Zeszyty Naukowe
Zbliżenia Cywilizacyjne

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

Zeszyty Naukowe
Zbliżenia Cywilizacyjne

Tom XV (4)/2019

Włocławek 2019

Rada naukowa

prof. dr hab. Antonina Magdalena Śniadecka-Kotarska (Uniwersytet Łódzki); prof. dr hab. Radosław Zenderski (UKSW w Warszawie); prof. dr hab. Tadeusz Srogosz (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie); prof. dr hab. Waldemar Paruch (UMCS w Lublinie); prof. dr hab. Marek Jakubowski (UMK w Toruniu); dr hab. Dariusz Góra-Szopiński (UKSW w Warszawie); dr Małgorzata Legiędź-Gałuszka (PUZ we Włocławku); dr Magdalena Rekść (Uniwersytet Łódzki); dr Lucyna Chmielewska (Uniwersytet Łódzki); mgr Pilar Palmira Gil Cánovas (Uniwersytet Łódzki); dr M. Carmen Fonseca-Mora (University of Huelva, Spain); Andrei Glinskii, candidate of philosophical sciences (Moscow Region State University); prof. Antonio J. Sosa Alonso (University of La Laguna, Spain)

Kolegium redakcyjne

dr Monika Kamper-Kubańska – redaktor naczelny
dr Karolina Kaszlińska – z-ca redaktora naczelnego
dr Paweł Sobierajski – sekretarz redakcji
mgr Jacek Wojciechowski – sekretarz redakcji
dr Fabian Nalikowski – redaktor tematyczny
dr Ireneusz Koepke – redaktor tematyczny
dr E. Oberlan, dr D. Kawa – redaktorzy językowi (j. polski)
mgr Piotr Gołembiewski – redaktor językowy (j. angielski)
mgr Magdalena Machcińska-Szczepaniak – redaktor językowy (j. angielski)

Lista recenzentów publikowana jest na stronie czasopisma:

Skład i łamanie tekstu

Paweł Sobierajski

Projekt okładki

Kamil Zgodziński

Czasopismo jest wydawane na zasadach licencji niewyłącznej Creative Commons

ISSN 1896-4087
Wersją pierwotną czasopisma jest wersja elektroniczna
© Copyright by Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku
Włocławek 2019

Redakcja czasopisma:

Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne
Instytut Humanistyczny
Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku
ul. Mechaników 3, 87-800 Włocławek
http://wyd.edu.pl/index.php/czasopisma-naukowe/zblizenia-cywilizacyjne

Wersja papierowa jest dostępna w druku na żądanie

Spis treści

Od redakcji 6

ANNA PASEK
Centrum handlowe w strukturze miasta – „miasto w mieście" czy „wyspa handlowa"? Analiza na przykładzie funkcji centrów handlowych 10

MARIKA MUSMANOW
Charakter prawny i rola wieloletniej prognozy finansowej w kontekście rosnącego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego 32

MARTYNA LIZAK
Odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 56

KAROL BARANOWSKI
Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – wybrane zagadnienia 78

KONRAD MICHALSKI
Zastosowanie modelu SIPOC i macierzy RACI w analizie biznesowej operatora logistycznego 102

Podziękowania dla Recenzentów 120

Zeszyty Naukowe
Zbliżenia Cywilizacyjne XV (4)/2019

ISSN: 1896-4087
DOI: http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2019.023

Od redakcji

Cywilizacja zaczyna się, gdy człowiek w dążeniu
do swoich celów może wykorzystać więcej wiedzy, niż sam zdobył,
i gdy przekracza granice swojej ignorancji
korzystając z wiedzy, której sam nie posiada
[Friedrich A. von Hayek]

Friedrich A. von Hayek definiując pojęcie cywilizacji zwrócił uwagę na konieczność wymiany myśli – konieczność wykształcenia w ludziach kompetencji korzystania z wiedzy Innych, ze świadomością własnej niewiedzy. Zadawanie pytań i szukanie odpowiedzi winno stać się początkiem każdego dialogu.

Zgodnie z profilem czasopisma bieżący numer Zbliżeń Cywilizacyjnych poświęcony został szerokiemu spektrum zagadnień albowiem odnajdziemy tu opracowania z obszaru finansów publicznych, zarządzania, a dokładniej analizy biznesowej z wykorzystaniem modelu SIPOC i macierzy RACI a także artykuły poświęcone Funduszowi Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym i analizie funkcji centrów handlowych jako zjawisk w przestrzeni miast.

Numer, który oddajemy do rąk Czytelnika, rozpoczyna artykuł Anny Pasek, zatytułowany „Centrum Handlowe w strukturze miasta – »miasto w mieście« czy »wyspa handlowa«. Analiza na przykładzie funkcji centrów handlowych". Autorka, odwołując się do analizy literatury oraz przygotowanej analizy SWOT, ukazuje centra handlowe jako ważne elementy rozwoju gospodarczego, ale przede wszystkim ukazuje centra handlowe jako elementy struktury miejskiej. Już w samym tytule autorka stawia pytanie o to, czy centrum handlowe to „miasto w mieście", czy „samotna wyspa handlowa". Dokonane analizy wskazują, że obiekty handlowe, stanowią nie tylko istotną część przestrzeni miasta zarówno

pod kątem architektonicznym ale też handlowym i rozrywkowym. To już nie tylko miejsce pracy – zmiany i nowe oczekiwania konsumentów sprawiają, że centra handlowe nie tylko zmieniły oblicze handlu, ale stały się także przestrzenią multifunkcyjną, która winna zaspokajać potrzeby konsumentów na wielu płaszczyznach. Próba odpowiedzi na postawione pytanie, skłania autorkę do stwierdzenia, że nie jest to odpowiedź łatwa i jednoznaczna albowiem zmieniające się funkcje centrów handlowych, podyktowane są wciąż rosnącymi potrzebami konsumenta jako tego, który finalnie determinuje tę przestrzeń, zgłaszając swoje oczekiwania. Zatem śledzenie trendów ale i potrzeb konsumenta kształtuje tę przestrzeń i jej funkcje.

W swoim artykule, zatytułowanym „Charakter prawny i rola wieloletniej prognozy finansowej w kontekście rosnącego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego", Marika Musmanow zwraca uwagę, że wieloletnia prognoza finansowa miała stanowić nowoczesny instrument w zarządzaniu finansami samorządowymi, będąc jednocześnie dokumentem oraz aktem prawnym, który umożliwia wydłużenie okresu planowania ale także zapewnia stabilizację finansową samorządu terytorialnego. Ukazanie tego narzędzia i jego skuteczności, w obliczu rosnącego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, stanowi cel niniejszego artkułu chociaż obok wskazania roli wieloletniej prognozy finansowej w artykule przedstawiono również kwestie związane z uchwalaniem prognozy finansowej, jednocześnie podkreślając rolę regionalnych izb obrachunkowych oraz ich wpływ na procedurę uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

„Odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych" to tytuł kolejnego artykułu zamieszczonego w niniejszym numerze. Martyna Lizak ukazuje w nim rolę kierownika jednostki sektora finansowego jako osoby odpowiedzialnej za całość gospodarki finansowej podległej mu jednostki. Analizy zadań dokonuje odwołując się do stosownych przepisów prawa, które stanowią, w tym obszarze, opis zakresu obowiązków i wynikającej z nich odpowiedzialności kierownika, który

jako podmiot odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki, zobligowany jest do przestrzegania przepisów prawa oraz dbania o prawidłowe funkcjonowanie podległej mu jednostki, poprzez prawidłowo prowadzoną kontrolę zarządczą.

Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, jego konstrukcja prawna oraz jego rola w systemie finansowym państwa, stał się tematem kolejnego artykułu opublikowanego na łamach czasopisma. Karol Baranowski, w swoim artykule zatytułowanym „Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – wybrane zagadnienia", nie tylko dokonuje opisu konstrukcji prawnej, ale poddaje analizie zadania funduszu, które na przestrzeni lat ewaluowały. Opracowanie zawiera katalog przychodów funduszu, jego kosztów oraz środków przeznaczanych na realizację zadań funduszu w oznaczonych latach na podstawie uchwał budżetowych. Autor dokonuje krytycznej oceny funduszu, co wyraźnie akcentuje w swojej ostatecznej konkluzji, w której podważa rolę funkcjonowania funduszu, jak i możliwości realizowania powierzonych zadań.

Numer kończy artykuł autorstwa Konrada Michalskiego, zatytułowany „Zastosowanie modelu SIPOC i macierzy RACI w analizie biznesowej operatora logistycznego". Celem artykułu jest ukazanie analizy biznesowej z wykorzystaniem modelu SIPOC i macierzy RACI. Autor artykułu dokonuje opisu modelu oraz wskazuje możliwości jego wykorzystania u operatora logistycznego planującego wdrożenie kompleksowego wsparcia IT dla sektora logistyki.

Gorąco zapraszamy zarówno do lektury tego numeru „Zbliżeń Cywilizacyjnych", jak i do publikowania na łamach kolejnych numerów naszego kwartalnika!

Redakcja

Zeszyty Naukowe
Zbliżenia Cywilizacyjne XV (4)/2019

ISSN: 1896-4087
DOI: http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2019.024

ANNA PASEK
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Centrum handlowe w strukturze miasta – „miasto w mieście" czy „wyspa handlowa"? Analiza na przykładzie funkcji centrów handlowych

Shopping mall in the city structure – „town under one roof" or „shopping island"? An analysis based on functions of the shopping center

Streszczenie:
Centrum handlowe jest obecnie ważnym elementem rozwoju gospodarczego. Wyznacza nowoczesne rozwiązania, kreuje trendy architektoniczne, zmienia styl życia. Staje się elementem struktury miejskiej.
Celem artykułu jest próba pokazania centrum handlowego w strukturze miejskiej i ewolucji jego funkcji, które przyczyniają się do rozwoju handlu. Zastosowane metody badawcze to przegląd aktualnej literatury przedmiotu oraz analiza własna przy użyciu analizy SWOT.
Słowa kluczowe: centrum handlowe, „miasto w mieście", „wyspa handlowa", handel

Abstract:
The shopping center is now an important element of economic development. It sets modern solutions, creates architectural trends, changes the lifestyle. It becomes an element of the urban structure.
The article presents an attempt to show the shopping center in the urban structure and the evolution of its functions that contribute to the development of trade. The research methods used are a review of current literature on the subject and own analysis using SWOT analysis.
Keywords: shopping center, „town under one roof", „shopping island", trade

Wprowadzenie

Pierwsze centrum handlowe na świecie pojawiło się w 1965 roku. Wtedy to zostało otworzone pierwsze nowoczesne centrum handlowe Southdale Center w Edinie (Stany Zjednoczone). I od tamtej pory stanowi ono wzór i odniesie dla współczesnych obiektów handlowych[1]. Ich rosnąca liczba oraz rozmiary sprawiają, że są one elementem krajobrazu miejskiego[2]. W zależności od swojego położenia i profilu handlowego (np. centra budowlane) mogą stymulować handel w danej dzielnicy.

Konkurencja na rynku centrów handlowych sprawia, że inwestorzy nowych obiektów chcą się czymś wyróżnić. Szukają dodatkowych funkcji, nieprzeciętnych cech oraz komfortu i wygody (m.in. pod względem dojazdu i sposobu robienia zakupów). Zmiany można zaobserwować również w zagospodarowaniu przestrzennym miast. Wynikają one z rozwoju nowoczesnych formatów handlu w mieście. Co za tym idzie, można je rozpatrywać na wielu płaszczyznach. Na przykład pod kątem kształtu i formy przestrzennej budynków centrów handlowych.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy centrum handlowe to „miasto w mieście" czy „samotna wyspa handlowa". Postawiono hipotezę, że centrum handlowe zmienia swoją funkcję i znaczenie w strukturze miasta. Do weryfikacji postawionej hipotezy wykorzystano przegląd literatury przedmiotu oraz wybrane badania. Autorka ma świadomość, że temat nie został w pełni wyczerpany. Jed-

[1] G. Ritzer, *Magiczny świat konsumpcji*, Warszawa 2001, s. 30.

[2] Największe centrum handlowe w Polsce to Aleja Bielany w Bielanach Wrocławskich, powierzchnia GLA (*gross leasable area*, powierzchnia najmu brutto), to 145 000 m^2. Za: M. Gołębiewska, *Aleja Bielany. Budowa największego centrum handlowego w Polsce na finiszu,* http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,18934888, najwieksze-centrum-handlowe-w-polsce-na-finiszu-foto-wideo.html?disableRedirects= true [dostęp: 23-01-2019]; Największe centrum handlowe na świecie pod względem najmu GLA jest New South China Mall (659 611 m^2) Niestety nie jest ono w pełni zagospodarowana. Zalicza się je do tzw. martwych centrów handlowych, [za:] M. Benjamin, *China's mall glut reflects an unbalanced economy*, https://www.nytimes.com/2007/04/17/business/worldbusiness/17iht-mall.4.5321060.html?r=0 [dostęp: 23-01-2019].

nak wątki, które pojawiają się w artykule, stanowią inspirację do dalszych prac.

1. Centrum handlowe – pojęcia i definicje

Centrum handlowe (ang. *shopping mall, shopping precinct, shopping center*) według definicji OECD z 1993 r. to kompleks sklepów detalicznych i różnych przedsiębiorstw usługowych, który zazwyczaj jest projektowany, planowany, budowany i zarządzany jako jedna jednostka. W większości przypadków takie kompleksy mają własny parking. Cały kompleks, w tym rodzaj handlu i wielkość placówek, został zaprojektowany tak, aby zaspokoić potrzeby populacji w danym promieniu lub określonej bazy klientów[3].

Z kolei według międzynarodowej definicji z 2013 r. prezentowanej przez *International Council of Shopping Center* centrum handlowe to *nieruchomość handlowa, która została zaplanowana, zbudowana oraz jest zarządzana jako jeden podmiot handlowy, składający się ze sklepów oraz części wspólnych, o minimalnej powierzchni najmu 5000 m kwadratowych oraz składający się z minimum 10 sklepów*[4]*.* Podobną definicję prezentuje Polska Rada Centrów Handlowych (PRCH)[5]. Natomiast na podstawie *Ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych* z 2007 r. (nie weszła w życie) centrum handlowe to obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m^2, w którym prowadzona jest jakakolwiek działalność handlowa[6].

[3] Por: Eurostat, *Sprzedaż detaliczna na jednolitym rynku europejskim*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 1993.

Mall, *Glossary of statistical terms*, https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6255 [dostęp: 15-11-2019].

[4] R. Knap, *Rynek Centrów handlowych w Polsce,* Polska Rada Centrów Handlowych, Poznań 2013, s. 6, http://ue.poznan.pl/www/data/upload/image/zo/Knap2.pdf [dostęp 28-12-2018].

[5] *Polska Rada Centrów Handlowych*, http://prch.org.pl/pl [dostęp 15-01-2019].

[6] Dz.U. 2007 nr 127 poz. 880 [w:] http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20071270880 [dostęp 28-12-2017].

Centra handlowe są obiektem badań m.in. ekonomistów, socjologów lub kulturoznawców[7]. Wynika z nich, że centra służą nie tylko robieniu zakupów, ale również stanowią element życia człowieka[8]. Przyczyniają się do kreacji nowych wzorów konsumpcji, a równocześnie powodują standaryzację przestrzeni miejskiej i grożą utratą specyficznego klimatu poszczególnych miast[9]. Co za tym idzie, ulega też zmianie znaczenie centrum handlowego w strukturze miasta.

2. Centrum handlowe w strukturze miasta

Centrum handlowe w strukturze miasta na przestrzeni lat ulegało ewolucji. Nie tylko liczba obiektów handlowych, ale również same centra handlowe zmieniły swój charakter. Stały się przykładem nowoczesnej koncepcji funkcjonalnej i przestrzennej miasta.

Handel jest związany z zaspokajaniem potrzeb oraz stanowi ważną gałąź gospodarki. Na przestrzeni lat można zaobserwować zmianę miejsca i roli klienta, zaś rozwój technologii umożliwia rozwój handlu. Istota istnienia i funkcjonowania przedsiębiorstwa handlowego to jego wielkość, rozmiary sprzedaży, powierzchnia użytkowa lub wielkość zatrudnienia. Kolejnym czynnikiem jest lokalizacja przedsiębiorstwa i poszczególnych jednostek handlowych. Wybór ten ma wpływ na sytuację finansową przedsiębiorstwa handlowego[10].

[7] S. Czerwiński, *Centra handlowe – główne problemy badawcze*, „Studia Miejskie" 2012, t. 8, s. 172.

[8] Szerzej: Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006; M Augé, *Nie-miejsca: wprowadzenie do antropologii hipernowoczesności*, PWN, Warszawa 2010; G. Ritzer, *Magiczny świat konsumpcji*, op. cit.; J. Naisbitt, *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Wydawnictwo Zysk i Spółka, Poznań 1997.

[9] Szerzej: J. Radziszewska, *Tożsamość miasta w kontekście przemian politycznych, ekonomicznych i społecznych we współczesnej Polsce. Przypadek Kielc*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace" 2013, nr 3(15), s. 128–129.

[10] T. Kaczmarek, *Rozwój, struktura przestrzenna i funkcje centrów handlowych w Polsce*, [w:] E. Klima, (red.), *Ludność, Mieszkalnictwo, Usługi – w 70. rocznicę urodzin Profesora Jerzego Dzieciuchowicza*, Wydawnictwo Uniwersytet Łódzki, Łódź 2014, s. 265.

2.1. Generacje centrów handlowych

W literaturze przedmiotu na określenie tych zmian powstało wyrażenie „generacje centrów handlowych". Współcześnie można wyróżnić pięć generacji[11]:

1. Pierwsza generacja: dominuje hipermarket (70% powierzchni) o zasięgu dzielnicowym, przykładem są warszawskie Tesco Połczyńska i Auchan Piaseczno.
2. Druga generacja to hipermarket z atrakcyjniejszym pasażem: 2-3 duże markety specjalistyczne, galeria małych sklepów (do 100) o zasięgu ogólnomiejskim, np. Carrefour Bemowo albo Milton Keynes (Wielka Brytania).
3. Trzecia generacja: hipermarket zajmuje 30% powierzchni, liczne markety specjalistyczne, galerie i wielopoziomowe sklepy (do 500) o zasięgu regionalnym, krajowym. Ilustracją tego typu centrum handlowego jest Galeria Kazimierz w Krakowie, Galeria Dominikańska we Wrocławiu albo Metrocentre w Gateshead (Wielka Brytania).
4. Czwarta generacja to hipermarket (25% powierzchni), hipermarkety specjalistyczne, domy towarowe, aleje zakupowe, targowiska, rynki, repliki ulic i placów handlowych oraz dobrze rozwinięta część rozrywkowa (kina, kręgielnie, siłownie, usługi, m.in. centra medyczne) o zasięgu krajowym, międzynarodowym. Przykładem Galeria Katowicka, Centrum Handlowe Wileńska czy Saale Park w Niemczech (Günthersdorf) albo Trafford Center w Wielkiej Brytanii (Manchester).
5. Piąta generacja to więcej niż centrum handlowe, to miejsce z apartamentami, biurami, sklepami spożywczymi (w tym targowiska), rozbudowana funkcja usługowa (szewc czy aquapark) oraz wszelkie formaty handlowe (lokalni przedsiębiorcy, sieci handlowe).

[11] Por: M. Twardzik, *Typologia i znaczenie centrów handlowych dla miast województwa śląskiego*, „Studia Miejskie" 2014, tom 16, s. 129-145; Raport *Społeczno-ekonomiczne znaczenie rozwoju nowoczesnych nieruchomości handlowych w Polsce, Polska Rada Centrów Handlowych*, EYGM Limited, Warszawa 2018, ss. 8–9.

Często są to zrewitalizowane kwartały ulic czy zagospodarowane puste poprzemysłowe działki i obiekty do tej pory pozostawione funkcji publicznej. Przykładem Elektrownia Powiśle lub Centrum Schloss-Arkaden w Niemczech albo Mall of America w Bloomington (Stany Zjednoczone), Mall of Emirates czy Dubai Festival City Mall (Foto 1) w Dubaju (Zjednoczone Emiraty Arabskie), Westfield Stratford City w Londynie (w Wielkiej Brytanii).

Z tego wynika, że kolejne generacje centrów handlowych przesuwają się w kierunku centrum miasta. Stają się różnorodne pod względem formy i funkcji. Dążą do zaspokojenia licznych potrzeb życiowych (mieszkanie, praca, czas wolny). Co za tym, idzie centra handlowe starają się spełniać różne funkcje: poza funkcją handlowo-usługową posiadają również ofertę rozrywkową, kulturalną, sportową czy usług profesjonalnych, usług hotelowych, biurowych i mieszkaniowych[12]. Stąd w literaturze można też spotkać się z takimi określeniami centrum handlowych, jak „park handlowy" (wyspecjalizowane obiekty handlowe), „centrum wyprzedażowe" (miejsce sprzedaży nadwyżek zapasów po obniżonych cenach)[13]. Również popularne staje się określenie „miasto w mieście" albo „wyspa handlowa".

2.2. Centrum handlowe jako „miasto w mieście"

„Miasto w mieście" to określenie centrum handlowego produktu nowej, piątej generacji. W literaturze można również spotkać się ze zwrotem „miasto pod dachem" (*town under one roof)*, „miasto wewnątrz miasta" (*city within the city)*[14].

[12] M. Twardzik, *Centrum handlowe w procesie kształtowania miasta (przykład Katowic),* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2017, nr 334, s. 98.

[13] A. Kochaniec, *Rola centrów handlowych w kreowaniu wizerunku miast*, [w:] A. Grzegorczyk, A. Kochaniec (red.) *Kreowanie wizerunku miast*, Wyższa Szkoła Promocji Zdrowia, Warszawa 2011, s. 238.

[14] Por: R. H. Kargon, A. P. Molella, *Invented Eden. Techno-Cities of the twentieth century*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2008, s. 82; M. Twardzik, K. Heffner, *Miasto w mieście – V generacja galerii handlowych w przestrzeni polskich miast*, „Marketing i Rynek" 2015, nr 8, ss. 187–195.

Centrum handlowe jako „miasto w mieście" podobnie jak współczesne miasta stanowi koncepcję licznych powiązań (gospodarka, środowisko, człowiek, jakość życia, zarządzanie), które ułatwiają w nim funkcjonowanie[15]. Pociąga to za sobą kolejny podział – związany z wpływami do budżetu miasta[16]. Tematyka jednak jest bardzo szeroka i wymaga odrębnej pracy. Posłużę się zatem przykładami związanymi z handlem i turystyką, aby pokazać trend wycieczkowy centrum handlowego (mowa tutaj o odwiedzaniu miejsc handlowych niczym muzeum lub innych, odległych miast) i tym samym potwierdzić założenie, że centrum handlowe to miasto w mieście.

Wpływy pieniężne z działalności centrów handlowych pochodzą m.in. z turystyki zakupowej. Centra handlowe stają się celem podróży zarówno osób miejscowych, jak i zagranicy[17]. Potwierdzeniem tego założenia może być Dubai Festival City Mall (Zjednoczone Emiraty Arabskie) czy The Lifestyle Center La Gran Viamall (Republika Salwatoru).

Dubai Festival City Mall znajduje się na listach przewodników w dziale „*must see*" (warto zobaczyć). Jest to centrum handlowe o powierzchni 5,2 mln sq ft (stóp kwadrwatowych)[18]. Oferuje 350 sklepów (m.in. Ikea, H&M czy Top Shop). Oprócz tego zawiera kompleks kinowy oraz kawiarnie i restauracje. Ponadto turyści uwielbiają pokazy laserowe po zachodzie słońca. Odbywają się tam liczne festiwale, np. Dubai Shopping Festival w styczniu każdego roku[19].

Innym przykładem jest otwarty w 2004 r. The Lifestyle Center La Gran Viamall zlokalizowany w Antiguo Cuscatlán (San Salvator). Łączy

[15] Szerzej: A. Murray, M. Minevich, A. Abdoullaev, *The future of the future. Being smart about smart cities*, „Searcher" 2011, t. 19, z. 8, Special Section, s. 20.

[16] A. Stec, K. Sarzyński, *Centra handlowe a gospodarka miasta na przykładzie Krakowa*, „Optimum. Studia ekonomiczne"2017, nr 6 (90), s. 216.

[17] A. Niemczyk, *Turystyka zakupowa – istota uwarunkowania jej rozwoju*, „Handel wewnętrzny" 2015, nr 3(356), s. 175.

[18] *Dubai Festival City*, [w:] https://www.guide2dubai.com/living/shopping/dubai-festival-city [dostęp: 20-01-2019].

[19] *Trip advisorTraveller Rating*, https://www.visitdubai.com/en/pois/dubai-festival-city-mall [dostęp: 20-01-2019].

w sobie strefę pieszych i liczne sklepy, np. Zara, Pull and Bear czy Chili's. Od 2006 ma w ofercie również centrum biznesowe, hotel oraz inne atrakcje, m. in. mini golf[20].

Warto dodać, że centra handlowe są również kolebką różnych ludzkich interakcji. Analizę taką prowadzą m.in. socjologowie N. Backes czy G. Makowiecki[21]. Jest to zagadnienie istotne z punktu widzenia oddziaływania centrów handlowych na miasto i mieszkańców.

W Polsce przykładem symbiozy miasta w mieście mogą być plany budowlane Krakowska Serenda. Inwestor planuje rozbudowę z 42 tys. mkw. (również Centrum Handlowe Krokus 31 tys. mkw.) do 100 tys. mkw. Powierzchnia ma służyć jako przestrzeń publiczna[22].

Z tego wynika, że oddziaływanie obiektu handlowego jest uzależnione od jego formy architektoniczno-urbanistycznej oraz promocji marki sklepu. Istnieją również negatywne skutki takiego założenia, np. bryła budynku jest nieestetyczna. Dla przykładu warto podać Galerię Krakowską, która w 2007 r. otrzymała nagrodę Archi-Szopy, czyli nagrody dla najgorszego obiektu architektonicznego Krakowa.

2.3. Centrum handlowe jako „wyspa handlowa"

Centrum handlowe jako „wyspa handlowa" również wiąże się z miejscem handlu, jednak odizolowanym niczym wyspa od innych powierzchni np. wodą. Co za tym idzie stanowi samodzielną jednostkę biznesową.

Do zilustrowania problemu również posłuży przykład handlu i turystyki. Ilustracje te będą bardzo wyraziste, wręcz przejaskrawione,

[20] Szerzej: C. M. Rivas, *Salvadoran Imaginaries. Mediated Identities and Cultures of Consumption,* Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, London 2014, ss. 139–140.

[21] Por: N. Backes, *Reading the shopping mallcity*, „The Journal of Popular Culture" 1997, no 31 (3), s. 1–17, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0022-3840.1997.31031.x [dostęp: 20-01-2018]; G. Makowiecki, *Świątynia konsumpcji. Geneza i społeczne znaczenie centrum handlowego*, Warszawa 2003.

[22] M. Mrowiec, *Kraków. Centrum przy Bora-Komorowskiego będzie jeszcze większe. Już za trzy lata*, https://dziennikpolski24.pl/krakow-centrum-przy-borakomorowskiego-bedzie-jeszcze-wieksze-juz-za-trzy-lata/ar/13621198 [dostęp: 21-01-2019].

aby pokazać jedynie założenie tej koncepcji (odseparowanie miasta od centrum handlowego).

Przykładem wyspy handlowej może być centrum handlowe Arkadia Commercial Centre na Wyspie Gozo (Malta) otworzone w 1998 r. Jest to główne centrum handlowe wyspy. Zapewnia kupującym wiodące marki (m.in. Timberland czy McDonalds) oraz lokalne specjały, np. ser Gozitan. Jest atrakcją dla turystów[23].

Innym przykładem może być handel kosmiczny i turystyka XXI wieku. Mowa tutaj o inwestycji Space Island Group (SIG). Grupa ta planuje zaprojektować, zbudować oraz obsługiwać komercyjne systemy transportu kosmicznego i miejsca przeznaczone do handlu, badań, kosmicznej energii słonecznej, napraw satelitarnych, produkcji i turystyki. Projekt ten powstaje we współpracy z NASA. Celem jest stworzenie ogromnej stacji kosmicznej na niskiej orbicie okołoziemskiej z nawet 20 000 pasażerów, tak aby co dekadę można było podwoić populację. Jej działalność miała się rozpocząć w 2020 r., ale data otwarcia nie zostanie dotrzymana. Być może uda się to w przyszłości[24].

Sukces lub porażka tej koncepcji zależy od szeroko rozumianych trendów konsumenckich. Od nich zależy, czy zmiany te zostaną przyjęte i wdrożone w obecną architekturę czy odrzucone i pozostawione „na wyspie".

3. Centrum handlowe – integracja z miastem czy „wyspa handlowa"

3.1. Centrum handlowe – analiza zmian

Rynek centrów handlowych ciągle dojrzewa. Do przedstawienia skali zjawiska posłużą dane statystyczne. W Polsce w 2016 r. według

[23] Szerzej: *Malta.com. Discover the Pearl of the Mediterranean Sea.* http://www.malta.com/en/attraction/shopping/arkadia-commercial-centre-gozo [dostęp: 20-11-20 19].

[24] Por: A. M. Thorpe, *The commercial space station*, AuthorHouse, Bloomington 2007, s. 1–2; Space Island Group, *Working for a future today*, https://www.spaceislandgroup.com/home.html [dostęp: 19-04-2019].

raportu Polskiej Rady Centrum Handlowych (PRCH) *Retail Research Forum* zarejestrowano 481 centrów handlowych o łącznej powierzchni ponad 11 mln m kw. Najwięcej z nich powstaje w dużych aglomeracjach oraz w małych miastach. W 2015 r. efektywność sprzedaży przypadająca na 1 m2 wyniosła 9879 zł netto, co oznacza, że była o 2,1% większa niż w 2014 r. Według szacunków firmy Colliers International pod koniec pierwszego kwartału 2016 r. w budowie było 600 tys. m^2 z planowaną datą otwarcia do końca 2017 r. Widać, że rynek handlowy rozwija się dynamicznie, ale pojawia się zagrożenie stagnacją, starzeniem się budynków albo niedokończeniem budowy. Przykładem – martwe centra handlowe (ang. *deadmalls*) w Chinach (New South China Mall) czy Stanach Zjednoczonych (Harvey – Dixie Squere Mall). W Polsce przykładem niedokończonych budowli są Solaris Center w Toruniu czy Siódemka w Elblągu[25].

Dzięki centrom handlowym dostęp do dóbr codziennej konsumpcji uzyskały całe grupy ludności, zaś domy towarowe oferowały szeroką gamę produktów[26]. Najlepiej potwierdzają ten argument następujące słowa: *ośrodek lub centrum handlowe (shopping center) jest to świadoma (planowa) forma koncentracji przestrzennej zakładów handlu detalicznego. Ośrodki te są bądź to wkomponowane w układ urbanistyczny (nowe dzielnice i miasta), bądź też znajdują się na obrzeżach większych skupisk ludności, przy równoczesnym zapewnieniu dogodnych powiązań komunikacyjnych*[27]*.* Warto dodać, że istnieją także interne-

[25] Szerzej: R. Knap (red.), *PRCH Retail Research Forum, Raport II poł 2015*, PRCH, Warszawa 2015, ss. 3–9, http://prch.org.pl/pl/baza-wiedzy/24-retail-research-forum/16-raport-prch-rrf-ii-pol-2015 [dostęp: 19-04-2017]; R. Górecki, *Centra handlowe czeka stagnacja?* http://www.gb.pl/centra-handlowe-czeka-stagnacja-pnews-788.html [dostęp: 19-04-2017].

Słownik w *Deadmall.com*, http://deadmalls.com/dictionary.html [dostęp: 19-04-2017].

[26] Por: J. Baudrillard, *Społeczeństwo konsumpcyjne. Jego mity i struktury,* Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006, s. 11.; A. Balicki, *Analiza rynku*, Gdańsk 2002, s. 137.

[27] J. Dietl, *Handel we współczesnej gospodarce. Instytucje, organizacja, technologia, strategia*, Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991, ss. 78-79.

towe odpowiedniki centrum handlowego skupiające wiele sklepów internetowych[28].

Co za tym idzie, właściciele muszą być przygotowani na zmiany w zachodzącym świecie, np. rozwój sprzedaży internetowej czy zmiany stylu życia[29]. Wiąże się to też z modernizacją budynków albo ze zmianą sposobu użytkowania przestrzeni, np. na biurową czy edukacyjną (mowa tutaj o nietrafionych decyzjach lokalizacyjnych co do obiektów, np. Plaza w Krakowie lub o świadomej strategii centrum handlowego, np. Galeria Krakowska).

3.2. Analiza SWOT

Aby prawidłowo sprecyzować wizerunek centrum handlowego (integracja z miastem czy „wyspa handlowa"), warto przeanalizować czynniki zewnętrzne i wewnętrzne mające wpływ na zmiany. Studia literatury oraz analiza zebranego materiału empirycznego pozwalają na sformułowanie kilku wniosków i spostrzeżeń na przykładzie analizy SWOT (*Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats*)[30]. Będą one stanowić próbę odpowiedzi na zadane pytanie (Rysunek 3). Poniższa analiza ma charakter uproszczony i wyznacza jedynie generalny trend.

[28] Por: A. Bajdak, (red.), *Internet w marketingu*, Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, ss. 99-100.; B. Eager, *Marketing internetowy dla żółtodziobów. czyli wszystko, co powinieneś wiedzieć o*..., Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2002, s. 166; A. Lange, *Malls and the future of American retail, Bad customer experience is out of fashion, not bricks and mortar*, https://www.curbed.com/2018/2/15/17014230/malls-califonia-america-renzo-piano-victor-gruen [dostęp: 19-04-2019].

[29] Szerzej: T. Kaczmarek, *Struktura przestrzenna handlu detalicznego. Od skali globalnej do lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2010; W. Wilk, *Miejsce miast w sieciach handlowych – przykład Polski,* „Prace i Studia Geograficzne" 2005, t. 35, ss. 129–153; T. Domański, *Strategie marketingowe dużych sieci handlowych*, PWN, Warszawa–Łódź 2001; T. Domański, *Strategie rozwoju handlu*, Warszawa 2005.

[30]Szerzej: B. Pepliński, *Agrobiznes. Podstawy ekonomiki,* Warszawa 2009, s. 355.

Rysunek 3. Analiza SWOT zmian centrum handlowego

Silne strony	**Słabe strony**
1. Profesjonalna kadra 2. Komfort robienia zakupów 3. Możliwość spędzania czasu wolnego 4. Znajomość potrzeb klienta 5. Rozszerzanie wachlarza usług	1. Brak dostatecznych informacji o produkcie 2. Nachalny sprzedawca 3. Nieodpowiednia budowa centrum
Okazje	**Zagrożenia**
1. Sprzedaż towarów 2. Lojalność klienta	1. Konkurencja sklepu osiedlowego 2. Konkurencja zakupów internetowych 3. Przekazywanie i gromadzenie danych o zakupach klienta (utrata prywatności)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Stec, K. Sarzyński, *Centra handlowe...*, op. cit., s. 216; M. Twardzik, *Centrum handlowe...*, op. cit., s. 98.

Silne strony

1. ***Profesjonalna kadra.*** Firmy działające w centrum handlowym kładą szczególny nacisk na wykwalifikowany personel o dużym doświadczeniu oraz na kreatywność i samodokształcanie się pracowników (przykładem mogą być ogłoszenia o pracę w sklepie w centrum handlowym).
2. ***Komfort robienia zakupów.*** Rozwijająca się technologia sprawia, że klienci mają szybszy i lepszy dostęp do usług. Istnieje możliwość robienia zakupów w domu, w szkole, na ulicy, za pomocą komputera stacjonarnego lub smartfona odbioru towaru w sklepie. Ponadto estetyczne przedstawienie produktu sprawia, że wzrasta zaufanie klienta do firmy prowadzącej działalność w Internecie, a tym samym umacniana jest więź emocjonalna z klientem.
3. ***Możliwość spędzania czasu wolnego.*** Centrum handlowe zapewnia miejsce spożycia posiłku, spędzenia czasu ze znajomymi i dziećmi (place zabaw, ławki, kawiarnie itp.). Oferta dostępna jest nawet w niedziele niehandlowe.

4. ***Znajomość potrzeb klienta.*** Centrum handlowe poprzez karty lojalnościowe czy konkursy gromadzi dane zakupowe o kliencie, dzięki czemu może dopasować produkty do danego klienta.
5. ***Rozszerzanie wachlarza usług.*** Wprowadzanie nowych usług zgodnie z trendami i potrzebami społecznymi (np. kąciki zabaw dla dzieci udostępniane w niedziele niehandlowe).

Słabe strony

1. ***Brak dostatecznych informacji o produkcie.*** Sklepy nie udostępniają wielu informacji o produkcie, np. nie ma opinii innych klientów o danym swetrze. Klient ma możliwość fizycznego kontaktu z produktem, może w pełni dotknąć np. jego struktury. To może, ale nie musi wpłynąć na jego decyzje o zakupie.
2. ***Nachalny sprzedawca.*** Kontakt ze sprzedawcą może nam pomóc wzbogacić wiedzę o danym produkcie, jakości, rozmiarze. Jednak często sprzedawcy muszą wypełnić plany sprzedażowe i mogą być nachalni. Są klienci, którzy takiego kontaktu oczekują, więc dla nich ten argument jest plusem.
3. ***Nieodpowiednia budowa centrum.*** Z tradycyjnego sklepu klient wychodzi od razu z zakupioną rzeczą, natomiast dokonując zakupów w centrum handlowym, często traci zbyt wiele czasu. Wynika to z faktu lokalizacji danego sklepu w centrum handlowym lub braku odpowiedniej komunikacji między piętrami w centrum (np. brak schodów lub schody z jednej strony piętra).

Okazje

1. ***Sprzedaż towarów.*** Różnorodność sklepów w centrum handlowym umożliwia zakupów wartościowych towarów.
2. ***Lojalność klientów.*** U klienta sprzedaż towaru zgodnie z jego oczekiwaniem wzbudza zadowolenie, sprawia, że chętniej wróci do tego sklepu/centrum handlowego.

Zagrożenia

1. ***Konkurencja sklepu osiedlowego.*** Drobne zakupy (mowa tutaj o zakupach spożywczych czy odzieżowych) można zrobić w małym sklepie albo na bazarze.
2. ***Konkurencja sklepów internetowych.*** Zakupy internetowe stanowią alternatywną formę zakupów.
3. ***Przekazywanie i gromadzenie danych o zakupach klienta*** (utrata prywatności)

Sklepy często oferują klientom karty lojalnościowe. Co za tym idzie, dokonując zakupów, klient przekazuje liczne dane o swojej tożsamości (np. adres zamieszkania czy numer karty kredytowej oraz informacje, co kupił i w jakich ilościach). Dla sklepów w centrum handlowym są to cenne dane, dzięki którym mogą dostosować indywidualną ofertę dla danego klienta. Natomiast dla klienta stanowi to formę inwigilacji.

Zatem centra handlowe są atrakcyjną formą zakupów. Rozszerzają one swój wachlarz ofertowy oraz dostosowują się do potrzeb klientów. Ciągle jednak są zagrożeniem sklepy internetowe, które dają możliwość dokonania zakupów bez wychodzenia z domu, jednak barierą jest tu ciągle czas oczekiwania na towar. Firmy kurierskie starają się usprawnić tę opcję. Według danych Eurostatu 59% obywateli dokonuje zakupów w Internecie. Transport i dostawa są kulminacyjnym łańcuchem handlu elektronicznego, dlatego niezbędne jest zapewnienie przystępnych cenowo i wysokiej jakości usług kurierskich i pocztowych w całej Europie[31].

[31] Szerzej: R. Thun, *Niższa cena przesyłek w zakupach online;* [w:] https://rozathun.pl/pl/aktualnosc/nizsza-cena-przesylek-w-zakupach-online,94.html [dostęp: 05-03-2016]; *Paczka nie ma wpływu na unijną gospodarkę*, http://archiwum.rozathun.pl/paczka-ma-wplyw-na-unijna-gospodarke [dostęp: 05-03-2014]. Róża Thun jest europosłanką, przewodniczącą grupy do spraw ujednolicenia rynku cyfrowego.

3.3. Prognoza kierunku rozwoju centrum handlowego: integracja z miastem czy „wyspa handlowa"

Przypuszczenia dotyczące kierunku zmian, które mogą nastąpić w zakupach, prezentuje Tabela 2. W opinii autorki nie nastąpi zasadnicza metamorfoza, sklepy stacjonarne nie przestaną funkcjonować na rynku zakupowym. Można jednakże przypuszczać, iż w większym stopniu będą współgrały z centrum handlowym. Mimo że rynek wpisuje się w potrzeby klientów i powstają liczne sklepy internetowe, które wykorzystują nowości technologiczne np. weebromingi – do oglądania oferty produktu, to jednak uwarunkowania rynkowe pokazują, że powstaje efekt "ROPO, Research Online Purchase Offline", czyli oglądanie i czytanie o produkcie w Internecie, a kupowanie w realnym sklepie. Świadczy to rozwoju konsumenta, który chce być bardziej wyedukowany i świadomy swoich praw.

Tabela 2. Prognozy i charakterystyka zmian zakupowych

Prognozy	Charakterystyka
Rynek wpisuje się w potrzeby klientów	- rośnie świadomość konsumentów, - w celu dotarcia do odpowiedniego segmentu potrzebny jest skuteczny marketing, - konsumenci oczekują wygodnych płatności, - wielkokanałowość (omni chanel) w dotarciu do klienta, - rozwój technologii (mobile, weebrooming)
Uwarunkowania rynkowe	- centra handlowe wchodzą na rynek małych miejscowości, - nowe aplikacje i urządzenia wspomagające sprzedaż online, - efekt „ROPO, Research Online Purchase Offline", czyli szukanie informacji w Internecie, a dokonywanie zakupów w sklepie stacjonarnym
Bez zmian	- zaspokajanie potrzeb związanych z zakupami: potrzeba miejsca do spotkań, aby komentować swoje zakupy czy potrzeba kulturalna (wizyta w centrum handlowym w celu wysłuchania koncertu), - centra handlowe i sklepy poza nimi będę współistniały

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Stec, K. Sarzyński, *Centra handlowe…,* op. cit., s. 216; M. Twardzik, *Centrum handlowe…*, op. cit., s. 98.

Zmiany w charakterze zakupów nie ulegną więc diametralnej zmianie. Sklepy będą współgrały ze sklepami w centrach handlowych. Pojawienie się alternatywnej formy zakupów może być kuszącą formą zaoszczędzenia pieniędzy, ale nie czasu (mowa tutaj o handlu internetowym). Uwarunkowania rynkowe stwarzają możliwość powstania nowych trendów, np. efekt ROPO oraz wzrost zaufania do opinii w Internecie. Zakupy stały się bardziej skomplikowanym procesem. Stały się przez to wielowymiarowe.

Odpowiedzią na pytanie, czy centra handlowe integrują się z miastem czy są raczej „wyspą handlową", niech będzie Tabela 3. Autorka przyjęła wytyczne: dystrybucja dóbr, usług, zaspokajanie potrzeb społecznych, lokalizacja, przestrzeń operacyjna, styl życia.

Zaproponowane wytyczne pokazują, że centrum handlowe może być zarówno wyspą handlową, jak i integrować się z miastem. Przykłady pokazują, że centrum handlowe jest przestrzenią handlową, która pozwala zaspokoić potrzeby społeczne i produktowe, gwarantuje miejsce parkingowe, wpływa na zmiany stylu życia. Zestawienie to nie wyczerpuje do końca tematu, bo to, które z tych rozwiązań zostanie przyjęte na dłużej w przyszłości, zależeć będzie od potrzeb konsumentów, trendów konsumpcyjnych, zmian technologicznych. Problem ten stanowi punkt odniesienia do kolejnych opracowań.

Centrum handlowe podlega procesom rozwojowym. Zaś stały rozwój zapewnia odpowiedni poziom relacji między konsumentem a handlem. Odpowiadając na pytanie: czy centrum handlowe integruje się z miastem czy jest „wyspą handlową", posłużę się przykładem gry w miasta, czyli Monopol. Polega ona na zakupie przez gracza kolejnych miast, co sprawia, że gracz m.in. dyktuje własne warunki handlu nieruchomościami. Zatem nie należy dopuścić do tego, żeby „gra w miasta" zamieniła się w „grę w prywatyzację"[32].

[32] Por: G. Kächler, *Hollywood goes Stadt oder: Der Verkauf des Öffentlichen*, [w:] W. Brune, R. Junker, H. Pump-Uhlmann (red.), *Angriff auf die City*, Droste Sachbuch, Dűsseldorf 2006, ss. 38–39.

Tabela 3. Centrum handlowe integracja z miastem a „wyspa handlowa" – zestawienie

Wytyczne (opis)	Wytyczne (przykład)	Integracja z miastem	„wyspa handlowa"	Czas realizacji	Ograniczenia/ Blokady
Dystrybucja dóbr	Sklepy branżowe (odzieżowe, elektroniczne)	Tak	Tak	Teraz	Zgodny ze współczesnymi normami. Istnieje ryzyko pojawienia się miejsc, które nie przestrzegają tych wytycznych.
Dystrybucja usług	Usługi: meble na zamówienie, artykuły sezonowe	Tak	Tak	Teraz	Zgodny ze współczesnymi normami. Istnieje ryzyko pojawienia się miejsc, które nie przestrzegają tych wytycznych.
Reklama	Informacje o miejscu	Tak	Tak	Teraz	Istnieje możliwość, że reklama nie dotrze do wszystkich zainteresowanych.
Zaspokajanie potrzeb społecznych	Potrzeba konsumpcji, potrzeby społeczne zaspokajane poprzez bogatą ofertę produktową	Tak	Tak	Teraz	Zgodny ze współczesnymi normami. Istnieje ryzyko pojawienia się miejsc, które nie przestrzegają tych wytycznych.
Lokalizacja	Budynek, parking	Tak	Tak	Teraz	Odcinek między miejscem zamieszkania a centrum handlowym (czas dojazdu).
Przestrzeń operacyjna	Ziemia, kosmos	Tak	Tak	Przyszłość	Nakłady finansowe i rozwój technologii.
Styl życia	Sposób spędzania wolnego czasu	Tak	Tak	Teraz	Zgodny ze współczesnymi normami. Istnieje ryzyko pojawienia się miejsc, które nie przestrzegają tych wytycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Stec, K. Sarzyński, *Centra handlowe…*, op. cit., s. 216; M. Twardzik, *Centrum handlowe…*, op. cit, , s. 98.

Podsumowanie

Celem artykułu była próba odpowiedzi na pytanie, czy centrum handlowe to „miasto w mieście" czy „samotna wyspa handlowa". Postawiona hipoteza, że centrum handlowe zmienia swoją funkcję i znaczenie w strukturze miasta, została utrzymana.

Przytoczone powyżej dane pokazują, że obiekty handlowe stanowią istotną część przestrzeni miasta. Zarówno pod kątem architektonicznym, handlowym, rozrywkowym, jak również stanowią miejsce pracy licznych osób. Co za tym idzie, wpływają na zmiany wizerunku i promocji miasta. Z kolei zakupy to jedna z podstawowych ludzkich aktywności pozwalających zaspokajać potrzeby i łączyć je np. ze sposobem spędzania wolnego czasu czy odpoczynkiem. Centra handlowe starają się sprostać tym wymaganiom.

Natomiast w którym kierunku nastąpi rozwój centrum handlowego? Czy będzie to forma „miasta w mieście" czy „wyspa handlowa"? Czas pokaże. Na te zmiany mają wpływ różne czynniki handlu (np. technologia, dystrybucja, reklama), które ułatwiają sprzedaż. W działalności gospodarczej chodzi przede wszystkim o to, aby sprzedać oferowane produkty i usługi oraz aby znaleźć nabywców. Punktem odniesienia w działalności marketingowej jest konsument. Wiedza o nim i jego zachowaniu na rynku jest konieczna do opracowania i zrealizowania skutecznego planu przedsiębiorstwa[33]. To może stanowić inspirację do dalszych prac.

Bibliografia:

Augé M, *Nie-miejsca: wprowadzenie do antropologii hipernowoczesności*, Wyd. PWN, Warszawa 2010.

Backes N., *Reading the shopping mallcity*, „The Journal of Popular Culture" 1997, no 31(3), ss. 1–17, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0022-3840.1997.3103_1.x [dostęp: 20-01-2018].

Bajdak A. (red.) *Internet w marketingu*, Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 2003.

[33] L. Rudnicki, *Zachowania konsumentów na rynku*, Warszawa 2012, s. 9.

Balicki A., *Analiza rynku*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania w Gdańsku, Gdańsk 2002.

Baudrillard J., *Społeczeństwo konsumpcyjne. Jego mity i struktury,* Wyd. Sic, Warszawa 2006.

Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Wyd. Literackie, Kraków 2006.

Benjamin M., *China's mall glut reflects an unbalanced economy*, nytimes.com, https://www.nytimes.com/2007/04/17/business/worldbusiness/17iht-mall.4.5321060.html?_r=0 [dostęp: 23-01-2019]

Czerwiński S., *Centra handlowe – główne problemy badawcze*, „Studia Miejskie" 2012, t. 8, Uniwersytet Opolski, ss. 171–188.

Dietl J., *Handel we współczesnej gospodarce. Instytucje, organizacja, technologia, strategia*, Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 1991.

Domański T., *Strategie marketingowe dużych sieci handlowych*, Wyd. PWN, Warszawa–Łódź 2001.

Domański T., *Strategie rozwoju handlu*, Wyd. PWE, Warszawa 2005.

Dz.U. 2007 nr 127 poz. 880, http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20071270880 [dostęp: 28-12-2017].

Eager B., *Marketing internetowy dla żółtodziobów. czyli wszystko, co powinieneś wiedzieć o* Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2002.

Eurostat, *Sprzedaż detaliczna na jednolitym rynku europejskim*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 1993.

Gołębiewska M., *Aleja Bielany. Budowa największego centrum handlowego w Polsce na finiszu,* http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,18934888,najwieksze-centrum-handlowe-w-polsce-na-finiszu-foto-wideo.html?disableRedirects=true [dostęp: 23-01-2019].

Górecki R., *Centra handlowe czeka stagnacja?*, http://www.gb.pl/centra-handlowe-czeka-stagnacja-pnews-788.html [dostęp: 19-04-2017].

Kächler G., *Hollywood goes Stadt oder: Der Verkauf des Öffentlichen*, [w:] W. Brune, R. Junker, H. Pump-Uhlmann (red.) *Angriff auf die City*, Droste Sachbuch, Dűsseldorf 2006.

Kaczmarek T., *Rozwój, struktura przestrzenna i funkcje centrów handlowych w Polsce*, [w:] E. Klima (red.) *Ludność, Mieszkalnictwo, Usługi – w 70. rocznicę urodzin Profesora Jerzego Dzieciuchowicza*, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2014.

Kaczmarek T., *Struktura przestrzenna handlu detalicznego. Od skali globalnej do lokalnej*, Wyd. Naukowe, Poznań 2010.

Kargon R. H., Molella A. P., *Invented Eden. Techno-Cities of the twentieth century*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London 2008.

Knap R. (red.) *PRCH Retail Research Forum, Raport II poł 2015*, PRCH, Warszawa 2015, http://prch.org.pl/pl/baza-wiedzy/24-retail-research-forum/16-raport-prch-rrf-ii-pol-2015 [dostęp: 19-04-2017].

Knap R., *Rynek Centrów handlowych w Polsce,* Polska Rada Centrów Handlowych, Poznań 2013, http://ue.poznan.pl/www/data/upload/image/zo/Knap2.pdf [dostęp: 28-12-2018].

Kochaniec A., *Rola centrów handlowych w kreowaniu wizerunku miast*, [w:] A. Grzegorczyk, A. Kochaniec (red.) *Kreowanie wizerunku miast*, Wyd. Wyższej Szkoły Promocji Zdrowia w Warszawie, Warszawa 2011.

Lange A., *Malls and the future of American retail, Bad customer experience is out of fashion, not bricks and mortar*, https://www.curbed.com/2018/2/15/17014230/malls-califonia-america-renzo-piano-victor-gruen [dostęp: 19-04-2019].

Makowiecki G., *Świątynia konsumpcji. Geneza i społeczne znaczenie centrum handlowego*, Wyd. Trio, Warszawa 2003.

Mall, Glossary of statistical terms, https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6255 [dostęp: 15-11-2019].

Mrowiec M., *Kraków. Centrum przy Bora-Komorowskiego będzie jeszcze większe. Już za trzy lata*, https://dziennikpolski24.pl/krakow-centrum-przy-borakomorowskiego-bedzie-jeszcze-wieksze-juz-za-trzy-lata/ar/13621198 [dostęp: 21-01-2019].

Murray A., Minevich M., Abdoullaev A., *The future of the future. Being smart about smart cities*, „Searcher" 2011, t. 19, z. 8, Special Section.

Naisbitt J., *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Wyd. Zysk i spółka, Poznań 1997.

Niemczyk A., *Turystyka zakupowa – istota uwarunkowania jej rozwoju*, „Handel wewnętrzny" 2015, nr 3(356), ss. 174–184.

Paczka nie ma wpływu na unijną gospodarkę, http://archiwum.rozathun.pl/paczka-ma-wplyw-na-unijna-gospodarke [dostęp: 05.03.2014].

Pepliński B., *Agrobiznes. Podstawy ekonomiki*, Wyd. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2009.

Polska Rada Centrów Handlowych, http://prch.org.pl/pl, [dostęp: 15-01-2019].

Radziszewska J., *Tożsamość miasta w kontekście przemian politycznych, ekonomicznych i społecznych we współczesnej Polsce. Przypadek Kielc*, [w:] „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace" 2013, nr 3(15), ss. 125–146.

Raport *Społeczno-ekonomiczne znaczenie rozwoju nowoczesnych nieruchomości handlowych w Polsce, Polska Rada Centrów Handlowych*, Wyd. EYGM Limited, Warszawa 2018.

Ritzer G. *Magiczny świat konsumpcji*, Wyd. MUZA, Warszawa 2001.

Rivas C.M., *Salvadoran Imaginaries. Mediated Identities and Cultures of Consumption,* Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, London, 2014.

Rudnicki L., *Zachowania konsumentów na rynku*, Wyd. PWE, Warszawa 2012.

Słownik w *Deadmall.com*, http://deadmalls.com/dictionary.html [dostęp 19-04-2017].

Space Island Group, *Working for a future today*, https://www.spaceisland group.com/home.html [dostęp: 19-04-2019].

Stec A., Sarzyński K., *Centra handlowe a gospodarka miasta na przykładzie Krakowa*, „Optimum. Studia Ekonomiczne" 2017, nr 6 (90), ss. 214–229.

Thorpe A.M., *The commercial space station*, Author House, Bloomington 2007.

Thun R., *Niższa cena przesyłek w zakupach online*, https://rozathun.pl/pl/aktualnosc/nizsza-cena-przesylek-w-zakupach-online,94.html [dostęp: 05-03-2016].

Trip advisorTraveller Rating, https://www.visitdubai.com/en/pois/dubai-festival-city-mall [dostęp: 20-01-2019].

Twardzik M., *Centrum handlowe w procesie kształtowania miasta (przykład Katowic),* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2017, nr 334, ss. 98–107.

Twardzik M., Heffner K., *Miasto w mieście – V generacja galerii handlowych w przestrzeni polskich miast*, „Marketing i Rynek" 2015, nr 8, ss. 185–195.

Twardzik M., *Typologia i znaczenie centrów handlowych dla miast województwa śląskiego*, „Studia Miejskie" 2014, tom 16, ss. 129–145.

Vinod R., *Dubai Festival City*, https://www.guide2dubai.com/living/shopping/dubai-festival-city [dostęp 20-01-2019].

Wilk W., *Miejsce miast w sieciach handlowych – przykład Polski,* „Prace i Studia Geograficzne" 2005, t. 35, ss.129–153.

Zeszyty Naukowe
Zbliżenia Cywilizacyjne XV (4)/2019

ISSN: 1896-4087
DOI: http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2019.025

MARIKA MUSMANOW
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu

Charakter prawny i rola wieloletniej prognozy finansowej w kontekście rosnącego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Legal character and role of long-term financial projection in the context of growing liabilities of local government units

Streszczenie:
Wieloletnia prognoza finansowa miała stanowić nowoczesny instrument w zarządzaniu finansami samorządowymi, będąc jednocześnie dokumentem oraz aktem prawnym, który umożliwia wydłużenie okresu planowania oraz stabilizację finansową w samorządzie terytorialnym. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, jaką rolę spełnia wieloletnia prognoza finansowa w kontekście rosnącego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Jako zalety planowania wieloletniego wymieniono m.in. bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, zwiększenie wiarygodności, przejrzystości oraz przewidywalności polityki fiskalnej oraz dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym. Zadłużenie w samorządzie stanowi bardzo ważny problem, ponieważ przez wiele lat wskaźnik zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie. Obok wskazania roli wieloletniej prognozy finansowej w artykule przedstawiono również kwestie związane z uchwalaniem prognozy finansowej, jednocześnie podkreślając rolę regionalnych izb obrachunkowych oraz ich wpływ na procedurę uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego.
Słowa kluczowe: wieloletnia prognoza finansowa, zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, regionalne izby obrachunkowe

Abstract:
Long-term projection was to be a modern instrument in management of local government finances, be a document and a legal act at the same time, that allows a financial stability in local authorites. The purpose of this article is to indicate what is the role of long-term financial projection in the context of growing liability of local government units. As advantages of long-term planing the following are listed: more reasonable management of public resources, improving the reliability, clarity and predictability of the fiscal policy or matching it with the one at the EU level. Liability in local government is an especially important problem, because for many years a debt ratio in local government remained at very high level. Apart from indicating the role of long-term projection, the article also discusses the issue of adopting a financial forecast, at the same time, underlining the role of regional chambers of audit and their influence on the long-term projection of local government decision-making process.
Keywords: long-term projection, liability of local government units, regional chambers of audit

Wprowadzenie

Podstawowym aktem związanym z gospodarką finansową jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST) jest, stosownie do art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej UFP)[1], uchwała budżetowa. Obok uchwały budżetowej w samorządach mamy również do czynienia z tworzeniem wieloletniej prognozy finansowej (dalej WPF). Taka prognoza powinna być przede wszystkim realistyczna oraz ma umożliwiać sprawne zarządzanie finansami samorządowymi. Każda JST, wykonując określone zadania, musi dysponować niezbędnymi zasobami finansowymi, które umożliwią ich realizację. Dlatego zarówno uchwała budżetowa, jak i właśnie WPF mają pomóc danej JST tak dopasować określone wielkości, żeby były one adekwatne do osiąganych dochodów samorządu terytorialnego, aby w konsekwencji móc je przeznaczyć na planowane wydatki.

Wieloletnia prognoza finansowa miała m.in. pomóc JST uchronić się przed rosnącym zadłużeniem. Jak wskazywano w uzasadnieniu do

[1] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869).

rządowego projektu UFP z dnia 20 października 2008 r. (dalej uzasadnienie do projektu UFP z 2008 r.)[2], planowanie wieloletnie uznawane jest przez współczesną naukę za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Występuje ono także w gospodarce finansowej Unii Europejskiej, stąd też zasadne jest przyjęcie podobnego systemu w Polsce. W samorządach mamy do czynienia z decentralizacją władzy publicznej. Uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, JST wykonują określone zadania we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność, co oznacza, że wykonują je w oparciu o własne środki. Samorząd terytorialny musi tak zaplanować zarówno dochody jak i wydatki publiczne, aby wystarczyły one na zaspokajanie potrzeb mieszkańców wspólnoty bez konieczności zadłużania się, w tym zaciągania pożyczek czy kredytów. W sytuacji natomiast konieczności posiłkowania się przychodami zwrotnymi zaplanować dług oraz koszty obsługi zadłużenia wieloletniego z uwzględnieniem możliwości finansowych JST.

Celem niniejszego artykułu jest przede wszystkim próba odpowiedzi na pytanie, jaką rolę spełnia WPF w kontekście rosnącego zadłużenia JST i czy faktycznie jest to dokument finansowy, który pozwala uchronić się przed nadmiernym zadłużaniem. Wieloletnia prognoza finansowa jest dokumentem strategicznym, w którym rzetelne sformułowanie danych ma na celu przede wszystkim tak dopasować określone wartości przyjęte zarówno w WPF, jak i w budżecie JST, żeby były one zgodne w zakresie wyniku budżetu, a także długu JST (art. 229 UFP).

Zadłużenie w samorządzie stanowi bardzo ważny problem, ponieważ przez wiele lat wskaźnik zadłużenia utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie w wielu JST. Od 2014 r. funkcjonuje w samorządzie terytorialnym indywidualny wskaźnik – determinujący w istocie możliwość zadłużania się JST. Decyduje on o kształtowaniu się relacji wiel-

[2] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008 r., http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1181 [dostęp: 22-02-2019].

kości obsługi długu do środków, które można przeznaczyć na jego spłatę. Wprowadzenie regulacji związanych z art. 243 UFP w zarządzaniu długiem samorządowym pozwala dostosować limit długu do możliwości finansowych poszczególnych JST, a co najważniejsze, pozwala ograniczać zadłużenie w samorządzie. Dlatego też planowanie stanowi podstawową funkcję w procesie zarządzania w samorządzie terytorialnym, aby cele wyznaczone przez JST mogły być realizowane w sposób jak najbardziej efektywny przy wykorzystywaniu dostępnych środków finansowych.

Obok wskazania na rolę WPF w artykule przedstawiono również charakter prawny WPF oraz kwestie związane z uchwalaniem prognozy finansowej, jednocześnie podkreślając rolę regionalnych izb obrachunkowych (dalej RIO) oraz ich wpływ na procedurę uchwalania WPF jednostek samorządu terytorialnego. W artykule również omówiono zmiany w zakresie WPF oraz kwestii zadłużania JST, które nastąpiły w związku z nowelizacją UFP z 2018 r. Ponadto wskazano na nowy rodzaj opinii, jaką wydaje RIO zgodnie z nowelizacją UFP z 2018 r.

1. Pojęcie oraz zakres wieloletniej prognozy finansowej

Należy zaznaczyć, że wprowadzenie WPF do systemu finansów publicznych było jednym z głównych założeń ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Miała ona na celu stworzenie realnych podstaw do określenia kierunków polityki finansowej zarówno państwa, jak i JST w odpowiednio długim horyzoncie czasowym[3].

W jednostkach samorządu terytorialnego na potrzeby zarządzania poszczególnymi obszarami ich funkcjonowania zarówno finansami, gospodarką komunalną, jak i majątkiem rzeczowym tworzonych jest wiele różnego rodzaju dokumentów oraz opracowań. Warto zwrócić uwagę, że część z nich ma charakter obligatoryjny, część charakter fakultatywny, jedne mają rangę uchwał, inne są raportami, sprawozdaniami

[3] K. Sawicka, *Wieloletnia prognoza finansowa,* [w:] M. Miemiec, W. Miemiec, K. Sawicka, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013, s. 62.

czy też informacjami. Przepisy o WPF jednostek samorządu terytorialnego są konsekwencją obowiązku tworzenia właśnie od 2011 r. wieloletniego planu finansowego państwa, jak również są rozwinięciem regulacji dotyczących sporządzanych do tej pory w JST wieloletnich planów inwestycyjnych[4].

Warto zaznaczyć, że zanim została unormowana materia związana z WPF w ustawie o finansach publicznych, w piśmiennictwie zaczęto wskazywać na konieczność modyfikacji stanowiska dotyczącego stanowienia budżetu JST. Miała ona polegać na odejściu od procedury planistycznej opartej na roku budżetowym do układu wieloletniego – kroczącego. Sprzyja to przede wszystkim zarówno większej racjonalizacji wydatków inwestycyjnych, jak i wydatków bieżących[5]. Właśnie od 1 stycznia 2010 roku WPF stanowi istotny instrument zarządzania finansami w poszczególnych JST, będąc jednocześnie dokumentem oraz aktem prawnym, który umożliwia wydłużenie okresu planowania, a przede wszystkim umożliwia zachowanie stabilizacji finansowej w samorządzie terytorialnym[6].

Jeżeli chodzi o uregulowanie WPF w ustawie o finansach publicznych, to poświęcono jej dział V rozdziału II. Została ona uregulowana zaledwie w kilku artykułach, a mianowicie od art. 226 do art. 232 UFP. Wieloletnia prognoza finansowa wraz z budżetem stanowi zasadniczy dokument finansowy JST. Jednakże w UFP nie odnajdziemy legalnej definicji WPF.

Niemniej jednak na podstawie regulacji zawartych w art. 226–229 UFP można przyjąć, że wieloletnia prognoza finansowa jest wieloletnim planem finansowo-rzeczowym JST ustalanym w formie uchwały

[4] J. Kotlińska, *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować,* „Finanse Komunalne" 2010, nr 10, s. 3–23.

[5] K. Nizioł, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego jako element ich wieloletniej prognozy finansowej – wybrane aspekty prawno-ekonomiczne,* [w:] A. Drywa, J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016, s. 82.

[6] Z. Ofiarski, *Istota związku uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej z uchwałą budżetową jednostki samorządu terytorialnego – aspekty formalnoprawne i materialnoprawne,* „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia" 2016, nr 6, s. 40.

organu stanowiącego, która ma pełnić funkcję instrumentu strategicznego zarządzania finansami lokalnymi[7]. Warto w tym miejscu odnieść się do nowelizacji UFP i w tym zakresie wskazać na ustawę z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (dalej nowelizacja UFP z 2018 r.)[8], która dokonała znaczących zmian w zakresie m.in. WPF i kwestii dotyczących zadłużania JST. Jak wskazywano w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 lipca 2018 r. (dalej uzasadnienie do projektu UFP z 2018 r.)[9], znowelizowana ustawa zmierza przede wszystkim do zracjonalizowania możliwości zadłużania się samorządów, uelastycznienia ich gospodarki finansowej oraz wzmocnienia mechanizmów prawnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa finansowego. Większość zaproponowanych zmian weszło w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

Wieloletnia prognoza finansowa wzorowana jest przede wszystkim na wprowadzonej przepisami UFP instytucji wieloletniego planu finansowego państwa, uregulowanej w art. 103–108 UFP. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, przy czym część WPF stanowi prognoza kwoty długu sporządzana na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania[10]. Przy czym należy zaznaczyć, że WPF nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, ponieważ

[7] E. Czołpińska, J. M. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa j.s.t.,* [w:] C. Kosikowski, J. M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi,* Warszawa 2012, s. 429.

[8] Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2500).

[9] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2787 z dnia 17 lipca 2018 r. http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2787 [dostęp: 25-02-2019].

[10] G. Czarnocki, K. Stelmaszczyk, *Kształtowanie się prawnych instrumentów zaciągania przez gminę zobowiązań wykraczających poza ramy roku budżetowego na przestrzeni dotychczasowej działalności regionalnych izb obrachunkowych,* [w:] P. R. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych,* Lex/el. 2013.

możliwe są zmiany prognozy, o ile ich zakres i sposób dokonania są zgodne z regułami zawartymi w UFP. Zmian może dokonywać zarząd JST, z wyłączeniem zmian w wydatkach na realizację przedsięwzięć wieloletnich, które mogą być dokonywane wyłącznie w oparciu o uchwałę organu stanowiącego tej jednostki. Wieloletnia prognoza finansowa ma charakter „kroczący", na co wskazuje art. 231 UFP, co oznacza, że co roku wydłuża się jej zakres czasowy[11].

Jeżeli chodzi o dokonywanie zmian w WPF, to należy tutaj odnieść się do zmodyfikowanego art. 232 UFP dokonanego nowelizacją UFP z 2018 r. Przepis ten umożliwia organowi wykonawczemu JST dokonywanie zmian w budżecie i WPF jednostki w związku z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich. W art. 232 UFP wprowadzono możliwość upoważnienia zarządu przez organ stanowiący JST do zmian limitów zobowiązań i wydatków na realizację przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 UFP, w związku ze zmianami w realizacji tego przedsięwzięcia, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu dla każdego roku objętego prognozą. Przepis art. 232 UFP stanowi ustawowe upoważnienie dla zarządu JST do dokonywania zmian w WPF, jak również stanowi podstawę prawną do zmiany w treści WPF w związku ze zmianą uchwały budżetowej. Jednakże należy pamiętać, że kompetencje zarządu JST, które wynikają z art. 232 UFP, są ograniczone do zmian mających zapewnić zgodność WPF z uchwałą budżetową w danym roku budżetowym[12].

Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami wymaga przede wszystkim m.in. odniesienia się do przyszłości z zachowaniem jednocześnie spójności oraz ciągłości, jeśli chodzi o teraźniejszość; przewidywania, szacowania, uwzględnienia ryzyka oraz prawdopodobieństwa jego wystąpienia w celu oszacowania kształto-

[11] M. Bitner, E. Kornberger-Sokołowska, *Prawo finansów samorządowych,* Warszawa 2018, s. 50.

[12] P. Lenio, *Art. 232,* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz,* Lex/el. 2019.

wania się przyszłych zdarzeń, mających wpływ na finanse JST. Planowanie wymaga również woli działania, czyli realności jego wykorzystania pod kątem osiągania zakładanych celów związanych z gospodarowaniem finansami, opracowania celów i mierników ich osiągnięcia, dokonywania wyborów, co oznacza, że planując, wybieramy określoną alternatywę dotyczącą przyszłych zjawisk oraz działań[13].

Zakres WPF został wskazany w art. 226 UFP. Zgodnie z tym WPF powinna być realistyczna oraz powinna określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej: dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia; dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego; wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego; przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia; kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty; kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Zakres danych WPF określonych w art. 226 UFP zmierza przede wszystkim do uczynienia dokumentu przejrzystego oraz zrozumiałego nie tylko dla służb finansowych JST czy też RIO, ale także dla szerszego kręgu osób zainteresowanych sytuacją finansową danej JST. Ponadto zaletami takiej konstrukcji danych WPF jest, po pierwsze, ujęcie w jednym dokumencie prognozy kwoty długu w sposób, umożliwiający RIO weryfikację prognozowanych danych w całym okresie, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć dług oraz, po drugie, pokazanie w WPF wszystkich przepływów finansowych w sposób przyczynowo-skutkowy. Ma to ułatwić zainteresowanym osobom zrozumienie tego dokumentu. Wieloletnia prognoza finansowa powinna przyczynić się rów-

[13] M. Dylewski, *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego,* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2016, nr 273, s. 50–51.

nież do realizacji zasady jawności, a także do zasady przejrzystości finansów publicznych[14]. Zgodnie z art. 33 UFP gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Zasada jawności powinna opierać się przede wszystkim na swobodnym dostępie każdego obywatela do informacji finansowych. Jest ona realizowana m.in. poprzez właśnie jawność debaty nad projektem uchwały w sprawie WPF. Natomiast zgodnie z zasadą przejrzystości dane ujęte w WPF powinny być bezwzględnie zrozumiałe dla każdego mieszkańca danej JST.

Ważnym elementem w WPF jest również wieloletnia prognoza długu. Pokazuje ona na przestrzeni kolejnych lat poziom zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji komunalnych oraz przyjętych depozytów, wskaźnik i sposób spłaty długu w poszczególnych latach, jak również indywidualny dla danej JST limit obciążenia budżetu spłatą długu wraz z kosztami jego obsługi oraz spłatami udzielonych poręczeń i gwarancji. Czas, na jaki opracowywana jest taka prognoza długu, obejmuje okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć określone zobowiązania[15]. Ponadto obok wieloletniej prognozy długu bardzo ważnym załącznikiem do uchwały w sprawie WPF jest wykaz przedsięwzięć planowanych do zrealizowania przez daną JST. Przez przedsięwzięcia należy rozumieć wszelkiego rodzaju programy, projekty lub zadania, umowy, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania danej jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, jak również gwarancje oraz poręczenia udzielane przez JST[16]. Należy tutaj też wskazać na art. 90 UFP dokonany nowelizacją UFP z 2018 r. Zgodnie z tym artykułem:

[14] S. Bogacki, A. Bulzak, *Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego,* „Zeszyty Naukowe WSEI Ekonomia" 2012, 5 (2), s. 58–59.

[15] K. Sawicka, *Wieloletnia prognoza finansowa…,* op. cit., s. 64.

[16] K. Owsiak, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2014, nr 198, s. 169.

> Na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych oraz w państwowych i samorządowych osobach prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, o ile ustawa tworząca fundusz lub osobę prawną tak stanowi.

Kolejna kwestia to zgodność WPF z budżetem JST. Wykorzystanie WPF do skutecznego zarządzania finansami lokalnymi wymaga respektowania zasady uprzedniości oraz nadrzędności WPF. Dlatego też WPF powinna pełnić jako plan ogólny funkcje nadrzędne w stosunku do budżetu rocznego, natomiast ewentualne różnice pomiędzy budżetem, a obowiązującą prognozą powinny być uzależnione od uprzedniej zmiany WPF. Planowanie wieloletnie w samorządzie terytorialnym jedynie w ograniczonym zakresie zachowuje wpływ na kształtowanie budżetu danego roku, dotyczy to przede wszystkim limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia oraz kwoty długu, jego spłat wraz z kosztami obsługi i spłat udzielonych poręczeń i gwarancji w poszczególnych latach[17].

Można stwierdzić, że WPF stanowi wytyczną działania dla władz publicznych: wprowadza ustalenia w zakresie ogólnych danych finansowych, jak również zakładanych kierunków kształtowania się sytuacji finansowej. Wieloletnia prognoza finansowa dotyczy publicznej gospodarki finansowej, w uporządkowany sposób ujmuje w liczby działalność finansową organów wykonawczych. Zawiera ona również wskazówki oraz wytyczne i jest poniekąd swego rodzaju przewodnikiem[18].

2. WPF jako instrument ograniczający poziom zadłużenia w JST

W literaturze bardzo mocno podkreśla się rolę oraz znaczenie WPF. Należy zaznaczyć, że dobrze oszacowana oraz zaprojektowana prognoza finansowa może niewątpliwie przyczynić się do zniwelowania

[17] K. Sawicka, *Wieloletnia prognoza finansowa...,* op. cit., s. 68–69.

[18] A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy,* Warszawa 2012, s. 223.

długu w JST, co oznacza, że zadłużenie w danym samorządzie będzie zdecydowanie mniejsze. Dlatego ważne jest, aby wszelkie dochody, wydatki czy też kwoty dotyczące długu zawarte w WPF skonstruować tak, żeby faktycznie odzwierciedlały stan finansowy JST i nie doprowadzały do jeszcze większego zadłużenia w samorządzie. Rola WPF w tym zakresie sprowadza się do ograniczenia zadłużenia w JST, jak również pozwala nadzorować poziom zadłużenia danego samorządu.

Niewątpliwie zarządzanie środkami publicznymi ma ułatwić ujęcie w jednym akcie podjętych przez organy gminy decyzji oraz ich konsekwencji – np. w odniesieniu do planowanych inwestycji bądź też zadłużenia JST – co spowoduje przede wszystkim wzrost odpowiedzialności za podejmowane decyzje nie tylko organu wykonawczego, ale również organu stanowiącego gminy[19]. Warto zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu do projektu UFP z 2008 r. jako zalety planowania wieloletniego wymieniono, po pierwsze, bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, po drugie, zwiększenie wiarygodności, przejrzystości oraz przewidywalności polityki fiskalnej oraz, po trzecie, dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym.

W piśmiennictwie akcentuje się rolę WPF, w wydłużeniu perspektywy planowania budżetowego w samorządzie terytorialnym w porównaniu do tradycyjnego, tj. jednorocznego okresu charakterystycznego dla uchwały budżetowej[20]. Niewątpliwie planowanie jako podstawowa funkcja procesu zarządzania stopniowo staje się jednym z podstawowych zakresów aktywności w procesie zarządzania w JST. Polega ona na projektowaniu pożądanego obrazu przyszłości oraz wskazania metod i dróg jego najefektywniejszego osiągnięcia. Ponadto WPF pozwala szacować przyszłe dochody i wydatki JST oraz poziomy nadwyż-

[19] G. Czarnocki, K. Stelmaszczyk, *Kształtowanie się prawnych instrumentów zaciągania przez gminę zobowiązań wykraczających poza ramy roku budżetowego na przestrzeni dotychczasowej działalności regionalnych izb obrachunkowych…,* op. cit., Lex/el. 2013.

[20] Z. Ofiarski, *Wieloletnia Prognoza Finansowa w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych,* [w:] M. Będzieszak, T. Lubińska, N. Marska-Dzioba (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*, Warszawa 2015, s. 358.

ki bądź też deficytu, tj. czynników, które decydują o skali kredytowania i kosztach obsługi zobowiązań zaciągniętych oraz przewidzianych do zaciągnięcia[21].

Wieloletnia prognoza finansowa ma również ułatwiać władzom samorządowym dokonywanie racjonalnego wyboru średnio- i długookresowych celów oraz finansowych i rzeczowych instrumentów ich osiągania. Ma ona także ułatwiać zachowanie płynności oraz wypłacalności JST, a przez to przyczyniać się do utrzymania na bezpiecznym poziomie łącznych rozmiarów państwowego długu publicznego. Ponadto ułatwia ona także współpracę JST z przedsiębiorcami, bankami lub organizacjami pozarządowymi[22]. Najważniejszym elementem planowania wieloletniego jest również zdolność do przygotowania możliwie najbardziej precyzyjnej prognozy dochodów oraz wydatków z uwzględnieniem wpływu różnych czynników na warunki prowadzenia gospodarki finansowej w kolejnych latach[23].

Warto zauważyć, że WPF pełni także istotną rolę w wykrywaniu obszarów działania o niskiej efektywności. Można wówczas wskazać na pewne funkcje, takie jak: możliwość stosowania minimalizacji kosztów pozyskania długu oraz minimalizacji kosztów obsługi długu przy zapewnieniu płynności finansowej JST. WPF umożliwia także doprecyzowanie momentu zaciągania długu, generowanie prognoz ostrzegawczych, wyjaśnianie celowości przygotowania alternatywnych scenariuszy planu finansowego oraz przede wszystkim poprawę jakości oraz efektywności zarządzania. Szczególna rola WPF polega głównie na tym, że skupia ona w sobie wszystkie najważniejsze obszary działalności JST, umożliwia również samorządom racjonalne wykorzystanie zdobytych środków, zwiększa wiarygodność finansową

[21] M. Piszczek, *Wieloletnie planowanie finansowe w samorządzie,* „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 485, s. 364–365.

[22] A. Babczuk, E. Pudło, *Wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego w ocenie regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne" 2011, nr 7-8, s. 76–84.

[23] S. Bogacki, A. Bulzak, *Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego…,* op. cit., s. 46.

gminy i poprawia dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania[24]. Trzeba tutaj przede wszystkim odnieść się do zmian, jakie zostały wprowadzone nowelizacją UFP z 2018 r. Jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu UFP z 2018 r., jedna ze zmian odnosi się właśnie do zracjonalizowania możliwości zadłużania się samorządów. Dodany w art. 243 ust. 3b UFP umożliwia dokonanie restrukturyzacji oraz wcześniejszej spłaty długu JST, podczas gdy wcześniej możliwość restrukturyzacji zadłużenia zależała od nadwyżki w części bieżącej. Zmiana ta ma na celu umożliwić wcześniejszą spłatę zadłużenia w przypadku posiadania przez JST środków finansowych na ten cel oraz pozwala tym samym na zmniejszenie długu publicznego i kosztów jego obsługi.

Obok zalet możemy jednakże wskazać również na pewne wady WPF. Tymi wadami może być: wieloletni i kosztowny proces wprowadzania planowania wieloletniego, możliwość zmniejszenia elastyczności polityki fiskalnej czy wybór horyzontu planowania – krótki, czyli możliwość przenoszenia wydatków na następne lata czy długi, kiedy prognoza obarczona jest większym błędem. Jednakże w opinii projektodawcy korzyści wynikające z zalet WPF przeważają nad wadami, co tym samym przemawia za zastosowaniem tego typu instrumentów w polskim systemie finansów publicznych[25]. Jak podkreślano w uzasadnieniu do projektu UFP z 2008 r., biorąc pod uwagę analizę korzyści i kosztów, bilans i tak wydaje się dodatni, dlatego zaproponowano wprowadzenie instytucji WPF.

Jak już wcześniej wskazywano, główną rolą WPF jest ograniczenie zadłużenia JST. Obowiązkowe w Polsce od 2010 r. WPF jednostek samorządu terytorialnego zawierają m.in. projekcje zadłużenia jednostki oraz wskazanie zdolności do wypełniania przez nią w przyszłości

[24] K. S. Cichocki, *Wieloletnie planowanie w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego,* [w:] J. Gutenbaum (red.), *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego perspektywie wieloletniej,* Warszawa 2013, s. 34–36.

[25] M. Tyniewicki, *Wieloletnia prognoza finansowa jako podstawa gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego,* [w:] P. Borszowski, J. M. Salachna, K. Stelmaszczyk (red.), *Prawo i Administracja dla Regionu. Zagadnienia prawnofinansowe,* Wałbrzych 2016, s. 24.

prawnych limitów długu, dlatego też plany są doskonałym źródłem danych do przeprowadzenia badania, w jaki sposób samorządy projektują swoje zadłużenie, w tym jakie jest obciążenie jednostek długiem oraz jego obsługą, jak również w jakim stopniu limity zadłużenia, które mają od 2014 r. indywidualny charakter, będą ograniczać potencjał zadłużeniowy samorządów[26]. Jest to bardzo ważna rola WPF, ponieważ wskaźnik zadłużenia sektora samorządowego od blisko 15 lat utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Kryzys w sposób szczególny przede wszystkim dotyka gminę, która ze względu na podstawowy oraz pierwotny szczebel podziału administracyjnego kraju realizuje największy szereg ustawowo nałożonych zadań. Dlatego też w ograniczaniu zadłużenia JST ogromnego znaczenia nabierają obecnie dwa instrumenty, a mianowicie funkcjonująca od 2011 r. WPF oraz działający w praktyce od 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia JST[27]. Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw znowelizowała art. 243 ust. 1 UFP, gdzie wyeliminowano dochody ze sprzedaży majątku przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia. W uzasadnieniu do projektu UFP z 2018 r. zaproponowano doprecyzowanie limitu spłaty zobowiązań poprzez wyeliminowanie sprzedaży majątku jako elementu poprawiającego doraźnie sytuację JST i zachęcającego do pozbywania się majątku samorządowego tylko w celu poprawy wskaźnika.

Zarządzanie długiem polega głównie na badaniu oraz optymalizacji działań, które zmierzają do planowanego zaciągania i spłaty zobowiązań zgodnie z potrzebami oraz możliwościami finansowymi jednostki z uwzględnieniem sytuacji na rynkach finansowych. Kluczowy jest przede wszystkim odpowiedni wybór formy oraz źródeł pozyskiwania danych funduszy. Podejmując decyzję dotyczącą rodzaju długu, jak

[26] M. Wiśniewski, *Dług samorządowy i jego limity w świetle wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Finanse Komunalne" 2014, nr 4, s. 20–29.

[27] M. Jędrzejczyk, *Rola wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gminy,* „Nierówności społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 40, s. 98–99.

również konstrukcji zobowiązania, należy kierować się przede wszystkim kwestią kosztów jego obsługi. Dlatego też, konieczne jest bieżące monitorowanie obsługi wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a co za tym idzie wykorzystywanie w procesie zarządzania długiem WPF. Plany te, determinowane sformułowaną przez jednostkę strategią rozwoju, odgrywają istotną rolę w procesie określania zdolności jednostki do finansowania zadań bieżących, stąd też jednym z najważniejszych celów planowania finansowego jest właśnie zarządzanie długiem[28]. W wyniku nowelizacji UFP z 2018 r. art. 243 UFP zmierza do objęcia limitem spłaty zobowiązań JST, oprócz kredytów oraz pożyczek, wszystkich zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki bądź kredytu. Zmiana ta ma przede wszystkim zapewnić RIO możliwość skutecznego wypełnienia funkcji nadzorczych i kontrolnych.

Prognoza kwoty długu oraz spłat zobowiązań obrazuje potencjał finansowy JST w latach objętych prognozą z uwzględnieniem długu zarówno już posiadanego (zaciągniętego) przez JST, jak i planowanego do zaciągnięcia. Z całą pewnością na prognozę kwoty długu powinny się składać parametry niezbędne do oceny zachowania ustawowych wskaźników długu, jak i spłat dla poszczególnych lat[29]. Proces ten wymaga również od JST poprawy zarządzania gotówką, przewidzenia luk w jej przepływie oraz wiąże się z maksymalizowaniem przychodów z odsetek od kapitału. Wieloletnia prognoza finansowa, której częścią integralną jest prognoza długu i jego spłaty, jest obok budżetu najważniejszym dokumentem planowania finansowego. Prognoza długu należy do tych elementów WPF, które dają wyobrażenie o jakości wieloletniego planowania finansowego w jednostce samorządowej oraz powinna obejmować wszystkie formy długu. Dlatego też w ramach pro-

[28] M. Wiśniewski, *Planowanie finansowe w zarządzaniu długiem samorządowym – analiza dynamiczna na przykładzie województw samorządowych,* „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace. Szkoła Główna Handlowa" 2016, nr 2, s. 106.

[29] E. Czołpińska, J. M. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa j.s.t…,* op. cit., s. 440–441.

wadzonej polityki zadłużenia jednym z najważniejszych zadań jest wyznaczenie optymalnego poziomu zadłużenia w sposób jak najbardziej odpowiedzialny oraz rzetelny[30].

Określenie wskaźnika zdolności spłaty długu przez JST wymaga uwzględnienia w prognozie kwoty długu podstawowych parametrów budżetowych, takich jak prognozowane dochody, w tym dochody bieżące i dochody ze sprzedaży majątku, wydatki, w tym wydatki bieżące, wynik budżetu, jak również przychody oraz rozchody. Wielkości wskazanych parametrów budżetowych są konieczne do oceny prognozy długu określonych w art. 242 i 243 UFP reguł fiskalnych, co stanowi jedną z zasadniczych funkcji prognozy[31]. Niewątpliwie wydłużenie okresu prognozy w przypadku długu JST należy ocenić pozytywnie, ponieważ pozwala na wyodrębnienie spośród innych danych ujętych w WPF tak ważnej kwestii dla finansów samorządowych, jaką jest okres spłaty przez JST zobowiązań, które tworzą dług tej jednostki[32].

3. Procedura uchwalania oraz nadzór nad WPF sprawowany przez RIO

Ważną kwestią jest również nadzór oraz kontrola nad uchwalaniem WPF. Główna rola w tym zakresie spoczywa na RIO, ponieważ zgodnie z art. 171 Konstytucji RP[33] są one organami nadzoru nad samorządem terytorialnym w zakresie spraw finansowych. W tym celu RIO wydaje opinię oraz sprawdza, czy dana WPF została podjęta zgodnie z prawem i czy nie narusza odnośnych przepisów prawnych. W myśl art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachun-

[30] M. Piszczek, *Wieloletnie planowanie finansowe…,* op. cit., s. 368.

[31] K. Sawicka, *Wieloletnia prognoza finansowa…,* op. cit., s. 64.

[32] K. Nizioł, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego jako element ich wieloletniej prognozy finansowej – wybrane aspekty prawno-ekonomiczne …,* op. cit., s. 86.

[33] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2009, nr 114, poz. 946).

kowych (dalej ustawa o RIO)[34] w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa RIO obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach m.in. właśnie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Procedura sporządzania projektu i uchwalania prognozy jest podobna do procedury przygotowania projektu i uchwalania budżetu JST. Niemniej jednak WPF jest sporządzana i uchwalana niezależnie od uchwały budżetowej. Zgodnie z wytycznymi ministerstw finansów WPF powinno sporządzać się według następujących etapów: zebranie wiedzy o faktach, zebranie danych historycznych niezbędnych do prognozowania dochodów i wydatków, opracowanie prognozy dochodów, zebranie wiedzy o zamierzeniach i ryzykach, opracowanie wstępnej wersji WPF, a także analiza możliwości finansowych związanych z realizacją konkretnych przedsięwzięć[35].

Zgodnie z art. 230 UFP inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Następnie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej po pierwsze regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania oraz po drugie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Uchwałę w sprawie WPF organ stanowiący podejmuje nie później niż uchwałę budżetową, czyli w terminie przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego.

Regionalna izba obrachunkowa, wykonując określone zadania nadzorcze oraz kontrolne nad uchwalaniem WPF, realizuje je w formie opinii, która jest wydawana na podstawie art. 230 ust. 3 UFP oraz art. 13

[34] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Rachunkowych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2500).

[35] K. Owsiak, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego…,* op. cit., s. 168–169.

pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy o RIO. W tym miejscu należy wskazać na nowy rodzaj opinii, jaką wydaje RIO w związku z nowelizacją art. 91 ust. 2 UFP. Zgodnie z art. 230 ust. 3 UFP opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Następnie RIO na podstawie przyjętej przez JST wieloletniej prognozy finansowej przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu JST wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6. UFP. Warto również zauważyć, że jeżeli RIO wyda negatywną opinię co do prawidłowości planowanej kwoty długu JST, to wówczas JST zostanie zobligowana do dokonania takich zmian uchwał zarówno budżetowej, jak i WPF, które doprowadzą do zgodności relacji, o której mowa w art. 243 UFP. Rola RIO sprowadza się w tym zakresie do wydania dwóch opinii, w których dokonuje ona oceny treści najpierw z projektem, a dopiero później z przyjętą uchwałą budżetową.

Głównym celem tej kontroli jest przede wszystkim zapobieżenie działaniom w postaci podjęcia uchwały w sprawie WPF i jej zmiany sprzecznej z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Należy zaznaczyć, że w ustawie o RIO nie sformułowano kryterium stosowanego przy opiniowaniu przez składy orzekające danych aktów lub zamierzeń JST, jednak z pewnością można stwierdzić, że przy kontroli projektów WPF bądź też ich zmian takim kryterium jest legalność. Podstawowym argumentem, który przemawia za tym stwierdzeniem, jest art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, który mówi, że właśnie RIO nadzorują działalność JST z punktu widzenia legalności[36]. Natomiast zgodnie ze zmodyfikowanym art. 91 ust. 2 UFP w związku z nowelizacją UFP z 2018 r. zarząd JST ma obowiązek pozyskania opinii RIO o możliwości

[36] E. Czołpińska, J. M. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa j.s.t....,* op. cit., s. 450–451.

spłaty zadłużenia JST. Jak podkreślano w uzasadnieniu do projektu UFP z 2018 r., ma to na celu wzmocnienie mechanizmów, które pozwolą na bieżące monitorowanie przez organ nadzoru zobowiązań dłużnych JST. Zmiana ta ma przede wszystkim przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa finansowego samorządu terytorialnego. Celem takiej opinii jest uwiarygodnienie JST jako potencjalnego kredytobiorcy, pożyczkobiorcy czy też emitenta papierów wartościowych. Jednakże opinia RIO nie ma charakteru wiążącego dla JST oraz dla podmiotów, które będą udzielały kredytu lub pożyczki bądź też nabywców obligacji. Oznacza to, że jeśli JST otrzyma opinię negatywną, to w żaden sposób nie wpłynie to na możliwości zaciągania zobowiązań, a jedynie może takie działanie utrudnić. Opinia RIO jest wymagana dla wszystkich zaciąganych przez JST kredytów, pożyczek, jak również emisji papierów wartościowych, bez względu na termin spłaty lub termin emisji[37].

Następnie zgodnie z §5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego[38] RIO przekazują Ministrowi Finansów za pomocą aplikacji, o której mowa w §4 ust. 1, projekty wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego wraz z wynikami opinii w terminie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Przekazanie WPF Ministrowi Finansów należy do obowiązków RIO i ma zapewnić Ministrowi Finansów regularny dostęp do informacji finansowej o aktualnej prognozowanej sytuacji finansowej JST. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza dla zarządzania długiem publicznym przez Ministra Finansów[39]. Zaopiniowaniu podlegają wyłącznie projekty przedstawiane corocznie wraz z projektem uchwały budżetowej. Następnie opinia składu orzekającego RIO

[37] E. Kowalewska, *Art. 91,* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Lex/el. 2019.

[38] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 86).

[39] M. Bitner, E. Kornberger-Sokołowska, *Prawo finansów samorządowych…,* op. cit., s. 51.

podlega opublikowaniu przez JST w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania od RIO w Biuletynie Informacji Publicznej[40].

Można stwierdzić, że nadzór nad uchwalaniem WPF jest bardzo ważny, ponieważ RIO jako organ nadzorczy gospodarki finansowej JST bada, czy dana WPF nie zawiera przepisów sprzecznych z prawem oraz czy nie została uchwalona z naruszeniem określonych przepisów prawnych. Jeżeli natomiast RIO wyda negatywną opinię dotyczącą WPF co do planowanej kwoty długu JST, ta ma obowiązek usunąć określone nieprawidłowości w odpowiednim terminie.

Podsumowanie

Odpowiadając na wyżej postawione pytanie, można zdecydowanie stwierdzić, że WPF odgrywa istotną rolę w zakresie zadłużenia JST, a zarazem stanowi bardzo ważny instrument w zarządzaniu finansami samorządowymi. Wieloletnia prognoza finansowa pozwala na minimalizowanie określonego zadłużenia danej JST, chociaż należy przy tym podkreślić, że aby tak się stało, taka prognoza musi być zdecydowanie realistyczna, a co więcej, powinna zawierać możliwie najdokładniej doprecyzowane dochody oraz wydatki, z uwzględnieniem różnych czynników wpływających na sytuację finansową samorządu terytorialnego. Wskazuje się również na szereg zalet oraz funkcji, jakie pełni WPF. Ma ona sprzyjać przede wszystkim bardziej racjonalnemu gospodarowaniu środkami publicznymi, jak również umożliwia wydłużenie okresu planowania, przez co pozwala na zachowanie stabilności finansowej w danej JST. Wieloletnia prognoza finansowa wymaga również odniesienia się do przyszłości, ponieważ pozwala ona szacować oraz przewidywać przyszłe zdarzenia, które mogą mieć wpływ na finanse samorządu terytorialnego. Co ważne, dobrze opracowana prognoza umożliwia również zachowanie płynności oraz wypłacalności danej JST, poprawia również efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi, dzięki czemu JST nie popadają w większe długi.

[40] A. Babczuk, E. Pudło, *Wieloletnie prognozy finansowe*…, op. cit., s. 76–84.

Ważnym elementem, jaki zawiera w sobie WPF, jest prognoza kwoty długu, ponieważ pokazuje na przestrzeni kolejnych lat poziom zadłużenia danej JST w wyniku zaciągniętych kredytów, pożyczek, jak również wyemitowanych papierów wartościowych. Umożliwia także stosowanie minimalizacji kosztów pozyskania długu lub minimalizacji kosztów obsługi długu przy jednoczesnym zachowaniu płynności finansowej w samorządzie. Od 2014 r. ważną rolę odgrywa również indywidualny wskaźnik zadłużenia JST. Ma on wpływ na zadłużenie danej jednostki, ponieważ pozwala na dostosowanie poziomu spłat zobowiązań do możliwości finansowych danej JST, a co więcej chroni przed nadmiernym zadłużaniem się. Należy również wskazać, że znowelizowana UFP z 2018 r. ma istotne znaczenie zarówno dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jak i dla wieloletniej prognozy finansowej, ponieważ wprowadzone zmiany mają na celu przede wszystkim zracjonalizowanie zadłużania się samorządów.

Dlatego można zdecydowanie stwierdzić, że WPF odgrywa bardzo ważną rolę w zakresie zadłużenia danej jednostki, pozwala szacować przyszłe dochody oraz wydatki i co najważniejsze, pozwala uchronić daną jednostkę przed narastającym zadłużeniem. Niewątpliwie dług samorządowy dzisiaj stanowi bardzo ważny problem dla każdej JST, a wprowadzona ustawą o finansach publicznych z 2009 r. WPF ma za zadanie właśnie temu zapobiegać. Z pewnością skala zadłużenia w samorządzie dzięki temu dokumentowi zdecydowanie spadła.

Bibliografia:

Babczuk A., Pudło E., *Wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego w ocenie regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne" 2011, nr 7–8.

Bitner M., Kornberger-Sokołowska E., *Prawo finansów samorządowych,* Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Bogacki S., Bulzak A., *Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego,* „Zeszyty Naukowe WSEI Ekonomia", 5(2/2012).

Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy,* Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012.

Cichocki K. S., *Wieloletnie planowanie w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego,* [w:] J. Gutenbaum (red.), *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej,* Wyd. iBS PAN, Warszawa 2013.

Czarnocki G., Stelmaszczyk K., *Kształtowanie się prawnych instrumentów zaciągania przez gminę zobowiązań wykraczających poza ramy roku budżetowego na przestrzeni dotychczasowej działalności regionalnych izb obrachunkowych,* [w:] P. R. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych,* Lex/el. 2013.

Czołpińska E., Salachna J. M., *Wieloletnia prognoza finansowa j.s.t.,* [w:] C. Kosikowski, J. M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi,* Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Dylewski M., *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego,* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2016, nr 273.

Jędrzejczyk M., *Rola wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gminy,* „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 40.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 114, poz. 946).

Kotlińska J., *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować,* „Finanse Komunalne" 2010, nr 10.

Nizioł K., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego jako element ich wieloletniej prognozy finansowej – wybrane aspekty prawno-ekonomiczne,* [w:] A. Drywa, J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2016.

Ofiarski Z., *Istota związku uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej z uchwałą budżetową jednostki samorządu terytorialnego – aspekty formalnoprawne i materialnoprawne,* „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia" 2016, nr 6.

Ofiarski Z., (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Lex/el. 2019.

Ofiarski Z., *Wieloletnia Prognoza Finansowa w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych,* [w:] M. Będzieszak, T. Lubińska, N. Marska-Dzioba (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność,* Wyd. Difin, Warszawa 2015.

Owsiak K., *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego,* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2014, nr 198.

Piszczek M., *Wieloletnie planowanie finansowe w samorządzie,* „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 485.

Sawicka K., *Wieloletnia prognoza finansowa,* [w:] M. Miemiec, W. Miemiec, K. Sawicka, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Tyniewicki M., *Wieloletnia prognoza finansowa jako podstawa gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego,* [w:] P. Borszowski, J. M. Salachna, K. Stelmaszczyk (red.), *Prawo i Administracja dla Regionu. Zagadnienia prawnofinansowe,* Wyd. PWSZ, Wałbrzych 2016.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Rachunkowych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2500).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2500).

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008 r., http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1181 [dostęp: 22-02-2019].

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2787 z dnia 17 lipca 2018 r. http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2787 [dostęp: 25-02-2019].

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 86).

Wiśniewski M.*, Dług samorządowy i jego limity w świetle wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Finanse Komunalne" 2014, nr 4.

Wiśniewski M., *Planowanie finansowe w zarządzaniu długiem samorządowym – analiza dynamiczna na przykładzie województw samorządowych,* „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace. Szkoła Główna Handlowa" 2016, nr 2.

Zeszyty Naukowe
Zbliżenia Cywilizacyjne XV (4)/2019

ISSN: 1896-4087
DOI: http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2019.026

MARTYNA LIZAK
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu

Odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Responsibility of the head of the public finance sector for violation of public finance discipline

Streszczenie:
Kierownik jednostki sektora finansów publicznych pełni szczególną rolę. Jest to podmiot odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki, którą kieruje. Przepisy prawa nakładają na kierownika liczne zadania oraz obowiązki, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie wiąże się z poniesieniem przez niego całkowitej odpowiedzialności. W zakresie gospodarki finansowej środkami publicznymi kierownik jednostki jest obowiązany przestrzegać dyscypliny finansów publicznych. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie zakresu odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych oraz związanych z tym konsekwencji w razie popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych.
Słowa kluczowe: kierownik jednostki sektora finansów publicznych, dyscyplina finansów publicznych

Abstract:
The head of the public finance sector unit has a special role. It is the person responsible for the entire financial management of the unit she/he supervises. Law regulations impose on the head of the unit many tasks and responsibilities. Failure to perform them or their improper performance is connected with complete responsibility. In terms of financial management using public means, the head of the unit is obliged to observe the discipline of public finances. The aim of this study is to indicate the scope

of responsibility of the head of the public finance sector unit and related consequences in the event of an act that violates the public finance discipline.
Keywords: head of the public finance sector unit; discipline of public finances

Wprowadzenie

Uregulowania prawne dotyczące dyscypliny finansów publicznych chronią dwie najistotniejsze zasady funkcjonowania sektora finansów publicznych. Pierwsza zasada dotyczy racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi oraz majątkiem publicznym. Drugą zasadę można ująć jako ścisłe przestrzeganie procedur oraz zakresu uprawnień do rozporządzania środkami publicznymi[1]. Głównym aktem prawnym określającym zasady oraz zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[2].

W literaturze przedmiotu oraz ustawodawstwie brak normatywnej definicji pojęcia dyscypliny finansów publicznych. Niemniej jednak pojęcie to dotyczy przede wszystkim ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne oraz gospodarowania nimi przez odpowiednie podmioty[3]. Z kolei odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych można rozumieć jako:

> (...) ponoszenie przewidzianych wskazaną ustawą ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej przez podmioty wskazane w tej ustawie[4].

[1] E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 679.

[2] Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2020), dalej: u.o.n.d.f.p.

[3] M. Wróblewska, *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] A. Drwiłło, D. Maśniak (red.), *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2015, s. 103.

[4] P. Pomorski, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] P. Smoleń (red.), *Prawo finansów publicznych. Kompendium Akademickie*, Warszawa 2012, s. 145.

Instytucja odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych winna powodować przede wszystkim wyeliminowanie naruszeń prawa, usunięcie skutków jego nieprzestrzegania, przywrócenie stanu respektowania prawa, a w razie spowodowania strat czy też innych szkód – ich zrekompensowanie. Wobec tego w literaturze przedmiotu podkreśla się trojaką funkcję odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: prewencyjną, represyjną oraz kompensacyjną[5].

Kierownik jednostki sektora finansów publicznych to osoba, która jest najczęściej pociągana do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przede wszystkim dotyczy to sytuacji, gdy kierownik zostanie obwiniony o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w konsekwencji popełnienia przez niego czynu, który jest naruszeniem takiej dyscypliny. W niektórych przypadkach może zostać również pociągnięty do odpowiedzialności w wyniku czynu popełnionego przez pracownika jednostki, którą kieruje. Należy zaznaczyć, iż dyscyplina finansów publicznych ma na celu pociąganie do odpowiedzialności osób, które łamią fundamentalne zasady gospodarki finansowej[6]. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[7] to właśnie kierownik jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych.

Odpowiedzialność w sferze prawa finansowego dąży przede wszystkim do zapewnienia prawidłowego stosowania prawa. Nie chodzi tutaj wyłącznie o regulacje prawa finansowego, lecz również o wszelkie inne przepisy prawa związane z działalnością finansową oraz ze statusem prawnym danej jednostki organizacyjnej. Co więcej, ma zapewnić przestrzeganie statutów tych jednostek oraz ustaleń

[5] I. Czaja-Hliniak, *Odpowiedzialność prawnofinansowa na przykładzie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Studia Prawnicze: rozprawy i materiały" 2009, t. 5, s. 118.

[6] K. Puchacz, *Nowe zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Praktyczny komentarz do zmian w ustawie*., Gdańsk 2012, s. 13.

[7] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2020), dalej: u.f.p.

zawieranych przez nie umów. Dlatego też duże znaczenie odgrywa poprawność wydawanych przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych decyzji oraz jego rola w zakresie gospodarowania środkami publicznymi[8].

Niniejszy artykuł ma na celu analizę przypadków, w których kierownik jednostki sektora finansów publicznych może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto celem artykułu jest ukazanie dyscypliny finansów publicznych jako narzędzia prawnego, stanowiącego w polskim systemie prawnym szczególny instrument przedmiotu ochrony finansów publicznych o charakterze represyjnym. Dlatego podjęto również analizę prawnych konsekwencji czynów powodujących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym sankcji przewidzianych w u.o.n.d.f.p.

1. Pojęcie kierownika jednostki sektora finansów publicznych

Zarówno u.f.p. jak i u.o.n.d.f.p. nie formułują legalnej definicji kierownika jednostki. Jednak możemy ją odnaleźć w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[9], która podaje taką definicję na potrzeby wykładni swoich przepisów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 u.r. przez kierownika jednostki rozumie się:

> Członka zarządu lub innego organu zarządzającego, a jeżeli organ jest wieloosobowy – członków tego organu, z wyłączeniem pełnomocników ustanowionych przez jednostkę. W przypadku spółki jawnej i spółki cywilnej za kierownika jednostki uważa się wspólników prowadzących sprawy spółki, w przypadku spółki partnerskiej – wspólników prowadzących sprawy spółki albo zarząd, a w odniesieniu do spółki komandytowej i spółki komandytowo-akcyjnej – komplementariuszy prowadzących sprawy spółki. W przypadku osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą za kierownika jednostki uważa

[8] I. Czaja-Hliniak, *Odpowiedzialność prawnofinansowa na przykładzie…,* op. cit., s. 118.

[9] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1680), dalej: u.r.

się tę osobę; do osób wykonujących wolne zawody przepis ten stosuje się odpowiednio. Za kierownika jednostki uważa się również likwidatora, a także syndyka lub zarządcę ustanowionego w postępowaniu restrukturyzacyjnym oraz zarządcę sukcesyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, albo osobę, o której mowa w art. 14 tej ustawy, która dokonała zgłoszenia, o którym mowa w art. 12 ust. 1c ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż kierownik jednostki to osoba, która posiada kompetencje nie tylko do podejmowania decyzji w zakresie bieżącego funkcjonowania jednostki, lecz również jest uprawniona do działania w imieniu kierowanej jednostki, a w szczególności do reprezentowania jej na zewnątrz[10].

Przez pojęcie „kierownik'' w języku polskim rozumie się osobę zarządzającą czymś, jakimś działem, zespołem ludzi. Z kolei wyrażenie „kierować" oznacza rządzić czymś, kimś, stać na czele czegoś czy też wytyczać drogi działania. Kierownikiem jest więc osoba, która kieruje, zarządza działem danej instytucji bądź jakiegoś przedsiębiorstwa, a poza tym należy do kierownictwa organizacji, instytucji. Biorąc pod uwagę przepisy prawa, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest określany również jako „dyrektor", „dyrektor generalny", „szef", „prezes", „wójt", „burmistrz" lub „prezydentem miasta"[11].

Zatem do kierowników jednostki jako podmiotów podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zalicza się: wójta, burmistrza, prezydenta miasta – jako kierownika urzędu gminy (miasta); przewodniczącego zarządu powiatu oraz województwa (czyli odpowiednio – starostę powiatu i marszałka województwa) – jako kierownika starostwa i urzędu marszałkowskiego; kierowników jednostek budżetowych (np. dyrektor domu dziecka) i samorządowych zakładów budżetowych (np. dyrektor zarządu nieru-

[10] W. Miemiec, *Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 122.

[11] L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 58.

chomości komunalnych); kierowników samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych (np. dyrektor Narodowego Centrum Kultury). Są to głównie podmioty, które pełnią kierownicze funkcje w jednostkach samorządu terytorialnego[12].

2. Obowiązki kierownika jednostki sektora finansów publicznych

Do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p. może być pociągnięty kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z przepisami prawa materialnego do zadań kierownika jednostki należy wykonywanie obowiązków obejmujących, jak już wcześniej wspomniano, całość gospodarki finansowej tej jednostki – na podstawie art. 53 u.f.p. Zakres jego obowiązków jest zatem bardzo szeroki. Kierownik odpowiada nie tylko za organizację całej gospodarki finansowej w jednostce, lecz także za kierowanie wykonywaniem określonych zadań finansowych oraz kontrolowanie i czuwanie nad przestrzeganiem dyscypliny finansów publicznych[13].

Kierownik jednostki jest odpowiedzialny również stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 oraz art. 282 u.f.p. za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a także zapewnienie warunków niezbędnych do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego[14].

Z kolei jeśli chodzi o inne akty prawne, to należy odnieść się do u.r., która zgodnie z art. 4 ust. 5 obliguje kierownika do prowadzenia ra-

[12] J. M. Salachna, R. Trykozko, *Odpowiedzialność za gospodarkę finansową j.s.t. oraz z tytułu dyscypliny finansowej*, [w:] C. Kosikowski, J. M. Salachna, *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Warszawa 2012, s. 797.

[13] A. Rotter, *Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tytułu nieprawidłowości w dysponowaniu środkami publicznymi*, [w:] A. Talik, W. Robaczyński, A. Babczuk (red.), *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, Warszawa 2015, s. 28.

[14] I. Motowilczuk, *Dyscyplina finansów publicznych po zmianach*, Warszawa 2012, s. 13.

chunkowości jednostki. Należy również wskazać na ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[15]. Stosownie do art. 18 ust. 1 u.p.z.p. kierownik jednostki odpowiada za przygotowanie oraz przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Ponadto ważnym aktem prawnym regulującym obowiązki kierownika jednostki jest Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[16]. Zgodnie z par. 4 oraz par. 9 ust. 1 kierownik jest obowiązany do sporządzania i przekazywania sprawozdań w imieniu jednostki, które muszą być rzetelne i prawidłowe pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym[17].

Uzgodnienie, w jakim zakresie odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych, musi odnosić się do ustroju każdej konkretnej jednostki. Status kierownika jednostki sektora finansów publicznych może być określony w przepisach o charakterze powszechnie obowiązującym oraz bezpośrednio w przepisach regulujących działalność danej jednostki. Zakres zadań i obowiązków kierownika może być wskazany również w aktach prawa wewnętrznego (m.in. w statutach, regulaminach organizacyjnych), a także w aktach indywidualnych (np. w umowie o pracę)[18].

3. Zakres odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych

Odpowiedzialność kierownika jednostki finansów publicznych związana z prawem do dysponowania środkami publicznymi jest ponoszona za działania szkodliwe dla funkcjonowania finansów pu-

[15] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843), dalej: u.p.z.p.

[16] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 109).

[17] I. Motowilczuk, *Dyscyplina finansów publicznych…,* op. cit., s. 13.

[18] L. Lipiec-Warzecha*, Odpowiedzialność za naruszenie…,* op. cit., s. 58.

blicznych oraz stanowi naruszenie norm prawnych sprecyzowanych w u.o.n.d.f.p.

Najogólniej mówiąc, czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych mają związek z pobieraniem środków publicznych, wydatkowaniem środków publicznych, zaciąganiem zobowiązań, przeprowadzaniem inwentaryzacji, a także ze sporządzaniem sprawozdania budżetowego[19].

Katalog czynności naruszających dyscyplinę finansów publicznych jest wskazany w art. 5-18 u.o.n.d.f.p. Czyny te można podzielić na kilka grup. Pierwszą grupę czynów stanowią działania przyczyniające się do zmniejszenia środków należnych Skarbowi Państwa, j.s.t. bądź innym jednostkom sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.o.n.d.f.p. działania te dotyczą przede wszystkim nieustalenia, niepobrania, nieprzekazania do właściwego budżetu lub niezgodnego z prawem umorzenia należności. Do drugiej grupy czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych zalicza się działania związane z niewłaściwym dysponowaniem środkami publicznymi. Przykładem takiego czynu, stosownie do art. 11 ust. 1 u.o.n.d.f.p. jest:

> (...) dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

W zakresie trzeciej grupy czynów można wyróżnić inne działania mające związek z nieprawidłową gospodarką finansową jednostek. Do tej grupy można zaliczyć naruszenie przepisów o audycie wewnętrznym, naruszenie przepisów o umowie koncesji czy też naruszenie obowiązków sprawozdawczych związanych z inwentaryzacją. Czynem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych jest także niezgodne z prawem dokonywanie zmian w planie finansowym bądź budżecie[20].

[19] E. Malinowska-Misiąg,W. Misiąg, *Finanse publiczne…,* op. cit., s. 683.

[20] K. Wojewoda-Buraczyńska, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2017, s. 498–499.

Katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych obejmuje również sferę zamówień publicznych. Do czynów naruszających dyscyplinę w tym obszarze można zaliczyć m.in. zawarcie umowy w trybie niezgodnym z przepisami o zamówieniach publicznych, zawarcie umowy w sposób zakłócający konkurencję, zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego bez zachowania formy pisemnej, na czas dłuższy niż określony bądź nieoznaczony, z wyłączeniem przypadków określonych w przepisach dotyczących zamówień publicznych czy też przed ogłoszeniem orzeczenia przez Krajową Izbę Odwoławczą, z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych[21].

Należy więc stwierdzić, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych może polegać na bezprawnym działaniu (np. przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji) lub zaniechaniu działania nakazanego przez prawo (np. niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości). Katalog naruszeń zawarty w art. 5–18 u.o.n.d.f.p. należy rozważać razem z innymi ustawami oraz aktami wykonawczymi wydanymi na ich podstawie, mając na uwadze, iż zgodnie z art. 25 u.o.n.d.f.p. przedmiotowa odpowiedzialność jest niezależna od odpowiedzialności sprecyzowanej w innych przepisach prawnych, a w zetknięciu z odpowiedzialnością karną bądź karną skarbową – w razie prawomocnego skazania – postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlega umorzeniu[22].

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.o.n.d.f.p. odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają również:

> (...) pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obo-

[21] E. Kornberger-Sokołowska, *Budżet państwa*, [w:] M. Bitner et al., *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe,* Warszawa 2017, s. 172.

[22] P. Litwiniuk, *Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, [w:] M. Podstawka (red.), *Finanse. Instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, Warszawa 2017, s. 928.

> wiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Powyższy przepis koresponduje z jedną z zasad gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych sprecyzowanej w art. 53 ust. 2 u.f.p., stosownie do którego:

> Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

Odpowiedzialność ta może się więc tyczyć tylko i wyłącznie kierownika jednostki lub pracownika jednostki, którego obowiązki wiążą się z wykonywaniem zadań w zakresie gospodarki finansowej jednostki, a także zarówno pracownika, jak i kierownika jednostki[23].

Powierzenie obowiązków pracownikom może mieć charakter indywidualny, gdzie ważny jest podmiotowy zakres upoważnienia, a obowiązki zostają przypisane konkretnemu pracownikowi bądź charakter generalny poprzez wskazanie obowiązków każdego pracownika w regulaminie organizacyjnym danej jednostki. W tym ostatnim przypadku pracownik nie dokonuje odrębnej czynności o przyjęciu powierzonych mu obowiązków[24].

Przywołany wyżej art. 53 ust. 2 u.f.p. wymaga precyzyjnego oraz niepozostawiającego żadnych wątpliwości wyliczenia powierzanych obowiązków. Z orzecznictwa GKO wynika, iż wyraźne powierzenie i przyjęcie przez danego pracownika obowiązków jest podstawą do pociągnięcia osoby do odpowiedzialności na podstawie u.o.n.d.f.p. W nawiązaniu do tej reguły należy przytoczyć tezę orzeczenia GKO

[23] C. Kosikowski, *Podmioty odpowiedzialne za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 865.

[24] W. Bożek, *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych: analiza głównych kierunków w dorobku orzeczniczym w latach 2010–2015*, Szczecin 2016, s. 75.

z dnia 28 lutego 2013 r.[25], podkreślającą istotę powierzenia obowiązków pracownikowi:

> Powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej ma na celu uświadomienie pracownikowi, że za ewentualne nieprawidłowości w zakresie mu powierzonym, będzie on ponosił odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tak jakby był kierownikiem tej jednostki. Kierownik bowiem jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki – zgodnie art. 53 ust. 1 u.f.p.26.

Mając powyższe na uwadze, warto przywołać również orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2006 r.[27], w którym wskazano, iż u.o.n.d.f.p. jest aktem szczególnym, ponieważ ma na celu ochronę budżetu przed nieodpowiednimi i sprzecznymi z prawem działaniami jednostek sektora finansów publicznych z jednoosobowym kierownictwem na czele, charakteryzującym się jednoosobową decyzyjnością. Ponadto: „tylko w wyraźnie scedowanych i przyjętych przez pracowników sprawach – mogą być oni ukarani na mocy u.o.n.d.f.p.". Niniejsza ustawa wprowadza zatem swoiste domniemanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z orzecznictwem RKO w Poznaniu z dnia 12 sierpnia 2011 r.[28]:

> (...) obalenie tego domniemania może nastąpić przez wykazanie, że kierownik jednostki powierzył w sposób precyzyjny i niepozostawiający wątpliwości wskazanemu imiennie pracownikowi obowiązki, których nieprawidłowe wykonanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych[29].

Można więc stwierdzić, iż odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za funkcjonowanie gospodarki finan-

[25] Orzeczenie GKO z dnia 28 lutego 2013 r., BDF1/4900/113/111/12/3432, http://www.mf.gov.pl.

[26] W. Bożek, *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej…,* op. cit., s. 75–76.

[27] Orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw.-77/101-102/2005/649, http://www.mf.gov.pl.

[28] Orzeczenie RKO w Poznaniu z dnia 12 sierpnia 2011 r., DB-0965/94/98/11, http://www.cirf.gov.pl.

[29] A. Rotter, *Zakres podmiotowy odpowiedzialności…,* op. cit., s. 29.

sowej jednostki, którą zarządza, jest niezbywalna. Norma wyrażona w przepisie art. 53 ust. 1 u.f.p. ustanawia ogólną kompetencję kierownika jednostki do wykonywania wszelkich czynności w zakresie gospodarki finansowej. Należy uznać, iż pojęcie odpowiedzialności tyczy się zarówno uprawnienia, jak i obowiązku kierownika do wykonywania wszystkich czynności w ramach prowadzenia gospodarki finansowej jednostki. Stwierdzenie to potwierdza art. 53 ust. 2 u.f.p., z którego można wywnioskować, że w razie braku przekazania pracownikom jednostki określonych, wyraźnie sprecyzowanych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej, to w dalszym ciągu spoczywają one na kierowniku. Normę ogólna zawartą w art. 53 ust. 1 u.f.p. uzupełnia norma zawarta w przepisie art. 53 ust. 5 u.f.p., która stanowi, iż:

> (...) w przypadku jednostek obsługiwanych przez jednostki obsługujące, odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki obsługiwanej ponosi nie kierownik tej jednostki, ale kierownik jednostki obsługującej[30].

4. Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych

Zgodnie z definicją zawartą w art. 68 u.f.p. kontrola zarządcza to ogół działań podejmowanych w celu realizacji określonych zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrolę zarządczą należy rozumieć w kontekście ogólnie rozumianych procesów zarządzania jednostką. Najistotniejszym elementem kontroli zarządczej jest system wyznaczania zadań i celów oraz rutynowe sprawdzanie stopnia ich realizacji. Kontrola ta ma charakter kompleksowy. Jej celem jest przede wszystkim zapewnienie efektywności i skuteczności działania, zgodności działalności z procedurami wewnętrznymi i przepisami prawa, ochrony zasobów, wiarygodności sprawo-

[30] M. Bitner, *Komentarz do art. 53 ustawy o finansach publicznych,* [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 215.

zdań czy też przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania[31].

Elementem kontroli zarządczej jest niewątpliwie kontrola finansowa. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest zobowiązany do efektywnego oraz skutecznego zarządzania daną jednostką. Jest on odpowiedzialny za zapewnienie systemu kontroli oraz zadbanie, by czynności w obrębie szeroko rozumianej gospodarki finansowej były realizowane wyłącznie przez upoważnione do tego osoby. Z tego względu jeżeli czynności w zakresie gospodarki finansowej bądź zamówień publicznych naruszające dyscyplinę finansów publicznych będą realizowane przez osobę nieupoważnioną, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poniesie kierownik jednostki w przypadku, gdy zaniedbał kontrolę zarządczą bądź nie wykonywał obowiązków w tym zakresie i miało to bezpośredni wpływ na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie ulega wątpliwości, iż dopuszczenie do podejmowania działań władczych w ramach gospodarowania środkami publicznymi bądź mieniem przez nieupoważnione do tego osoby oznacza niewykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Organizacja pracy jest jednym z fundamentalnych elementów zarządzania, a brak sprecyzowania przez kierownika, kto i za co odpowiada, jest tego inherentnym przejawem[32].

Naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie kontroli zarządczej są określone w art. 18c. u.o.n.d.f.p. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych może zostać pociągnięty do odpowiedzialności w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania publicznych określonych obowiązków, jeżeli miały one wpływ na:

- uszczuplenie wpływów należnych tej jednostce, Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego;

[31] M. Wróblewska, *Dyscyplina finansów…,* op. cit., s. 687.

[32] A. Kościńska-Paszkowska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 27–28.

- dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki;
- zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych;
- niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne;
- udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych;
- zawarcie umowy ramowej bez przeprowadzenia postępowania w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych;
- zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy ramowej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących formy pisemnej umowy, okresu, na który umowa może być zawarta, lub w przypadku wniesienia odwołania, terminu jej zawarcia;
- niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych;
- unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych określających przesłanki unieważnienia tego postępowania;
- zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z koncesjonariuszem, który nie został wybrany zgodnie z przepisami o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
- zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z naruszeniem przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi dotyczących formy pisemnej umowy, okresu, na który umo-

wa może być zawarta lub w przypadku wniesienia odwołania na czynność wyboru najkorzystniejszej oferty – terminu jej zawarcia;
- unieważnienie postępowania o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z naruszeniem przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
- dokonanie, w zakresie gospodarki finansowej lub w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub przygotowaniu tego postępowania albo w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności;
- działanie lub zaniechanie skutkujące zapłatą ze środków publicznych kary, grzywny lub opłaty stanowiącej sankcję finansową, do których stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w zakresie kontroli zarządczej jest więc zachowanie kierownika jednostki mające wpływ na zaistnienie wskazanych w art. 18c u.o.n.d.f.p. nieprawidłowości. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego przez pojęcie „wpływ" rozumie się oddziaływanie na kogoś lub na coś bądź też skutek tego oddziaływania, natomiast słowo „wpływanie" oznacza wywarcie nacisku, wpływu na kogoś lub na coś czy też oddziaływanie. Wobec tego w celu udowodnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie kontroli zarządczej nie jest konieczne wskazanie dowodów potwierdzających niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków, a wystarczające jest ukazanie wpływu tego zachowania na zaistnienie w jednostce okoliczności sprecyzowanych w art. 18c u.o.n.d.f.p.[33]

[33] W. Bożek, *Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 65, s. 40.

5. Sankcje za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Zgodnie z art. 31 u.o.n.d.f.p. karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: upomnienie, nagana, kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Kary zostały wymienione w sposób progresywny. Najłagodniejszą z nich jest upomnienie, które ma charakter niepieniężny i nie skutkuje dalszymi konsekwencjami dla osoby sankcjonowanej. Kara upomnienia jest swoistym napomnieniem, ostrzeżeniem, którego celem jest przede wszystkim zapobieżenie naruszaniu przez obwinionego dyscypliny finansów publicznych w przyszłości[34]. Wymierzana jest przede wszystkim w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny[35].

Kara nagany ma również charakter niemajątkowy. Jest ona surowsza w stosunku do kary upomnienia. Zgodnie z art. 32 u.o.n.d.f.p. kara nagany poza skutkami wynikającymi z ukarania pociąga za sobą ujemną lub negatywną ocenę kwalifikacyjną, która przewidziana jest w przepisach szczególnych[36]. Takiej ocenie podlegają przykładowo pracownicy samorządowi, pracownicy NIK czy też pracownicy Służby Cywilnej. Jednokrotna ujemna bądź negatywna ocena kwalifikacyjna nie wywołuje szczególnych konsekwencji dla ukaranego, natomiast powtórna taka ocena wiąże się najczęściej z rozwiązaniem stosunku pracy lub odwołaniem z zajmowanego stanowiska[37].

Należy zaznaczyć, iż kary niepieniężne niekiedy mogą powodować negatywne skutki finansowe. Niektóre instytucje w swych uregulowaniach wewnętrznych mają zapisy, iż pracownicy ukarani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie mogą otrzymać np. premii.

Trzecią sankcją pod względem dolegliwości jest kara pieniężna. Jako środek dyscyplinujący i sankcjonujący nie ma charakteru odszkodowawczego, ponieważ płatna jest bezpośrednio do budżetu państwa

[34] P. Litwiniuk, *Odpowiedzialność z tytułu naruszenia…,* op. cit., s. 929.
[35] E. Chojna-Duch, *Prawo finansowe. Finanse publiczne.*, Warszawa 2017, s. 200.
[36] M. Wróblewska, *Dyscyplina finansów…,* op. cit., s. 680.
[37] P. Pomorski, *Odpowiedzialność za…,* op. cit., s. 147.

i stanowi jego dochód. Podobnie jak orzeczenie kary nagany wymierzenie kary pieniężnej wywołuje ujemne dla sprawcy skutki wynikające z negatywnej oceny kwalifikacyjnej, określone w odrębnych przepisach. Zgodnie z art. 31 ust. 2 oraz 3 u.o.n.d.f.p.:

> Karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego – należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości tego wynagrodzenia, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia[38].

Najdotkliwszą sankcją wymierzaną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Powyższą karę wymierza się na okres od roku do 5 lat. Zastosowanie sankcji zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi wiąże się z wykluczeniem na czas określony w orzeczeniu o ukaraniu możliwości pełnienia przez sprawcę w jednostce sektora finansów publicznych funkcji kierownika[39].

Podsumowanie

Reasumując, można stwierdzić, iż obowiązkiem kierownika jednostki sektora finansów publicznych jest przede wszystkim przestrzeganie ładu w gospodarce finansowej. Rola kierownika jednostki wiąże się zatem z ogromną odpowiedzialnością. Wszelkie niedopilnowanie bądź nienależyte wykonanie przez niego zadań i obowiązków wskazanych w aktach prawnych zarówno powszechnie, jak i wewnętrznie obowiązujących może być związane z poniesieniem przez niego określonych konsekwencji.

Kierownik to osoba, która powinna wiedzieć, jak prawidłowo zarządzać jednostką, jak odpowiednio sprawować kontrolę nad pracow-

[38] P. Litwiniuk, *Odpowiedzialność z tytułu naruszenia…,* op. cit., s. 930.
[39] Ibidem.

nikami, aby dane przedsiębiorstwo czy też instytucja funkcjonowała zgodnie z prawem. To osoba, która powinna posiadać odpowiednie umiejętności zarządcze oraz powinna mieć świadomość ciężaru ponoszonej odpowiedzialności.

Z dorobku orzecznictwa GKO wynika pewien wzorzec kierownika jednostki sektora finansów publicznych oraz cechy, którymi powinien się charakteryzować. Są to przede wszystkim odpowiednie wykształcenie, doświadczenie, kwalifikacje zawodowe oraz indywidualne umiejętności, predyspozycje, które pozwalają na gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych, jak i gospodarowanie mieniem w imieniu kierowanej przez niego jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, oszczędny, celowy, a także z poszanowaniem zasady uzyskania jak najlepszych wyników z poczynionych nakładów[40].

W orzeczeniu GKO z dnia 13 stycznia 2011 r.[41] wskazano, że:

> Każda osoba podejmująca się pełnienia funkcji kierowniczej w jednostce sektora finansów publicznych powinna mieć wiedzę z zakresu finansów publicznych, znać przepisy obowiązujące w zakresie przyjmowanych obowiązków jak również mieć świadomość odpowiedzialności za ich nieprzestrzeganie. Rozpatrując jednak kwestię odpowiedzialności za popełnienie czynów karalnych, nie można abstrahować od sytuacji panującej wewnątrz jednostki i w jej otoczeniu zewnętrznym wpływając ewentualnie na możliwości działania kierownika jednostki.

Można zatem stwierdzić, iż standardy względem kierowników jednostek sektora finansów publicznych ulegają podwyższeniu, ponieważ są oni zobowiązani do zwiększonej staranności oraz znajomości i przestrzegania przepisów z zakresu finansów publicznych, co jest powiązane z profesjonalnym charakterem wykonywanej przez nich działalności zawodowej. Kierownicy powinni posiadać zarówno wiedzę merytoryczną z zakresu działalności danej jednostki, jak i powinni wykazywać się w takim samym stopniu wiedzą organizacyjną. Prowadzi to do przyjęcia domniemania, iż kierownik jednostki sektora finansów publicz-

[40] W. Bożek, *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej…,* op. cit., s. 77.

[41] Orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2011 r., BDF1/4900/109/119/10/3244, http://www.mf.gov.pl.

nych zna przepisy powszechnie obowiązującego prawa, a poza tym potrafi zachować się w sposób im odpowiadający[42].

Wobec tego kierownik jednostki sektora finansów publicznych od początku pełnienia tej funkcji powinien przestrzegać zasad dyscypliny finansów publicznych oraz mieć świadomość konsekwencji swoich czynów. Jako podmiot odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej danej jednostki zobligowany jest stać na straży przestrzegania przepisów prawych w tej jednostce, a ponadto poprzez prawidłową kontrolę zarządczą postępować w sposób zapewniający jej prawidłowe funkcjonowanie.

Bibliografia:

Bitner M., Chojna-Duch E., Chowaniec J., Grzybowski M., Karwat P., Kornberger-Sokołowska E., Lachowicz M., Litwińczuk H., Modzelewski W., Radzikowski K., Supera-Markowska M., Ślifirczyk M., Tetłak K., Waluga M., *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Borowska K., Kościńska-Paszowska A., Bolek T., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012.

Bożek W., *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych: analiza głównych kierunków w dorobku orzeczniczym w latach 2010–2015*, Wyd. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2016.

Bożek W., *Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 65.

Chojna-Duch E., *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wyd. Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2017.

Czaja-Hliniak I., *Odpowiedzialność prawnofinansowa na przykładzie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Studia Prawnicze: rozprawy i materiały" 2009, t. 5, ss. 117–133.

[42] W. Bożek, *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej…,* op. cit., s. 78.

Drwiłło A. (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Drwiłło A., Maśniak D. (red.), *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2015.

Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wyd. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.

Kosikowski C., Salachna J.M., *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007.

Mastalski R., Fojcik-Mastalska E. (red.), *Prawo finansowe*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz,* Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2017.

Motowilczuk I., *Dyscyplina finansów publicznych po zmianach*, Wyd. Infor Ekspert, Warszawa 2012.

Orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2011 r., BDF1/4900/109/119/10/3244.

Orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw.-77/101-102/ 2005/649.

Orzeczenie GKO z dnia 28 lutego 2013 r., BDF1/4900/113/111/12/3432.

Orzeczenie RKO w Poznaniu z dnia 12 sierpnia 2011 r., DB-0965/94/98/11.

Podstawka M. (red.), *Finanse. Instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje.*, Wyd. Naukowe PWN SA, Warszawa 2017.

Puchacz K., *Nowe zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Praktyczny komentarz do zmian w ustawie*., Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2012.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 109).

Smoleń P. (red.), *Prawo finansów publicznych. Kompendium Akademickie*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Talik A., Robaczyński W., Babczuk A. (red.), *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2015.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2020).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2020).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843).

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1680).

Wójtowicz W. (red. nauk.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Zeszyty Naukowe
Zbliżenia Cywilizacyjne XV (4)/2019

ISSN: 1896-4087
DOI: http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2019.027

KAROL BARANOWSKI
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – wybrane zagadnienia

The State Land Surveying and Cartographic Resource Management Fund – selected issues

Streszczenie:
Niniejsze opracowanie dotyczy Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Wskazana została konstrukcja prawna, jaką charakteryzuje się fundusz oraz jego rola w systemie finansowym państwa. Poddano również analizie wykonywane przez niego zadania, ich ewolucję i zmiany na przestrzeni lat. Opracowanie wskazuje katalog przychodów funduszu, jego kosztów oraz środków przeznaczanych na realizację zadań funduszu w oznaczonych latach na podstawie uchwał budżetowych. Ostateczna konkluzja sprowadza się do podważenia roli funkcjonowania funduszu, jak i możliwości realizowania powierzonych zadań.
Słowa kluczowe: Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, fundusz celowy, zmiany legislacyjne, zadania funduszu

Abstract:
The study concerns the State Land Surveying and Cartographic Resource Management Fund and discusses the legal structure of the fund and its role in the financial system of the state. Additionally, its tasks, their evolution and changes over the years are analysed. The article presents a catalogue of the fund's revenues, expenditures and resources allocated for the implementation of the fund's tasks in the specified years under budget resolutions. The final conclusion undermines the role of the fund as well as its ability to carry out the tasks that it was entrusted to perform.
Keywords: State Land Surveying and Cartographic Resource Management Fund, special fund, legislative changes, tasks of the Fund

Wprowadzenie

Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jest funduszem celowym w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.[1] Został powołany do wykonywania określonych zadań z zakresu gospodarowania i udostępniania zasobów geodezyjnych i kartograficznych, które znajdują się w jego posiadaniu. Zadania te dotyczą również aktualizacji zasobu oraz jego rozwoju. Udostępniane dane są co do zasady przekazywane odpłatnie.

Celem niniejszej pracy jest analiza Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Uwzględnia ona zmiany, jakie zostały względem niego przeprowadzone, jak również ich wpływ na gospodarkę finansową funduszu. Ostatecznym celem jest wskazanie miejsca oraz roli funduszu w gospodarce budżetowej państwa. W opracowaniu oprócz literatury przedmiotu dotyczącej funduszy celowych i finansów publicznych użyta została ustawa tworzącą fundusz celowy, jak również inne akty prawne mające wpływ na kształt i funkcjonowanie funduszu. Do sporządzenia wykresu zostały wykorzystane ustawy budżetowe na przestrzeni lat 2006-2019 w celu ilustracji zmian, jakimi został objęty tytułowy fundusz oraz ich wpływu na gospodarkę finansową.

1. Fundusz celowy

Czym jest fundusz celowy? Istnieje pewna trudność w zwięzłym przytoczeniu definicji funduszu, gdyż ustawodawca nie stworzył jej wprost, a próbując to uczynić, popełniał błędy. Jeden z nich jest zawarty w ustawie o finansach publicznych z 1998 r., gdzie ustawodawca, definiując pojęcie funduszu celowego, posłużył się definicją tautologiczną zawierającą błąd logiczny w postaci wyrażenia „funduszem jest fundusz", czyli błąd *idem per idem* (łac. "to samo przez to samo").

[1] Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.

Ostatecznie w literaturze powstały próby zdefiniowania czy też zakwalifikowania funduszy celowych. Fundusz celowy można określić za pomocą cech, jakie powinien posiadać. Jako jedną z nich wskazuje się na wyodrębnienie poprzez przepisy ustawowe środków z ogółu środków publicznych, które są przeznaczane na finansowanie określonych zadań państwowych. Fundusze są gromadzone i wydatkowane w sposób ciągły, a uprawnionym do ich dysponowania jest określony minister lub inny organ wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz[2].

Fundusze celowe swoją historią sięgają aż 1886 r., a także później dwudziestolecia międzywojennego. W czasach komunistycznych zgodnie z obowiązującą ustawą o prawie budżetowym[3] swoje funkcjonowanie rozpoczęły fundusze centralne i terenowe. Fundusze celowe mogły być tworzone na podstawie rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów. Jednakże w praktyce podstawę tworzącą fundusze celowe stanowiły ustawy, a także akty niższej rangi. Kolejna regulacja o prawie budżetowym z 3 grudnia 1984 r.[4] umożliwiła tworzenie funduszy celowych na podstawie ustaw, czy też uchwał rad narodowych. Ostatecznie od 1991 r. do dnia dzisiejszego fundusze celowe mogą być tworzone wyłącznie w drodze ustawowej, a nie jak poprzednio – aktami niższej rangi.

Regulacje dotyczące powstania i finansowania funduszy celowych zawarte są w art. 29 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepis ten określa zasady tworzenia państwowych funduszy celowych, które, jak wskazano w akcie prawnym, mogą powstać wyłączenie na podstawie odrębnej ustawy. Przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań. Fundusze celowe, ze względu na swoją specyfikę, różnią się od instytucji budżetowych stopniem ich specjalizacji. Korzystają one ze

[2] E. Malinowska-Misiąg, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2015, s. 98–99.

[3] Dz.U. nr 45, poz. 221 ze zm.

[4] Dz.U. nr 56, poz. 283 ze zm.

środków, które służą finansowaniu konkretnych celów z nielicznych, ale bardzo dochodowych źródeł[5].

Zgodnie z art. 29 ustawy o finansach publicznych państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej. Stanowią wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wyszczególniony w ustawie. Według art. 29 ust. 5 do państwowych funduszy celowych nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa. W związku z tym w literaturze wskazuje się, że skoro fundusz nie jest w stanie sam generować przychodów, nie posiada wyszczególnionych źródeł, a co więcej jest finansowany ze środków publicznych w formie dotacji budżetowych, jego odłączenie od budżetu jest bezcelowe oraz sztuczne, a tym samym zaprzecza koncepcji tworzenia funduszy celowych jako wyodrębnionych jednostek sektora finansów publicznych[6].

Następnie art. 29 ust. 6 stanowi, że podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. Również art. 122 zawiera nakaz załączania do ustawy budżetowej planów finansowych przychodów i kosztów funduszy celowych, które są określone w planie i dotyczą realizacji zadań, co w doktrynie wskazuje się jako kolejną cechę określającą fundusze celowe. Nie jest to jednak cecha właściwa dla wszystkich funduszy celowych, w związku z czym stanowi jedynie element pomocniczy przy klasyfikacji jako fundusz celowy[7]. Zgodnie z art. 29 ust. 7 i 8 ze środków państwowego funduszu celowego mogą być udzielane pożyczki jednostkom samorządu terytorialnego, jeżeli akt tworzący fundusz tak stanowi. W ustawie wskazano sposób finansowania, w którym koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków fi-

[5] B. Brzeziński, A. Olesińska (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017, s. 145.

[6] E. Rutkowska-Tomaszewska, [w:] *Prawo finansowe*, R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), Warszawa 2013, s. 72–73.

[7] D. Maśniak, [w:] *Podstawy Finansów i Prawa Finansowego*, A. Drwiłło (red.), Warszawa 2014, s. 398.

nansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich. Należy wskazać, że środki przechodzące na okres następny były znaczne, o czym świadczy Wykres III i IV.

Zgodnie z art. 29 ust. 9, 10, 11, 12 ustawy o finansach publicznych w planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio zwiększeniu kosztów. Zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego nie mogą jednak powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Jeżeli państwowy fundusz celowy posiada zobowiązania wymagalne, w tym kredyty i pożyczki, zwiększenie przychodów w pierwszej kolejności przeznacza się na ich spłatę. Zmiany kwot przychodów i kosztów państwowego funduszu celowego, ujętych w planie finansowym, dokonuje odpowiednio minister lub organ dysponujący tym funduszem po uzyskaniu zgody ministra finansów oraz opinii sejmowej komisji do spraw budżetu.

2. Podstawa prawna funkcjonowania FGZGiK

Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym został utworzony na podstawie art. 41 ustawy dnia 17 maja 1989 r. o Prawie Geodezyjnym i Kartograficznym[8]. Zgodnie ze wskazanym powyżej artykułem Fundusz Gospodarki Zasobami Geodezyjnymi i Kartograficznymi zwany jest dalej funduszem w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przepis ten stanowi podstawę tworzącą fundusz, jednak zawiera on także bardzo istotny katalog zadań, jakich realizacją ma się on zająć. Wymieniono również źródła, z których mają być te zadania finansowane. Szerzej – prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi fundament funkcjonowania funduszu, w którym znajdują się m.in. definicje pojęć zasobu. Jest także podstawą kompetencyjną dla innych organów, przyznającą możliwość realizacji zadań związanych z geodezją i kartografią. Ustawa ta była kilkakrotnie

[8] Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 725 ze zm.

zmieniana (o poszczególnych zmianach będzie mowa w dalszej części opracowania, z uwzględnieniem wpływu na funkcjonowanie Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym).

3. Zadania Funduszu

Fundusz został utworzony w związku z potrzebą uregulowania kwestii w zakresie zasobów geodezyjnych i kartograficznych. Ustawodawca postanowił stworzyć fundusz celowy, który realizowałby zadania z zakresu geodezji i kartografii, zajmował się owymi zasobami, ich przetwarzaniem, udostępnianiem materiałów i danych podmiotom zainteresowanym, a także tworzyłby ogólnokrajową strukturę, w której zasoby te byłyby przechowywane oraz aktualizowane. Taka forma działalności pozwoliła przede wszystkim na ucieczkę przed rygorem gospodarki budżetowej, co ma związek z zasadą roczności budżetowej, gdzie środki niewykorzystane nie wygasają, a fundusz ma możliwość wykorzystywania środków w późniejszym czasie[9]. Ustawodawca stworzył i określił ramy, a także sposób działania funduszu, który umożliwia bardziej niezależne wykonywanie zadań wyspecjalizowanych.

Do zadań finansowanych ze środków Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, według art. 41 ust. 3 ustawy powołującej fundusz, należy dofinansowanie zadań związanych z aktualizacją i utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego oraz kartograficznego, a w szczególności: zakładanie, aktualizację i modernizację krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków. Do zadań możemy zaliczyć także zakup urządzeń i wyposażenia lokali niezbędnych do prowadzenia zasobu oraz informatyzację zasobu, w tym zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania. Do zadań wskazanych w art. 41 ust. 3 zaliczyć należy również podnoszenie kwalifikacji

[9] M. Tyniewicki, [w:] *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą*, E. Ruśkowski, J. M. Salachn (red.), Gdańsk 2010, s. 122.

pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych w związku z prowadzeniem zasobu, poprzez pokrywanie kosztów szkoleń, narad i konferencji w zakresie udostępniania, aktualizacji, utrzymywania i rozwoju tego zasobu. Do zadań zaliczyć można opracowywanie, drukowanie i dystrybucję standardów oraz instrukcji technicznych, a także materiałów informacyjnych dotyczących zasobu, jak również upowszechnianie informacji o zasobie bądź działalność wydawniczą Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Dodany artykuł 41 ust. 3a określa, iż środki Funduszu, poza dofinansowaniem zadań, o których mowa w ust. 3, przeznacza się również na finansowanie kosztów przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz kosztów druku i dystrybucji dziennika praktyki zawodowej, finansowanie kosztów przeprowadzania testu umiejętności w postępowaniu w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie geodezji i kartografii.

Zakres wykonywania zadań obejmuje wyżej wymienione punkty, dotyczące szeroko rozumianej geodezji i kartografii. Materiały udostępniane przez fundusz, jak i realizowane zadania są skorelowane z działalnością Głównego Geodety Kraju, jak również Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii działającego pod jego kierownictwem. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym stanowi pewną podporę funkcjonowania zasobu jako zbioru. Dzięki wyodrębnionym zadaniom fundusz ma możliwości aktualizacji informatyzacji i udostępniania owych zasobów. Te działania wspiera przede wszystkim Główny Geodeta Kraju jako dysponent środków funduszu oraz jako prowadzący centralny zasób geodezyjny.

Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym od początku swojego istnienia ulegał wielokrotnym zmianom poprzez działania organów ustawodawczych, jak również w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

W ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne obowiązującej od dnia 24 listopada 2005 r.[10] w art. 41 zawarto następujące źródła przychodu funduszu centralnego: wpływy ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobu centralnego, wpływy z opłat za czynności związane z prowadzeniem tego zasobu, przekazywane w okresach kwartalnych, w ciągu 30 dni od zakończenia kwartału, wpłaty z funduszy wojewódzkich i powiatowych w wysokości 10% ich wpływów, a także inne wpływy. Katalog ustawowy obejmował także wpłaty na fundusz centralny, które geodeta powiatowy przekazywał za pośrednictwem geodety wojewódzkiego. Czyli można zauważyć, że głównymi przychodami były wpływające opłaty z udostępniania materiałów z zasobu centralnego. Kolejnym znacznym przychodem był udział przekazywany z funduszów powiatowych i wojewódzkich do centralnego funduszu za opłaty uiszczane we właściwych funduszach terenowych. Wspomniany artykuł określał również zakres zadań, w którym środki miały być przeznaczone na uzupełnienie środków budżetowych niezbędnych do finansowania zadań związanych z aktualizacją oraz utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jak i na zakup urządzeń i wyposażenie lokali niezbędnych do prowadzenia tego zasobu. Należałoby zauważyć, że wymienione przychody funduszu były bardzo dochodowe, co można zauważyć na Wykresie II.

Reforma podjęta przez ustawodawcę doprowadziła do uchwalenia ustawy o finansach publicznych. Przeprowadzono szereg działań mających poprawić oraz zapewnić efektywniejszą gospodarkę finansami publicznymi, jak to określono w projekcie tej ustawy. Uchwalono ją 27 sierpnia 2009 r.[11], a część jej przepisów weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. W projekcie prawodawca przedstawił zmiany, uzasadniając ich wprowadzenie oraz opisując ich zamierzony efekt. Swoim zasięgiem objęły one nie tylko Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, ale także inne formy organizacyjne finansów pu-

[10] Dz. U. Nr 240, poz. 2027.
[11] Tekst jednolity: Dz.U. z 2017r., poz. 2077 ze zm.

blicznych. Miało to na celu ograniczenie ich liczby, a także zwiększenie przejrzystości finansów publicznych[12].

W opracowaniach naukowych dotyczących problematyki funduszy celowych stwierdza się, że jedną z najważniejszych przyczyn ich tworzenia jest zapewnienie ciągłości finansowania określonych zadań; pewność, że środki na określone działania będą dostępne niezależnie od sytuacji, w jakiej znajduje się bieżący budżet. Ważny jest także fakt, że zasady gospodarki finansowej, z którymi związane są fundusze celowe, są znacznie bardziej elastyczne niż zasady, które obowiązują jednostki budżetowe. Stworzenie funduszu pociąga za sobą wyodrębnienie z budżetu części dochodów, ale także wydatków. W powodach tworzenia funduszy celowych wskazuje się także przyczynę socjotechniczną, która ma na celu uwidocznienie społeczeństwu powiązania konkretnego celu, na który przeznaczone będą środki z nowych obciążeń[13].

W literaturze wskazuje się szereg negatywnych aspektów związanych z funkcjonowaniem i tworzeniem funduszy, do których możemy zaliczyć, oprócz osłabionej możliwości kontroli funduszy, także wzrastające w związku z rozdrobnieniem koszty administrowania określonymi środkami. Powoduje to w konsekwencji brak efektywności wykorzystywanych środków. Podnosi się także, że nie ma możliwości realizacji zadań, do których fundusz nie został powołany. Zadania są ściśle określone i nie ma możliwości na elastyczność w ich realizacji i na ewentualne modyfikacje[14]. Możliwość prowadzenia nadzoru nad funduszami celowymi ogranicza się do bieżącego nadzoru właściwego ministra bądź organu uprawnionego do dysponowania środkami funduszu, w tym przypadku Głównego Geodety Kraju, którzy współpracują przy tym z ministrem właściwym do spraw finansów. Istotnym faktem

[12] A. Mikos-Sitek, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, A. Nowak-Far (red.), Warszawa 2011, s. 258.

[13] E. Malinowska-Misiąg, [w:] [Komentarz do art. 29], *Ustawa o finansach publicznych*, W. Misiąg (red.), Komentarz, C. H. Beck, Warszawa 2019, Legalis [dostęp 01-04-2019].

[14] W. Bożek, P. Mańczyk,, [w:] *Ustawa o Finansach publicznych*, Z. Ofiarski (red.), Warszawa 2019, s. 213.

jest, iż rozwiązanie to ciągnie za sobą ograniczenie w możliwościach kontrolnych władzy ustawodawczej, co według autora sprzyja marnotrawstwu środków publicznych[15].

Wcześniejsze regulacje znajdujące się w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. dotyczące funduszy celowych były bardzo lakoniczne – w ustawodawstwie brakowało spójnych i jednolitych aktów prawnych, które określałyby ramy ich funkcjonowania[16]. Doprowadziło to do utrudnionego przepływu środków finansowych, w związku z czym ustawodawca zauważył potrzebę zmiany.

Projektodawca zwrócił uwagę na kwestie znacznego rozproszenia gospodarki sektora finansów publicznych w postaci licznych funduszy, co powodowało skomplikowanie procesów gromadzenia, a co za tym idzie – przeznaczania środków publicznych. Owe problemy skłaniały do konkluzji, że widoczne dylematy nieprawidłowości na przestrzeni wieloletniej praktyki nie zapewniały dostatecznego poziomu celowości i racjonalności gospodarowania środkami publicznymi. Projektodawca zauważył potrzebę zmiany ilości i jakości organizacji oraz funkcjonowania funduszy celowych, dokonaną z punktu widzenia jawności, racjonalności i przejrzystości[17].

Wnioskodawca postuluje zmiany w zakresie funkcjonowania funduszy celowych. Projekt przewiduje funkcjonowanie jedynie państwowych funduszy celowych powoływanych na podstawie ustawy. Ich przychody miałyby pochodzić ze środków publicznych i być przeznaczane na realizację wyodrębnionych zadań. Istotny jest fakt, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych w art. 90 zlikwidowała z dniem 31 grudnia 2010 r. wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, tworzące wraz z funduszem centralnym Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

[15] D. Maśniak, [w:] *Podstawy Finansów*…, op. cit., s. 398.

[16] B. Brzeziński, A. Olesińska (red.), *Prawo finansów*…, op. cit., s. 147-149.

[17] Uzasadnienie projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Druk Nr 1181 Sejmu RP VI kadencji, s. 4.

Projektodawca w uzasadnieniu do projektu wielokrotnie zwraca uwagę, że mimo sporych zmian, realizacja zadań funduszu nie będzie zachwiana. Nastąpi płynne przejście do nowych zmienionych realiów wynikających z reformy sektora finansów publicznych. Działania mają być przede wszystkim realizowane z zachowaniem racjonalności. Jednym z najistotniejszych aspektów było zachowanie ciągłości wykonywania zadań[18]. Projektodawca ma na względzie odpowiednie wykorzystanie pracowników i składników majątkowych likwidowanych podmiotów, aby zapewnić jednostkom przejmującym zadania możliwość jak najlepszej ich realizacji[19].

Na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych[20] dokonano zmian w niżej wymienionych przepisach zawartych w ustawie o prawie geodezyjnym i kartograficznym: art. 7a pkt 3, art. 7c pkt 1, art. 7d pkt 1, art. 41; uchylono art. 41a, dodano art. 41b.

W wyżej wymienionym artykule 7a pkt 3 zmieniona została nazwa z Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym na Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym –usunięto słowo „Centralnego". Główny Geodeta Kraju, jak wskazuje przepis, prowadzi centralny zasób geodezyjny i kartograficzny oraz dysponuje środkami Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

Na podstawie art. 41b ust. 1, 2 i 3 ustawy Prawo Geodezyjne i Kartograficzne wpływy, jakie wygenerowały dotychczas wojewódzkie i powiatowe fundusze, stają się od dnia 1 stycznia 2011 r. dochodami własnymi budżetu samorządu wojewódzkiego i powiatowego oraz mają być nadal wykorzystane na cele związane z zakresem geodezji i kartografii na podstawie art. 41b ust. 3. Zakres realizowanych zadań został przeniesiony wraz z przychodami na samorządy – to na nich oparto

[18] W. Bożek, P. Mańczyk, [w:] *Ustawa o Finansach*…, op. cit., s. 214.

[19] Uzasadnienie projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Druk Nr 1182 Sejmu RP VI kadencji, s. 8.

[20] Dz.U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.

zdecydowany ciężar realizacji zadań z zakresu obsługi zasobów geodezyjnych i kartograficznych. Dokonano również zmiany w art. 7c pkt 1, gdzie zakres zadań marszałka województwa obejmował w szczególności prowadzenie wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Została usunięta część dotycząca dysponowaniem środkami wojewódzkiego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, który przestał istnieć. Doszło także do zmiany w zakresie zadań starosty wymienionych w art. 7d pkt 1. Należy do niego w szczególności prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zostało również usunięte sformułowanie dotyczące powiatowego funduszu (który przestał istnieć), a wpływy zaczęły zasilać odpowiednio wojewódzkie i powiatowe budżety samorządowe. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym został także pozbawiony, po zmianie w art. 41 ust. 2, dochodów z wpłat z funduszów wojewódzkich i powiatowych w wysokości 10% ich wpływów przekazywanych na fundusz centralny. W wyniku działań legislacyjnych został również uchylony art. 41a. W przypadku przejęcia kompetencji przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zgodnie z art. 6a ust. 4, tworzy się gminny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, gdyż z uwagi na zmiany funkcjonowanie gminnych funduszy, nawet dla zadań określonych w art. 6a, byłoby bezcelowe.

Przedstawione zmiany przeniosły ciężar związany z gospodarką zasobem geodezyjnym i kartograficznym z wcześniej istniejących funduszy wojewódzkich, powiatowych oraz centralnego na samorządy. Według uzasadnienia do wydania ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o finansach publicznych zmiany skutkować miały likwidacją samorządowych funduszy celowych. Nie miały one na celu pozbawienia samorządów środków przeznaczanych na zadania z zakresu gospo-

darki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, a jedynie uproszczenie ich przepływu[21].

W znowelizowanej ustawie tworzącej fundusz, z uwagi na zmiany związane z wprowadzeniem przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych, katalog przychodów na dzień wejścia w życie 1 stycznia 2011 r. zawierał na podstawie art. 41 ust. 2[22]: wpływy ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobu centralnego, wpływy z opłat za czynności związane z prowadzeniem tego zasobu, przekazywane w okresach kwartalnych, w ciągu 30 dni od zakończenia kwartału, a także inne wpływy. Istotnym jest, że wyżej opisane zmiany legislacyjne miały znaczący wpływ na gospodarkę finansową funduszu, gdyż na ich kanwie utraciła ona źródła przychodów o znacznych wartościach, co można zaobserwować w szczególności na podstawie Wykresu II.

Przedstawione zmiany nie były ostateczne. W późniejszym czasie ustawodawca poszerzył katalog dochodów. Nowelizacja ustawy o prawie geodezyjnym i kartograficznym z 23 sierpnia 2013 r.[23] określała, że przychodami Funduszu zawartymi w art. 41 ust. 2 były wpływy z opłat za udostępnienie zbiorów danych oraz innych materiałów z zasobu centralnego oraz za czynności urzędowe związane z prowadzeniem tego zasobu. Również wpływy za przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz za wydanie dziennika praktyki zawodowej. Także za przeprowadzenie testu umiejętności w postępowaniu w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie geodezji i kartografii.

Dokonane zmiany były spowodowane realizacją zapowiedzi zmian legislacyjnych, początkowo wskazanych w *exposé* premiera Donalda Tuska. Zobowiązano się w nim do podjęcia działań rządowych w celu

[21] Uzasadnienie projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Druk Nr 1182 Sejmu RP VI kadencji, s. 5.

[22] Tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r., nr 193, poz. 1287 ze zm.

[23] Dz.U. z 2013 r., poz. 829 ze zm.

zmniejszenia liczby zawodów regulowanych w Polsce, jak i urzeczywistnienia wartości konstytucyjnych, w szczególności zawartych w art. 31 Konstytucji RP.[24] Z uwagi na ten postulat dokonano zmian legislacyjnych, gdzie projektodawca w uzasadnieniu do ustawy stwierdza, iż:

> (...) zachodzi wobec powyższego konieczność uporządkowania docelowego stanu regulacji zasad podejmowania i wykonywania określonej grupy zawodów, tak aby zarówno ograniczenia były oparte o istotne i czytelne kryteria, jak również, by między regulacjami dotyczącymi podobnych grup zawodowych nie zachodziły istotne, pozbawione podstawy merytorycznej różnice[25].

Ustawodawca stwierdził, że istnieje potrzeba uregulowania grupy zawodów, do której udział administracji publicznej w procesie uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu jest konieczny. Pozwala to na pewien wpływ organów zarówno na liczbę, jak i poziom kwalifikacji osób, które miałyby wykonywać określone zawody, w tym zawód geodety[26].

W przychodach w ustawie tworzącej fundusz dodany został do aktu prawnego art. 41 ust. 2 pkt 4 wprowadzony 12 lipca 2014 r.[27] Zmiana ta dodała kolejne źródło dochodu funduszu, którym są wpływy z opłat za udostępnianie materiałów należących do centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez marszałków województw i starostów na zasadach określonych w art. 40h lub art. 40i.

Fundusz realizuje także ustawowo określone zadania, które na przestrzeni lat również były zmieniane – dwukrotnie. W pierwotnym brzmieniu ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne[28] do zadań funduszu należało uzupełnienie środków budżetowych niezbędnych do finansowania zadań związanych z aktualizacją i utrzymywaniem pań-

[24] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

[25] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów – Druk Nr 806 Sejmu RP VI kadencji, s. 2.

[26] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów – Druk Nr 806 Sejmu RP VI kadencji, s. 4–6.

[27] Dz.U. z 2014 r., poz. 897 ze zm.

[28] Dz.U. 1989, nr 30, poz. 163.

stwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz zakupu urządzeń niezbędnych do prowadzenia tego zasobu.

Pierwsza ze zmian miała miejsce wraz ze szczegółowo opisaną już zmianą ustawy o finansach publicznych[29]. Fundusz na podstawie wyżej wymienionego aktu prawnego ze swoich przychodów miał przeznaczać środki na dofinansowanie zadań związanych z aktualizacją i utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w szczególności na zakładanie, aktualizację i modernizację krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków. Jak wskazuje ustawa, również środki wykorzystywane na zakup urządzeń i wyposażenia lokali niezbędnych do prowadzenia zasobu. W dobie cyfryzacji do tego ustawowego katalogu dodano informatyzację zasobu, w tym zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych w związku z prowadzeniem zasobu poprzez pokrywanie kosztów szkoleń, narad i konferencji w zakresie udostępniania, aktualizacji, utrzymywania i rozwoju tego zasobu. Ponadto do zadań dodano opracowywanie, drukowanie i dystrybucję standardów oraz instrukcji technicznych, a także materiałów informacyjnych dotyczących zasobu oraz upowszechnianie informacji o zasobie, jak i działalność wydawniczą Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Dokonane zmiany pozostawiły dość wyspecjalizowane kompetencje funduszu, natomiast pozbawiono go środków na ich tak obszerną realizację, jak w latach przed 2010 r., co można zauważyć na podstawie Wykresu I.

Do wyżej wymienionego już katalogu w 2013 roku w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów z dnia 13 czerwca 2013 r.[30] dodano, iż w akcie prawnym tworzącym fundusz w art. 41 ust. 3 zadaniem, na które miały

[29] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1241 ze zm.

[30] Dz.U. z 2013 r., poz. 829 ze zm.

być przeznaczane środki będzie również finansowanie kosztów przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz kosztów druku i dystrybucji dziennika praktyki zawodowej. Także finansowanie kosztów przeprowadzania testu umiejętności w postępowaniu w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie geodezji i kartografii.

4. Przychody funduszu

Aktualnie po wszystkich wyżej opisanych i wymienionych zmianach legislacyjnych do katalogu środków, z których fundusz czerpie środki finansowe na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o Prawie Geodezyjnym i Kartograficznym, zaliczyć można m.in. wpływy z opłat za udostępnienie zbiorów danych oraz innych materiałów z zasobu centralnego oraz za czynności urzędowe związane z prowadzeniem tego zasobu. Do ustawowego katalogu zaliczyć można również przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz za wydanie dziennika praktyki zawodowej. Przychodami funduszu są także wpływy z opłat za przeprowadzenie testu umiejętności w postępowaniu w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie geodezji i kartografii, jak i wpływy za udostępnianie materiałów należących do centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez marszałków województw i starostów na zasadach określonych w art. 40h lub art. 40i ustawy.

Część z wymienionych przychodów, wskazanych przez ustawodawcę w ustawie, stanowią opłaty związane z prowadzeniem oraz udostępnianiem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Według art. 2 pkt 10 stanowi on zbiory danych prowadzonych na podstawie ustawy przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, utworzone na podstawie tych zbiorów danych opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia, dokumentację zawierającą wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych lub dokumenty utwo-

rzone w wyniku tych prac, a także zobrazowania lotnicze i satelitarne. Zakres opłat zasobu centralnego reguluje art. 40 ustawy o prawie geodezyjnym i kartograficznym, zasilają one finansowo fundusz. Ustawodawca w art. 40 określił kwestie dotyczące organizacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz cele, jakim zasób ten ma służyć. Zaliczyć do nich można obronność państwa, ochronę bezpieczeństwa, naukę, kulturę i inne. Ponadto wskazano kwestie związane z przekazywaniem danych oraz materiałów innym organom Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Przepis ten wskazuje także właściwe organy do weryfikacji opracowań przyjmowanych do zasobu. Wskazuje także część zadań wykonywanych przez Głównego Geodetę Kraju, jak również inne organy w zakresie utrzymywania i aktualizacji czy też szerzej – całokształtu funkcjonowania zasobu[31].

5. Koszty funduszu

Koszty ponoszone przez Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, uwzględnione w ustawach budżetowych, obejmują w swoim zakresie środki na realizację zadań, na które składają się m.in. wynagrodzenia pracowników, zakup usług oraz koszty inwestycyjne. Z uwagi na obszerność poszczególnych wydatków w poprzednich latach budżetowych można podzielić je, dla lepszej systematyzacji, na wydatki związane z utrzymaniem, aktualizacją, informatyzacją i zabezpieczeniem zasobu oraz z nadawaniem uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii.

Katalog wyżej wymienionych kosztów został określony w ustawach budżetowych w latach 2016-2019. W 2014-2015 roku katalog wykorzystywanych środków został rozszerzony o zakupy związane z potrzebą informatyzacji zasobów, w tym zakup sprzętu i oprogramowania. Rozszerzono także katalog kosztów o opracowywanie i drukowa-

[31] W. Potrapeluk, [w:] [Komentarz do art. 40], T. Myśliński (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, *Komentarz*, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2018, stan prawny na 1 lutego 2018, LEX [dostęp: 14-06-2019].

nie oraz dystrybucję standardów i instrukcji technicznych, a także materiałów informacyjnych dotyczących zasobu, mających zwiększyć oraz upowszechnić informacje o tymże zasobie. W ramach wykonywanych zadań część środków została wykorzystana na podnoszenie kwalifikacji pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej związanej z prowadzeniem zasobu.

Jak można zauważyć, środki wykorzystywane przez fundusz od kilku lat są przeznaczane na wyżej wymienione zadania. Istotnym jest wskazanie, że nie zawsze w planie finansowania jest konieczne, by co roku przeznaczać pulę środków na jakiś określony cel, gdyż został on zrealizowany w latach ubiegłych – można tutaj wskazać jako przykład przebudowę systemu informatycznego, zakup komputerów czy sprzętu pomiarowego. Są to inwestycje, których nie trzeba wykonywać corocznie. Można powiedzieć, że w planach finansowych zawiera się zadania bieżące oraz stałe, a także pewne doraźne potrzeby w celu najefektywniejszej realizacji powierzonych zadań. Niemniej jednak widać również wpływ ustawodawstwa, np. w zakresie nadawania uprawnień zawodowych z dziedziny geodezji i kartografii, które to zadanie dodano w 2014 r. W wcześniejszych latach koszty były wielokrotnie wyższe z uwagi na rozłożenie ciężaru gospodarowania zasobu, także kilkakrotnie wyższe były dochody. Wszystko to wynikało ze zmian legislacyjnych zastosowanych przez ustawodawcę, a także ze zmian w zakresie realizacji gospodarki finansowej, co w ostateczności wpłynęło na zmianę pozycji funduszu.

Przedstawione tu zostały najważniejsze zmiany w przychodach i zadaniach mające istotny wpływ na gospodarowanie środkami zasobu. W zdecydowany sposób wpłynęły one ostatecznie na możliwości finansowe Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Zmiany i zróżnicowanie w funkcjonowaniu funduszu można dostrzec, porównując coroczne plany finansowe zawarte w ustawach budżetowych.

W Wykresach I-IV doskonale można zauważyć lata, w których dokonywane były zmiany. Przede wszystkim w przedziale 2006-2010 przychody funduszu są wyższe niż w latach 2011-2019, gdyż oscylują

w granicach od 20 do 28 mln zł. Wynikało to ze źródeł przychodu, jakie posiadał fundusz. Zaliczyć do nich możemy przede wszystkim przelewy redystrybucyjne pochodzące z powiatowych i wojewódzkich funduszy na rzecz funduszu centralnego – wynosiły one bowiem 10%. Odpisy te stanowiły w latach objętych analizą ok. 90% całego przychodu. Reszta pochodziła z wpływów z usług i sprzedaży wyrobów. Ustawodawca, przeprowadzając reformę ustawy o finansach publicznych w 2009 roku, stanął przed wyzwaniem, by mimo zlikwidowania powiatowych i samorządowych funduszy zapewnić odpowiednie dochody potrzebne do realizacji zadań. Jak już wyżej zostało przedstawione, katalog dochodów był dość ubogi. Widać to także po przychodach, jakie zawarte zostały w ustawie finansowej w latach 2011-2013. Nieznaczny wpływ na przychody miała również zmiana ustawy dotyczącej regulacji wykonywania niektórych zawodów z 2013 r., w której przeprowadzono wspomnianą reformę przychodów oraz dodano ust. 3a. Analizując wpływające do funduszu środki, trudno zauważyć większą zmianę w tym zakresie, gdyż owa reforma nie miała tego na celu.

Zmiany w 2014 r. miały polegać na poprawie gospodarki finansowej – planowano zwiększyć przychody. Jak szacowano przy przyjęciu projektu, Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym miał osiągnąć dodatkowe wpływy, które po zmianach miały wynieść ok. 3 mln zł, a średnioroczne wpływy miały wynosić ok. 5 mln zł, zamiast jak w ostatnich latach 2,2 mln zł[32]. Do tego miało doprowadzić dodanie pkt 4 do ust. 2 art. 41 prawo geodezyjne i kartograficzne. Jednakże w tabelach dołączanych do ustawy budżetowej można zauważyć, że w ostatnich 4 latach ilość środków na wykonywanie zadań jest raczej stagnacyjna i nie ulega zmianom, tak samo jak kwoty przeznaczane na ich realizację. Można to zauważyć, analizując Wykres I.

[32] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne – Druk Nr 2364 Sejmu RP VI kadencji, s. 26.

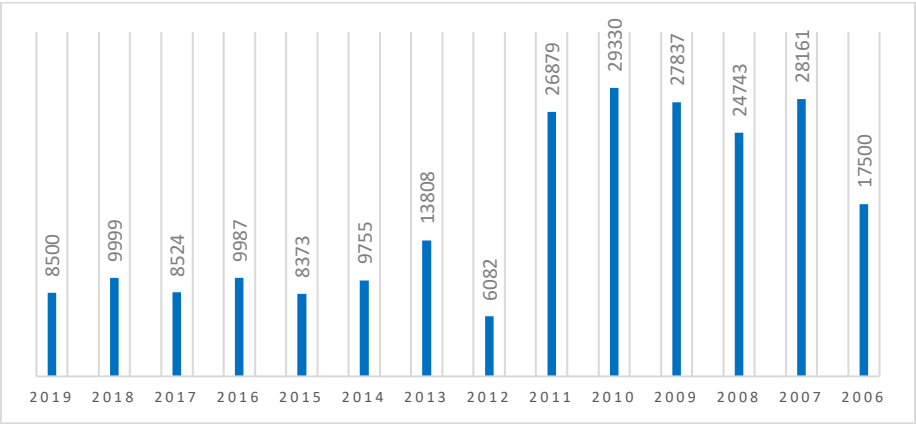
Podsumowanie

Przedstawiony Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym funkcjonuje już od wielu lat. Po długiej analizie zmian, zakresów zadań oraz przychodów nasuwa się konkluzja, że fundusz w dzisiejszym wydaniu nie stanowi najistotniejszego elementu gospodarki finansowej państwa. Jego istnienie w obecnych realiach oraz po wymienionych zmianach jest bezcelowe. Jego funkcjonowanie i finansowanie w latach przed zmianami z 2010 roku miało jeszcze jakiś cel – ze względu na czerpanie z funduszy wojewódzkich i powiatowych, wspólne wykonywanie zadań na szczeblu terenowym i krajowym oraz wspólne uczestniczenie w kosztach i przychodach. Większe środki umożliwiały realizację wielu zadań i stanowiły podstawę funkcjonowania Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Jednak ze względu na rozdrobnienie i zmianę sposobu realizacji gospodarki budżetowej, a także funkcjonowania funduszy, jego rola zmalała. Z uwagi na oddanie zadań i przychodów wynikających ze zlikwidowanej działalności funduszy wojewódzkich i powiatowych samorządom, Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym stracił na znaczeniu, jego istnienie przestało mieć sens. Realizacja zadań nie ucierpiała, co najwyżej zmienił się podmiot, który w większości miał je wykonywać oraz zawęził się krąg przepływu środków. Dziesięć lat po wprowadzonych zmianach można stwierdzić, że zamysł ustawodawcy w pewnym zakresie się ziścił, nastąpiło bowiem płynne przejście wykonywanych zadań między podmiotami. Nie zaistniała sytuacja, w której w jakikolwiek sposób doszłoby do zachwiania możliwości realizacji powierzonych zadań przez wskazane podmioty. Późniejsze podjęte działania również doprowadziły do zmian w dochodach funduszu. Jednakże należy zauważyć pewną prawidłowość, jak wskazuje Wykres III i IV. Fundusz posiadał spore oszczędności, można byłoby zastanowić się także nad względami celowościowymi funkcjonowania funduszu, którego dochody są tak duże, a mimo to nie są w całości przeznaczane na realizację zadań.

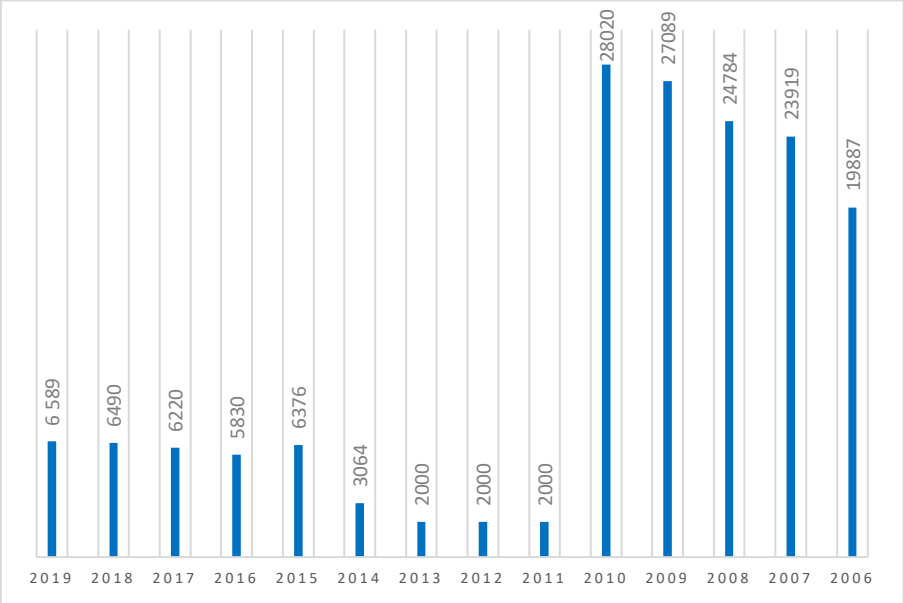
Jak można wywnioskować z Wykresu II, po zmianach ustawodawczych dochody były niewielkie, a co za tym idzie – niewielka możliwość realizacji zadań. Warto zwrócić uwagę, że po tych znaczących reorganizacjach podstawowe funkcjonowanie zapewniły funduszowi jego oszczędności, które ze względu na swój charakter przechodzą z roku na rok, co umożliwiło mu funkcjonowanie. Jednak nie sposób nie zauważyć, że funkcjonowanie funduszu na podstawie znacznych oszczędności nie daje pewności, czy w późniejszych latach znajdą się środki na realizację zadań związanych z jego funkcjonowaniem. Fundusz na dzień dzisiejszy nie posiada wystarczających przychodów. Biorąc pod uwagę względy celowościowe i racjonalność, można byłoby pokusić się o stwierdzenie, że fundusz od paru lat, oprócz informatyzacji aktualizacji i utrzymywania państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz nadawania uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii nie spełnia żadnych innych celów. Tym samym staje się niepotrzebny, a jego zadania mogłyby zostać przekazane innej samorządowej bądź państwowej instytucji, co wydawałoby się racjonalne, a także dawałoby większe gwarancje wykonywania zawartych w aktach prawnych zadań i obowiązków.

Wykresy do tekstu głównego
Finanse Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym
w latach 2006–2019

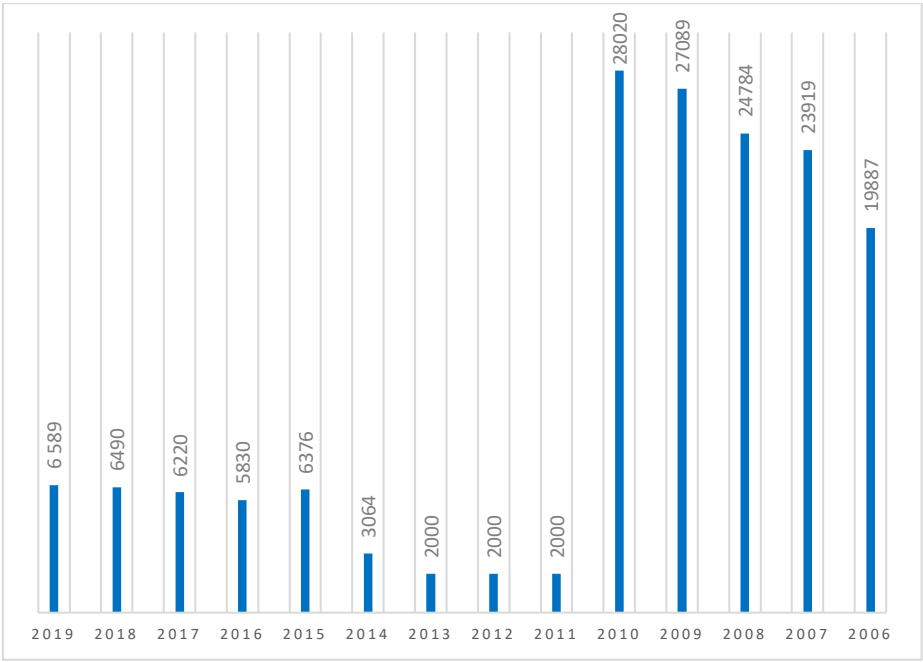
Wykres I. Kwota zaplanowana na zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy (w tys.)



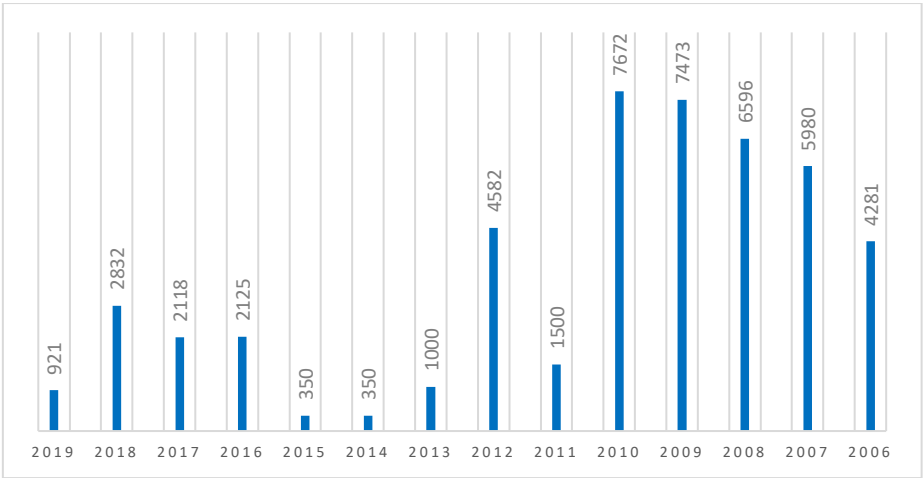
Wykres II. Przychody (w tys.)



Wykres III. Stan funduszu na początek roku (w tys.)



Wykres IV. Stan funduszu na koniec roku (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwał budżetowych z lat 2006-2019.

Bibliografia:

Bożek W., Mańczyk P., [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Brzeziński B., Olesińska A. (red.), *Prawo finansów publicznych*, Wyd. TNOiK, Toruń 2017.

Malinowska-Misiąg E., [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2015.

Malinowska-Misiąg E., [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych*, Komentarz, Wyd. C. H. Beck, Wydanie 3, 2019, Legalis [dostęp: 01-04-2019].

Maśniak D., [w:] A. Drwiłło (red.), *Podstawy Finansów i Prawa Finansowego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Mikos-Sitek A., [w:] A. Nowak-Far (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011.

Potrapeluk W., [w:] T. Myśliński (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018, stan prawny na 1 lutego 2018, LEX [dostęp 01.04.2019].

Rutkowska-Tomaszewska E., [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Wyd. Warszawa 2013.

Tyniewicki M., [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachn (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą*, Wyd. ODDK, Gdańsk 2010.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 1989 r., nr 30, poz. 163 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1241 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne – Druk nr 2364 Sejmu RP VI kadencji.

Uzasadnienie projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Druk nr 1182 Sejmu RP VI kadencji.

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów – Druk nr 806 Sejmu RP VI kadencji.

Zeszyty Naukowe
Zbliżenia Cywilizacyjne XV (4)/2019

ISSN: 1896-4087
DOI: http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2019.028

KONRAD MICHALSKI
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Zastosowanie modelu SIPOC i macierzy RACI w analizie biznesowej operatora logistycznego

Application of the SIPOC model and the RACI matrix in the logistic operator's business analysis

Streszczenie:
Głównym celem artykułu jest przedstawienie sposobu podejścia do analizy biznesowej organizacji z wykorzystaniem modelu SIPOC i macierzy RACI. Cele szczegółowe obejmują przedstawienie istoty i celów analizy biznesowej oraz założeń prezentowanego modelu i macierzy, mogących służyć nie tylko do opisu procesów, ale także do analizy wartości kreowanej przez poszczególne zadania z perspektywy całego procesu biznesowego. Prezentowane podejście przedstawiono w oparciu o przypadek operatora logistycznego planującego wdrożenie kompleksowego wsparcia IT dla logistyki.
Słowa kluczowe: analiza biznesowa, proces biznesowy, model SIPOC, macierz RACI, operator logistyczny

Abstract:
The main goal of this article is to present the approach to the organization business analysis made with the use of the SIPOC model and the RACI matrix. The detailed objectives include presentation of the essence and goals of business analysis and the assumptions of the presented model and matrix that can be applied not only to describe processes but also to analyse the value created by individual tasks from the perspective of the entire business process. The discussed approach is based on the case of a logistics operator planning to comprehensive IT support for logistics.
Keywords: business process, business process, SIPOC model, RACI matrix, logistic operator

Wprowadzenie

Etap przygotowania każdej zmiany w organizacji jest kluczowy dla jej powodzenia. Wdrożenie kompleksowego systemu IT wspierającego realizację celów organizacji jest wyzwaniem wymagającym od organizacji gruntownego przygotowania. Kluczowym krokiem w tym procesie jest identyfikacja potrzeb w zakresie funkcji spełnianych przez przyszłe rozwiązanie i przypisanie szczegółowych zadań konkretnym użytkownikom planowanego wdrożenia. Tymczasem, na co wskazuje praktyka działania, potrzeby organizacji nie są identyfikowane w pełni, nie są identyfikowane prawidłowo albo pozostają nieujawnione. Odpowiednio przeprowadzony proces analizy biznesowej pozwala na kompleksowe podejście do poznania klienta, jakim jest organizacja i jej potrzeb, rozumianych, jako przyszłe wymogi względem projektowanego wsparcia IT. Takie traktowanie analizy biznesowej zwiększa szanse powodzenia wdrożenia rozwiązania informatycznego, rozumianego jako wprowadzenie do organizacji systemu najbardziej dopasowanego do jej potrzeb i co równie istotne, realnie wspierającego cele całej organizacji. Podejście takie nie gwarantuje sukcesu – to gorzka prawda wynikająca z praktyki biznesowej, ale z drugiej strony, brak takiego podejścia drastycznie może obniżyć szanse na powodzenie wdrożenia.

1. Istota i cele analizy biznesowej

Analiza biznesowa to sformalizowana analiza systemowa organizacji i powiązanych z nią podmiotów biznesowych, prowadzona w celu stworzenia modelu ich funkcjonowania i zrozumienia zasad działania. Analiza biznesowa bardzo często prowadzona jest w celu oceny wpływu planowanych zmian i wyspecyfikowania wymagań w stosunku do planowanego rozwiązania, w szczególności technologii informacyjnych i informatycznych[1].

[1] J. Żeliński, *Analiza biznesowa. Praktyczne modelowanie organizacji*, Gliwice 2017, s. 17.

Analiza biznesowa organizacji jest niezbędnym etapem wdrożenia jakiegokolwiek kompleksowego rozwiązania IT, przeprowadzanym w celu uniknięcia, a przynajmniej minimalizacji, sytuacji typu:

- nie dostarczono nic – projekt został zarzucony przez klienta (organizację) w trakcie wdrożenia lub niedokończony przez wdrażającego (własna sfera IT organizacji, podmiot wdrażający, trzeci partner – tzw. integrator),
- dostarczono to, co chciał klient, ale niekoniecznie to, czego w rzeczywistości potrzebował (w rezultacie IT nie wspiera realizacji celów organizacji, a korzyści ograniczone są do sfery funkcjonalnej, np. logistyki),
- projekt został wdrożony, ale ludzie pracują „po staremu" (w ogóle bez wykorzystania IT lub też w ograniczonym zakresie),
- po wdrożeniu pogorszyły się procesy biznesowe, obsługowe, np. logistyczne, wspierające, np. księgowe, współpraca między jednostkami, a w konsekwencji wyniki całej organizacji).

Jak wskazują klienci IT, błędy na etapie planowania wdrożenia są kosztowne[2]:

- błędy w wymaganiach to jedna trzecia wszystkich defektów w projektach,
- procesy związane ze zbieraniem wymagań są źródłem większości poważnych problemów z jakością,
- zmiany zakresu są jednym z najczęstszych źródeł dodatkowych kosztów w projektach i prowadzą do porzucenia projektu,
- naprawa błędów związanych z wymaganiami pochłania 70–80% kosztów ponownej pracy w projektach IT, a całkowite koszty ponownej pracy zjadają nawet do 50% kosztów projektu,
- szukanie i naprawianie błędów wymagań po wdrożeniu systemu jest 100 razy kosztowniejsze niż szukanie i naprawianie tych samych błędów podczas zbierania wymagań.

[2] Ibidem, s. 8–9.

Jak należy traktować, w praktyce, analizę biznesową organizacji, w kontekście wdrożenia kompleksowego rozwiązania IT? Analiza ta powinna być procesem poznania całej organizacji i realizowanych przez nią wszystkich procesów, także tych na styku z klientem zewnętrznym i partnerami, np. w łańcuchu logistycznym. Analiza biznesowa powinna być oparta na wspólnej (tj. zlecającego klienta i realizującej zlecenie) identyfikacji potrzeb w zakresie wsparcia IT, skutkującej specyfikacją wymagań dla systemu. Identyfikacja potrzeb w zakresie IT, powinna wychodzić z analizy potrzeb całej organizacji w zakresie realizowanych celów biznesowych czy innych. Jednocześnie, rezultatem analizy biznesowej powinny być też postulaty ewentualnych zmian w funkcjonowaniu organizacji i jej procesów, tak, aby maksymalnie wykorzystać możliwości stworzone dzięki wsparciu IT.

Analiza biznesowa organizacji może zawierać następujące etapy:

- definicję roli organizacji na rynku, zrozumienie i opisanie wartości użytkowej, jaką wnoszą oferowane produkty dla klienta końcowego organizacji,
- opisanie procesu powstawania produktów z punktu widzenia generowanej wartości dla klienta końcowego – zbudowanie modelu organizacji w postaci, np. mapy procesów,
- ocenę – na podstawie modelu organizacji – struktury organizacyjnej w zakresie tego, czy i jak wspiera ona procesy zachodzące w organizacji.

2. Transformacyjny charakter procesu biznesowego

Próba spojrzenia na termin „proces" pozwala, zauważyć, że wśród jego definicji pojawiają się te o charakterze transformacyjnym, będącym założeniem, że proces to zbiór działań przekształcających będące na wejściu nakłady w oczekiwane na wyjściu z procesu wartości, pożądane przez klienta[3]. Inna, tego samego rodzaju, definicja procesu stanowi, że proces to specyficzna forma zamawiania czynności pracy

[3] M. Hammer, J. Champy, *Reeingeering w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996, s. 49.

w czasie i przestrzeni, z określonym początkiem i końcem oraz jasno określonym wejściem i wyjściem[4]. Wymóg tego, by kompleksowe opracowanie zadań w układzie nakład – efekt (*input-output*), charakteryzowało się powiększeniem wartości wytworzonej na wyjściu z procesu w stosunku do nakładów wejściowych, jest wyrazem proefektywnościowego podejścia do procesu[5]. Jeszcze inne rozumienie procesu – również oparte na zjawisku transformacji – odwołuje się natomiast do funkcji zadania, odniesionego do konkretnego obiektu, celem otrzymania konkretnego rezultatu, którym będzie przejście obiektu z jednego stanu w drugi[6]. Obiektem może być – w myśl tej definicji – produkt materialny w kolejnym stadium jego wytwarzania lub usługa, będąca przedmiotem transakcji, czyli także swego rodzaju przekształceniem.

Analiza biznesowa organizacji opiera się na założeniu o konieczności identyfikacji wszystkich aktywności przyczyniających się do stałego dostarczania przez nią wartości pożądanych przez odbiorcę jej produktów. Poprzez wartość dostarczaną klientowi należy rozumieć te walory, cechy, korzyści itd., które charakteryzują oferowany produkt, a dzięki którym klient decyduje się na jego zakup, czyli *de facto* płaci oferentowi. Odnosząc się do usługi logistycznej dla klienta biznesowego (prowadzącego swoją działalność gospodarczą), czyli produktu dostarczanego na rynek TSL (transport, spedycja, logistyka), najważniejszymi wartościami dla klienta tej usługi jest wsparcie prowadzonej przez niego działalności, dzięki:

- elastyczności w podejściu do sposobu zaspokojenia potrzeb, poprzez propozycję projektu usługi, wspólnie wypracowaną i wdrożoną,
- wiarygodności w realizacji uzgodnionych standardów jakości,
- niezawodności obsługi,
- partnerskich relacji i komunikacji.

[4] T. H. Davenport, *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*, Boston 1993, s. 5.

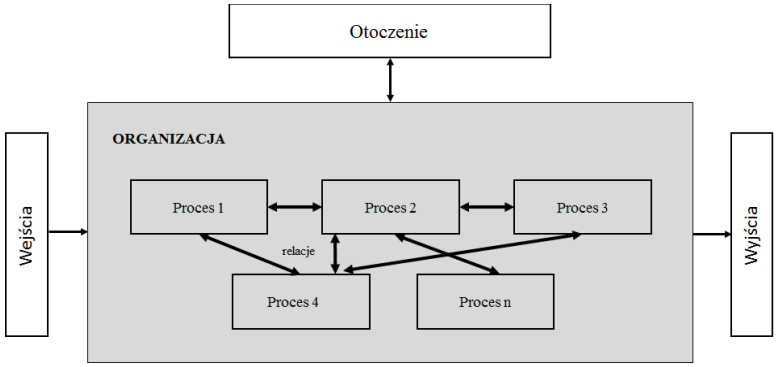
[5] E. Skrzypek, *Jakość i efektywność,* Lublin 2002, s. 146.

[6] M. Chaberek, *Logistyka informacji zarządczej w kontrolingu przedsiębiorstwa,* Gdańsk 2001, s. 59.

Jeżeli pojęcie wartości potraktujemy jako wyznacznik wszelkich działań organizacji to poprzez proces biznesowy powinno rozumieć się zbiór aktywności organizacji, realizowanych także w relacjach z jej otoczeniem, przyczyniających się do dostarczania pożądanych wartości dla klienta, przy czym nośnikiem tych wartości jest końcowy produkt. Proces biznesowy zaczyna się i kończy u klienta[7].

Aby przeprowadzić jakąkolwiek analizę biznesową potrzebny jest model funkcjonowania organizacji w postaci, np. mapy procesów (Rys. 1), będącej punktem wyjścia dalszych działań.

Rys. 1. Organizacja jako system procesów



Źródło: A. Dobrowolska, *Podejście procesowe w organizacjach zarządzanych przez jakość*, Warszawa 2017, s. 26.

W obrębie zidentyfikowanego systemu procesów organizacji odbywa się transformacja wejść w pożądane wyjścia, a główny proces odpowiedzialny za te przekształcenia należy traktować jako proces biznesowy dostarczający na rynek pożądane przez klienta wartości. Tym samym, proces biznesowy jest kluczowym procesem każdej organizacji.

[7] Por.: B. Gawin, B. Marcinkowski, *Symulacja procesów biznesowych. Standardy BPMS i BPMN w praktyce,* Gliwice 2013, s. 37; Sz. Drejewicz, *Zrozumieć BPMN. Modelowanie procesów biznesowych*, Gliwice 2017, s.10; R. Gabryelczyk, *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*, Warszawa 2006, s. 16.

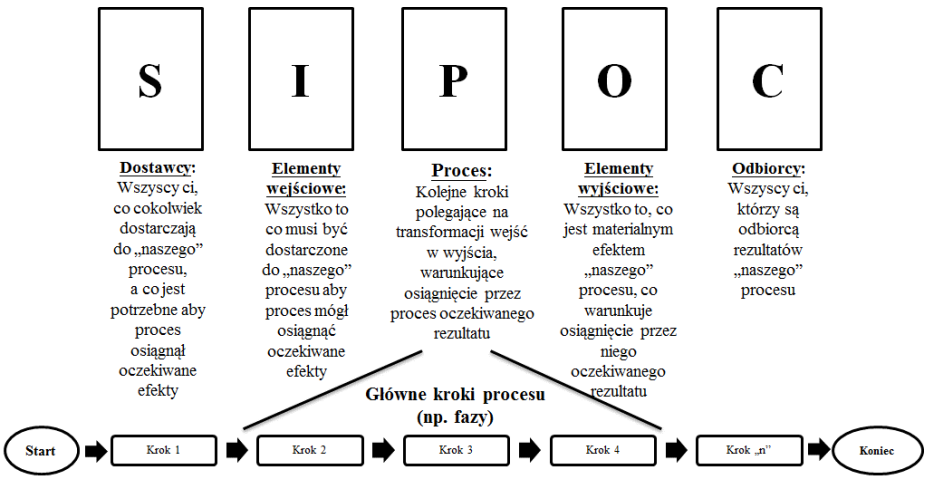
3. Założenia modelu SIPOC

Chcąc zidentyfikować, szczegółowe działania transformacyjne, przyczyniające się do powstania finalnego produktu organizacji, można zastosować model SIPOC. Model ten pozwala na poznanie ogólnej struktury procesu w układzie „wejścia-wyjścia" oraz umożliwia, na wysokim poziomie ogólności, uchwycenie głównych zależności w procesie. Związki te – z punktu widzenia usługowej roli IT w organizacji – generują zapotrzebowanie na informację.

SIPOC (Rys. 2) składa się z elementów, których pierwsze litery tworzą akronim modelu:

- ***S**uppliers* – Dostawcy
- ***I**nputs* – Elementy wejściowe
- ***P**rocess* – Proces
- ***O**utputs* – Elementy wyjściowe
- ***C**ustomers* – Odbiorcy

Rys. 2. Model SIPOC



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://4squareviews.com/2012/11/28/six-sigma-green-belt-define-phase-sipoc-model/ [dostęp: 13-12-2017].

Istotna w procesie tworzenia modelu SIPOC jest kolejność „przechodzenia" przez poszczególne jego elementy:

- etap 1: nazwij proces (P),
- etap 2: sprecyzuj początek i koniec procesu, tj. postaw granice procesu i określ jego cel (P),
- etap 3: zdefiniuj i nazwij etapy procesu, tj. zawęź proces do 5-8 głównych kroków (P),
- etap 4: sporządź listę kluczowych wejść i wyjść procesu (I) + (O),
- etap 5: określ dostawców i klientów procesu (S) + (C),
- etap 6 (niewchodzący bezpośrednio w skład modelu): określ sposób pomiaru procesu.

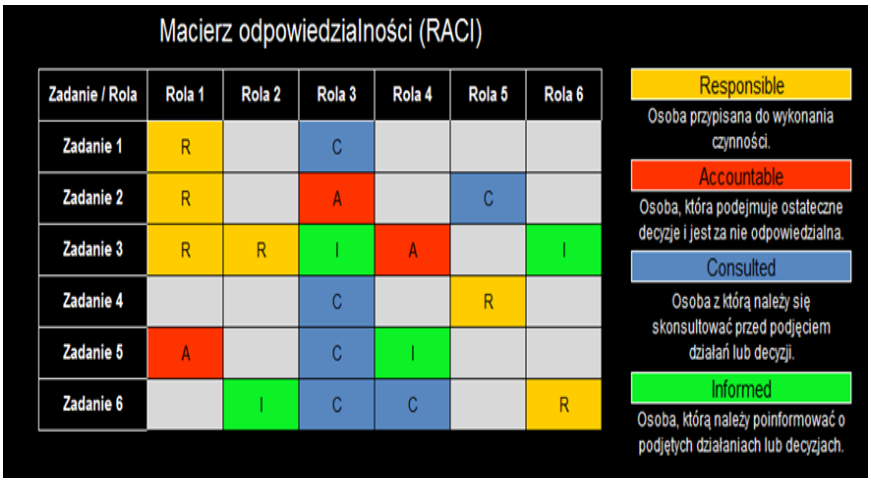
4. Założenia macierzy odpowiedzialności RACI

Macierz może identyfikować wszystkie role biorące udział w realizacji procesu, projektu, czy szczegółowych zadań. W kontekście przepływów informacyjnych integrujących – wedle założeń logistyki – przepływy fizyczne w systemie logistycznym, macierz RACI może być zastosowana do identyfikacji interesariuszy kluczowej dla procesu informacji, jak, np. tej o wykonaniu procesu (KPI's). W rozumieniu macierzy RACI, zadania odnoszą się do wygenerowania danej informacji, czyli do tego, aby „pojawiła się" ona w procesie.

Budowę macierzy odpowiedzialności oraz ich definicje (pierwsze litery ról tworzą akronim RACI), przedstawia Rys. 3.

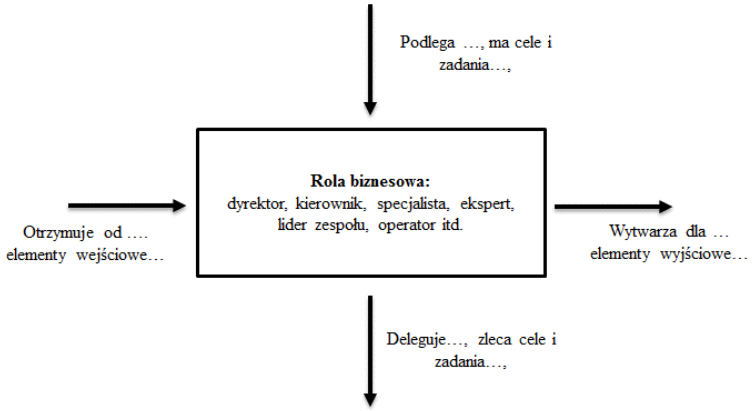
Każdą, zidentyfikowaną w modelu SIPOC, a następnie w macierzy RACI, rolę biznesową (dostawcę, odbiorcę), można uszczegółowić poprzez opis jej powiązań i zależności w procesie, przypisując szczegółowe cele i określając sposób ich pomiaru (Rys. 4).

Rys. 3. Macierz RACI



Źródło: http://adaptivesag.com/pl/7-architektura-biznesowa-i-korporacyjna.html [dostęp: 13-12-2017].

Rys. 4. Opis ról biznesowych



Źródło: Opracowanie własne.

5. Zastosowanie modelu SIPOC i macierzy RACI w analizie biznesowej operatora logistycznego

5.1. Opis procesu biznesowego operatora

Operator jest jednym z liderów polskiego rynku TSL, dostarczającym kompleksowe usługi logistyczne klientom, spośród których kluczową grupą są producenci samochodów i ich autoryzowane stacje (ASO). Temu segmentowi, operator oferuje, m.in. dostawy materiałów służących do bieżącego montażu samochodów i serwisu w całej Europie – to najważniejsza usługa operatora.

Wartością dostarczaną klientom operatora X jest wsparcie ich działalności wytwórczej i serwisowej, dzięki takim wartościom jak: niezawodność, kompleksowość i terminowość realizowanych dostaw, elastyczność w projektowaniu indywidualnych rozwiązań, budowanie partnerskich relacji i niezakłócona komunikacja w trakcie wszystkich etapów współpracy.

Aby usługi logistyczne operatora spotkały się z zainteresowaniem odbiorców, operator przeprowadza badanie potrzeb rynku. Etap ten kończy się wypracowaniem segmentacji klienta, na podstawie, m.in. informacji na temat zapotrzebowania na usługi w przeszłości, informacji na temat prognoz rozwoju gospodarczego kraju i generowanego w ślad za tym popytu na usługi logistyczne. Uwzględnia się także głos klienta, jego opinie i sugestie, co do kształtu palety usługowej operatora. Odpowiedzialnym za realizację etapu rozpoznania rynku, a w kolejnym etapie, za zaprojektowanie produktów (usług logistycznych), jest Dyrektor ds. Rozwoju Biznesu (BDM – *Business Development Manager*). Zainteresowanymi segmentacją klienta, w tym propozycjami wartości dostarczanych klientom przez poszczególne usługi, są przede wszystkim Pion Sprzedaży Usług, kierowany przez Dyrektora Sprzedaży oraz Dział Marketingu i Promocji, działający w strukturach BDM.

Po etapie badania rynku, odpowiednia komórka (Dział Rozwoju Produktów), konstruuje ofertę dla poszczególnych grup klientów, w tym dla segmentu motoryzacyjnego. Aby oferta była kompletna,

niezbędne są takie elementy, jak: cena przewozu 1 km dla danego rodzaju dostawy, cena operacji przeładunkowej danego typu, cena standardowej odprawy celnej i ubezpieczenia. Kompletna, a wcześniej zatwierdzona przez Dział Prawny, oferta usługowa operatora zawiera takie elementy jak: cenniki, regulaminy usług, procedury wewnętrzne wraz z projektami przyszłych procesów. Poza klientem, z oferty, będą korzystać wszystkie zainteresowane działy w strukturze organizacyjnej operatora, przede wszystkim operacyjne.

Sprzedaż usług logistycznych operatora polega, w skrócie, na zgłoszeniu przez klienta stałego zapotrzebowania na transport międzynarodowy i podpisaniu, na tej podstawie, umowy długoterminowej ze sprzedawcą usług działającym w ramach Pionu Sprzedaży.

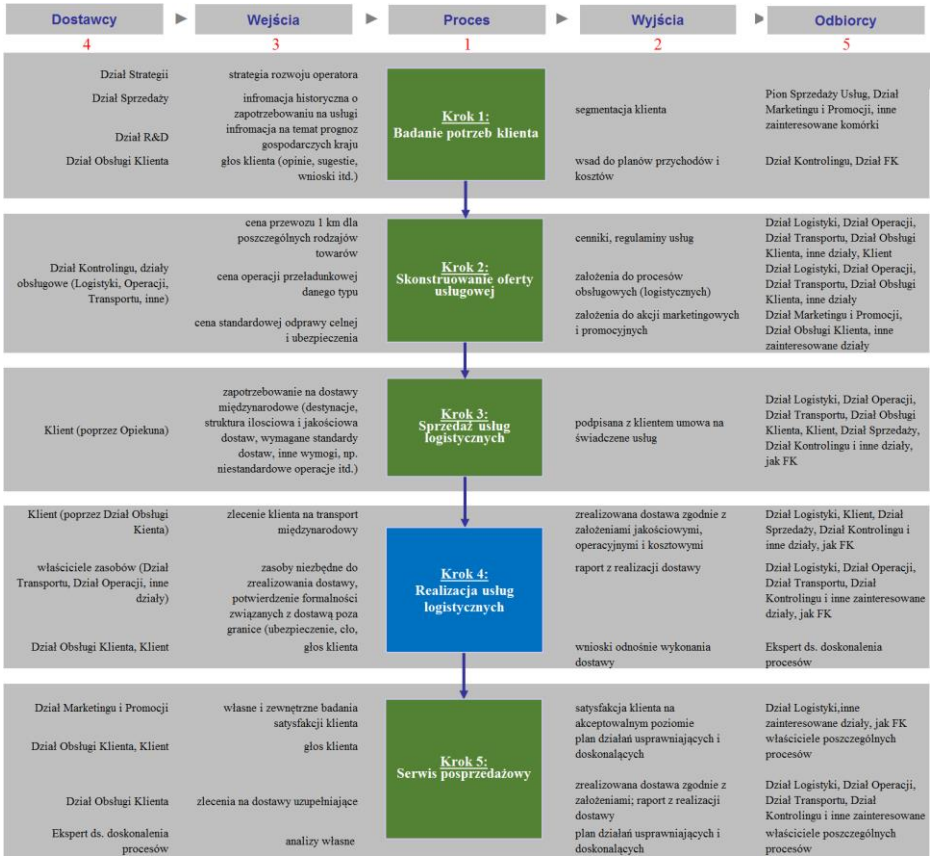
Za realizację usługi dostawy międzynarodowej odpowiada Pion Logistyki, kierowany przez Dyrektora ds. Logistyki. Realizacja usługi jest inicjowana wysłaniem przez klienta bieżącego zlecenia na transport, które, poprzez Dział Obsługi Klienta, trafia do Działu Logistyki. Zlecenie jest potwierdzane i realizowane przez przewoźnika zewnętrznego, na zlecenie Działu Transportu. Realizacja usługi odbywa się we współpracy z ubezpieczycielem i ewentualnie linią lotniczą. Podstawą realizacji usługi jest wybór środka transportu, ubezpieczenia ładunku i odprawy celnej. Usługa ma się zakończyć realizacją zgodnie z wymaganiami klienta.

Satysfakcjonująca obsługa klienta osiągana jest poprzez analizę jego głosu klienta oraz dzięki na bieżąco dostarczanym informacjom o opóźnieniach i innych zakłóceniach w realizacji dostawy. Serwis jest koordynowany przez Dział Obsługi Klienta, który na bieżąco zleca, m.in. niezaplanowane dostawy też uzupełniające, po sygnale klienta o stwierdzonych brakach. Realizacja fazy potransakcyjnej przynosi też analizę wykonania procesów obsługowych i zestawienie niezbędnych działań związanych z usprawnianiem czy udoskonalaniem procesów, za co odpowiedzialny jest Ekspert ds. doskonalenia procesów, podległy Zarządowi.

5.2. Model SIPOC dla procesu biznesowego

Dzięki ogólnej mapie procesów oraz opisowi procesu biznesowego, uszczegółowionemu w toku dyskusji z uczestnikami procesu, pozyskano wiedzę o powiązaniach między procesami operatora. Stworzono model (Rys. 5) dla procesu biznesowego, łączącego aktywności prowadzące do dostarczenia wartości odbiorcom usług. Model tworzono zgodnie z przyjętą kolejnością, dla każdego z kroków procesu, począwszy od pierwszego.

Rys. 5. Model SIPOC dla procesu biznesowego operatora logistycznego X

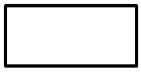
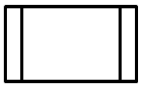


Źródło: Opracowanie własne.

5.3. Proces realizacji usługi dostawy międzynarodowej

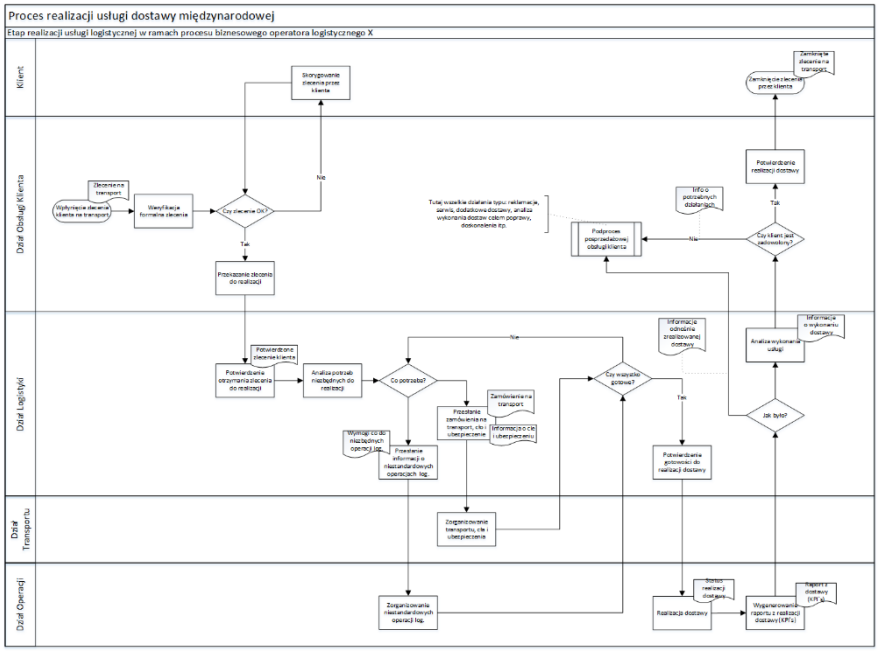
W procesie biznesowym operatora X, kluczową rolę odgrywa proces logistyczny, oparty na fizycznej dostawie części do miejsc ich przeznaczenia. Do opisu tego procesu (Rys. 6) posłużono się standardową notacją do modelowania procesów biznesowych (Tabela 1).

Tabela 1. Standardowe symbole stosowane do sporządzania map procesów i ich charakterystyka

Symbol	Nazwa symbolu	Charakterystyka symbolu
	Początek *(trigger)* lub koniec (*termination*) procesu	Symbol umieszcza się na mapie w celu zasygnalizowania rozpoczęcia lub zakończenia danego procesu; w opisie procesu (np. słownej legendzie odnoszącej się do każdej czynności (działania) należy podać zdarzenia rozpoczynające i kończące proces.
	**Czynność (działanie)**	Symbol wskazuje na działanie (operację) wykonywane w procesie wraz odpowiednim kodem odpowiadającym czynności lub wstawionym w polu opisem czynności np. „wystawienie faktury", „przyjęcie zlecenia od klienta"
	Kierunek działania lub sekwencji działania	Symbol wskazuje na mapie kierunek przebiegu procesu od działania poprzedzającego do działania następnego, np. „przyjęcie zamówienia", a następnie „skierowanie do realizacji"
	Decyzja	Symbol wskazuje miejsca i operacje, w których są podejmowane decyzje o wyborze wariantu dalszego przebiegu procesu, np. „czy konieczne jest zamówienie transportu?": „TAK" oznacza przejście do procesu transportu, „NIE" oznacza klient sam odbiera produkt
	**Punkt styku z innym procesem lub odwołanie do innego procesu**	Symbol oznacza punkt styku dwóch procesów, np. symbol „proces obsługi klienta" wskazuje, że w tym momencie efekt procesu produkcji (np. gotowy produkt np. odkurzacz), pojawia się jako element wejściowy w procesie obsługi klienta
	Zasilenie lub rezultat	Symbol oznacza zasilenie procesu lub rezultat jego działania; symbol może opisywać miejsce powstawania lub modyfikacji dokumentu.

Źródło: P. Grajewski, *Procesowe zarządzanie organizacją*, Warszawa 2012, s. 51.

Rys. 6. Proces realizacji usługi dostawy międzynarodowej operatora logistycznego X



Źródło: opracowanie własne.

5.4. Kluczowe role i odpowiedzialności w procesie biznesowym operatora

W rozpatrywanym przypadku operatora, macierz RACI wykorzystano do identyfikacji ról i ich odpowiedzialności za realizację zadań dotyczących wygenerowania, umożliwienia wygenerowania lub udostępnienia informacji związanej z realizacją procesu biznesowego. Zadania znajdujące się w macierzy dotyczą kluczowej informacji mającej charakter integrujący i koordynujący przepływ strumienia pracy niezbędnego do obsługi klienta w trakcie wszystkich faz procesu biznesowego. Zidentyfikowana informacja, wraz z jej „udziałowcami", ma w założeniu stanowić minimalny zakres przepływów informacyjnych operatora, w sposób kompleksowy obsługiwanych przez jedno rozwiązanie infor-

matyczne, mieszczące się w klasie ERP[8]. Wdrożenie tego systemu jest strategicznym celem operatora, gdyż dzisiaj posiada on wiele, rozproszonych rozwiązań, trudnych do integracji i koordynacji przepływu informacji na poziomie wsparcia wykonywanych zadań, w tym operacji logistycznych.

Rys. 7. Macierz RACI dla zadań związanych z kluczową informacją dla procesu biznesowego operatora logistycznego X

RACI Chart (Roles and Responsibilities Matrix)

Process Name / Description: *Proces biznesowy operatora logistycznego X*

Created On: Revision:

Created by:

Zadania	Role	BDM	Kier. Działu Segmentacji Klienta	Kiero. Działu Rozwoju Produktów Log.	Kier. Działu Marketingu i Promocji	Kier. Działu Obsługi Klienta	Kierownik Działu Sprzedaży	Dyr. ds. Sprzedaży	Dyr. ds. Logistyki	Kierownik Działu Prawnego	Kierownik Działu R&D	Kierownik Działu Logistyki	Specj. Ds. kontrolingu oper. (logistyk)	Kierownik Działu Kontrolingu	Kierownik Transportu	Kierownik Działu Operacji Log.	Ekspert ds. doskonalenia procesów	V-ce Prezes ds. Logistyki
1	Informacja o potrzebach rynku (segmentacja klienta)	A	R		I	C,I	C,I				C	C,I						
2	Informacja o zakresie świadczonych usług logistycznych (oferta usługowa)	A		R	I	I	C,I					C,I			C	C		
3	Infromacja o szczegółowych wymaganiach klienta (podpisana umowa na usługi logistyczne)					C,I	R	A		C		C,I			C,I	C,I		
4	Informacja o wykonaniu usługi (raporty z systemów transkacyjnych: TMS, WMS, monitoringu GPS)	I				C,I	I	I	A			C,I	R	C,I	C,I	C,I		
5	Infromacja o zadowoleniu klienta (wyniki badań własnych)	A	I	I	R	I	I							I				
6	Informacja o niezbędnych działaniach usprawniających (wnioski do przyszłej realizacji)	I		C,I	I						C,I	C,I			C,I	C,I	R	A

R = Responsible, A = Accountable, C = Consulted, I = Informed

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem wzorca ze strony http://www.racichart.org [dostęp: 14-12-2017].

[8] ERP (*Enterprise Resource Planning*) – klasa systemów IT wspomagających zarządzanie przedsiębiorstwem lub współdziałanie współpracujących ze sobą przedsiębiorstw poprzez gromadzenie danych oraz umożliwienie realizacji operacji na zebranych danych. Wspomaganie ERP obejmuje wszystkie lub część szczebli zarządzania, ułatwiając optymalizację wykorzystana i zasobów oraz zachodzących w przedsiębiorstwie procesów. A. Szymonik, *Informatyka dla potrzeb logistyka(i)*, Warszawa 2015, s. 90–91.

Wnioski

Zaprezentowane w artykule podejście do analizy biznesowej, opiera się na kilku etapach, tworzących pewien proces poznawania organizacji, jej celów i procesów, na których realizacji oparte jest ich osiąganie, tj.:

- stworzenie mapy procesów pozwala na uchwycenie „z lotu ptaka" systemu organizacji i jej powiązań z otoczeniem bliższym i dalszym, w tym przede wszystkim z partnerami i klientami konsumującymi produkty organizacji; ten krok pozwala na nabycie podstawowej wiedzy o miejscu i roli organizacji, która powinna być traktowana jak klient, mający swoje oczekiwania i cele do realizacji – w tym znaczeniu mapa procesów jest wstępem do dalszych działań w obszarze analizy biznesowej,
- wykorzystanie modelu SIPOC[9] umożliwia wyspecyfikowanie wszystkich kluczowych elementów w organizacji, na których oparta jest transformacja wejść w wyjścia, w tym, w wartości oczekiwane przez odbiorców produktów końcowych organizacji; model SIPOC pozwala, z jednej strony, na identyfikację wszystkich nakładów i kosztów, jakie organizacji musi ponosić, aby dostarczać swoje produkty na rynek, z drugiej natomiast, umożliwia spojrzenie na wszystkie nakłady i koszty z punktu widzenia zasadności ich ponoszenia, gdzie przyczynianie się do podnoszenia dostarczanej wartości jest nadrzędnym kryterium oceny,
- skonstruowanie schematu przebiegu procesu logistycznego pozwala na pogłębienie wiedzy o szczegółowych działaniach związanych z realizacją kluczowego procesu wytwórczego – w rozpatrywanym przypadku, logistycznego – który dla innych procesów tego typu, stanowić może wzorzec działania, wymagający pewnego minimum informacyjnego, który docelowo zapewnia, system IT,

[9] Podobnie model SIPOC można zastosować w każdym innym przedsiębiorstwie, np. produkcyjnym. Przemawia to za uniwersalizmem tej metody. Zob. J. Dyczkowska, *Projektowanie procesów logistycznych w przedsiębiorstwie produkcyjnym – przesłanki,* „Logistyka" 2014, nr. 4, s. 1784 (CD).

– macierz RACI, po identyfikacji kluczowych zadań związanych z niezbędnym zaopatrzeniem informacyjnym organizacji, pozwala na analizę powiązań pomiędzy uczestnikami przepływów informacyjnych i ich poprawności z punktu widzenia sprawności, skuteczności i efektywności całości procesu biznesowego; role zidentyfikowane w macierzy stanowią jednocześnie zręby założeń przyszłych użytkowników wdrażanego systemu IT.

Jednocześnie, zaprezentowane w artykule podejście, stanowić może jedynie punkt wyjścia do dalszych prac przygotowawczych i planistycznych, obejmujących, m.in.:

– zaprojektowanie działania planowanego do wdrożenia systemu, w tym określenie użytkowników i realizowanych przez nich szczegółowych zadań, a wszystko w języku zrozumiałym dla informatyków, w tym programistów,
– zaplanowanie wdrożenia w organizacji systemu, zapewniającego maksymalizację korzyści z jego wdrożenia, w tym niezbędnych zmian w obszarze działania organizacji i jej procesów – nie ma bowiem w praktyce wdrożenia w 100% uwzględniającego stan obecny („as-is"), potrzebna jest także zmiana u klienta (organizacji), a więc wymodelowanie optymalnej sytuacji „as-if" (organizacja pracy, struktura organizacyjna, procesy, itd. po wdrożeniu).

Bibliografia:

Chaberek M., *Logistyka informacji zarządczej w kontrolingu przedsiębiorstwa*, Wyd. UG, Gdańsk 2001.

Drejewicz Sz., *Zrozumieć BPMN. Modelowanie procesów biznesowych*, Wyd. Helion, Gliwice 2017.

Davenport T.H., *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*, Harvard Business School Press, Boston 1993.

Dobrowolska A., *Podejście procesowe w organizacjach zarządzanych przez jakość*, Wyd. Poltext, Warszawa 2017.

Dyczkowska J., *Projektowanie procesów logistycznych w przedsiębiorstwie produkcyjnym – przesłanki,* „Logistyka" 2014, nr 4.

Gabryelczyk R., *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*, Wyd. Difin, Warszawa 2006.

Gawin B., Marcinkowski B., *Symulacja procesów biznesowych. Standardy BPMS i BPMN w praktyce*, Wyd. Helion, Gliwice 2013.

Grajewski P., *Procesowe zarządzanie organizacją*, Wyd. PWE, Warszawa 2012.

Hammer M., Champy J., *Reeingeering w przedsiębiorstwie*, Neuman Management Institute, Warszawa 1996.

Skrzypek E., *Jakość i efektywność*, Wyd. UMCS, Lublin 2002.

Szymonik A., *Informatyka dla potrzeb logistyka(i)*, Wyd. Difin, Warszawa 2015.

Żeliński J., *Analiza biznesowa. Praktyczne modelowanie organizacji*, Wyd. Helion, Gliwice 2017.

Zasoby internetowe:

http://adaptivesag.com/pl/7-architektura-biznesowa-i-korporacyjna.html [dostęp: 13-12-2017].

http://www.racichart.org [dostęp: 14-12-2017].

https://4squareviews.com/2012/11/28/six-sigma-green-belt-define-phase-sipoc-model/ [dostęp: 13-12-2017].

PODZIĘKOWANIA
dla Recenzentów

Zespół redakcji czasopisma „Zbliżenia Cywilizacyjne" składa serdeczne podziękowania Recenzentom, którzy oceniając w 2019 roku nadesłane do redakcji artykuły, współtworzyli z nami jego jakość. Do tego zacnego grona należą:

- dr hab. Arkadiusz Adamczyk, prof. UJK, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach,
- dr Ewa Bartuś, Mazowiecka Uczelnia Publiczna w Płocku,
- dr Monika Biercewicz, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- prof. dr hab. Marian Broda, Uniwersytet Łódzki,
- dr Dawid Bunikowski, University of Eastern Finland,
- dr inż. Konrad Cichocki, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku,
- dr Elżbieta Cygnar, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu,
- dr Leszek Czaplewski, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku,
- dr Krzysztof Czarnecki, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku,
- dr hab. Arkadiusz Czwołek, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- dr Karol Falandys, Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie,
- dr Marek Gogołkiewicz, dr, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku,
- dr Dorota Habrat, Uniwersytet Rzeszowski,
- dr Beata Haor, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku,
- dr hab. Jarosław Horowski, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- dr hab. Patrycja Jakóbczyk-Adamczyk, Uniwersytet im. Jana Długosza w Częstochowie,
- dr Daniel Jurewicz, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku,
- dr Krzysztof Klimek, Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie,
- dr Maja Klubińska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,

- dr Dorota Kochman, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku,
- dr Agnieszka Królikowska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- ks. dr hab. Mirosław A. Michalski, prof. ChAT, Chrześcijańska Akademia Teologiczna w Warszawie,
- dr Fabian Nalikowski, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku,
- dr Marek Ręklewski, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku,
- dr Mariola Rybka, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku,
- dr Piotr P. Siębida, Straż Miejska we Włocławku,
- dr hab. Bolesław Sprengel, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- dr Patryk Tomaszewski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- dr hab. Agnieszka Wałęga, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- dr hab. Jacek Wantoch-Rekowski, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- dr Katarzyna Wasilewska-Ostrowska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- dr Magdalena Wędzińska, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy,
- dr Artur Wilczyński, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.