewentualna koalicja SLD i UW potrzebowałaby wtedy jeszcze głosów PSL, aby dysponować większością absolutną. Warto przy tej okazji nadmienić, że klasyczna niemiecka dwuipółpartyjność została w ostatniej dekadzie dwukrotnie zastąpiona przez tzw. wielką koalicję chadeków z socjaldemokratami. W ostatnich wyborach do Bundestagu pełniącą wcześniej funkcję języczka u wagi Wolna Partia Demokratyczna (FDP) w ogóle nie przekroczyła 5-procentowego progu wyborczego i nie znalazła się w nowym parlamencie.

<sup>7</sup> Co prawda P. Mair wyznacza w tym typie systemu granice poparcia dla partii dużych na 63,1%, a w tym przypadku jest to ok. 61% (wynik AWS + SLD), można jednak przyjąć z drobnym zastrzeżeniem ten system jako właściwy dla zaistniałej wówczas sytuacji politycznej.

<sup>8</sup> Choć gwoli ścisłości trzeba zaznaczyć, że spadkobiercami głosów AWS i UW były już zupełnie nowe partie polityczne założone przez byłych polityków tych formacji, takie jak Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość czy Liga Polskich Rodzin.

prawicę niemalże w ostatnim momencie i miały czysto polityczny charakter. Ich zasadniczym celem było osłabienie pozycji wyjściowej SLD jako partii zmierzającej (przynajmniej według sondaży przedwyborczych) po władzę w postaci bezwzględnej większości mandatów w parlamencie. Obejmowały one likwidację listy ogólnopolskiej, zmniejszenie liczby okręgów wyborczych oraz zmianę metody przeliczania głosów na mandaty na metodę Sainte-League premiującą w większym stopniu partie średnie i małe. Wskutek wyborów nieznacznie zwiększyła się liczba partii w parlamencie (a więc wzrósł również indeks efektywnej liczby partii), mniejszy był stopień deformacji wyników wyborczych i nadreprezentatywności podmiotów, które przekroczyły progi wyborcze.

Polski system partyjny uległ fundamentalnym zmianom – wśród wielu istniejących wtedy (choć po raz kolejny w dużym stopniu nowych) partii politycznych pojawiła się partia posiadająca zdecydowaną przewagę nad pozostałymi, czyli Sojusz Lewicy Demokratycznej (ponad 41% poparcia w wyborach). Nie miał on jednak większości absolutnej w wyniku dokonanych w ordynacji wyborczej zmian<sup>9</sup>. W typologii M. Duvergera był to co prawda nadal system wielopartyjny, ale w przypadku pozostałych podziałów doszło do istotnych zmian. Według klasyfikacji P. Maira mieliśmy do czynienia na powrót z systemem partii małych, według J. Blondela – z systemem wielopartyjnym opartym na dominacji jednej partii, według G. Smitha – z systemem nierównowagi, według M. Sobolewskiego – z systemem partii dominującej, a według G. Sartoriego – z systemem partii predominującej.

Na próżno jednakże po raz kolejny doszukiwać się w polskim systemie partyjnym jakiegokolwiek trwałości. Dominacja jednej partii i majoryzacja przez nią polskiej sceny politycznej nie trwała nawet przez jedną kadencję, a wybory parlamentarne z 2005 r. przyniosły kolejne drastyczne zmiany w partyjnym układzie sił. W znowelizowanej w 2002 r. ordynacji wyborczej powrócono do metody d'Hondta przy przeliczaniu głosów na mandaty, co wpłynęło na dość znaczne nadreprezentacje partii, które w wyborach uzyskały najlepsze wyniki (PiS i PO). Wskutek wyborów SLD przestał zajmować pozycję partii dominującej, stając się (i tak jest do dnia dzisiejszego) jedną z wielu partii średnich bądź małych.

Analiza wyników wyborów nasuwa kilka wniosków. Po raz pierwszy od 1989 r. w tych wyborach progi wyborcze zostały przekroczone przez te same podmioty, które miały w sejmie swoją reprezentację w latach 2001–2005. To dowód na porządkowanie się polskiej sceny politycznej i (w pewnym sensie) polskiego systemu partyjnego. Był to bez wątpienia skutek stałości obowiązujących rozwiązań prawnych oraz odpowiednich wniosków wyciągniętych z poprzednich elekcji zarówno przez partie polityczne, jak i ich elektoraty. Po

<sup>9</sup> Łatwo wykazać, że wyniki wyborów przeliczone na mandaty wcześniej obowiązującą metodą d'Hondta dałyby tej partii możliwość sprawowania samodzielnych rządów.

raz pierwszy również zatarciu uległ w miarę równomierny podział sił pomiędzy szeroko rozumianą lewicę a szeroko rozumianą prawicę. W każdych poprzednich wyborach (może z wyjątkiem tych z 1993 r.) partie znajdujące się na lewo i na prawo od centrum posiadały w miarę zrównoważoną reprezentację w parlamencie. Wybory z 2005 r. zostały zdominowane przez dwie silne partie prawicowe, polska lewica uległa absolutnej marginalizacji.

Miało to istotne implikacje dla charakteru systemu partyjnego. Pozostał on oczywiście systemem wielopartyjnym (M. Duverger) oraz systemem partii małych (P. Mair). Stał się natomiast na powrót systemem rozproszonym (G. Smith), wielopartyjnym bez partii dominującej (J. Blondel), rozbitcia wielopartyjnego (M. Sobolewski) oraz umiarkowanego pluralizmu (G. Sartori).

Niestety, jak się miało okazać, okres 15 lat, które minęły od transformacji ustrojowej nie był wystarczająco długi, aby doprowadzić do stabilizacji polskiego systemu partyjnego. W wyniku kryzysu politycznego po niespełna dwóch latach od zaprzysiężenia Sejm RP zdecydował o swoim samorozwiązaniu i rozpisaniu przedterminowych wyborów.

Z jednej strony można powiedzieć, że doprowadziły one do mniejszego rozdrobnienia partyjnego w parlamencie, ponieważ progi wyborcze zostały przekroczone tylko przez trzy partie polityczne (PO, PiS i PSL) i jedną koalicję wyborczą (LiD). Były to zatem w większości te same podmioty, które posiadały swoją reprezentację parlamentarną w latach 2005–2007<sup>10</sup>. Po raz kolejny istotną rolę w tym zakresie odegrała stałość rozwiązań prawnych, czyli ordynacji wyborczej.

Fundamentalnej zmianie uległy ponownie kształt i charakter systemu partyjnego. Co prawda utrzymana została olbrzymia dysproporcja pomiędzy reprezentacją prawicy i lewicy (oczywiście na korzyść tej pierwszej), ale po raz kolejny pojawiła się partia mająca status partii dominującej. System pozostał wielopartyjny, ale zaczął delikatnie ewoluować w kierunku dwupartyjności (M. Duverger)<sup>11</sup>. Stał się na powrót systemem pośrednim (P. Mair) z tendencjami do przekształcenia się w system przejściowy<sup>12</sup>. Jeśli pominiemy wspomnianą ułomność zarysowującej się dwupartyjności, możemy system ten określić mianem systemu nierównowagi być może ewoluującego w kierunku systemu równowagi

---

<sup>10</sup> Wyjątkiem jest LiD, choć *de facto* główną siłą polityczną tworzącą tę koalicję był Sojusz Lewicy Demokratycznej i przedstawicielom tej partii przypadła większość uzyskanych przez LiD mandatów.

<sup>11</sup> Z tym drobnym zastrzeżeniem, że klasyczna dwupartyjność polega na rywalizacji dwóch silnych partii: jednej lewicowej, drugiej prawicowej. W polskich realiach jest to zatem „dwupartyjność ułomna”, ponieważ obie najsilniejsze partie są partiami prawicowymi.

<sup>12</sup> P. Mair utrzymuje, że z systemem przejściowym mamy do czynienia wtedy, gdy występuje transformacja jednego systemu w drugi. Niemalże 74-procentowe poparcie uzyskane wspólnie przez PO i PiS już niewiele dzieli od przejścia tego systemu w system partii wielkich (to próg ok. 83%).

(G. Smith)<sup>13</sup>, systemu wielopartyjnego opartego na dominacji jednej partii być może ewoluującego w kierunku dwupartyjności (J. Blondel) czy systemu partii predominującej być może ewoluującego w kierunku dwupartyjności (G. Sartori). Typologia M. Sobolewskiego pozwala nam określić ten system jako system partii dominującej.

Po wyborach parlamentarnych w 2011 r. niewiele się zmieniło. Choć w Sejmie znalazło się jedno całkiem nowe ugrupowanie (Ruch Palikota), Platforma Obywatelska utrzymała status partii dominującej, zaś bardzo silną pozycję w ramach systemu partyjnego posiada wciąż Prawo i Sprawiedliwość. Biorąc pod uwagę charakter systemu partyjnego, nie doszło w zasadzie do żadnych istotnych przesunięć, więc kategorie zastosowane w odniesieniu do sytuacji po 2007 r. nie straciły na aktualności.

## 5. Wnioski i podsumowanie

W. Sokół, analizując przed 10 laty polski system partyjny, doszedł do wniosku, że jest to system w znacznym stopniu nieustabilizowany. Jest to konsekwencja takich cech, jak [*Współczesne partie...* 2003, s. 258–270]:

- znaczna liczba partii na poziomie wyborczym oraz parlamentarnym (mierzona indeksem efektywnej liczby partii politycznych);
- ewolucja od systemu wielopartyjnego (ekstremalnego pluralizmu) w kierunku pluralizmu umiarkowanego (mierzona indeksem frakcjonalizacji);
- częste zmiany systemu wyborczego, które prowadziły albo do nadreprezentacji partii dużych, albo do znacznego rozdrobnienia partyjnego i destabilizacji systemu;
- postępujący wzrost poparcia dla najsilniejszych partii politycznych (wzrost tzw. indeksu agregacji);
- ukształtowanie się (przynajmniej początkowo) zasadniczej osi konfliktu politycznego między ugrupowaniami postkomunistycznymi a postsolidarnościowymi;
- częste zmiany preferencji wyborczych (brak lojalności politycznej wyborców, przepływy elektoratu), które są bezpośrednią konsekwencją słabego zakorzenienia partii politycznych w polskim społeczeństwie;
- niestałość organizacyjna polskich partii politycznych – częste fuzje, rozłamy, zmiany sztyków partyjnych przez polityków;
- zmiana stylu zachowań koalicyjnych (od koalicji niepartyjnych, przez koalicje wielopodmiotowe, do koalicji dwu- bądź trójczłonowych z epizodami rządów mniejszościowych).

---

<sup>13</sup> Choć akurat w systemie równowagi G. Smitha aspekt dychotomii lewica–prawica opierającej się na konflikcie o podłożu społeczno-ekonomicznym odgrywa bardzo istotną rolę.

Warto skupić się na jednej zmiennej wskazanej przez W. Sokoła, a mianowicie na chwiejności zachowań wyborczych, czyli zmianach w poparciu udzielanym przez wyborców poszczególnym partiom politycznym w następujących po sobie elekcjach. Konsekwencją tej zmienności jest charakterystyczny dla niestabilizowanych demokracji tzw. efekt sinusoidy, tj. sprawowanie władzy naprzemiennie przez różne ekipy rządzące. Zjawisko to było bardzo wyraźne w Polsce w ostatnich dwóch dekadach, gdyż niemal każde kolejne wybory prowadziły do wyłonienia się większości rządowej spośród ugrupowań kojarzonych z poprzednim systemem albo z szeroko rozumianą dawną opozycją solidarnościową. Choć obecnie wydaje się, że podział ten stracił na aktualności, wciąż możemy mówić o radykalnym wyczerpywaniu się w polskich warunkach legitymacji społecznej kolejnych ekip sprawujących władzę.

Chwiejność elektoratu w krajach postsocjalistycznych jest ogólnie znacznie większa niż w demokracjach zachodnioeuropejskich. Na gruncie polskim można powiedzieć, że jest ona efektem nie tylko braku lojalności elektoratu, ale również niestabilizowanej oferty programowej przedstawianej wyborcom przez partie polityczne, niestabilności organizacyjnej tych partii, rozlicznych przetasowań i roszad dokonywanych przez polityków<sup>14</sup>.

Biorąc pod uwagę wspomniany czynnik znacznej niestabilności elektoratu, a także zmiany afiliacji partyjnych, zmiany partii rządzących oraz (co istotne) bardzo niską frekwencję wyborczą, R. Markowski dochodzi wręcz do wniosku, że coś takiego jak polski system partyjny w ogóle nie istnieje – zamiast tej kategorii powinniśmy raczej mówić o „grupie partii walczących o głosy wyborców” [*Democracy in Poland...* 2008, s. 41]. Jest to być może nadto ryzykowna teza, z drugiej jednak strony, jak wykazano powyżej, nazwanie polskiego systemu partyjnego za pomocą kategorii wyprowadzonych z najbardziej znanych typologii jest w zasadzie niewykonalne. Ma na to wpływ wiele czynników, od chwiejności zachowań elektoratu począwszy, a na słabości partii politycznych skończywszy.

W ramach podsumowania dotychczasowych rozważań można pokusić się o próbę oceny funkcjonalności polskiego systemu partyjnego, co pozwoli z dość dużym prawdopodobieństwem określić stopień zaawansowania jego rozwoju. Warto zaznaczyć, że ocena tego, czy dany system partyjny spełnia postawione przed nim cele (czyli czy jest sprawny), nie zależy w żadnym stopniu od typu takiego systemu. Funkcjonalne (bądź niefunkcjonalne) mogą być zarówno systemy wielopartyjne, jak i dwupartyjne, posiadające partię dominującą, jak i takiej partii pozbawione. Autor przyjmuje za A. Antoszewskim, że dany system partyjny może być uznany za funkcjonalny, jeśli spełnia cztery wzajemnie dopełniające się

---

<sup>14</sup> O sposobach obliczania tzw. wskaźnika chwiejności elektoratu oraz tzw. wskaźnika zastępowalności partii zob. [Sobolewska-Mysłik 2004, s. 135–136].

kryteria; musi być: reprezentatywny, efektywny, integratywny i zinstytucjonalizowany [*Kryzys Rzeczypospolitej...* 2004, s. 38].

Na podstawie analizy polskiego systemu partyjnego w latach 1989–2013 za pomocą powyższych zmiennych i wskaźników można postawić tezę, że nie jest on reprezentatywny, efektywny, zintegrowany czy zinstytucjonalizowany, choć bardziej precyzyjne wydaje się stwierdzenie, że nie jest on taki w pełni. Oczywiście proste porównania z brytyjską dwupartyjnością, charakterystyczną dla krajów Beneluksu wielopartyjnością czy skandynawskim systemem partii dominującej mogą prowadzić do wniosku, że polski system jest niefunkcjonalny. Porównania takie nie są jednak w pełni uprawnione. Polski system partyjny jest wciąż na etapie kształtowania się, krystalizowania i dotyczy to w równym stopniu partii politycznych, jak i zachowań wyborczych. Ostatnie lata pokazują pewne symptomy utrwalania się i stabilizowania tego systemu, zarówno jeśli chodzi o poparcie dla poszczególnych partii (mniejsza chwiejność elektoratu), wzorce współpracy i rywalizacji, zmniejszający się odsetek tzw. zmarnowanych głosów, jak również trwałość struktury sceny politycznej czy gabinetu koalicyjnego (np. PO i PSL). Wiele do życzenia pozostawiają inne wskaźniki, jak chociażby poziom frekwencji wyborczej, ale równie wiele wskazuje na to, że ogólnie kierunek zmian, które następują, jest właściwy.

## Literatura

- Antoszewski A. [2004], *Kryzys demokracji czy kryzys systemu partyjnego* [w:] *Kryzys Rzeczypospolitej Polskiej? Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*, red. J. Kornaś, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji im. E. Lipińskiego, Kielce.
- Antoszewski A., Herbut R. [2006], *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M. [2001], *Teoria partii politycznych*, Wydawnictwo Morspol, Lublin.
- Democracy in Poland 2005–2007* [2008], red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk i J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej* [1998], red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza* [1997], red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Migalski M., Wojtasik W., Mazur M. [2007], *Polski system partyjny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sobolewska-Myślik K. [2004], *Partie i systemy partyjne na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sobolewski M. [1974], *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, PWN, Warszawa.
- Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej* [2003], red. W. Sokół i M. Żmigrodzki, Wydawnictwo UMCS, Lublin.

## **The Polish Party System after 25 Years – Theory and Practice**

The forthcoming 25th anniversary of political transformation in Eastern Europe inspires one to analyse the condition and development of chosen elements that constitute the Polish political system.

The article examines the Polish party system, which remains less effective than those found in the consolidated democracies of Western Europe. The first part of the article lays out the theoretical basis of the analysis of the party system and looks at the entire Eastern Europe region with reference to this issue. The author then goes on to characterise the Polish party system with regard to the political parties that may be perceived as relevant during the past 25 years, as well as to each particular parliamentary election that formed, shaped or changed the party system.

**Keywords:** party system, political party, parliament, transformation, Poland.



*Magdalena Małecka-Łyszczek*

Katedra Prawa Publicznego

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego

## Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest zdefiniowanie pojęcia zadania publicznego oraz wskazanie możliwych podziałów i modeli rozkładu zadań. Ponieważ współcześnie ustrój administracji publicznej kształtują zasady subsydiarności i decentralizacji, uwagę poświęcono przede wszystkim zadaniom publicznym wykonywanym na poziomie poszczególnych struktur samorządu terytorialnego. W rozważaniach odwołano się do literatury przedmiotu, obowiązujących regulacji prawnych (zarówno na gruncie konstytucyjnym, jak i ustawodawstwa zwykłego) oraz orzecznictwa dotyczącego analizowanej problematyki.

**Słowa kluczowe:** zadanie publiczne, samorząd terytorialny, zadanie własne, zadanie zlecone.

## 1. Wprowadzenie

Problematyka mieszcząca się w zakresie prawa administracyjnego jest niezwykle szeroka i dotyczy rozmaitych dziedzin życia. W rozbudowanej terminologii i aparaturze pojęciowej wskazać można jednak terminy absolutnie kluczowe. Do owych pojęć, stanowiących kanon dla nauki prawa administracyjnego (czy też ujmując jeszcze szerzej – prawa publicznego), jak i nauki administracji, należy

niewątpliwie pojęcie zadania publicznego. Funkcjonowanie struktur administracji publicznej różnych szczebli w sposób nierozzerwalny związane jest z wykonywaniem nałożonych na nią zadań publicznych. Można zauważyć, że coraz większego znaczenia praktycznego nabierają kwestie związane ze współadministrowaniem – w proces wykonywania zadań publicznych włączeni zostają stojący poza strukturami administracji publicznej interesariusze, partycypujący w ramach struktury sieciowej. Toczą się dyskusje o efektywności w zakresie wykonywania zadań publicznych, o odpowiedzialności za ich wykonywanie, tworzone są budżety zadaniowe. Dokonując analizy z punktu widzenia zarządzania publicznego, bada się skuteczność i efektywność realizacji zadań poszczególnych jednostek.

Zadanie publiczne jest pojęciem, które ewoluuje wskutek zachodzących przemian cywilizacyjnych podobnie jak samo pojęcie administracji. Należy zatem podjąć rozważania dotyczące tego, jak współcześnie rozumiany jest termin „zadanie publiczne” oraz jakie są możliwe podziały i modele rozkładu zadań.

Ponieważ współcześnie ustrój administracji publicznej kształtują zasady subsydiarności i decentralizacji, uwaga skupiona zostanie przede wszystkim na zadaniach publicznych wykonywanych na poziomie poszczególnych struktur samorządu terytorialnego, gdyż – jak to *expressis verbis* ujmuje nasza Konstytucja – to właśnie samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych.

## 2. Pojęcie zadania publicznego

Ponieważ nie ma definicji normatywnej określającej, co ustawodawca rozumie pod pojęciem zadania publicznego, konieczne staje się odwołanie do poglądów doktryny i orzecznictwa.

W okresie poprzedzającym reaktywowanie struktur samorządu terytorialnego zauważalna była tendencja do posługiwania się określeniami „publiczne” i „państwowe” jako synonimami. Dopiero przemiany ustrojowe i związane z nimi przekształcenia porządku prawnego spowodowały zmianę tego stanu rzeczy. Wynikało to z przywrócenia struktur samorządu terytorialnego. Chociaż dotyczyło tylko szczebla gminnego, pozwoliło na zróżnicowanie jednolitej dotąd grupy zadań. Dlatego też podjęte przed tym okresem próby zdefiniowania zadań administracji państwowej obecnie odczytalibyśmy jako próby zdefiniowania zadań administracji publicznej. Szczegółowe zestawienie i omówienie poglądów teoretyków prawa do 2000 r. prezentuje L. Zacharko. Sama autorka, próbując uchwycić istotę zadania publicznego, przyjęła, że oznacza ono obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji [Zacharko 2000, s. 13–17]. Niewątpliwie każda z definicji umożliwi pogłębienie analizowanej problematyki, ale nie pozwoli tak naprawdę na ujęcie jej w sposób wyczerpujący

i uniwersalny. Wydaje się, że taki stan rzeczy jest nieunikniony, jeśli spojrzymy na dynamikę opisywanego pojęcia. Jest ono względne zarówno w czasie, jak i w przestrzeni, gdyż w pewnych krajach i w pewnym czasie określone działania władzy publicznej będą kwalifikowane jako uprawnione zadania publiczne, zaś w innym miejscu lub czasie te same działania nie będą miały tego przymiotu [Izdebski 2011, s. 148]. Kompletność rozważań związanych z zadaniami publicznymi wymaga zatem osadzenia ich w kontekście prawnym i politycznym z uwzględnieniem wartości istotnych z punktu widzenia funkcjonowania konkretnego społeczeństwa. Jak zauważa M. Stahl [2011, s. 35], na treść i zakres tychże zadań mają wpływ procesy globalizacji, rozwój cywilizacyjny, dostosowywanie do prawa unijnego, ale również prywatyzacja i komercjalizacja. Dodatkowo pojęcie zadania publicznego dookreśla się również w zetknięciu z pojęciem dobra wspólnego (interesu publicznego), gdyż zadania publiczne są kształtowane na podstawie przyjmowanej i realizowanej wizji interesu publicznego i mają prowadzić do jego osiągnięcia. Jest to zatem jedno z tych dynamicznych, ewoluujących pojęć, które tak długo nie nastęrczają trudności w posługiwaniu się nimi, jak długo nie próbujemy ujmować ich w ramy definicyjne.

Istnieje bogata literatura przedmiotu w zakresie poruszanych zagadnień (zestawienie poglądów przedstawicieli nauki niemieckiej i polskiej zob. [Stasikowski 2009, s. 5–27]). Szczególnie warte przytoczenia jest stanowisko S. Biernata, który rozpatrując opisywaną problematykę w powiązaniu z zagadnieniami dotyczącymi prywatyzacji, stwierdził (już w 1994 r.), że podstawowym kryterium uznania konkretnego zadania za zadanie publiczne powinno być ponoszenie odpowiedzialności za jego realizację przez administrację publiczną (czy to na szczeblu rządowym, czy samorządowym), nawet jeśli wykonawca sytuuje się poza strukturami administracji. Autor podkreślił, że przekazanie wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym nie powoduje, że przestają one być ujmowane w kategorii zadań publicznych [Biernat 1994, s. 25–34]. Ujęcie to nadal zachowuje swoją aktualność, mało tego nabiera coraz większego znaczenia, jeśli spojrzeć na zwiększającą się grupę podmiotów niepublicznych, które stają się wykonawcami czy też współwykonawcami zadań publicznych. Wykonywanie zadania publicznego przez podmiot prawa prywatnego (np. w oparciu o zawartą umowę) nie powoduje, że samo zadanie przestaje mieć charakter publiczny, jak również nie oznacza przejścia podmiotu wykonującego zadanie do sektora podmiotów prawa publicznego (zob. Wyrok SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 13 lipca 2012 r. III SK 44/2011 LexPolonica nr 4305684). Pragnąc przybliżyć analizowane zagadnienia na podstawie orzecznictwa, należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych, gdyż wszystkie one służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych (uchwały TK z dnia 14 września 1994 r., W.5/94 OTK 1994/II poz. 44

oraz z dnia 27 września 1994 r., W. 10/93 OTK 1994/II poz. 46). Podobnie uznał Sąd Najwyższy, stwierdzając, że w istocie cała działalność komunalna wykonywana w formach publicznoprawnych ma na celu wykonywanie zadań publicznych, a tym samym należy do zakresu administracji publicznej (Postanowienie SN z dnia 26 września 1996 r., III ARN 45/96 OSNAPiUS 1997/8 poz. 125).

Ogólnie rzecz biorąc, przyporządkowanie zadań i umożliwiających ich wykonywanie kompetencji – administracji rządowej bądź samorządowej – kształtowało się historycznie, lecz w żadnym z wysoko rozwiniętych państw nie doszło do całkowitego wyeliminowania którejs z tych struktur i przyznanych im uprawnień [Boć 2007, s. 188–189]. Zasadniczą kwestią staje się więc rozłożenie tychże zadań pomiędzy odpowiednie organy. Oczywiście obserwując dokonującą się zmianę pozycji państwa, zauważyć można ilościowy przyrost zadań, których zaspokojenia domagają się obywatele i tendencję do oddawania ich wykonania wspólnocie bliższej osobie ludzkiej, czyli tej, która ma większe szanse rozwiązania ich przez partycypację i w sposób zgodny z oczekiwaniami samych zainteresowanych. Wiąże się z tym w sposób bezpośredni wzrost znaczenia organów administracji samorządowej i zakresu przyznanych im kompetencji. Niemniej jednak nie ma uniwersalnych kryteriów rozdziału zakresu działania administracji rządowej i samorządowej, gdyż przyjmowane kryteria tworzone są w konkretnych warunkach i w odniesieniu do określonych celów. W rezultacie w literaturze przedmiotu pojawił się pogląd, że stosunek między sferami administracji rządowej i samorządowej powinien być ujmowany jako problem administracyjno-polityczny, a nie problem wyłącznie natury prawnej. Przyjmując powyższe założenia, należy zauważyć, że możliwe jest jedynie wskazanie kierunkowe, rozumiane jako postulat określenia rodzaju spraw, które z istoty swojej powinny pozostawać we właściwości organów administracji rządowej lub samorządowej, nie ma natomiast możliwości wyczerpującego określenia ich katalogu [Niewiadomski 2011b, s. 132–133].

### **3. Problematyka zadań publicznych w regulacjach konstytucyjnych**

Konstytucja pozwala na dokonanie dwóch zasadniczych podziałów w ramach zadań publicznych. Po pierwsze, wyróżnia sprawy polityki państwa, które stanowią grupę zadań publicznych dotyczących kwestii o charakterze ogólnopaństwowym. W zakresie ich wykonywania domniemanie co do ich podjęcia, jak również odpowiedzialności za nie przysługuje Radzie Ministrów kierującej administracją rządową. Stąd sfera kompetencyjna Rady Ministrów jawi się jako niezwykle istotna, skoro to na niej spoczywa główny ciężar wykonywania i nadawania kierunku władzy wykonawczej. Takie ujęcie oznacza, że (w tym zakresie)

zadania innych organów państwowych powinny być dokładnie określone z uwagi na fakt, że wszelkie niejasności kompetencyjne należy rozstrzygać na rzecz Rady Ministrów. Niemniej jednak podkreślić należy, że domniemanie to nie ma zastosowania do rozdziału kompetencji związanych z zarządzaniem sprawami lokalnymi, w odniesieniu do którego właściwe są organy samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, z uwzględnieniem podstawowego charakteru gminy (więcej na ten temat w dalszej części artykułu). Zadania przynależące do spraw polityki państwa określić można jako strategiczne ze względu na ich wymiar ogólnospołeczny (dlatego nie mogą one przynależeć do grupy wykonywanych na poziomie samorządu). Biorąc pod uwagę podejmowane na gruncie literatury przedmiotu próby doprecyzowania owego zakresu, wskazać można kluczowe działania Rady Ministrów związane z art. 146 Konstytucji:

- 1) kierowanie administracją rządową,
- 2) kierowanie wykonywaniem budżetu państwa,
- 3) zapewnienie wykonywania ustaw,
- 4) zapewnienie bezpieczeństwa państwa zarówno w jego wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, z czym łączy się problematyka związana z obronnością kraju,
- 5) zawieranie i wypowiedanie umów międzynarodowych, bądź szerzej: działanie w dziedzinie stosunków międzynarodowych [Garlicki 2012, s. 298–299].

Zgadzam się ze stanowiskiem zakładającym, że wyliczenie zawarte w ramach art. 146 Konstytucji potraktować należy tylko jako przykładowe dla realizacji polityki państwa z uwagi chociażby na fakt, że takie kwestie, jak: zapewnianie rozwoju gospodarczego państwa, podnoszenie świadomości obywateli czy też ulepszanie systemu łączności i transportu, są niewątpliwie sprawami, które określać się winno mianem spraw polityki państwa (jakkolwiek pominięte zostały na gruncie przywołanej regulacji) [Sarnecki 2002, s. 205].

Druga grupa zadań publicznych, którą można wskazać na podstawie regulacji Konstytucji RP, związana jest zadaniami wykonywanymi na poziomie struktur samorządu terytorialnego. Administracja samorządowa jawi się bowiem jako znacznie efektywniejsza w wykonywaniu zadań związanych z jak najlepszym rozpoznaniem potrzeb, interesów poszczególnych wspólnot lokalnych i regionalnych. W grupie tej mieszczą się zadania, których realizacja związana jest ściśle z potrzebami mieszkańców danego terenu, a tym samym wymaga jak najszerszego uwzględnienia i wyartykułowania interesu reprezentowanego przez daną wspólnotę mieszkańców. Analizując regulacje ustawy zasadniczej, wskazać możemy, po pierwsze, zasadę wykonywania zadań publicznych przysługujących samorządowi w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponadto samorząd terytorialny wskazany został jako uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej, a co szczególnie istotne – przysługująca mu w ramach ustaw część zadań publicznych ma

stanowią istotną część zadań publicznych *in genere*. W rezultacie skonstatować możemy, że zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej przestało być domeną państwa (na szczeblu centralnym), ale zgodnie z zasadą decentralizacji przeszło w ręce wspólnot samorządowych. Konstytucja podkreśla również, że zdolność do wykonywania zadań publicznych musi być zagwarantowana także w ramach regulacji kształtujących podział terytorialny kraju. Dalsze zagadnienia związane z zadaniami publicznymi wspólnot samorządowych rozwinięte zostały w ramach regulacji rozdziału VII Konstytucji poświęconego zagadnieniom związanym z funkcjonowaniem tego rodzaju samorządu w Polsce.

W odniesieniu do spraw dotyczących wspólnot samorządowych różnych szczebli regulacje dokonane przez ustrojodawcę ująć można następująco. Punkt wyjścia stanowią regulacje art. 163 Konstytucji, na podstawie którego domniemyjemy, że władnymi do wykonywania zadań publicznych związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego (i tym samym nieprzynależnych do spraw polityki państwa) są jednostki samorządu terytorialnego. Wyjątkowo możemy mieć do czynienia z przypadkiem zastrzeżenia tych zadań przez Konstytucję lub ustawy na rzecz innych władz publicznych. Zasadę domniemania właściwości na rzecz samorządu terytorialnego należy traktować jako podkreślenie jego kluczowej roli, zaakcentowanie znaczenia, jakie ustawodawca przypisuje temu samorządowi – postrzeganemu jako współuczestnik kształtowania struktur demokratycznego państwa prawnego. Kolejny stopień uszczegółowienia wymaga sięgnięcia do samej struktury samorządu terytorialnego jako złożonego z samorządu lokalnego (współtworzonego przez gminę z powiatem) i regionalnego (szczebel samorządu województwa). Zgodnie z zasadą subsydiarności naturalnym dążeniem powinno być lokowanie zadań i kompetencji jak najbliżej jednostki ludzkiej. Dlatego art. 164 Konstytucji uznać należy za rozwinięcie zasady pomocniczości, skoro na jego podstawie („Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”) domniemyjemy, że jednostką władną do jak najszerzego podejmowania zadań publicznych w obrębie struktur samorządu terytorialnego jest właśnie jednostka podstawowa. W oparciu o dalsze regulacje (art. 166 Konstytucji) dokonać możemy bardziej szczegółowego podziału w ramach drugiej ze wskazanych powyżej grup (zadania związane z funkcjonowaniem wspólnot samorządowych) na zadania własne i zlecone.

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeśli natomiast wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, na podstawie ustawy można zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, które określimy mianem zleconych. Tryb przekazywania tego typu zadań i sposób ich wykonywania określają ustawy szczególne. To bardzo ogólne rozróżnienie wprowadzone z Konstytucji można rozwinąć przez wskazanie,

że w przypadku gdy dane zadanie powinno być wykonane na obszarze całego kraju i to wedle jednolitych reguł, w sposób zestandaryzowany i w trybie sformalizowanym, określimy je mianem zleconego. Jeśli natomiast dane zadanie nie musi być wykonane wedle powyższych zasad, będzie to zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego [Jaworska-Dębska 2013, s. 415]. Można również przywołać kryterium podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie zadania, co będzie oznaczało, że w przypadku zadania własnego odpowiedzialność za jego wykonanie będzie ponosiła jednostka samorządu terytorialnego, a w przypadku zadania zleconego – administracja rządowa. Co więcej, istotny jest tutaj również sposób finansowania: zadanie własne jest finansowane ze środków gminy, zaś zadanie zlecone jest finansowane ze środków administracji rządowej. Ponadto co do zadań własnych obowiązuje klauzula domniemania właściwości, a co do zadań zleconych – upoważnienie (zawarte w ustawie lub porozumieniu). Warto również zwrócić uwagę, że zadania własne przekazywane są zgodnie z zasadą decentralizacji, zaś zlecone – dekoncentracji ([Ura 2012, s. 197–198], zob. również Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 21 listopada 2003 r., II CK 267/2002 LexPolonica nr 3049745). Biorąc pod uwagę aspekt praktyczny analizowanego zagadnienia, należy mieć świadomość, że przywołane kryteria budzą zastrzeżenia. Samo stwierdzenie, że np. do zadań własnych gminy należą sprawy o znaczeniu lokalnym, nie wyjaśnia nam, jakiego rodzaju zadania faktycznie mają taki charakter. Jeśli uwzględnić kryterium finansowania, a jednocześnie subwencjonowanie gmin przez władze rządowe, również i to – wydawałoby się – najbardziej oczywiste kryterium, może być niewystarczające [Niewiadomski 2011a, s. 137]. Tym samym pozostaje nam ustalanie na podstawie konkretnych przepisów prawa materialnego, z jakiego rodzaju zadaniem mamy w danym przypadku do czynienia.

## **4. Zadania gminy**

### **4.1. Sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym**

Jak to ujął Sąd Najwyższy, gminy jako jednostki samorządu terytorialnego powołane zostały wyłącznie do realizacji zadań publicznych, a w sensie normatywnym całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych (Postanowienie SN z dnia 24 września 1997 r. III RN 41/97 OSNAPiUS 1998/6 poz. 171). Zgodnie z art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów, a jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tychże sprawach należy również do samej gminy. Regulacja niniejsza rozwija zatem i uszczegóławia omówione już regulacje Konstytucji, statuujące

domniemanie właściwości gminy, jak również podkreślające podstawowy charakter tej właśnie jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście pojęcie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym jest trudne do sprecyzowania, chociażby z uwagi na swoją historyczną zmienność. Próbę wyjaśnienia tego terminu podejmuje B. Dolnicki, zauważając, że sprawy/zadania lokalne to takie, które są zakorzenione we wspólnocie terenowej bądź też mają z nią specyficzny związek i mogą być przez tę wspólnotę wykonywane samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Zadania lokalne będą zatem związane z terenem i mieszkańcami jednej korporacji terenowej, której obszar nie jest podzielony pomiędzy niższe szczeble, dalsze korporacje terenowe. Natomiast zadania ponadlokalne to zadania wykonywane przez korporacje samorządowe, utworzone ze wspólnot lokalnych [Dolnicki 2012, s. 274–275]. Tym samym w obrębie zadań wykonywanych na poziomie samorządu lokalnego (współtworzonego przez gminę wraz z powiatem) możemy dokonać kolejnego podziału na zadania lokalne i ponadlokalne.

Niewątpliwie odróżnić należy samo pojęcie zakresu działania od pojęcia zadania publicznego. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje nam tylko ogólny zakres działania (obszar, domenę) samorządu gminnego. Natomiast konkretne zadanie można wyprowadzić już na poziomie regulacji ustaw szczegółowych, dotyczących wyodrębnionego zakresu. Przykładowo Sąd Najwyższy stwierdził, że znaczenie art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sprowadza się do wprowadzenia na rzecz gminy domniemania zakresu działania w sprawie zadań publicznych mających charakter lokalny oraz domniemania kompetencji, czyli domniemania stosowania atrybutów władztwa administracyjnego na rzecz gminy w określonym w ustawie zakresie działania. Natomiast z art. 6 ust. 1 w żadnym wypadku nie wynika uprawnienie do posługiwania się atrybutami władczymi, wynika tylko i wyłącznie sam zakres działania (Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 376/2004, LexPolonica nr 377636).

#### **4.2. Zadania własne gminy**

Zadania własne wykonywane są przez gminę w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, co wiąże się z przywoływaną już zasadą samodzielności gminy. Podkreślając znaczenie owej zasady, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i chronionej samodzielności” (Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W. 1/94, OTK 1994 /2/46). Dodatkowo zadania własne dzieli się na obowiązkowe (gmina winna jest obligatoryjnie je wykonać) i nieobowiązkowe (uzależnione od faktycznych potrzeb i możliwości finanso-

wych konkretnej jednostki samorządu lokalnego). Stwierdzić można, że zasada samodzielności gminy podlega ograniczeniu, skoro gmina nie może się uchylić od wykonania zadań o charakterze obligatoryjnym. Paradoksalnie ograniczenie to jest korzystne z punktu widzenia mieszkańca konkretnej gminy, gdyż wprowadzenie kategorii zadań obowiązkowych pozwala na uniezależnienie zaspokojenia potrzeb publicznych od swobodnej oceny organów gminy. W rezultacie powoduje, że powyższą konstrukcję można uznać za tworzącą gwarancję prawnej równości ludzi wobec prawa i dążenia do równego dostępu do świadczeń w skali całego państwa [Boć 2007, s. 190]. Wykonanie zadań obowiązkowych, jak i nieobowiązkowych finansowane jest z własnych środków samorządu gminnego.

Przykładowe zestawienie zadań własnych gminy zawarte zostało w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym należy do nich ogólnie zaliczyć zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Jako egzemplifikację tego typu zadań ustawodawca wskazuje sprawy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, działalności w zakresie telekomunikacji czy też lokalnego transportu zbiorowego. Ponadto w ramach niniejszej regulacji przywołano zadania z obszaru ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, jak również gminnego budownictwa mieszkaniowego. Wyliczenie jest oczywiście znacznie bardziej rozbudowane, jednakże nawet tak wybiórcze jego przedstawienie wskazuje na rozbudowany zakres zadań publicznych wykonywanych na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. To, które spośród powyższych zadań uzyskają przymiot zadania obowiązkowego, a które nie, pozostawiono do uznania ustawodawcy. Przykładowo zadania własne wykonywane na szczeblu gminy obejmują zadania z zakresu pomocy społecznej. Jeśli chodzi o regulacje Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2013, poz. 182 ze zm.) jej zakresem przedmiotowym objęte zostało m.in. określenie zadań w zakresie pomocy społecznej. Szczegółowo problematykę tę rozwija rozdział II zatytułowany właśnie „Zadania pomocy społecznej”. Na podstawie regulacji art. 16 możemy ogólnie stwierdzić, że obowiązek zapewnienia realizacji takich zadań spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego (oraz na organach administracji rządowej) w zakresie ustalonym ustawą. Ponadto mając na uwadze specjalną rolę samorządu lokalnego w tym obszarze, gmina i powiat nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych. Szczególnie istotny jest kolejny

z artykułów niniejszej ustawy, gdyż wskazuje, które spośród zadań ustawodawca określa mianem zadań własnych obowiązkowych (np. udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych, przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych), a które mianem zadania nieobowiązkowego (np. przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze czy też prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki). Podobne przyporządkowanie do puli zadań o charakterze obowiązkowym lub nieobowiązkowym można przeprowadzić na gruncie innych ustaw szczegółowych regulujących kwestie objęte zakresem zadań gminy. Jak zatem widać, art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pozwala na ustalenie katalogu dziedzin zaliczanych do zadań własnych gminy. Następnie zadania te określone i dzielone są przez ustawodawcę zwykłego, który ma legitymację co do powierzania i klasyfikowania zadań samorządu. Dlatego TK uznał, że możliwe jest jedynie wyprowadzenie ogólnej dyrektywy pod adresem ustawodawcy, aby powierzał samorządowi jako własne zadania, które mają charakter publiczny, wiążą się z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców gminy, mogą być realizowane w ramach właściwości miejscowej danej jednostki (Orzeczenie TK z 23 października 1995 r., K.4/95, OTK 1995/2/11).

### 4.3. Zadania zlecone na szczeblu gminy

Drugą grupę zadań tworzą zadania zlecone. Zadania te nakładane są na gminy przez odpowiednie przepisy ustaw i obejmują:

- 1) zadania administracji rządowej, co powoduje pewien dualizm charakteru gminy – jako wspólnoty samorządowej (w ujęciu ustrojowym), ale również jako podmiotu administracji rządowej (w ujęciu funkcjonalnym),
- 2) zadania związane z wyborami powszechnymi (do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego), np. prowadzenie rejestru wyborców,
- 3) zadania związane z referendum.

Jeśli mamy na myśli nałożony ustawowo obowiązek wykonania zadania w imieniu organu administracji rządowej po zapewnieniu środków finansowych na ten cel, zadanie takie określamy mianem poruczonego. Niemniej jednak gmina ma możliwość wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej również przez zawarcie stosownego porozumienia w tym zakresie. W takim przypadku mamy na uwadze dobrowolność po stronie gminy co do podjęcia się wykonania konkretnego zadania z zakresu administracji rządowej. Zadanie takie określa się mianem powierzonego.

## 5. Zadania samorządu powiatu

Problematyki zadań powiatu nie sposób omawiać w oderwaniu od problematyki zadań gminy. Szczególne znaczenie mają tutaj dwie kwestie. Po pierwsze, zadania powiatu są określone ustawami. Wymóg wyraźnego wskazania zadań powiatu w ustawie przez enumeratywne ich wyliczenie wynika właśnie z omówionego już w poprzednim punkcie domniemania kompetencji na rzecz gminy. Co istotne, stosunki między gminą a powiatem oparte zostały na zasadzie komplementarności, a nie konkurencyjności czy też podporządkowania [Izdebski i Kulesza 2004, s. 252]. Jak podkreśla sam ustawodawca (art. 4 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym), zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Kolejnym wyznacznikiem uznania konkretnego zadania publicznego za zadanie przynależne do szczebla powiatowego staje się jego charakter ponadgminny. Oznacza to, że powiat zajmuje się problematyką związaną z ponadpodstawową (ponadgminną) infrastrukturą techniczną bądź społeczną, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym na obszarze przekraczającym obszar gminy czy też ładem przestrzennym, tyle że w wymiarze ponadgminnym.

Należy również zauważyć, że pomimo braku wyraźnego przywołania w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm.) terminów „zadania własne” i „zadania zlecone” wyróżnienie ich wydaje się jak najbardziej uzasadnione. Wynika to z brzmienia analizowanego już art. 166 Konstytucji, który odnosi się przecież do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, a zatem również do szczebla samorządu powiatu. Odwołanie do podziału zadań na własne i zlecone znaleźć można również na gruncie ustaw szczególnych, czego dobrym przykładem jest przywoływana już ustawa o pomocy społecznej. Sięgając do regulacji art. 4 ust. 2 ustawy powiatowej, wskazać można również zadania związane z funkcjonowaniem powiatowych służb, inspekcji i straży. Ze względu na swoją specyfikę sprawiają one trudności przy próbie zaklasyfikowania ich do konstytucyjnie wskazanej grupy zadań własnych lub zleconych. Z drugiej jednak strony z uwagi na brak jakiejś innej, dodatkowej kategorii na poziomie ustawy zasadniczej należy podjąć próbę zaklasyfikowania w obrębie którejś z powyższych grup. Przed reformą administracyjną zadania te mieściły się w kompetencji kierowników rejonowych urzędów administracji rządowej. W obecnym stanie prawnym zadanie powiatu w tym zakresie sprowadza się do zapewnienia podmiotom wymienionym w art. 4 ust. 2 wykonywania określonych ustawami zadań i kompetencji. Należy zgodzić się z J. Zimmermannem, że nie sposób zaklasyfikować ich do grupy zadań własnych. Są to przecież zadania ze sfery administracji rządowej, nie zaś zadania wspólnoty samorządowej na szczeblu powiatu [Zimmermann 2012, s. 216]. W tej sytuacji, mając na uwadze poszanowanie podziału konstytucyjnego, przyjąć trzeba, że ich

wykonanie wynika z uzasadnionych potrzeb państwa i należą one do grupy zadań zleconych w drodze ustawy (tj. stosownych zapisów przywołanego artykułu ustawy o samorządzie powiatu).

W przypadku tego szczebla samorządu terytorialnego możliwe jest również przejmowanie zadań na podstawie zawieranych porozumień. Powiat ma możliwość przejęcia zadania z zakresu administracji rządowej (art. 5 ust. 1 ustawy powiatowej). Ponadto mając na uwadze współdziałanie wewnątrz struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego, może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium podejmującego współdziałanie powiatu.

## 6. Zadania samorządu województwa

Jak stwierdzono wcześniej, zadania realizowane na poziomie gminy i powiatu to takie, których bezpośrednim adresatem i typowym konsumentem jest mieszkaniec danej wspólnoty samorządowej. Polegają one na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, tj. takich, których oczekuje każdy mieszkaniec konkretnej jednostki samorządowej. Natomiast w odniesieniu do szczebla regionalnego szczególną rolę odgrywa nastawienie na działanie promocyjne i organizatorskie. Samorząd na poziomie gminy czy też powiatu nastawiony jest przede wszystkim na realizację zadań ze sfery administracji świadczącej, natomiast w odniesieniu do samorządu województwa główny nacisk położony został na koordynowanie oraz dynamizowanie zjawisk o charakterze gospodarczym i społecznym. Innymi słowy, funkcja samorządu województwa określona może być jako ukierunkowana na rozwój cywilizacyjny i ekonomiczny, z przewagą działania kontraktualnego i negocjacyjnego [Stec 1998, s. 12]. Odwołując się do regulacji Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2013, poz. 596 ze zm.), zauważyć należy, że zadania samorządu województwa (tak jak miało to miejsce w odniesieniu do zadań powiatu) powinny szczegółowo wynikać z regulacji ustawowych. Ponadto zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy.

Pamiętać należy, że województwo to nie tylko regionalna wspólnota samorządowa, ale również największa jednostka zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Dlatego obszar województwa służy wykonywaniu zadań zarówno dla celów administracji samorządowej, jak i administracji rządowej. Właśnie ze względu na możliwy styk w wykonywaniu zadań przez organy samorządu województwa i organy administracji rządowej ustawodawca statuuje zasadę domniemania wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim w zakresie działań

samorządu województwa. Wyłączenie zasady dotyczyć będzie sytuacji ustawowego zastrzeżenia tychże zadań do kompetencji organów administracji rządowej.

Biorąc pod uwagę możliwości współdziałania województw, wskazać należy, że może dojść do przekazania województwu zadania na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej (co do jego dopuszczalności i podstaw prawnych zob. [Bandarzewski 2005, s. 87–90]). Ponadto na podstawie art 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa województwo może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych zarówno z jednostkami samorządu lokalnego z obszaru danego województwa, jak i innymi województwami. B. Jaworska-Dębska [2013, s. 432] zauważa, że skoro u podstaw budowy samorządu terytorialnego leży zasada subsydiarności, należy przyjąć, że w ramach tego typu porozumień możemy mieć doczynienia tylko z jednokierunkowym powierzeniem prowadzenia zadań publicznych (z jednostki większej na mniejszą). Uważam, że nie należy przekreślać możliwości przekazywania zadań w drodze porozumień przez jednostki mniejsze jednostkom większym, a w tym konkretnym przypadku odrzucać wykonywania przez województwo zadań powierzonych mu w drodze porozumienia przez jednostki samorządu lokalnego. Z zasady subsydiarności wynikają bowiem następujące postulaty ([Schneider 1983], cyt. za: [Dylus 1994, s. 27–35]):

1) zakaz odbierania tego, co potrafi efektywnie wykonać wspólnota mniejszego rzędu;

2) subsydiarne towarzyszenie; w tym, czego wspólnota samorządowa nie jest w stanie sama dokonać, powinna uzyskać ze strony innych podmiotów „pomoc dla samopomocy”;

3) subsydiarna redukcja; gdy pomoc okazała się skuteczna, inne podmioty nie powinny jej dłużej świadczyć, gdyż staje przerostem opieki, tzw. pomocą alienującą.

Za możliwością przejmowania zadań na rzecz województwa przemawiałby postulat subsydiarnego towarzyszenia, który wymaga przyjscia z pomocą przez jednostkę większą jednostce mniejszej także przez przejęcie od niej określonych zadań. Dobrowolność zawarcia porozumienia po stronie jednostki mniejszej stanowiłaby przy tym gwarancję zabezpieczenia jej interesów i realizację postulatów zakazu odbierania [Grażawski i Małeczka-Łyszczek 2002, s. 159–171].

## 7. Uwagi końcowe

Wykonanie zadania publicznego powinno być lokowane i faktycznie przebiegać na najniższym z możliwych szczeblu władz publicznych. Jest to oczywiście konsekwencja uznania za priorytetowe zarówno zasady decentralizacji, jak

i zasady pomocniczości. Jednakże w praktyce przypisanie konkretnego zadania poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego nie ma charakteru stałego i niewzruszalnego. Jednostki samorządu terytorialnego wyposażone zostały w szerokie możliwości współdziałania w zakresie wykonywania zadań publicznych. Powoduje to, że zadania publiczne mogą być przemieszczane między szczeblami samorządu. Duże możliwości współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, w tym również jednostek różnych szczebli, umożliwiają przesuwanie zadań i zmianę ich usytuowania w odniesieniu do pierwotnej struktury. Co istotne, zadania publiczne przenoszone są nie tylko w ramach samorządu terytorialnego – opierając się na konstrukcji porozumienia, można je transferować na linii samorząd – administracja rządowa (zob. np. Wyrok SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 13 lutego 2003 r., III RN 35/2002 LexPolonica nr 362432).

Zadania publiczne coraz częściej są również przenoszone poza struktury administracji publicznej, co wiąże się z szeroko rozumianym pojęciem prywatyzacji zadań publicznych, jak i narastaniem zjawiska współadministrowania z silnym udziałem podmiotów niepublicznych. To właśnie podmioty ulokowane poza strukturami administracji stają się coraz ważniejszymi wykonawcami narastającej liczby zadań publicznych. Mając pełną świadomość powiązania z problematyką zadań publicznych i praktycznego znaczenia niniejszych kwestii, autorka z uwagi na ramy niniejszego opracowania może je jedynie zasygnalizować jako wymagające rozwinięcia w innym artykule.

Rozważania niniejsze zakończyć należy próbą własnego ujęcia terminu „zadanie publiczne”. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, autorka przyjmuje, że zadanie staje się publiczne przez wyartykułowaną w przepisie prawa wolę ustawodawcy, zaś wola ta związana jest z wizją polityczną danej grupy sprawującej władzę. Decydują o tym wartości uznawane za ważne i związane z nimi cele, do których urzeczywistnienia dąży się w konkretnych warunkach społecznych i historycznych. Przekładają się one na wizję dobra wspólnego, do którego osiągnięcia przybliżyć ma realizacja poszczególnych zadań publicznych.

## Literatura

- Bandarzewski K. [2005], Komentarz [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa.
- Biernat S. [1994], *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków.
- Boć J. [2007], *Prawo administracyjne*, Kolonia-Limited, Wrocław.
- Dolnicki B. [2012], *Samorząd terytorialny*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Dylus A. [1994], *Zasada pomocniczości a transformacje systemu gospodarczego* [w:] *Gospodarka. Moralność. Chrześcijaństwo*, Kontrast, Warszawa.

- Garlicki L. [2012], *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa.
- Grażawski M., Małecka-Łyszczek M. [2002], *Instytucja porozumienia komunalnego w świetle zasady subsydiarności* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Wydawnictwo Mitel, Rzeszów.
- Izdebski H. [2011], *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M. [2004], *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Jaworska-Dębska B. [2013], *Klasyfikacja zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Niewiadomski Z. [2011a], *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, LexisNexis, Warszawa.
- Niewiadomski Z. [2011b], *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, t. 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
- Sarnecki P. [2002], *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów* [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze, Kraków.
- Schneider L. [1983], *Subsidiare Gesellschaft*, Paderborn.
- Stahl M. [2011], *Wykonywanie zadań publicznych w interesie publicznym i władztwo jako cechy podmiotów administrujących* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, t. 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
- Stasikowski R. [2009], *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Stec J. [1998], *Kryteria podziału zadań i kompetencji w państwie zdecentralizowanym (na kanwie prac nad nowym modelem terytorialnego ustroju Polski)*, „Casus”, nr 7.
- Ura E. [2012], *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa.
- Zacharko L. [2000], *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Zimmermann J. [2012], *Prawo administracyjne*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.

## **The Concept and Divisions of Public Assignments with a Particular Focus on the Functions of Local Government**

The aim of the article is to examine the concept of a public assignment, its possible divisions, and the distinguishable patterns of work scheduled. Given that the system of public administration now functions according to principles including subsidiarity and decentralisation, special attention is focused on public assignments carried out by the individual structures of the local government. The considerations are based on the appropriate professional literature, binding legal regulations (on constitutional grounds as well as regular legislation) and jurisdiction, which completes the analysed issues.

**Keywords:** public assignment, local government, self-determined assignment, commissioned assignment.



*Michał Thlon*

Katedra Teorii Ekonomii  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# Kalkulacja wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego w zgodzie z dyrektywą w sprawie wymogów kapitałowych – CRD IV

## Streszczenie

Ryzyko operacyjne definiowane jest jako możliwość poniesienia strat na skutek stosowania wadliwych systemów, niepoprawnych procedur, błędów popełnianych przez ludzi, awarii technicznych oraz zdarzeń zewnętrznych. Metody pomiaru ryzyka operacyjnego różnią się od technik mających zastosowanie do innych rodzajów ryzyka. W ostatnich latach z powodu znacznych strat finansowych spowodowanych zdarzeniami o charakterze operacyjnym wzrosło znaczenie ryzyka operacyjnego w bankowości. Wyrazem tego była publikacja dyrektywy CRD, której celem było przede wszystkim wprowadzenie w Unii Europejskiej proponowanego przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego (BIS) podejścia do obliczania wymogów kapitałowych.

Głównym celem publikacji jest prezentacja i analiza porównawcza wskaźnikowych metod pomiaru proponowanych przez BIS, a mianowicie metody wskaźnika podstawowego, metody standardowej i metod zaawansowanego pomiaru. Przyjętemu celowi podporządkowana została struktura artykułu. Kolejno zaprezentowano definicję i charakterystykę ryzyka operacyjnego oraz sposoby kalkulacji wymogu kapitałowego.

**Słowa kluczowe:** ryzyko operacyjne, metody pomiaru ryzyka, Nowa Umowa Kapitałowa, Bazylea II, CRD.

## 1. Wprowadzenie

W lipcu 2011 r. Komisja Europejska zaprezentowała projekt pakietu CRD IV, na który składają się dyrektywa (*Capital Requirements Directive – CRD*) oraz rozporządzenie (*Capital Requirements Regulation – CRR*)<sup>1</sup>. Zgodnie z pierwotnymi założeniami pakiet CRD IV miał od 1 stycznia 2013 r. zastąpić dotychczasowe przepisy Dyrektywy 2006/48/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz Dyrektywy 2006/49/WE w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych. Termin ten został ostatecznie przesunięty na 26 czerwca 2013 r. Propozycje nowych regulacji mają na celu wzmocnienie regulacji sektora bankowego i firm inwestycyjnych i są krokiem w kierunku stworzenia bezpieczniejszego i bardziej przejrzystego systemu finansowego. Uwzględniono w nich propozycje Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego, określane jako Bazylea III. W odróżnieniu od wcześniejszych przepisów dotyczących wymogów kapitałowych, które miały formę dyrektyw, akty prawne zostały podzielone na dwie grupy: dyrektywę (CRD IV) oraz rozporządzenie (CRR IV). Dyrektywa pozostawia większy margines swobody, jej zapisy nie wymagają implementacji, ponieważ obowiązują w wersji przyjętej na szczelbu UE. Rozporządzenie funkcjonuje już jednak w oparciu o strategię wdrażania jednolitych przepisów bankowych (*Single Rule Book – SRB*). Strategia ta powoduje ograniczenia możliwości dostosowania rozwiązań do specyfiki poszczególnych krajów, a jednocześnie eliminuje rozbieżności stosowania prawa w ramach całej wspólnoty. W rozporządzeniu CRR IV znajdują się regulacje dotyczące płynności, poziomu dźwigni finansowej, transakcji bankowych oraz wymogów kapitałowych, w tym również wymogów dotyczących ryzyka operacyjnego. Ryzyko operacyjne postrzegane jest obecnie jako jedno z najpoważniejszych zagrożeń związanych z działalnością instytucji

---

<sup>1</sup> W dniu 27 czerwca 2013 r. został opublikowany w dzienniku urzędowym Unii Europejskiej przyjęty przez Parlament Europejski pakiet: dyrektywa i rozporządzenie w sprawie wymogów ostrożnościowych (*Capital Requirements Directive IV/Capital Requirements Regulation*), które zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2014 r. Dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (*Capital Requirements Directive IV*) dostosowuje obowiązujące regulacje UE do zasad porozumienia Bazylea III (Basel III) Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego. Aktami prawnymi stanowiącymi pakiet CRD IV są: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (tekst dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:PL:PDF>) oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (tekst dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:PL:PDF>).

finansowych. Pomimo iż w zakresie metod pomiaru wymogów kapitałowych na ryzyko operacyjne zmiany nie są znaczące, to w analizowanych aktach prawnych zwrócono uwagę na uszczegółowienie wytycznych dotyczących zasad ustalania polityki i procedur zarządzania ryzykiem operacyjnym, w tym ogólnych zasad pomiaru ryzyka operacyjnego. W związku z tym istotne wydaje się zaprezentowanie szczegółowej charakterystyki ryzyka operacyjnego w kontekście sposobów kalkulacji wymogu kapitałowego.

Głównym celem artykułu jest prezentacja i analiza porównawcza wskaźnikowych metod pomiaru wymogów kapitałowych dotyczących ryzyka operacyjnego zawartych w pakiecie CRD IV.

## 2. Istota ryzyka operacyjnego

Bazyjski Komitet ds. Nadzoru Bankowego określa mianem ryzyka operacyjnego wszelkie ryzyko niezwiązane bezpośrednio ze zmiennością rynku bądź zdolnością kredytową partnerów i klientów. Traktuje ryzyko operacyjne jako możliwość poniesienia strat na skutek stosowania niewystarczających lub wadliwych systemów, niepoprawnych procedur i metod działania, błędów popełnianych przez ludzi, awarii technicznych oraz zdarzeń zewnętrznych [Jorion 2007, s. 553]. Zgodnie z tą koncepcją wyróżnić można następujące kategorie czynników ryzyka:

- procesy – kategoria strat poniesionych w wyniku błędów w przyjętych procedurach, niedostatecznej liczby istniejących procedur lub ich braku. Straty z tej kategorii nie są skutkiem celowych działań. Mogą być następstwem ludzkich błędów lub postępowania niezgodnego z obowiązującymi procedurami;
- ludzie – straty poniesione w wyniku celowych lub niezamierzonych działań byłych lub obecnych pracowników na szkodę pracodawcy [Bourque 2003, s. 5];
- systemy – straty poniesione w wyniku awarii systemów telekomunikacyjnych i informatycznych, w tym także oprogramowania; straty z tej kategorii nie są skutkiem celowych działań [Harmantzis 2004, s. 3];
- zdarzenia zewnętrzne – straty zaistniałe w wyniku oddziaływania na instytucje czynników zewnętrznych; mogą to być straty wywołane przez katastrofy naturalne, ale również zaistniałe w wyniku działalności osób trzecich.

Zestawienie poszczególnych rodzajów ryzyka zaprezentowano w tabeli 1.

Odminną definicję ryzyka operacyjnego przedstawił D. Chorafas, wyodrębniając dziewięć płaszczyzn ryzyka operacyjnego, a mianowicie [2000, s. 191]:

- ryzyko niewłaściwego nadzoru,
- ryzyko niewłaściwego zarządzania,
- ryzyko braku profesjonalizmu,
- ryzyko transakcyjne,

- ryzyko związane z płatnościami,
- ryzyko związane z zawartymi umowami,
- ryzyko związane z funkcjonowaniem zaplecza operacyjnego,
- ryzyko naruszenia bezpieczeństwa,
- ryzyko technologiczne.

Tabela 1. Kategorie ryzyka operacyjnego

Rodzaje ryzyka	Definicja strat
Oszustwo wewnętrzne	Spowodowane przez osoby pochodzące z instytucji, będące następstwem kradzieży, przywłaszczenia lub też omijania przepisów
Oszustwo zewnętrzne	Wywołane przez osoby trzecie, będące następstwem kradzieży, przywłaszczenia lub też omijania przepisów
Praktyka kadrowa i bezpieczeństwo pracy	Spowodowane działaniami niezgodnymi z przepisami (prawo pracy, przepisy BHP), żądaniem odszkodowań za wypadki w miejscu pracy lub wszelkiego rodzaju działania dyskryminacyjne
Klienci, produkty i działalność biznesowa	Spowodowane nieumyślnie lub w wyniku zaniedbań w zakresie zobowiązań w stosunku do określonych klientów albo wyniku z konstrukcji produktów
Uszkodzenia aktywów	Spowodowane uszkodzeniem bądź zniszczeniem aktywów rzeczowych w wyniku katastrof naturalnych lub innych wydarzeń
Zakłócenia działalności i błędy systemów	Będące następstwem zakłócenia działalności i błędów systemu
Dokonywanie transakcji, dostawa oraz zarządzanie procesami	Powstałe w wyniku błędnego przeprowadzenia transakcji bądź błędnego zarządzania procesem albo też będące następstwem relacji z podmiotami biorącymi udział w transakcji lub z dostawcami

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [BIS 2004, s. 224–225].

Przytoczone definicje mają charakter teoretyczny i stanowią podstawę do tworzenia indywidualnych definicji ryzyka operacyjnego dostosowanych do specyfiki działalności poszczególnych instytucji. Stosunkowo łatwo określić zasadnicze źródła tego ryzyka, ale wydaje się rzeczą trudną przedstawienie tego zagadnienia w sposób bardziej precyzyjny. Trudność polega na ukazaniu różnych odmian ryzyka w taki sposób, aby naświetlić ich wzajemne powiązania, nadać im odpowiednią rangę i odnieść do poszczególnych sfer działalności przedsiębiorstwa [Rob 1999, s. 4]. Metody szacowania i pomiaru ryzyka operacyjnego są odmienne od metod mających zastosowanie do innych rodzajów ryzyka. Wielopłaszczyznowa natura ryzyka operacyjnego oraz trudny do oszacowania wpływ na poziom osiąganego dochodu znacznie komplikują systematyczny i konsekwentny pomiar jego poziomu. Straty związane z występowaniem ryzyka operacyjnego rzadko odzwierciedlają centralną tendencję rozkładu, najczęściej występują w jego ogonach, odzwierciedlając zachowania i sytuacje odbiegające od normy. Niektóre

rodzaje ryzyka operacyjnego, takie jak np. oszustwo czy awaria systemu informacyjnego, są wymierne, ale oszacowanie poziomu znacznego podobszaru ryzyka operacyjnego następuje z wielu trudności z powodu niedoboru lub braku historycznych danych empirycznych. W praktyce funkcjonuje kilka koncepcji związanych z pomiarem ryzyka operacyjnego, a mianowicie:

– podejście oparte na wolumenie, które przyjmuje, że ekspozycja na ryzyko operacyjne jest funkcją obejmującą wszystkie obszary działalności; podejście to jest wykorzystywane w przypadku działalności opartej na dużej liczbie jednorodnych transakcji;

– podejście oparte na jakościowej samoocenie ryzyka, bazujące na subiektywnej ocenie ekspertów odnoszącej się do wszystkich rodzajów działalności; ocena ta wykorzystywana jest do oszacowania prawdopodobieństwa i dotkliwości strat;

– podejście oparte na technikach ilościowych, które wykorzystywane są do szacowania poziomu ryzyka operacyjnego w celu wyznaczenia poziomu rezerw kapitałowych na poczet zaistnienia strat o charakterze operacyjnym. Zaawansowane metody ilościowe pozwalają obliczyć ryzyko operacyjne za pomocą łącznych rozkładów częstotliwości i dotkliwości strat na podstawie danych empirycznych, jak i symulacji potencjalnych strat. Podejście to dostarcza danych niezbędnych do wykorzystania koncepcji wartości narażonej na ryzyko operacyjne (*Operational VaR* – *OpVaR*), definiującej skrajny kwantyl jako maksymalny poziom potencjalnych strat w danym okresie przy założonym poziomie istotności [Jobst 2007, s. 36].

Na podstawie analizy zaprezentowanych definicji można wysnuć wniosek o trójwymiarowym charakterze ryzyka operacyjnego. W pierwszym wymiarze ryzyko traktowane jest jako oczekiwane straty, które wynikają ze zdarzeń przewidzianych przez instytucje. Straty te stanowią wartość oczekiwaną rozkładu prawdopodobieństwa zagregowanych strat. Drugi wymiar ryzyka stanowią straty nieoczekiwane, najczęściej reprezentowane przez odchylenia standardowe rozkładu lub ich wielokrotność. Ostatni wymiar ryzyka operacyjnego to straty katastroficzne. O ile częstotliwość występowania zdarzeń powodujących takie straty jest niska, o tyle ich wpływ może zagrozić istnieniu podmiotu<sup>2</sup>.

### 3. Dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych CRD

W sektorze bankowym do pomiaru ryzyka operacyjnego wykorzystywane są tzw. metody wskaźnikowe<sup>3</sup>, rekomendowane przez Bazylejski Komitet Nadzoru

---

<sup>2</sup> Szerzej na temat zdarzeń katastroficznych por. [Strupczewski 2008].

<sup>3</sup> Szerzej na temat różnorodnych metod pomiaru ryzyka operacyjnego por. [Thlon 2012, s. 72–11].

Bankowego (BIS)<sup>4</sup>. Przyjęte przez BIS zasady zostały skodyfikowane w pakiecie przepisów nazywanych łącznie CRD IV (*Capital Requirements Directive*) składający się z dwóch aktów prawnych:

1) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE<sup>5</sup>;

2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012<sup>6</sup>.

Dyrektywy te nowelizują wcześniejsze regulacje: Dyrektywę 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe<sup>7</sup> oraz Dyrektywę 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych<sup>8</sup>.

Celem CRD było przede wszystkim wprowadzenie w Unii Europejskiej proponowanego podejścia do obliczania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka kredytowego i operacyjnego oraz podkreślenie konieczności rozwoju metod zarządzania ryzykiem. Działania te mają zapewnić lepszą ochronę inwestorów, wzrost zaufania do instytucji finansowych oraz zwiększenie stabilności finansowej i konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej. Rozróżnienie pomiędzy regulacjami Komitetu Bazylejskiego (Basel II, Basel III) a CRD jest istotne ze względu na różnice między nimi, np. zakres stosowania czy też traktowanie należności od małych i średnich przedsiębiorstw.

---

<sup>4</sup> Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego powstał w 1974 r. z inicjatywy prezesów banków narodowych państw G-10 z powodu kryzysu na międzynarodowym rynku bankowym po upadku Herstatt Bank. Komitet Bazylejski jest najważniejszym międzynarodowym ośrodkiem normotwórczym w zakresie bankowych regulacji ostrożnościowych.

<sup>5</sup> Dostępna na stronie: [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:PL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:PL:PDF).

<sup>6</sup> Dostępne na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:PL:PDF>.

<sup>7</sup> Dostępna na stronie: [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0001:0001:PL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0001:0001:PL:PDF).

<sup>8</sup> Dostępna na stronie: [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0201:0255:pl:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0201:0255:pl:PDF).

## 4. Metody kalkulacji wymogu kapitałowego dotyczącego ryzyka operacyjnego

Metody wskaźnikowe nie kwantyfikują bezpośrednio ryzyka operacyjnego, lecz pozwalają na wyznaczenie kapitału niezbędnego do pokrycia strat wywołanych ryzykiem operacyjnym<sup>9</sup>. W Nowej Umowie Kapitałowej (NUK) zawarto następujące propozycje metod pomiaru omawianego rodzaju ryzyka [BIS 2004, s. 137–149]:

- 1) metoda wskaźnika podstawowego (*basic indicator approach* – BIA),
- 2) metoda standardowa (*standardised approach* – STA),
- 3) alternatywna metoda standardowa (*alternative standardised approach*),
- 4) metody zaawansowanego pomiaru (*advanced measurement approach* – AMA), wśród których wyróżniamy:
  - metodę wewnętrznego pomiaru (*internal measurement approach* – IMA),
  - metodę rozkładu strat (*loss distribution approach* – LDA),
  - metoda karty wyników (*scorecard*).

### Metoda wskaźnika podstawowego

Metoda wskaźnika podstawowego jest najprostszą z metod zalecanych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Metoda ta reprezentuje koncepcję *top down* i polega na obliczeniu kapitału regulacyjnego na pokrycie ryzyka operacyjnego według następującej formuły:

$$K_{BIA} = \frac{\sum GI_{1, \dots, n} \cdot \alpha}{n}, \quad (1)$$

gdzie:

$K_{BIA}$  – kapitał na ryzyko operacyjne wyliczany na podstawie metody wskaźnika podstawowego,

$GI$  – roczny wynik brutto w okresie ostatnich trzech lat<sup>10</sup>, dla których  $GI > 0$ ,

$n$  – liczba lat w poprzedzającym okresie trzyletnim, dla których  $GI > 0$ ,

$\alpha$  – 15% (wartość ustalona przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego dla metody wskaźnika podstawowego odzwierciedlająca przeciętny poziom ryzyka operacyjnego w systemie bankowym).

W metodzie wskaźnika podstawowego wynik traktowany jest jako miara obrazująca ekspozycję banku na ryzyko operacyjne. Wybór wyniku odsetkowego i pozaodsetkowego netto jako podstawy do wyznaczania poziomu ryzyka operacyjnego oraz wymogów kapitałowych z nim związanych jest często krytykowany. Oznacza on bowiem, że banki, które osiągają wyższy poziom wyniku odsetko-

<sup>9</sup> Mimo to w wielu publikacjach zaliczane są do metod ilościowego pomiaru ryzyka operacyjnego (np. [Ganegoda 2008]).

<sup>10</sup> Co oznacza wynik odsetkowy netto oraz wynik pozaodsetkowy netto przed pomniejszeniem o rezerwy, koszty operacyjne itp.

wego i pozaodsetkowego netto, charakteryzują się wyższym poziomem ryzyka operacyjnego, a tego rodzaju związek nie został dotychczas potwierdzony przez praktykę bankową.

Przykładowe zestawienie wyniku odsetkowego i pozaodsetkowego netto osiągniętego przez hipotetyczny Bank ABC w trzech kolejnych latach zostało zaprezentowane w tabeli 2.

Tabela 2. Wynik odsetkowy i pozaodsetkowy netto Banku ABC w latach 2008–2010

Kolejne lata	Wartość wyniku odsetkowego i pozaodsetkowego netto (w mln zł)
2008	525
2009	575
2010	700
Suma	1800

Przyjęte dane mają charakter przykładu teoretycznego.

Źródło: opracowanie własne.

W tym przypadku obliczony z wykorzystaniem metody wskaźnika podstawowego wymóg kapitałowy na ryzyko operacyjne Banku ABC wyniesie 90 mln zł.

#### *Metoda standardowa*

Metoda standardowa jest rozwinięciem metody podstawowej. W przypadku tej metody wynik brutto banku zostaje rozbity na 8 linii biznesowych określonych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Każda z linii posiada własny zdefiniowany wskaźnik  $\beta$ . Tabela 3 zawiera współczynniki  $\beta$  dla poszczególnych linii biznesowych. Miernikiem wrażliwości na ryzyko operacyjne jest wynik brutto i wskaźnik  $\beta$ .

Tabela 3. Wielkość współczynników  $\beta$  dla poszczególnych linii biznesowych

Lp.	Linia biznesowa	Współczynniki $\beta$ (%)
1	Bankowość korporacyjna ( $\beta_1$ )	18
2	Bankowość inwestycyjna ( $\beta_2$ )	18
3	Bankowość detaliczna ( $\beta_3$ )	12
4	Bankowość komercyjna ( $\beta_4$ )	15
5	Rozliczenia ( $\beta_5$ )	18
6	usługi pośrednictwa ( $\beta_6$ )	15
7	Zarządzanie aktywami ( $\beta_7$ )	12
8	Usługi brokerskie ( $\beta_8$ )	12

Źródło: opracowanie na podstawie: [BIS 2004, s. 140].

Wartość kapitału regulacyjnego metodą standardową jest obliczona według formuły:

$$K_{STA} = \frac{\sum_{lata 1-3} \max[\sum (GI_{1-8} \cdot \beta_{1-8}), 0]}{3}, \quad (2)$$

gdzie:

$K_{STA}$  – kapitał na ryzyko operacyjne wyliczany z wykorzystaniem metody standardowej,

$GI_{1-8}$  – roczne wyniki brutto dla poszczególnych linii biznesowych,

$B_{1-8}$  – wskaźniki  $\beta$  dla poszczególnych linii biznesowych.

Krótko mówiąc, wymóg kapitałowy z tytułu ryzyka operacyjnego dla każdej z ośmiu jednostek biznesowych równy jest iloczynowi wskaźnika  $\beta$  i wielkości ekonomicznej charakteryzującej aktywność biznesową, natomiast wymóg kapitałowy dla całej instytucji stanowi sumę wymogów dla poszczególnych jednostek biznesowych. Przykładowe zestawienie wyników w rozbiciu na poszczególne linie biznesowe w trzech kolejnych latach zostało zaprezentowane w tabeli 4.

Tabela 4. Wyniki Banku XYZ w latach 2008–2010 w rozbiciu na 8 linii biznesowych w mln zł

Rok	Linie biznesowe							
	1	2	3	4	5	6	7	8
2008	100	500	300	250	180	220	300	180
2009	120	480	295	200	220	310	300	120
2010	180	620	405	150	300	170	200	200
$\beta$ (%)	18	18	12	15	18	15	12	12
Suma	400	1600	1000	600	700	700	800	500

Przyjęte dane mają charakter przykładu teoretycznego.

Źródło: opracowanie własne.

Wymóg kapitałowy w odniesieniu do ryzyka operacyjnego w hipotetycznym Banku XYZ na koniec 2010 r. obliczony zgodnie z metodą standardową wyniesie 319 mln zł.

#### *Alternatywna metoda standardowa*

Odmianą metody standardowej jest metoda alternatywna. Może ona jednak być zastosowana jedynie pod warunkiem, że prowadzi do lepszego oszacowania ryzyka operacyjnego w banku. Co więcej, nadzór bankowy musi wyrazić zgodę na wykorzystywanie tej metody w kraju – miejscu będącym w zakresie jego jurysdykcji. Aby bank mógł wystąpić o zgodę na stosowanie alternatywnej metody standardowej, musi spełniać dwa podstawowe warunki:

1) bank jest bardzo aktywny w bankowości detalicznej i korporacyjnej, co oznacza, że 90% jego wyniku odsetkowego i pozaodsetkowego pochodzi z tych linii biznesowych,

2) znaczna część kredytów w bankowości korporacyjnej i detalicznej wiąże się z dużym prawdopodobieństwem niewypłacalności.

W tej metodzie wymogi kapitałowe są obliczane analogicznie jak w przypadku metody standardowej, z tym że dla linii biznesowych podstawę stanowi wielkość kredytów i pożyczek pomnożona przez współczynnik 0,035. Podstawowa różnica w porównaniu z metodą standardową polega na wykorzystywaniu ekspozycji kredytowych jako wskaźnika wrażliwości na ryzyko operacyjne w przypadku linii biznesowych bankowości komercyjnej i bankowości detalicznej. Zmiana ta umożliwia lepsze określenie poziomu ryzyka operacyjnego w przypadku biznesu, dla którego głównym źródłem dochodów są udzielone kredyty.

Mimo że metoda standardowa jest bardziej złożona niż metoda wskaźnika podstawowego, nie uwzględnia się w niej związku pomiędzy poziomem ryzyka operacyjnego ponoszonego w ramach poszczególnych linii biznesowych a wymogami kapitałowymi z tego tytułu. W tym przypadku także przyjęta do wyliczeń podstawa, a więc wynik odsetkowy i pozaodsetkowy netto, może kolidować z celami zarządzania bankiem. Dzieje się tak dlatego, że wynik finansowy powinien być z natury rzeczy maksymalizowany, a w tym przypadku wyższy wynik odsetkowy i pozaodsetkowy oznacza, że wymogi kapitałowe w odniesieniu do ryzyka operacyjnego będą sukcesywnie wyższe. Procedura przyjęta w tej metodzie oraz brak konieczności stosowania baz danych zawierających informacje o stratach w przeszłości sprawiają jednak, że może być ona z powodzeniem stosowana przez mniejsze banki. W przypadku obydwu przedstawionych dotychczas metod nie ma mowy o pomiarze ryzyka, który wymaga oparcia analizy na rzeczywistej ekspozycji na ryzyko operacyjne. Możliwość taką dają metody zaawansowane oparte na narzędziach statystycznych.

#### *Metody zaawansowanego pomiaru*

Metody zaawansowanego pomiaru AMA są przykładem metodologii *bottom up*. Polegają na pomiarze ryzyka na poziomie poszczególnych procesów i agregowaniu jego wyników do poszczególnych linii biznesowych i całej organizacji. W tych metodach obliczenie wielkości kapitału regulacyjnego jest efektem zastosowania wewnętrznych modeli pomiaru ryzyka operacyjnego opartych na kryteriach ilościowych i jakościowych. Kluczowym elementem jest zbudowanie bazy gromadzącej informacje o stratach operacyjnych ponoszonych przez instytucje. Ponadto jeśli uzyskany w ten sposób rozkład strat jest niewystarczający do uzyskania wiarygodnych obliczeń, to uzupełniany jest danymi zewnętrznymi i analizą scenariuszową. Na podstawie tak zbudowanego, wiarygodnego szeregu strat operacyjnych, przy założeniu, że zbiór danych odzwierciedla rzeczywisty

poziom ryzyka instytucji finansowej, budujemy model, który pozwala na określenie wielkości kapitału wymaganego w celu ustalenia ryzyka operacyjnego banku przy określonym poziomie ufności (99,9%). Wśród metod tej kategorii wyróżniamy:

- metodę wewnętrznego pomiaru (IMA),
- metodę rozkładu strat (LDA),
- metodę karty wyników.

Najprostszą wśród metod zaawansowanych jest metoda wewnętrznego pomiaru. W metodzie tej wymóg kapitałowy dotyczący ryzyka operacyjnego kalkulowany jest na podstawie wartości oczekiwanej straty przy założeniu stałej w czasie zależności między stratami oczekiwanymi i nieoczekiwanymi. W IMA stosuje się, podobnie jak w podejściu standardowym, podział na jednostki biznesowe oraz typy ryzyka, z tym że podział ten nie jest wyznaczony przepisami NUK, lecz pozostaje w gestii samej instytucji dokonującej pomiaru. Dla każdej kombinacji jednostki biznesowej oraz typu straty bank szacuje wartość oczekiwaną straty (EL), która stanowi iloczyn oszacowanego na podstawie danych historycznych<sup>11</sup> prawdopodobieństwa pojawienia się straty (PE), wskaźnika ekspozycji na ryzyko (EI)<sup>12</sup>, dla każdej z jednostek i transakcji, w których doszło do strat, pod warunkiem że zaszło zdarzenie generujące stratę (LGE). Wymóg kapitałowy, kalkulowany odrębnie dla każdej jednostki biznesowej, równy jest iloczynowi oczekiwanej straty oraz ustalanego przez nadzór bankowy dla każdej kombinacji jednostki biznesowej i typu ryzyka wskaźnika rozumianego jako maksymalna wartość straty operacyjnej, na którą w pewnym okresie narażony jest bank przy założeniu wysokiego (np. 99,9%) poziomu ufności (OpVaR). Wielkość prawdopodobieństwa PE oraz wysokość straty w ramach  $i$ -tej linii biznesowej LGE są określone na podstawie danych wewnętrznych, którymi powinien dysponować bank. Oczekiwaną stratę, oznaczoną symbolem  $EL(i, j)$ , można obliczyć w następujący sposób [BIS 2001]:

$$EL(i, j) = EI(i, j) \cdot PE(i, j) \cdot LGE(i, j). \quad (3)$$

Wymogi kapitałowe w odniesieniu do  $j$ -tego typu ryzyka w ramach  $i$ -tej linii biznesowej określa się następująco:

$$EL(i, j) \cdot \gamma(i, j). \quad (4)$$

Parametr  $\gamma(i, j)$  opisuje zależność pomiędzy stratami oczekiwanymi (EL) a nieoczekiwanymi (UL). Przyjmując taką interpretację, zakłada się, że na poziom strat nieoczekiwanych wpływa bezpośrednio poziom strat oczekiwanych. W metodzie pomiaru wewnętrznego, w przeciwieństwie do wcześniej zaprezentowanych metod, w procesie kalkulacji wymogu dotyczącego ryzyka operacyjnego stosuje się dane o rzeczywistych stratach, co czyni ją bardziej wiarygodną. Jej słabym

<sup>11</sup> Dane te mogą zostać pozyskane także inną metodą, np. przez symulację Monte Carlo.

<sup>12</sup> Analogicznie jak wskaźnik ekspozycji stosowany w metodzie standardowej.

punktem jest założenie o stałej zależności między stratami oczekiwanymi i nieoczekiwanymi. W celu uwzględnienia specyfiki proponuje się modyfikację zaprezentowanego wzoru o wskaźnik RPI (*risk profile indeks*) – będący zmienną, reprezentującą indywidualny dla banku stosunek między stratami oczekiwanymi i nieoczekiwanymi, tak by wyznaczony wymóg był adekwatny do profilu ryzyka instytucji [Cruz 2002, s. 279].

Kolejną metodą pozwalającą wyznaczyć wymóg kapitałowy na ryzyko operacyjne jest metoda rozkładu strat LDA, na którą składają się cztery etapy:

- szacowanie rozkładu dotkliwości strat,
- szacowanie rozkładu częstości strat,
- kalkulacja łącznego rozkładu strat,
- kalkulacja wymogu kapitałowego jako sumy wartości OpVaR dla wszystkich kombinacji jednostek biznesowych oraz typów ryzyka.

Konieczność odrębnego szacowania rozkładu wartości i częstości wynika z faktu, że straty operacyjne, w przeciwieństwie np. do zmian cen rynkowego czynnika ryzyka, mają rozkład dyskretny. Gromadzone dane o stratach operacyjnych, na podstawie których będzie obliczany wymóg kapitałowy, wymagają podziału na klasy ryzyka. Dobry podział na homogeniczne klasy ryzyka przyczynia się do lepszego dopasowania rozkładów częstości i dotkliwości strat w obrębie poszczególnych klas, a przez to do precyzyjniejszego oszacowania ekspozycji na ryzyko i obliczenia bardziej adekwatnej wielkości wymogu kapitałowego [Bancarewicz 2007, s. 102]. Łączna ekspozycja na ryzyko operacyjne zostaje oszacowana z wykorzystaniem symulacji Monte Carlo umożliwiającej matematyczne złożenie rozkładów częstości i dotkliwości. Rozkład łącznej straty wskazuje, ile bank może stracić w ciągu roku, oraz określa prawdopodobieństwa towarzyszące poszczególnym wartościom. NUK wymaga, by obliczenia zostały dokonane na poziomie ufności 99,9%.

Ostatnia z metod zaawansowanego pomiaru – metoda karty wyników – dopuszcza jeszcze większy zakres narzędzi analitycznych niż LDA. Zgodnie z tą metodą bank wyznacza początkową wartość kapitału na ryzyko operacyjne na poziomie poszczególnych jednostek lub dla całego banku, a następnie, na podstawie tzw. karty wyników, dostosowuje jego poziom do aktualnej ekspozycji na ryzyko [BIS 2001]. Karta wyników jest formularzem, na podstawie którego pracownicy wskazują obecne i przyszłe zagrożenia, mogące generować ryzyko operacyjne. Zasadniczą różnicę pomiędzy metodami LDA i karty wyników stanowi fakt, że w pierwszej metodzie przy szacowaniu wymogu kapitałowego wykorzystuje się dane historyczne, natomiast druga uwzględnia dynamikę procesów zachodzących w instytucji. Metody karty wyników są przykładem metod scoringowych (punktowych). Polegają one ogólnie na alokacji kapitału

do poszczególnych jednostek biznesowych (organizacyjnych) z uwzględnieniem poziomu ryzyka w danej jednostce<sup>13</sup>.

Tabela 5. Porównanie metod pomiaru ryzyka operacyjnego zgodnych z CRD

Kryterium	Metoda		
	wskaźnika podstawowego	standardowa	zaawansowanego pomiaru
Jakościowe	nie	tak	tak
Ilościowe	nie	tak (zakres ograniczony)	tak
Weryfikacyjne	nie	tak	tak
Wymóg kapitałowy dotyczący ryzyka operacyjnego	wysoki	umiarkowany	niski (po pełnym wdrożeniu)

Źródło: opracowanie na podstawie: [ORIAG 2003].

W tabeli 5 zaprezentowano porównanie poszczególnych metod pomiaru ryzyka operacyjnego zgodnych z CRD. Warto podkreślić, że zalecenia Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego oparte na wskaźnikach kapitału operacyjnego są dodatkowym czynnikiem powodującym zintensyfikowanie prac nad efektywnymi metodami ilościowego pomiaru ryzyka operacyjnego.

## 5. Podsumowanie

Zasadność zastosowania opisanych metod szacowania ryzyka operacyjnego uzależniona jest m.in. od skali i zasięgu działalności banku. Metoda prostego wskaźnika wykorzystująca wartość przychodu na poziomie instytucji jako aproksymację ekspozycji na ryzyko operacyjne jest rekomendowana jako najwłaściwsza do zastosowania dla banków o niewielkim zakresie i stopniu zróżnicowania działalności.

Z kolei metoda standardowa, opierająca kalkulację na wartości wskaźnika ekonomicznego, ale rozpatrująca działalność instytucji na poziomie zdefiniowanych linii biznesowych, znajduje zastosowanie w instytucjach finansowych, które np. ze względu na brak wystarczającej liczby danych nie mogą czasowo wdrożyć metod zaawansowanych. Natomiast metody zaawansowane, oparte na rzeczywi-

<sup>13</sup> Metodę kart wyników oparto na pytaniach i wyliczeniach dotyczących ryzyka, koncentrujących się na głównych nośnikach ryzyka operacyjnego w poszczególnych kategoriach ryzyka (por. [Blunden 2003]).

stych danych o stratach, są przeznaczone dla banków świadczących wiele różnorodnych usług finansowych w skali międzynarodowej.

Dodatkowo zgodnie z CRD wybór metody kalkulacji wymogu kapitałowego jest zależny od posiadania przez bank wystarczającej do modelowania statystycznego bazy danych o stratach operacyjnych.

Zastosowanie metod o większym stopniu skomplikowania implikuje zwykle mniejszą wartość wymogu kapitałowego. Implementacja bardziej złożonych technik pomiaru ryzyka operacyjnego uwarunkowana jest wypełnianiem wielu wymagań dotyczących zarówno organizacji systemu zarządzania ryzykiem operacyjnym, jak i jakości stosowanych narzędzi analitycznych. Możliwość korzystania z metody standardowej i metod zaawansowanych wymaga spełniania wspólnych kryteriów, wśród których najważniejsze są następujące<sup>14</sup>:

- w banku musi funkcjonować zintegrowany na poziomie całej instytucji system zarządzania ryzykiem,

- bank musi dysponować odpowiednimi zasobami ludzkimi o stosownych kwalifikacjach i umiejętnościach do kontrolowania ekspozycji na ryzyko operacyjne na poziomie poszczególnych jednostek biznesowych.

W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na zasadę proporcjonalności, która została przytoczona w ramach dokumentów tworzących pakiet CRD IV. Zgodnie z tą koncepcją wszystkie banki powinny przestrzegać przepisów krajowych regulacji nadzorczych, ale zakres wymagań stawianych bankom powinien być różny. Wszystkie banki powinny opracować model wewnętrznej oceny adekwatności kapitałowej, ale małe banki mogą wprowadzać mniej skomplikowane metody zarządzania ryzykiem bankowym i oceny kapitału wewnętrznego w sposób proporcjonalny do charakteru, skali i stopnia złożoności tych instytucji oraz ich działalności<sup>15</sup>.

## Literatura

Bancarewicz G. [2007], *Wybrane zagadnienia dotyczące strat i modelowania ryzyka operacyjnego w ramach zaawansowanej metody pomiaru (AMA)*, „Bank i Kredyt”, nr 8–9.

Basel Committee on Banking Supervision BIS [2001], *Operational Risk, Supporting Document to the New Basel Capital Accord*, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision BIS [2004], *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, Basel.

---

<sup>14</sup> Szczegółowe wymagania w tym zakresie zostały zapisane w Załączniku nr 14 do uchwały nr 1/2007 KNB z dnia 13 marca 2007 r. ([http://www.nbp.pl/akty\\_prawne/dzienniki\\_urzedowe/2007/2\\_2007\\_14.pdf](http://www.nbp.pl/akty_prawne/dzienniki_urzedowe/2007/2_2007_14.pdf)).

<sup>15</sup> Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013, Wstęp, s. 128.

- Blunden T. [2003], *Scorecard Approaches* [w:] *Operational Risk, Regulation, Analysis and Management*, red. C. Alexander., Pearson Education, London.
- Bourque W. [2003], *Buy Side Operational Risk*, Conference Society of Actuaries Conference Investment Risk, The Operational Side, Montreal.
- Cruz M. [2002], *Modeling, Measuring and Hedging Operational Risk*, John Wiley and Sons, Chichester.
- Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0001:0001:PL:PDF.
- Dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0201:0255:pl:PDF.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:PL:PDF>.
- Ganegoda A. [2008], *Methods of Measure Operational Risk in the Superannuation Industry*, <http://wwwdocs.fce.unsw.edu.au/fce/Research/ResearchMicrosites/CPS/2008/papers/Ganegoda.pdf> (5.05.2013).
- Harmantzis F. [2004], *Operational Risk Management in Financial Services and the New Basel Accord*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=579321](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=579321) (27.02.2013).
- Jobst A. [2007], *Constraints of Consistent Operational Risk Measurement and Regulation: Data Collection and Loss Reporting*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=956214](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=956214) (27.02.2013).
- Jorion P. [2007], *Financial Risk Manager Handbook*, John Wiley and Sons, New Jersey.
- ORIAG [2003], *Implementation of the Capital Accord for Operational Risk*, Working Paper, January, [www.fsa.gov.uk/international/ORIAG-wp-jan03.pdf](http://www.fsa.gov.uk/international/ORIAG-wp-jan03.pdf).
- Rob J. [1999], *Role Playing*, „Operational Risk”, supplement to „Risk Magazine”, July.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:PL:PDF>.
- Strupczewski G. [2008], *Pojęcie i struktura procesu zarządzania ryzykiem ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego* [w:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, red. W. Ronka-Chmielowiec, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1197, Wrocław.
- Thlon M. [2012], *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym przedsiębiorstwa. Metoda szacowania ryzyka Delta- EVT*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

## **Calculating Capital Requirements for Operational Risk in Compliance with the Capital Requirements Directive IV (CRD IV)**

Operational risk is defined as the possibility of losses resulting from the failure, deficiency or inadequacy of internal processes, people and systems, or from external events. Operational risk measurement methods differ from techniques applied to other types of risk. The importance of operational risk has increased substantially in recent years due to huge losses suffered by renowned financial institutions. These led to the publication of the European Union Capital Requirements Directive (CRD), introduced by the so-called Basel II-based definition of banks' capital requirements.

The main objective of the paper is to analyse the operational risk measurement methods proposed in the New Basel Capital Accord: the Basic Indicator Approach, the Standardised Approach, and Advanced Measurement Approaches (AMA). The author analysed, in successive stages of the paper, the definition and characteristics of operational risk and methods of calculating capital requirements.

**Keywords:** operational risk, risk measurement methods, New Capital Accord, Basel II, CRD.

## **Lista recenzentów Zeszytów Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie opublikowanych w 2013 roku**

Jacek Batóg  
Jan L. Bednarczyk  
Henryk Bieniok  
Andrzej Buszko  
Bożena Borycka  
Szymon Cyfert  
Janina Czapska  
Bolesław Domański  
Ewa Drabik  
Marek Drwięga  
Dorota Dąbek  
Joanna Ejdys  
Teresa Famulska  
Beata Zofia Filipiak  
Piotr Fiszeder  
Stanisław Flejterski  
Eugeniusz Gatnar  
Józef Garczarczyk  
Krzysztof Gawroński  
Robert Geisler  
Zygmunt Górka  
Wacław Jarmołowicz  
Teresa Kamińska  
Jacek Klich  
Danuta Kołożyn-Krajewska  
Witold Kazimierz Krajewski  
Anna Kostur  
Marianna Księżyk  
Mirośław Krzyśko

Hieronim Kubera  
Elżbieta Kucka  
Joanna Lach  
Ján Lisý  
Elżbieta Lorek  
Grzegorz Maciejewski  
Alicja Maleszka  
Teresa Mróz  
Wiesław Musiał  
Joanicjusz Nazarko  
Janina Pach  
Krystyna Rajzer  
Wojciech Rybicki  
Małgorzata Rószkiewicz  
Grażyna Skąpska  
Elżbieta Sobczak  
Łukasz Tomasz Sroka  
Danuta Stawasz  
Janusz Sztumski  
Ryszard Szewczyk  
Maria Śmiechowska  
Andrzej Świątkowski  
Anna Walaszek-Pyziół  
Tadeusz Wawak  
Dorota Witkowska  
Tadeusz Włudyka  
Michał Woźniak  
Feliks Wysocki  
Urszula Zagóra-Jonszta  
Jan Zawadzki  
Zofia Żakowska  
Janusz Żmija  
Jerzy Żuchowski