

STUDIES IN LAW AND ECONOMICS

*studia*

---

PRAWNO

---

EKONOMICZNE

---



*studia*

---

**PRAWNO  
EKONOMICZNE**

---

**TOM CII**  

---

**2017**



---

**ŁÓDZKIE TOWARZYSTWO NAUKOWE**

---

REDAKCJA NACZELNA WYDAWNICTW  
ŁÓDZKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO

Krystyna Czyżewska, Edward Karasiński, Wanda M. Krajewska (redaktor naczelny)  
Henryk Piekarski, Jan Szymczak  
90-505 Łódź, ul. M. Skłodowskiej-Curie 11  
tel.: (42) 665-54-59; faks: (42) 665-54-64  
Sprzedaż wydawnictw: tel.: (42) 66-55-448, <http://sklep.ltn.lodz.pl>  
<http://www.ltn.lodz.pl> e-mail: [biuro@ltn.lodz.pl](mailto:biuro@ltn.lodz.pl)

---

## STUDIES IN LAW AND ECONOMICS

### RADA REDAKCYJNA

Marek Belka (UŁ), Andrzej Bocian (UwB), Henryk Dunajewski (Aix-en-Provence)  
Jan Filip (Uniwersytet im. Masaryka, Brno), Karel Klima (Zachodnio-Czeski Uniwersytet, Pilzno)  
Leonid Kofanow (Rosyjska Akademia Nauk, Moskwa), Eugeniusz Kwiatkowski (UŁ), Halina  
Mortimer-Szymczak (UŁ), Vytautas Nekrošius (Uniwersytet Wileński), Stanisław Rudolf (UŁ)  
Zygfryd Rymaszewski (UŁ), Joanna Schmidt-Szalewski (Uniwersytet w Strasbourgu), Michał  
Seweryński (UŁ), Krzysztof Skotnicki (UŁ), Michał Skřejpek (Uniwersytet Karola, Praga)  
Konstantin Veselinov Tanev (Uniwersytet Gospodarki Narodowej i Światowej, Sofia)  
Marek Zirk-Sadowski (UŁ)

### REDAKCJA

REDAKTOR NACZELNY: Anna Pikulska-Radomska

#### Część prawnicza

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO: Agnieszka Liszewska  
SEKRETARZ REDAKCJI: Dagmara Skrzywanek-Jaworska

#### Część ekonomiczna

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO: Piotr Urbanek  
SEKRETARZ REDAKCJI: Agata Wieczorek

### RECENZENCI

Lista recenzentów zamieszczona będzie  
w tomie CV/2017 Studiów Prawno-Ekonomicznych

REDAKTOR JĘZYKOWY: Bogusława Kwiatkowska

OPRACOWANIE TECHNICZNE TEKSTU: Anna Wiśniewska-Grabarczyk



Studia Prawno-Ekonomiczne współfinansowane przez Uniwersytet Łódzki

Czasopismo indeksowane jest w bazach: CEJSH, CEEOL, Copernicus, BAZ EKON, EBSCOhost, ERIH Plus, Proquest i znajduje się na ministerialnej liście punktowanych czasopism naukowych. Artykuły czasopisma w elektronicznej wersji są dostępne w bazach: CEJSH, CEEOL, EBSCOhost, BAZ EKON, Proquest i na platformie ePNP oraz IBUK

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2017

ISSN 0081-6841  
e-ISSN 2450-8179

Wydanie I

Projekt okładki: Hanna Stańska  
Opracowanie komputerowe: „PERFECT” Marek Szychowski, tel. 42 215-83-46

## SPIS TREŚCI

## CONTENTS

### PRAWO – THE LAW

Natasza DURAJ

- System przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w Federacji Rosyjskiej ..... 11  
*The System of Anti-Terrorist Financing of the Russian Federation*

Mateusz FILIPCZAK

- Nauka o dobru prawnym i jej rola w badaniu konstytucyjności regulacji  
prawa karnego ..... 23  
*Theory of Legal Good as a Constitutional Control Method of a Criminal Law*

Łukasz J. KORPOROWICZ

- Bezpośrednie wykorzystanie prawa rzymskiego w tzw. *Traktacie o prawie*  
(S.Th. I–II, qq. 90–97) św. Tomasza z Akwinu ..... 37  
*Roman Law in the So-called Treatise on Law (S.Th. I–II, qq. 90–97)*  
*by Saint Thomas Aquinas*

Krzysztof KRZYSZEK

- Polityka Unii Europejskiej w zakresie świadczenia usługi roamingu regulowanego  
w telefonicznych sieciach ruchomych ..... 53  
*The European Union's Policy in the Field of Regulated Roaming*  
*in Mobile Telecommunication*

Małgorzata KURZAC

- Uchylenie się od opodatkowania i oszustwo podatkowe w rozumieniu  
art. 54 i 56 Kodeksu karnego skarbowego w świetle odesłań do systemu  
prawa podatkowego ..... 69  
*Tax Evasion (art. 54 fpc) and Tax Fraud (art. 56 fpc) in the Light*  
*of References to the Tax System*

Marcin A. MIELCZAREK

Ograniczenie kognicji organów władzy publicznej w zakresie ochrony danych osobowych w świetle autonomii i niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych ..... 81

*The Limited Cognizance of the Public Authorities for Personal Data Protection in the Light of the Autonomy and the Independence of Churches and Other Religious Organizations*

Michał SEWERYŃSKI, Dagmara SKUPIEŃ

The Martial Law and Its Impact on Labour Relations in Poland ..... 107  
*Stan wojenny i jego wpływ na stosunki pracy w Polsce*

Alina SPERKA-CIECIURA

Czy Unia Europejska jest neutralna względem procesów prywatyzacyjnych? ..... 125  
*Does the European Union Remains Neutral with Regard to the Privatisation Processes?*

Tomasz TULEJSKI

Sir Robert Filmer. Sam przeciwko wszystkim! Część II ..... 139  
*Sir Robert Filmer. Alone against All! Part II*

## Recenzja

*Mater familias. Scritti romanistici per Maria Zabłocka. A cura di Zuzanna Benincasa, Jakub Urbanik, con la collaborazione di Piotr Niczyporuk, Maria Nowak* Varsavia 2016, XXXIII+1205 ss. (=Supplement XXIX to The Journal of Juristic Papyrology) – rec. Joanna KULAWIAK-CYRANKOWSKA ..... 163

**EKONOMIA – THE ECONOMICS**

Marlena CICHA-NAZARCZUK, Jarosław Michał NAZARCZUK

Oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych na sytuację na rynku pracy ..... 173  
*Special Economic Zones' Influence on Local Labour Market Situation*

Tomasz GRABIA

Uwarunkowania skuteczności realizacji celu inflacyjnego przez banki centralne ... 187  
*Conditions of Effectiveness of Meeting the Inflation Target by Central Banks*

Piotr ŁASAK

Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania kryzysu w Grecji ..... 199  
*The Crisis in Greece – Causes and Exiting Mechanisms*

Michał MOSZYŃSKI

Ogólnokrajowa płaca minimalna w Niemczech – zmiana fundamentalna  
czy marginalna? ..... 215  
*A National Minimum Wage in Germany – a Fundamental or Marginal Change?*

Radosław PIWOWARSKI

Preferencje społeczne dotyczące wielkości sektora publicznego oraz wybranych  
dóbr publicznych a wysokość dochodu ..... 227  
*Income Distribution and Social Preferences for the Size of Public Sector  
and Some Public Goods*

Joanna STAWSKA

Stabilność systemu finansowego na tle działalności instytucji gospodarczych  
– banku centralnego i rządu ..... 243  
*The Financial System Stability in the Context of the Activities of Economic  
Institutions – the Central Bank and the Government*

Stanisław M. SZUKALSKI

Rynek pracy wobec globalizacji, transgraniczności procesów biznesowych  
i kryzysu ekonomicznego ..... 259  
*Labour Market in View of Globalization, Trans-Border Business Processes  
and Economical Crisis*

Iwona ŚWIECZEWSKA

Próba identyfikacji klastrów innowacyjnych z zastosowaniem metod input-output  
w warunkach dyfuzji krajowych zasobów wiedzy ..... 273

*Attempt to Identify of Innovative Clusters with Input-Output Method under  
Domestic Knowledge Diffusion*

Rafał WISŁA

Zakres i dynamika licencjonowania nowych rozwiązań technicznych  
w wybranych krajach europejskich ..... 289

*Scope and Dynamics of the Technology Licensing in Selected  
European Countries*

Przemysław WŁODARCZYK

Koncepcje metodologii ogólnej a ekonomia ..... 307

*The Concept of General Methodology and Economics*

Liwiusz WOJCIECHOWSKI

Cross Market Dependencies. The Analysys of Selected Investment Strategies ..... 323

*Zależności międzyrynkowe: analiza wybranych strategii inwestycyjnych*



**P R A W O**

***THE LAW***



Natasza DURAJ\*

## SYSTEM PRZECIWDZIAŁANIA FINANSOWANIU TERRORYZMU W FEDERACJI ROSYJSKIEJ

### (Streszczenie)

Zasadniczym celem opracowania jest przedstawienie rozwiązań prawno-organizacyjnych w sferze przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w Federacji Rosyjskiej.

W artykule przedstawiono najważniejsze uregulowania prawne, wynikające z postanowień Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej oraz Ustawy Federalnej z 7 sierpnia 2001 r. „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu”.

**Słowa kluczowe:** terroryzm; finansowanie terroryzmu; przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu; monitoring finansowy; Federacja Rosyjska

### 1. Wstęp

Podjęty w opracowaniu temat, dotyczący organizacji systemu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w Federacji Rosyjskiej, wiąże się ze wzrostem skali zarówno samego zjawiska, jakim jest terroryzm, jak i jego finansowania.

W artykule przedstawiono najważniejsze rozwiązania prawne i organizacyjne w obszarze przeciwdziałania i zwalczania finansowania działalności terrorystycznej, jakie zostały wprowadzone w ostatnich latach w Federacji Rosyjskiej.

Wzmoczona aktywność organizacji terrorystycznych prowadzących swą działalność na terytorium Federacji Rosyjskiej – w tym także organizacji międzynarodowych – stanowi duże zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Rosji oraz jej obywateli. System przeciwdziałania finansowaniu działalności

---

\* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Zakład Analizy i Strategii Przedsiębiorstwa; e-mail: durajnatasza@gmail.com

terrorystycznej był systematycznie rozwijany od końca lat 90. i przez ostatnie kilka lat został on znacznie rozbudowany i dostosowany do zmieniających się rosyjskich realiów gospodarczych, społecznych i prawnych.

## 2. Charakterystyka systemu przeciwdziałania finansowaniu działalności terrorystycznej w Federacji Rosyjskiej

System przeciwdziałania finansowaniu działalności terrorystycznej w Federacji Rosyjskiej w ostatnich kilku latach uległ znacznym zmianom i licznym modyfikacjom, wynikającym z dużych przeobrażeń w sferze gospodarczej, politycznej i prawnej.

Za podstawę prawną systemu przeciwdziałania finansowaniu działalności terrorystycznej uznać należy Kodeks karny Federacji Rosyjskiej z dnia 13 czerwca 1996 r.<sup>1</sup> oraz Ustawę Federalną z dnia 7 sierpnia 2001 r. „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu”<sup>2</sup>.

W Kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej pojęcie finansowania terroryzmu zawarte jest w przypisie 1 do art. 205<sup>1</sup> KK FR, zatytułowanego „Wspieranie działalności terrorystycznej”. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu, pod finansowaniem terroryzmu rozumiane jest dostarczanie lub zbieranie środków albo świadczenie usług finansowych ze świadomością tego, że są one przeznaczone w celu finansowania organizacji, przygotowania lub popełnienia choćby jednego z przestępstw, przewidzianych w art. 205, 205<sup>1</sup>, 205<sup>2</sup>, 205<sup>3</sup>, 205<sup>4</sup>, 205<sup>5</sup>, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej bądź dla finansowania lub innego zabezpieczenia materialnego osoby w celu popełnienia przez nią jednego z tych przestępstw albo dla zabezpieczenia zorganizowanej grupy, nielegalnej formacji zbrojnej, wspólnoty przestępczej (organizacji przestępczej), utworzonych lub tworzonych w celu popełnienia choćby jednego z tych przestępstw.

Samo pojęcie działalności terrorystycznej w Kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej zostało wyjaśnione w przypisie 2 do art. 205<sup>2</sup> KK FR, zatytułowanego

<sup>1</sup> Kodeks karny Federacji Rosyjskiej z dnia 13 czerwca 1996 r. z późniejszymi zmianami [*Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ*].

<sup>2</sup> Ustawa Federalna z dnia 7 sierpnia 2001 r. „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu” [*Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ „О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма”*].

„Publiczne wezwania do dokonywania działalności terrorystycznej lub publiczne usprawiedliwianie terroryzmu”. Zgodnie z brzmieniem przepisu 2 do art. 205<sup>2</sup> KK FR, pod pojęciem działalności terrorystycznej rozumiane jest popełnienie choćby jednego z przestępstw, przewidzianych w art. 205–206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 i 361 Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej.

Mając na uwadze potrzebę pełniejszego wyjaśnienia pojęcia finansowania terroryzmu oraz działalności terrorystycznej, o których wzmiankowane było powyżej, w dalszej części opracowania autorka nawiąże do wymienionych wyżej artykułów Kodeksu karnego, prezentując ich obecne brzmienie (po ostatniej zmianie, dokonanej w 2016 r.).

Samo pojęcie aktu terrorystycznego zostało zdefiniowane w art. 205 ust. 1 KK FR, zgodnie z brzmieniem którego za akt terrorystyczny należy uznać dokonanie eksplozji, pożaru lub innych czynów zastraszających ludność i stwarzających niebezpieczeństwo zagłady człowieka, spowodowania znacznej szkody materialnej lub zaistnienia innych ciężkich następstw, w celu destabilizacji działalności organów władzy albo organizacji międzynarodowych lub wpłynięcie na podejmowane przez nich decyzje, a także groźba popełnienia wymienionych czynów w tychże celach.

W art. 205<sup>1</sup> KK FR zostało zdefiniowane pojęcie wspierania działalności terrorystycznej, pod którym ustawodawca rozumie nakłanianie, werbowanie lub inne wciągnięcie osoby w dokonanie choćby jednego z przestępstw, przewidzianych w art. 205, 205<sup>2</sup>, 205<sup>3</sup>, 205<sup>4</sup>, 205<sup>5</sup>, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 i 361 Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej, uzbrojenie lub przygotowanie osoby w celu dokonania choćby jednego z wymienionych przestępstw, jak również finansowanie terroryzmu (art. 205<sup>1</sup> ust. 1 KK FR).

Artykuł 205<sup>2</sup> KK FR został zatytułowany „Publiczne wezwania do dokonywania działalności terrorystycznej lub publiczne usprawiedliwianie terroryzmu”, przy czym samo pojęcie publicznego usprawiedliwiania terroryzmu zostało określone w przepisie 1 do wzmiankowanego artykułu. Zgodnie z brzmieniem tegoż przepisu, pod pojęciem publicznego usprawiedliwiania terroryzmu ustawodawca rozumie publiczne oświadczenie o uznaniu ideologii i praktyk terroryzmu za prawidłowe, wymagające wsparcia i naśladowania.

Stosownie do art. 205<sup>3</sup> KK FR, zatytułowanego „Odbywanie szkolenia w celu dokonywania działalności terrorystycznej”, za taką działalność uważane jest w rosyjskim Kodeksie karnym odbywanie przez osobę szkolenia, o którym wie ona, że jest prowadzone w celu dokonywania działalności terrorystycznej lub popełnienia jednego z przestępstw, przewidzianych w art. 205<sup>1</sup>, 206, 208, 211, 277, 278, 279, 360 i 361 Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej, w tym nabycie

wiedzy, znajomości praktycznych i wprawy w toku zajęć z przygotowania fizycznego i psychologicznego, przy nauce sposobów popełnienia wymienionych przestępstw, zasad obchodzenia się z bronią, urządzeniami wybuchowymi, materiałami wybuchowymi, środkami trującymi, a także z innymi środkami i przedmiotami, stanowiącymi niebezpieczeństwo dla otoczenia.

W treści art. 205<sup>4</sup> ust. 1 KK FR, zatytułowanego „Organizacja związku terrorystycznego i uczestnictwo w nim”, odnaleźć można pojęcie związku terrorystycznego. Związek terrorystyczny został określony przez ustawodawcę jako trwała grupa osób, która zawczasu połączyła się w celu dokonywania działalności terrorystycznej bądź w celu przygotowywania lub popełnienia jednego albo kilku przestępstw, przewidzianych w art. 205<sup>1</sup>, 205<sup>2</sup>, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 i 361 Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej bądź innych przestępstw w celu propagandy, usprawiedliwienia i wspierania terroryzmu.

Artykuł 205<sup>5</sup> KK FR został zatytułowany „Organizowanie działalności organizacji terrorystycznej i uczestnictwo w działalności takiej organizacji”. W ust. 1 tegoż artykułu ustawodawca wzmiankuje o organizowaniu działalności organizacji, która zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej została uznana za terrorystyczną.

Nowym artykułem, wprowadzonym do rosyjskiego Kodeksu karnego w roku 2016, jest art. 205<sup>6</sup> KK FR, zatytułowany „Niezawiadomienie o przestępstwie”. Niezawiadomienie o przestępstwie zostało określone przez ustawodawcę jako niezawiadomienie organów władzy, w których kompetencji leży rozpatrywanie informacji dotyczących osoby (osób), która na podstawie wiarygodnych wiadomych informacji przygotowuje, popełnia lub popełniła choćby jedno z przestępstw, przewidzianych w art. 205, 205<sup>1</sup>, 205<sup>2</sup>, 205<sup>3</sup>, 205<sup>4</sup>, 205<sup>5</sup>, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 i 361 Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej.

W art. 206 KK FR, zatytułowanym „Wzięcie zakładnika”, ustawodawca zawarł definicję tego terminu, zgodnie z którą pod pojęciem wzięcia zakładnika w rosyjskim Kodeksie karnym rozumiane jest porwanie lub zatrzymanie osoby w charakterze zakładnika, dokonane w celu zmuszenia państwa, osoby prawnej lub obywatela do dokonania jakiejś czynności lub powstrzymania się od jej dokonania jako warunku uwolnienia zakładnika (art. 206 ust. 1 KK FR).

Zgodnie z brzmieniem art. 208 KK FR, zatytułowanego „Organizacja nielegalnej formacji zbrojnej lub udział w niej”, karane jest zarówno utworzenie formacji zbrojnej (związku, oddziału, drużyny lub innej grupy), nieprzewidzianej ustawą federalną, jak również kierowanie taką formacją lub jej finansowanie (art. 208 KK FR ust. 1 KK FR). Natomiast postanowienia art. 211 KK FR, zaty-

tułowanego „Porwanie statku transportu powietrznego lub wodnego albo składu taboru kolejowego”, odnoszą się do przestępstwa przejawiającego się w porwaniu statku transportu powietrznego lub wodnego albo składu taboru kolejowego, jak również zajęcie takiego statku lub składu w celu porwania (art. 211 ust. 1 KK FR).

Zgodnie z brzmieniem art. 277 KK FR, zatytułowanego „Zamach na życie działacza państwowego lub społecznego”, zamachem na życie działacza państwowego lub społecznego jest zamach dokonany w celu przerwania jego państwowej lub innej działalności lub z zemsty za prowadzenie takiej działalności.

Przestępstwo przewidziane w art. 278 KK FR „Przejęcie lub utrzymanie władzy z użyciem przemocy” dotyczy czynów mających na celu przejęcie władzy z użyciem przemocy lub utrzymanie władzy z użyciem przemocy, naruszających Konstytucję Federacji Rosyjskiej, a także czynów mających na celu dokonanie zmiany ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej z użyciem przemocy.

Art. 279 KK FR „Powstanie zbrojne” dotyczy organizacji powstania zbrojnego lub aktywnego udziału w nim w celu obalenia ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej lub dokonania zmiany ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej z użyciem przemocy bądź naruszenia integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej.

Według art. 360 KK FR, zatytułowanego „Napał na osoby lub instytucje, które korzystają z ochrony międzynarodowej”, za przestępstwo tego rodzaju w rosyjskim Kodeksie karnym uważany jest napad na przedstawiciela innego państwa lub pracownika organizacji międzynarodowej, korzystającego z ochrony międzynarodowej, jak również na pomieszczenia służbowe lub mieszkalne bądź na środki transportu osób korzystających z ochrony międzynarodowej (art. 360 ust. 1 KK FR).

Drugim artykułem, wprowadzonym do rosyjskiego Kodeksu karnego w roku 2016, jest – oprócz wzmiankowanego wcześniej art. 205<sup>6</sup> KK FR „Niezaawidomienie o przestępstwie” – art. 361, zatytułowany „Akt międzynarodowego terroryzmu”. Pod tym terminem ustawodawca rozumie dokonanie poza granicami terytorium Federacji Rosyjskiej wybuchu, podpalenia lub innych czynów narażających na niebezpieczeństwo życie, zdrowie, wolność lub nietykalność obywateli Federacji Rosyjskiej w celu naruszenia pokojowego współistnienia państw i narodów bądź skierowanych przeciw interesom Federacji Rosyjskiej, a także groźba popełnienia wymienionych czynów (art. 361 ust. 1 KK FR).

Drugim aktem prawnym, stanowiącym podstawę prawną do zwalczania finansowania terroryzmu w Federacji Rosyjskiej, jest Ustawa Federalna z dnia 7 sierp-

nia 2001 r. „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu”.

Cel wzmiankowanej Ustawy Federalnej został ujęty w art. 1, zatytułowanym „Cele niniejszej ustawy Federalnej” (Rozdział I „Przepisy ogólne”), zgodnie z brzmieniem którego Ustawa Federalna ma na celu ochronę praw i interesów prawnych obywateli, społeczeństwa i państwa poprzez stworzenie mechanizmu prawnego przeciwdziałania legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz finansowania terroryzmu.

Zgodnie z postanowieniami art. 2 ust. 1 Ustawy Federalnej z dnia 7 sierpnia 2001 r. „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu”, zatytułowanego „Sfera zastosowania niniejszej Ustawy Federalnej”, wzmiankowana Ustawa reguluje stosunki obywateli Federacji Rosyjskiej, obywateli innych państwa oraz osób bez obywatelstwa, osób prawnych realizujących operacje z wykorzystaniem środków pieniężnych lub innych aktywów, struktur zagranicznych nieposiadających formy osoby prawnej, a także organów państwa, prowadzących na terytorium Federacji Rosyjskiej kontrolę związaną z dokonywaniem operacji z wykorzystaniem środków pieniężnych lub innych aktywów, w celu zapobiegania, wykrywania i udaremniania czynów związanych z legalizacją (praniem) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz z finansowaniem terroryzmu.

W art. 3 Ustawy Federalnej z dnia 7 sierpnia 2001 r. „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu”, zatytułowanym „Zasadnicze pojęcia, wykorzystywane w niniejszej Ustawie Federalnej”, zdefiniowane zostało pojęcie finansowania terroryzmu, pod którym ustawodawca rozumie oddanie do dyspozycji lub zbieranie środków bądź świadczenie usług finansowych ze świadomością tego, że są one przeznaczone dla finansowania organizacji, przygotowania i dokonania chociażby jednego z przestępstw, przewidzianych w art. 205, 205<sup>1</sup>, 205<sup>2</sup>, 205<sup>3</sup>, 205<sup>4</sup>, 205<sup>5</sup>, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 i 360 Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej bądź dla zabezpieczenia zorganizowanej grupy, nielegalnej formacji zbrojnej lub wspólnoty przestępczej (organizacji przestępczej), utworzonych lub tworzonych w celu popełnienia chociażby jednego z wymienionych wyżej przestępstw.

Wyżej wymienione przestępstwa o charakterze terrorystycznym, popełnione na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2003–2015, zostały zestawione w punkcie 3 niniejszego opracowania. Dane te pochodzą z corocznych zestawień, tworzonych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Federacji Rosyjskiej.



W art. 3 ust. 1 Ustawy Federalnej z dnia 7 sierpnia 2001 r. „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu” ustawodawca uściślił także takie ważne terminy, jak:

- dochody pochodzące z przestępstwa, za które uważane są środki pieniężne lub inne aktywa, uzyskane drogą popełnienia przestępstwa;
- legalizacja (pranie) dochodów pochodzących z przestępstwa, pod którym to terminem ustawodawca rozumie nadanie postaci zgodnego z prawem posiadania, korzystania lub dysponowania środkami pieniężnymi bądź innymi aktywami, uzyskanymi w drodze popełnienia przestępstwa;
- upoważniony organ, za który uważany jest federalny organ władzy wykonawczej, w którego kompetencji leży podejmowanie środków mających na celu przeciwdziałanie legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu zgodnie z Ustawą Federalną z dnia 7 sierpnia 2001 r. „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu”;
- obowiązkowa kontrola, pod pojęciem której utożsamiany jest całokształt środków podejmowanych przez upoważniony organ, mających na celu kontrolę operacji z wykorzystaniem środków pieniężnych lub innych aktywów;
- kontrola wewnętrzna, rozumiana jako działalność instytucji, realizujących operacje z wykorzystaniem środków pieniężnych lub innych aktywów, w zakresie wykrywania operacji podlegających obowiązkowej kontroli oraz innych operacji z wykorzystaniem środków pieniężnych lub innych aktywów, związanych z legalizacją (praniem) dochodów pochodzących z przestępstwa i finansowaniem terroryzmu.

Analizując postanowienia Ustawy Federalnej z dnia 7 sierpnia 2001 r. „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu”, wspomnieć należy o instytucji, jaką jest Federalna Służba Monitoringu Finansowego (*Rosfinmonitoring*), realizująca system czynności nadzorczych wobec podmiotów finansowych.

Federalna Służba Monitoringu Finansowego tworzy tzw. „Spis osób prawnych i osób fizycznych, w odniesieniu do których posiadane są informacje o ich związku z działalnością ekstremistyczną lub z działalnością terrorystyczną”. W tym celu współpracuje ona z licznymi organami, pozyskując od nich wiarygodnie przetworzone informacje. Najważniejszymi z nich są: Prokuratura Generalna Federacji Rosyjskiej i jej organy terytorialne, Komitet Śledczy Federacji Rosyjskiej i jego terytorialne jednostki organizacyjne, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Federacji Rosyjskiej i jego terytorialne jednostki organizacyjne, Federalna Służba

Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej i jej terytorialne jednostki organizacyjne, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej oraz Ministerstwo Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej.

Federalna Służba Monitoringu Finansowego włącza w „Spis osób prawnych i osób fizycznych, w odniesieniu do których posiadane są informacje o ich związku z działalnością ekstremistyczną lub z działalnością terrorystyczną” i wyklucza z niego osoby prawne i/lub osoby fizyczne w chwili otrzymania od wyżej wymienionych organów Federacji Rosyjskiej informacji stanowiących podstawę do włączenia lub wykluczenia tych podmiotów ze Spisu.

### **3. Rozmiar zjawiska przestępczości o charakterze terrorystycznym w Federacji Rosyjskiej oraz skala jego finansowania**

Na podstawie raportów, jakie corocznie (począwszy od roku 2003) przedstawiane są przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Federacji Rosyjskiej, sporządzono zestawienie obrazujące skalę zjawiska przestępczości o charakterze terrorystycznym w okresie od roku 2003 do roku 2015.

Na podstawie zgromadzonych przez rosyjskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych danych można wysnuć wnioski, iż w analizowanym okresie ogólna liczba przestępstw popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej ulegała znaczącym wahaniom. Najwięcej przestępstw w badanym okresie popełniono w roku 2006 – było ich aż 3 855 373. Warty odnotowania jest fakt, iż w tymże roku zaobserwowano największy w analizowanym okresie spadek liczby popełnionych przestępstw o charakterze terrorystycznym – aż o 67,25% w porównaniu z rokiem poprzednim. Wiązało się to z wejściem w roku 2006 Ustawy Federalnej z dnia 6 marca 2006 r. Nr 35-UF „O przeciwdziałaniu terroryzmowi”<sup>3</sup>. W roku 2007 obserwowany był dalszy spadek liczby przestępstw o charakterze terrorystycznym (o 57,38% w porównaniu z rokiem 2006).

W analizowanym okresie największa liczba przestępstw o charakterze terrorystycznym została popełniona na terytorium Federacji Rosyjskiej w roku 2004 – było ich aż 9 523, co stanowiło aż 0,33% ogólnej liczby przestępstw popełnionych w tym roku. W roku 2004 zaobserwowano zatem największy udział przestępstw o charakterze terrorystycznym w ogólnej liczbie przestępstw popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej (zob. tabela 1).

<sup>3</sup> Ustawa Federalna z dnia 6 marca 2006 r. Nr 35-UF „O przeciwdziałaniu terroryzmowi” [Федеральный закон от 6 марта 2006 года N 35-ФЗ „О противодействии терроризму”].

TABELA 1: Skala zjawiska przestępczości o charakterze terrorystycznym na tle przestępczości ogółem w Federacji Rosyjskiej w latach 2003–2015

Rok	Ogólna liczba przestępstw popełnionych w danym roku na terytorium Federacji Rosyjskiej	Zmiana (w porównaniu z rokiem poprzednim) (w %)	Popelnione przestępstwa o charakterze terrorystycznym na terytorium Federacji Rosyjskiej	Zmiana (w porównaniu z rokiem poprzednim) (w %)	Udział przestępstw o charakterze terrorystycznym w ogólnej liczbie przestępstw (w %)
2003	2 756 398	–	8 664	–	0,31
2004	2 893 810	4,99	9 523	9,91	0,33
2005	3 554 738	22,84	5 438	–42,90	0,15
2006	3 855 373	8,46	1 781	–67,25	0,05
2007	3 582 541	–7,08	759	–57,38	0,02
2008	3 209 862	–10,40	642	–15,42	0,02
2009	2 994 820	–6,70	654	1,87	0,02
2010	2 628 799	–12,22	581	–11,16	0,02
2011	2 404 807	–8,52	622	7,06	0,03
2012	2 302 168	–4,27	637	2,41	0,03
2013	2 206 249	–4,17	661	3,77	0,03
2014	2 190 578	–0,71	1 128	70,65	0,05
2015	2 388 476	9,03	1 538	36,35	0,07

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznych zestawień (z okresu 2003–2015): *Состояние преступности январь–декабрь, Министерство внутренних дел Российской Федерации*.

Najmniej przestępstw o charakterze terrorystycznym zostało popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej w ciągu analizowanego okresu w roku 2010 (581 przestępstw tego rodzaju). Natomiast w kolejnych latach obserwowany jest systematyczny, a od roku 2014 wręcz gwałtowny wzrost popełnionych przestępstw terrorystycznych, które zostały dokonane na terytorium Federacji Rosyjskiej. O eskalacji działalności ugrupowań terrorystycznych na terytorium Federacji Rosyjskiej w roku 2014 i 2015 świadczą także dane zgromadzone przez Federalną Służbę Monitoringu Finansowego.

Według danych zamieszczonych na stronie internetowej Federalnej Służby Monitoringu Finansowego, na koniec badanego okresu w „Spisie osób prawnych i osób fizycznych, w odniesieniu do których posiadane są informacje o ich związku z działalnością ekstremistyczną lub z działalnością terrorystyczną” widniały dane<sup>4</sup>:

<sup>4</sup> *Перечень террористов и экстремистов (действующие)*, Федеральная служба по финансовому мониторингу, <http://fedsfm.ru/documents/terrorists-catalog-portal-act>; stan na 26.10.2016 r.

- 94 zagranicznych osób prawnych,
- 413 zagranicznych osób fizycznych,
- 78 rosyjskich osób prawnych oraz
- 6 626 rosyjskich osób fizycznych.

Działalność Federalnej Służby Monitoringu Finansowego w obszarze przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w roku 2015 koncentrowała się przede wszystkim na walce z działalnością Państwa Islamskiego na terytorium Federacji Rosyjskiej.

Działania podejmowane przez rosyjską Federalną Służbę Monitoringu Finansowego wiązały się głównie z niedopuszczeniem do wzmocnienia pozycji Państwa Islamskiego w Rosji, która to struktura terrorystyczna w ostatnich latach znacznie poszerzyła zasięg swego działania oraz udoskonaliła wiele wewnętrznych rozwiązań organizacyjnych, podejmując szeroko zakrojone działania militarne i propagandowe, finansowane z różnych źródeł<sup>5</sup>. Spośród najważniejszych z nich wymienić należy środki finansowe pochodzące z rabunków i kradzieży sprzętu wojskowego, broni oraz gotówki. Ponadto sporą część przychodów Państwa Islamskiego stanowią datki od zagranicznych sponsorów oraz środki finansowe pochodzące ze spekulacji ropą naftową.

W rezultacie współdziałania Federalnej Służby Monitoringu Finansowego z rosyjskimi organami ochrony prawa, w roku 2015 zostało przeprowadzonych ponad 7,7 tys. dochodzeń w sprawach o charakterze finansowym. W roku 2015 w „Spis osób prawnych i osób fizycznych, w odniesieniu do których posiadane są informacje o ich związku z działalnością ekstremistyczną lub z działalnością terrorystyczną” włączono 1 584 rosyjskie osoby fizyczne, 9 rosyjskich osób prawnych, 38 zagranicznych osób fizycznych oraz 5 zagranicznych osób prawnych. Pozwoliło to zamrozić 3 019 rachunków bankowych na łączną sumę ok. 37 mln rubli<sup>6</sup> (dla porównania – w roku 2014 zamrożono 3 479 rachunków bankowych na sumę ok. 33 mln rubli)<sup>7</sup>.

Odnosząc się natomiast do głównych źródeł finansowania działalności terrorystycznej organizacji rosyjskich, można stwierdzić, iż większość takich ugrupowań pozyskiwała środki finansowe w drodze nielegalnego handlu bronią,

<sup>5</sup> *Противодействие финансированию терроризма*, w: *Публичный отчёт 2015 о работе Федеральной службы по финансовому мониторингу*, Федеральная служба по финансовому мониторингу 2015, s. 16.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>7</sup> *Противодействие финансированию терроризма*, w: *Публичный отчёт 2015 о работе Федеральной службы по финансовому мониторингу в 2014 году*, Федеральная служба по финансовому мониторингу 2014, s. 22.

narkotykami, wymuszeń, uprowadzeń dla okupu, ale także w drodze legalnie prowadzonej działalności gospodarczej.

Najwięcej rosyjskich ugrupowań terrorystycznych – według danych zgromadzonych przez Prokuraturę Generalną Federacji Rosyjskiej<sup>8</sup> – w ostatnich kilku latach zostało wykrytych na terytorium Kaukazu Północnego, szczególnie w takich republikach, jak Dagestan, Czeczenia, Kabardyno-Bałkaria oraz Inguszetia.

Na podstawie zgromadzonych danych można wysnuć także wniosek o rosnącym zagrożeniu ze strony terrorystów na terytorium Republiki Dagestanu. W roku 2009 na terytorium Republiki Dagestanu zostały zarejestrowane 44 przestępstwa o charakterze terrorystycznym, co stanowiło 6,73% ogółu przestępstw o charakterze terrorystycznym zarejestrowanych w roku 2009 na terytorium Federacji Rosyjskiej, w roku 2011 przestępstw tych było już 220 (co stanowiło 35,37% ogółu przestępstw o charakterze terrorystycznym zarejestrowanych w roku 2011 na terytorium Federacji Rosyjskiej), w roku 2012 – 295 (było to 46,31% ogółu przestępstw tego rodzaju zarejestrowanych w roku 2012 na terytorium Federacji Rosyjskiej), w roku 2013 – 365 (55,22% ogółu przestępstw o charakterze terrorystycznym zarejestrowanych w roku 2013 na terytorium Federacji Rosyjskiej), natomiast w roku 2014 na terytorium Republiki Dagestanu popełnione zostały aż 472 przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

Ponadto można stwierdzić, że wysoka liczba zarejestrowanych przestępstw o charakterze terrorystycznym utrzymywała się w badanym okresie na terytorium Republiki Kabardyjsko-Bałkarskiej oraz Republiki Inguskiej.

#### 4. Zakończenie

Głównym zadaniem rosyjskiego systemu przeciwdziałania finansowaniu działalności terrorystycznej jest zapobieżenie eskalacji działania ugrupowań terrorystycznych, których działalność zorientowana jest na obalenie siłą ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, a także na destabilizację sytuacji politycznej i społecznej. Ważnym zadaniem tego systemu jest także niedopuszczenie do umocnienia roli i znaczenia organizacji terrorystycznych, których działalność ukierunkowana jest na naruszenie suwerenności i integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej.

<sup>8</sup> *Генеральная Прокуратура Российской Федерации, Портал Правовой Статистики*, <http://crimestat.ru>; stan na 28.10.2016 r.

## Bibliografia

### Akty prawne

Kodeks karny Federacji Rosyjskiej z dnia 13 czerwca 1996 r. z późniejszymi zmianami [*Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ*].

Ustawa Federalna z dnia 7 sierpnia 2001 r. „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu” [*Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ „О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма”*].

Ustawa Federalna z dnia 6 marca 2006 r. Nr 35-UF „O przeciwdziałaniu terroryzmowi” [*Федеральный закон от 6 марта 2006 года N 35-ФЗ „О противодействии терроризму”*].

### Opracowania

*Противодействие финансированию терроризма*, w: *Публичный отчёт 2015 о работе Федеральной службы по финансовому мониторингу в 2014 году*, Федеральная служба по финансовому мониторингу 2014.

*Противодействие финансированию терроризма*, w: *Публичный отчёт 2015 о работе Федеральной службы по финансовому мониторингу*, Федеральная служба по финансовому мониторингу 2015.

*Состояние преступности январь–декабрь* (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 гг.), *Министерство внутренних дел Российской Федерации*.

### Strony internetowe

*Генеральная Прокуратура Российской Федерации, Портал Правовой Статистики*, <http://crimestat.ru>; stan na 28.10.2016 r.

*Перечень террористов и экстремистов (действующие)*, Федеральная служба по финансовому мониторингу, <http://fedsfm.ru/documents/terrorists-catalog-portal-act>; stan na 26.10.2016 r.

Natasza DURAJ

## THE SYSTEM OF ANTI-TERRORIST FINANCING OF THE RUSSIAN FEDERATION

### (Summary)

The main goal of this paper is to present the legal and organizational solutions in the field of terrorist financing in the Russian Federation. The article presents the most important legal regulations resulting from the provisions of the Criminal Code of the Russian Federation and the Federal Law of 7 August 2001 “On counteracting legalization (laundering) of proceeds from crime and on the financing of terrorism”.

**Keywords:** terrorism; financing of terrorism; countering the financing of terrorism; financial monitoring; the Russian Federation

Mateusz FILIPCZAK\*

## NAUKA O DOBRU PRAWNYM I JEJ ROLA W BADANIU KONSTYTUCYJNOŚCI REGULACJI PRAWA KARNEGO

### (Streszczenie)

W opracowaniu podjęto tematykę zastosowania nauki o dobru prawnym jako narzędzia kontroli zgodności z konstytucją regulacji o charakterze prawnokarnym. Omówiono pojęcie dobra prawnego, które wyznacza zarówno granice zewnętrzne prawa karnego, jak i granice wewnętrzne prawa karnego. Wyjaśniono, że dobro prawne powinno być rozumiane jako wartość społeczna, czyli jak interes. Podjęto również polemikę ze źle rozumianym prawem karnym interesu. Przytoczono nurt tzw. transpozytywnej nauki o dobru prawnym, która wiąże termin dobra prawnego z konstytucją. Z teoretycznego punktu widzenia podniesiono problem tzw. kryterialnej nierozstrzygalności w prawie karnym. Jako konkluzję wskazano, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien być interpretowany w kontekście nauki o dobru prawnym.

**Słowa kluczowe:** nauka o dobru prawnym; wykładnia konstytucji; teoria prawa; prawa karne; kontrola konstytucyjności

Pojęcie dobra prawnego i nauki o dobru prawnym mają długą i bogatą historię w nauce prawa karnego<sup>1</sup>. Związane są one przede wszystkim z próbą wyznaczenia granicy dla prawa karnego. Niniejsze opracowanie dotyczy wyłącznie możliwości zastosowania pojęcia dobra prawnego jako kryterium oceny konstytucyjności formułowanej z perspektywy orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Pojęcie dobra prawnego jako kryterium granic prawa karnego związane jest z wyznaczaniem linii rozgraniczającej zachowania społecznie szkodliwe od spo-

---

\* Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Karnego; e-mail: mateuszfil@interia.pl

<sup>1</sup> Zob. **D. Gruszecka**, *Ochrona dobra prawnego na przedpolu jego naruszenia. Analiza karnistyczna*, Warszawa 2012.

lecznie tolerowanych (granica zewnętrzna) oraz w obrębie zachowań społecznie szkodliwych pomiędzy nimi samymi (granice wewnętrzne). W dobie współczesnej można zaobserwować penalizację życia społecznego przejawiającą się w kryminalizacji zachowań wyłącznie ryzykownych, a więc zachowań, których jądro bezprawia tkwi w potencjalnych szkodach, potencjalnym naruszeniu lub nawet potencjalnym zagrożeniu wartości społecznych. W związku z tym, znaczenie wszelkich figur teoretycznych próbujących wyznaczyć punkt odniesienia dla granicy kryminalizacji na „przedpolu naruszenia (zagrożenia) dla dobra prawnego” nabiera szczególnego znaczenia. Zważywszy, że nauka o dobru prawnym, choć nie wypracowała jednoznacznego konsensu w kwestiach spornych, posiada jednak bogatą historię i ugruntowaną pozycję, przynajmniej powierzchownie, w świadomości karnistów, należałoby przyjąć, jako pierwotny punkt widzenia dla konstytucyjnej materii prawa karnego, przede wszystkim pojęcie dobra prawnego i nauki o dobru prawnym.

Samo pojęcie dobra prawnego jest rozumiane w kontekście wartości, które są lub mają być chronione przez prawo karne. Można powiedzieć, że dobro prawne jest pojęciem uosabiającym wartość<sup>2</sup>. Problem, jaki pojawia się w ramach próby wyznaczenia granicy prawa karnego, jest związany ze spornym zagadnieniem źródła tych wartości. Innymi słowy powinno się odpowiedzieć na pytanie, czy pojęcie dobra prawnego należy rozumieć przynajmniej częściowo jako niezależne od ustawodawcy, czy też widzieć w nim wyłącznie wolę ustawodawcy uznania danej wartości za godną ochrony<sup>3</sup>. Należy przy tym zwrócić uwagę, że

<sup>2</sup> W literaturze niemieckiej do synonimów dobra prawnego zalicza się: „przedmiot ochrony, realne przedmioty wyodrębnionego zjawiska jak idealne wartości, porządek społeczny, idealne społeczne wartości, idealne roszczenie o poszanowanie, abstrakcyjne wartości, idealne stany rzeczy, abstrakcyjne, tylko pojęciowo pojmowane rodzaje wartości, wartości prawne lub prawne interesy, pojęciowy obraz, uduchowiona rzeczywistość, czy wreszcie po prostu pojęcie” (por. **E. Graul**, *Abstrakte Gefährdungsdelikte und Präsumtionen im Strafrecht*, Berlin 1991, s. 39 i literatura tam podana). Należy także odróżnić dobro prawne w ramach nauki o dobru prawnym i dobro prawne jako pojęcie doktryny prawa karnego, w ramach której wyróżnia się przedmiot ochrony/zamachu, zob. **R. Dębski**, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa (O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nieokreślonych w ustawie)*, Łódź 1995, s. 195–203.

<sup>3</sup> W nauce o dobru prawnym wyróżnia się odpowiednio systemowo immamentne (wewnętrzny punkt widzenia) i systemowo krytyczne (zewnętrzny punkt widzenia) ujęcie dobra prawnego, zob. **D. Gruszecka**, *op. cit.*, s. 24–35 i literatura tam podana. W polskiej nauce prawa karnego na temat tego sporu zob. **D. Gruszecka**, *op. cit.*, s. 37 i **M. Filipczak**, *Uwagi do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17.07.2014 r. (SK 35/12) z perspektywy nauki o dobru prawnym i filozofii polityki prawa*, PS 2016/2, s. 91–93 i 98–99, którzy opowiadają się za pierwotnym ujęciem dobra prawnego w stosunku do ustawy karnej; **W. Wróbel**, *Pojęcie „dobra prawnego” w wykładni prawa karnego*, w: **L. Pohl** (red.), *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pa-*



samo „dobro”, jako synonim wartości, w pierwszej kolejności związane jest ze społeczeństwem czy też przekonaniami obywateli *etc.* Tym samym należy odróżnić dobro jako synonim wartości, inaczej dobro społeczne w ujęciu K. Buchały i A. Zolla, od dobra prawnego, które związane jest z wartością chronioną prawem. W tym miejscu rysują się podstawowe pytania o to, co ma decydować i w jaki sposób rozumieć przymiot „prawny” dobra. Pytania te mogą mieć charakter metodologiczny, jeżeli rozważany jest przedmiot nauki o dobru prawnym, lub normatywny, gdy ich analiza skupia się na zagadnieniach prawnych. Z uwagi na sporny status źródła, czyli punktu wyjścia dla treści pojęcia dobra prawnego, a więc tego, w jaki sposób można odkodować treść wartości, jakie kryją się za „dobrem”, a także sposób ich pojmowania, jako dobra prawnego, w nauce o dobru prawnym zarysował się szczególnie doniosły dla problematyki konstytucyjno-prawnej nurt tzw. transpozytywnej nauki o dobru prawnym. Sposób pojmowania dobra w ujęciu transpozytywnym relatywizuje pojęcie dobra prawnego do treści ustawy zasadniczej (konstytucji). Niemniej jednak niemiecki Trybunał Konstytucyjny odrzucił dobro prawne i naukę o dobru prawnym jako wzorzec i narzędzie kontroli konstytucyjności, podnosząc, że z uwagi na niejasność i sporność pojęcia dobra prawnego nie sposób uznać dobra prawnego za wzorzec konstytucyjności regulacji prawno-karnych. Jak zwraca uwagę niemiecki TK, dobro prawne może być pojmowane jako dobro o charakterze przedprawnym (naturalnym) albo jako dobro prawne treściowo zorientowane na treść regulacji. W obu przypadkach strukturze pojęcia dobra brakuje odpowiedniej stabilności lub przejrzystości, która jest wymagana w ramach kontroli konstytucyjności przepisów.

Na podstawie przywołanego orzeczenia niemieckiego TK można wyprowadzić następujące wnioski o charakterze ogólnym (teoretycznym) dla problematyki kontroli konstytucyjności w materii prawa karnego. W przypadku gdy dobro prawne wyprowadzane jest ze źródeł naturalnych, wikła to sąd konstytucyjny w spory polityczno-filozoficzne, które zastrzeżone powinny być dla parlamentu jako organu o bezpośredniej legitymacji demokratycznej<sup>4</sup>. Nie ma przy tym znaczenia przyjmowany charakter normatywny przedprawnych (naturalnych) źródeł dobra prawnego, który może być zarówno wyprowadzany z katalogu praw naturalnych, jak i praw boskich czy innego rodzaju konstrukcji prawno-naturalnej. Natomiast w przypadku prawno-pozytywnie zorientowanego pojęcia

---

miątkowa z okazji Jubileuszu 70. urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarca, Poznań 2009, s. 621 i n.; S. Tarapata, *Dobro prawne w strukturze przestępstwa. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Warszawa 2016, s. 58, 85–90 i 92–94, którzy wskazują na wtórny charakter dobra prawnego.

<sup>4</sup> Odmienne P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Warszawa 2003, s. 184.

dobra prawnego, jego treść jest w istocie odkodowaniem *ratio legis* regulacji, a cel ustawy nie powinien być objęty kontrolą sądu konstytucyjnego<sup>5</sup>. Nawet, jeżeli przyjęlibyśmy wniosek odmienny, a więc uznałibyśmy kompetencję sądu konstytucyjnego do takiej oceny, to nadal właściwszym i pewniejszym sposobem poznania *ratio legis* kontrolowanej regulacji jest sięgnięcie po materiały legislacyjne i porównanie ich z praktyką orzecniczą, a więc obowiązującej wykładni prawa, a nie rozważania o naturze dobra prawnego.

Uwikłanie pojęcia dobra prawnego w spory natury filozoficzno-teoretycznej, zarówno w zakresie prawa, jak i filozofii polityki, państwa czy społeczeństwa, pozwala uznać, że zagadnienie źródła i treści dobra prawnego jest problemem kryterialnie nierozstrzygalnym. Analogiczną uwagę można podnieść względem „poprawności” norm sprzężonych dekodowanych z treści przepisów prawnokarnych<sup>6</sup>. Przez kryterialną nierozstrzygalność nie należy rozumieć braku możliwości rozwiązania problemu, ponieważ jest on rozstrzygalny, ale wyłącznie to, że rozwiązanie następuje w obrębie określonych założeń. Innymi słowy problem leży w kryteriach doboru założeń wyjściowych, które są w większej mierze arbitralne, choć mogą być zdeterminowane.

Ze względu na sporny charakter dobra prawnego obok nurtu krytykującego<sup>7</sup> *Rechtsgutslehre* wyłonił się kierunek próbujący powiązać pojęcie dobra prawnego z ustawą zasadniczą (konstytucją), reprezentowany przez Clausa Roxina, Rolanda Hefendehla i Winfrieda Hassemmera<sup>8</sup>.

W ramach transpozytywnej nauki o dobru prawnym<sup>9</sup> pierwotnym odniesieniem współczesnego prawa karnego według Clausa Roxina jest społeczna szkodliwość zachowania. Odpowiedzialności karnej podlegają zachowania, które są społecznie szkodliwe, a nie tylko moralnie naganne. Nauka o dobru

<sup>5</sup> Taki tok rozumowania przyjął polski TK.

<sup>6</sup> Należy zwrócić uwagę, że założenie o zakodowaniu normy prawnej w przepisach (aktach prawnych) jest również założeniem, ale którego poprawność/prawdziwość jest rozstrzygalna w oparciu o charakterystykę zjawiska prawa, a więc to, że ludzie kooperują (fakt F1), stworzyli społeczeństwo (fakt F2), społeczeństwo stworzyło reguły rządzące życiem społecznym (fakt F3), część z tych reguł została nazwana prawem (fakt F4). Pojęcie normy prawnej tym samym musi siłą teoretycznej rzeczy odnosić się do reguły postępowania, ale to już, jaką ma strukturę, może być oparte na różnego rodzaju teoriach w większym bądź mniejszym stopniu realistycznych lub idealistycznych czy też konwencjonalnych. Na temat konsekwencji filozoficznych (teoretycznych) twierdzeń empirycznych zob. **J. Woleński**, *Z zagadnień analitycznej filozofii prawa*, Kraków 1981, s. 32–34.

<sup>7</sup> Zob. **D. Gruszecka**, *op. cit.*, s. 41–48.

<sup>8</sup> Cyt. za: **R. Hefendehl**, *Die Materialisierung von Rechtsgut und Deliktsstruktur*, GA 2002, s. 22.

<sup>9</sup> Por. **D. Gruszecka**, *op. cit.*, s. 37.

prawnym wyjaśnia „społeczną szkodliwość” przez pryzmat celu prawa karnego, jakim jest ochrona dóbr prawnych<sup>10</sup>. Zasada ochrony dóbr prawnych może wyznaczać granice zewnętrzne prawa karnego, jeżeli jej treści wyprowadzi się z umowy społecznej i ochrony konstytucyjnych praw i wolności<sup>11</sup>. Jak zwraca uwagę Dagmara Gruszecka, teoria transpozytywnej nauki o dobru prawnym ma charakter dynamiczny i normatywny. Statyczność lub dynamiczność jako cechy dobra prawnego mają znaczenie z perspektywy przydatności budowanej teorii dla wyznaczania granic legislacji karnistycznej. Jak wiadomo, decyzja o kryminalizacji i jej zakresie jest zawsze aktem politycznym, a orzeczenia TK mają charakter kontrolny wobec tych aktów<sup>12</sup>. Tym samym zarówno ustawodawca, jak i sąd konstytucyjny powinni dysponować aparaturą pojęciową, której struktura umożliwia dostosowanie się do zmieniającej się rzeczywistości, w tym pojawienia się „nowych” wartości lub zmiana istoty dotychczasowych wartości, które mają być chronione prawnokarnie. Tym samym każda teoria dobra prawnego, która miałaby być narzędziem kontroli konstytucyjności prawa karnego, musi, definiując dobro prawne, uwzględnić dynamiczność struktury dobra. Jak się wydaje, koncepcja Clausa Roxina spełnia ten postulat. Nie można zapominać także o tym, że definicja dobra prawnego musi być odpowiednio stabilna strukturalnie w ten sposób, aby mogła być stosowana do różnych kategorii wartości, a także być odporna na próby ideologizacji czy inaczej populizmu penalnego, zwłaszcza w zakresie kreowania nowych dóbr kolektywnych.

Roland Hefendehl, przychylając się do stanowiska, że poszukując ogólnego pojęcia dla definicji dobra prawnego, należy zwrócić się ku treści ustawy zasadniczej<sup>13</sup>, zwraca uwagę, że w prawie karnym, którego celem jest ochrona dóbr prawnych<sup>14</sup>, chodzi nie tyle o to, że ochrona dobra prawnego to jedyny cel normy

<sup>10</sup> Zob. **C. Roxin**, *Kriminalpolitik und Strafrechtssystem*, Berlin 1973, s. 12–13, 23–24.

<sup>11</sup> Zob. **C. Roxin**, *Rechtsgüterlehre als Aufgabe des Strafrechts*, w: **R. Hefendehl** (red.), *Empirische und dogmatische Fundamente, kriminalpolitischer Impetus*. Symposium für B. Schünemann zum 60. Geburtstag, München 2005, s. 138–140.

<sup>12</sup> Nawiązuje w ten sposób do koncepcji sądu konstytucyjnego jako negatywnego ustawodawcy, choć nie jest to konieczna cecha referowanego ujęcia nauki o dobru prawnym jako narzędzia kontroli konstytucyjności. Na temat negatywnego ustawodawcy zob. **P. Tuleja**, *Stosowanie...*, s. 187–189, 209.

<sup>13</sup> Mówi nawet o oddolnej materializacji dobra prawnego w oparciu o treść ustawy zasadniczej, a nie rozważania teoretyczne poprzedzające analizę konstytucyjnoprawną. Zob. **R. Hefendehl**, *Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 2002, s. 42–110; **R. Hefendehl**, *Die Materialisierung...*, s. 22 i 28.

<sup>14</sup> Por. **R. Hefendehl**, *Die Materialisierung...*, s. 23, który zaznacza, że wprowadzić prawo karne jako prawo ochrony nie jest wprost opisane w ustawie zasadniczej, to jednak uczynienie z ka-

prawnokarnej, ale o to, że sprzeczny z konstytucją jest przeciwny do wskazanego kierunku definiowania dobra prawnego oparty na naruszeniu obowiązków. W odniesieniu do polskiej kultury prawnej sprzeczne z ustawą zasadniczą jest pojmowanie celu prawa karnego w nawiązaniu do sankcjonowania naruszenia obowiązków prawnych, tj. sankcjonowania czystego nieposłuszeństwa prawu<sup>15</sup>. Należy podkreślić, że sam fakt przypisania w dogmatyce prawa karnego normie sankcjonowanej roli wyznaczającej czy inaczej ukierunkowanej na ochronę dobra prawnego, nie może jednak sprowadzić się na płaszczyźnie wykładni i w konsekwencji stosowania prawa do utożsamiania naruszenia obowiązków prawnych z naruszeniem normy sankcjonowanej, ponieważ wówczas stwierdzenie, że norma sankcjonowana służy ochronie dobra prawnego staje się jedynie pustym frazesem. Taka uwaga jest konieczna, ponieważ jak przyjmuje przeważająca część doktryny, normę sankcjonowaną można wyprowadzić z treści ustawy karnej<sup>16</sup>, a wówczas już tylko krok do myślenia o prawie karnym w kategoriach wyłącznie naruszenia obowiązków prawnych, naruszenia porządku prawnego czy do stabilizacyjno-regulatywnego charakteru prawa karnego, jako wychowującego społeczeństwo<sup>17</sup>, które to obowiązki czy porządek stanowi ustawodawca. W konsekwencji prowadzi to do sankcjonowania czystego nieposłuszeństwa prawu, pod płaszczyzną frazesu „ochrony dobra prawnego”.

Należy odnotować, że poglądy odmawiające pierwotnego charakteru dobru prawnemu, jako konstrukcji prawniczej służącej wykładni prawa karnego<sup>18</sup>, nie tyle stoją w sprzeczności z myśleniem ukierunkowanym na ochronę dobra prawnego, co jednak można je zakwalifikować bliżej spektrum prawa karnego naruszenia obowiązków prawnych. Wydaje się jednak, że wystarczy już tylko przyjąć, że treść tytułu rozdziału kodeksu karnego jednoznacznie przesądza o treści przedmiotu ochrony – dobra prawnego<sup>19</sup>, aby ostatecznie opuścić sferę prawa karnego dobra prawnego. Wydaje się także, że w istocie pierwotny charakter

---

tegorii czystego naruszenia obowiązków przedmiotu takiej ochrony byłoby niezgodne z ustawą zasadniczą. Tożsamy wniosek można wywieść na grunt polskiej Konstytucji, zob. **A. Zoll**, w: **T. Bojarski** (red.), *System prawa karnego. Źródła prawa karnego*, t. II, Warszawa 2011, s. 230 i 231–232.

<sup>15</sup> Por. **R. Dębski**, *Karalność usiłowania nieudolnego*, RPEiS 1999/2, s. 115.

<sup>16</sup> **P. Kardas**, *O relacjach między strukturą przestępstwa a dekodowanymi z przepisów prawa karnego strukturami normatywnymi*, CzPKiNP 2012/4, s. 31 i literatura tam podana.

<sup>17</sup> Nadmienić należy, że pierwotnie teoria norm sprzężonych w prawie karnym zakładała, że źródłem normy sankcjonowanej nie jest ustawa karna. **A. Zoll**, *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, KSP 1990, s. 73 i n.

<sup>18</sup> Por. **W. Wróbel**, *op. cit.*, s. 621 i n.

<sup>19</sup> Zob. **S. Tarapata**, *op. cit.*, s. 131–137.

dobra prawnego jest sprzeczny z pozytywizmem prawniczym reprezentowanym przez przedstawiony tok rozumowania w interpretacji prawa karnego, co nie może budzić zdziwienia, skoro „pierwotne” lub inaczej „systemowo krytyczne” zorientowane dobro prawne wywodzi się raczej z przeciwległego bieguna filozoficznego, a mianowicie socjologicznej szkoły prawa karnego.

W tak ujętym toku pojmowania dobra prawnego należy wyraźnie zaznaczyć, że pierwotne ujęcie dobra prawnego może być zanurzone w konstytucji, jeżeli chodzi o katalog czy hierarchię wartości, ale nie można także zapominać o standardach wynikających z prawa unijnego. Należy dodać, że również przynależność kulturowa do Europy zachodniej wymaga przestrzegania pluralizmu wartości charakterystycznej dla demokracji liberalnych. Nie ma tu miejsca na „symboliczne” prawo karne, które jedynie potwierdza obowiązywanie określonych wartości, gdyż sprzeciwia się temu pluralizm.

W tym zakresie należałoby powrócić do postulatu Clausa Roxina, że dobro prawne nie tylko jest chronione przez prawo karne, ale także należy chronić je przed prawem karnym. Jest to o tyle istotne, że posłużenie się prawem karnym nie zawsze jest ograniczone przez ustawę zasadniczą, czego dowodem jest kryminalizacja sfery narkotykowej. W związku z tym polski Trybunał Konstytucyjny mógłby za pośrednictwem pierwotnie zorientowanego dobra prawnego otworzyć się na koncepcję szerokiej kontroli konstytucyjności obejmującej również cele prawa. Dobro prawne faktycznie ukierunkowane pierwotnie i realizujące zasady demokracji liberalnej powinno być traktowane w kategoriach interesu indywidualnego lub ogólnego, a w każdym razie skonkretyzowanego, nie jest bynajmniej dehumanizacją prawa i nie stoi w sprzeczności z prawem karnym wartości, a wręcz przeciwnie stanowi jedną z dopuszczalnych opcji teoretycznych wyjaśniających, czym jest wartość – dobro chronione prawem karnym. W tym kontekście stwierdzenie, że „prawo karne wartości w przeciwieństwie do prawa karnego interesu nie pozwala traktować człowieka, jako narzędzia do realizacji nawet najdonioślejszych zadań, polegających chociażby na prewencji ogólnej kosztem poszanowania godności sprawcy czynu zabronionego”<sup>20</sup> jest niezrozumieniem istoty interesu jako dobra prawnego<sup>21</sup>. Również prawo karne interesu nie postuluje bynajmniej traktowania człowieka w kategoriach narzędzia realizacji zadań, ale stanowi pojęcie pozwalające odkodować znaczenie wartości, jakie mogą być i powinny być chronione prawem karnym. Jak podnosi Winfried

<sup>20</sup> M. Derlatka, *Prawo karne wobec kryzysu tradycyjnych wartości*, Prok. i Praw. 2016/6, s. 50.

<sup>21</sup> Zob. W. Wohlers, *Deliktstypen des Präventionsstrafrechts – zur Dogmatik „moderner“ Gefährdungsdelikte*, Berlin 2000, s. 92, 94–95, 228, 245–248, 263, 266–268, 274–275.

Hassemer: „państwo nie jest celem samym w sobie”<sup>22</sup>, co również można odnieść do określonych stosunków społecznych<sup>23</sup>, a także to, że „interes ogólny funkcjonuje tylko w odniesieniu do pojedynczych członków społeczeństwa”<sup>24</sup>, co jest pełnym wyrazem standardów państwa liberalnego, ale wobec czego można podnieść uzasadnione wątpliwości prawnofilozoficzne.

Przed wszystkim jednak pojęcie interesu pozwala przeciwstawić się idealistycznie pojmowanym dobrom prawnym, które bardzo często są po prostu wartościami nie tyle społecznymi, co moralnymi<sup>25</sup>. Pojęcie interesu rozwiązuje problem teoretyczny<sup>26</sup> związany z punktem przeciwstawnym dla idealnie pojmowanego dobra prawnego, którego przeciwieństwem nie jest przymiot ucieleśniony, ale realny<sup>27</sup>. Realność dobra prawnego wynika nie tylko z ucieleśnionych przedmiotów stanowiących nośnik dobra prawnego<sup>28</sup>, ale także z psychicznie-społecznego wymiaru, który nie jest pozbawiony oddziaływania kazualnego. W tym właśnie, pojęcie interesu czerpie swój teoretyczny sens dla dobra prawnego, gdyż pozwala na wprowadzenie kazualności pomiędzy określonym zachowaniem „sprawczym” a wartością chronioną prawnie. Przy tym słusznie upraszcza wywód Szymon Tarapata, wskazując, że dobro prawne to wartość, która chroniona jest normami prawa karnego, a pojęcie interesu to nic innego, jak interes w zapewnieniu ochrony określonym wartościom<sup>29</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że badanie konstytucyjności sprowadza się do wykazania, czy zostały dochowane konstytucyjne ramy, w jakich może odbywać się ingerencja w konstytucyjne prawa i wolności<sup>30</sup>. Z tej perspektywy wskazuje

<sup>22</sup> **W. Hassemer**, *Grundlinien einer personalen Rechtsgutslehre*, w: **L. Philipps, H. Scholler** (red.), *Jenseits des Funktionalismus*, Decker & Müller, Heidelberg 1989, s. 91.

<sup>23</sup> Por. **W. Wohlers**, *Deliktstypen...*, s. 268.

<sup>24</sup> **W. Hassemer**, *Theorie und Soziologie des Verbrechens. Ansätze zu einer praxisorientierten Rechtsgutslehre*, Frankfurt am Main 1973, s. 231

<sup>25</sup> Przykładem takich wartości jest ochrona rodziny rozumianej jako związek mężczyzny i kobiety w odwołaniu do doktryny religijnej traktującej związki homoseksualne jako grzech. Na temat krytyki moralności jako komponentu dobra prawnego zob. **W. Wohlers**, *Deliktstypen...*, s. 263, 266–268, który wskazuje na niepoprawność intuicji moralnej.

<sup>26</sup> Zob. **E. Graul**, *Abstrakte...*, s. 58–84, 89–107.

<sup>27</sup> **R. Hefendehl**, *Materialisierung...*, s. 23.

<sup>28</sup> Problem pojawia się, gdy dochodzi do porównania przedmiotu czynu z nośnikiem dobra prawnego (zob. **E. Graul**, *Abstrakte...*, s. 63–68, 71–79, 101–107 i literatura tam podana) oraz gdy interpretuje się takie wyrażenie lub znamię jak „człowiek”, gdyż wówczas prawnik może uwikłać się w niepotrzebne spory ontologiczno-semantyczne w wyjątkowo spornej materii etycznego statusu człowieka w prenatalnej fazie rozwoju.

<sup>29</sup> **S. Tarapata**, *op. cit.*, s. 99.

<sup>30</sup> **B. Banaszak**, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 472.

się na cztery aspekty takiego badania<sup>31</sup>. Z perspektywy badania zgodności z konstytucją celów regulacji prawa karnego znaczenie mają aspekty obejmujące to, czy regulacja jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w danej sferze stosunków społecznych i czy temu służy, oraz to, czy założony cel ustawodawcy można osiągnąć, nie naruszając innych podstawowych standardów prawnych określających istotę tych praw. Z perspektywy istoty prawa karnego należy zwrócić uwagę, że norma prawa karnego co do zasady nie może pełnić wyłącznie roli regulacyjnej oraz to, że z samej istoty norma prawnokarna zawsze narusza istotę praw, tj. wolności<sup>32</sup>. W związku z tym posłużenie się instrumentarium nauki o dobru prawnym przyczyni się do adekwatnego badania zgodności z konstytucją w wymienionych aspektach, albowiem pierwotnie ujęte dobro prawne i istota dóbr prawnych różniąc dobra konkretno-indywidualne, dobra agregatowe i dobra kolektywne<sup>33</sup> umożliwiają adekwatną odpowiedź, czy regulacja prawnokarna służy ochronie dobra prawnego oraz do jakiego dobra prawnego lub dóbr prawnych się odnosi. W tym ostatnim aspekcie jest to kluczowe, albowiem, aby ocenić zgodność z konstytucją danej normy prawnej, należy uprzednio dokonać interpretacji prawa, aby określić pełen zakres kryminalizowanego zachowania. Dopiero tak ujęty zakres może być przedmiotem kontroli konstytucyjności. Właśnie w taki sposób należy rozumieć ocenę konstytucyjności opartą o pojęcie dobra prawnego i instrumentarium nauki o dobru prawnym. W tym właśnie kontekście założenia paradygmatu ochrony dobra prawnego w prawie karnym znajdują swoje odzwierciedlenie w akcentowanej w polskim orzecznictwie konieczności analizowania możliwości osiągnięcia założonego celu bez ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Z perspektywy prawa karnego w istocie z uwagi na to, że norma prawnokarna zawsze ingeruje w istotę wolności, to badanie konstytucyjności sprowadzać się powinno również do oceny tego, czy sam cel jest zgodny, a więc czy chroni on dobro prawne. W tym kontekście zasada subsydiarności prawa karnego znajdująca swoje teoretyczne uzasadnienie w nauce o dobru prawnym powinna zostać przeniesiona na grunt badania konstytucyjności<sup>34</sup>. Z uwagi na powyższe należy zaakceptować test zaproponowany przez Andrzeja Zolla, a sprowadzający się do badania trzech aspektów: czy kryminalizowany czyn rzeczywiście zagraża dobru prawnemu, czy zakaz i groźba kary stanowią instrument oddziałujący na adresatów normy oraz czy kara jest proporcjonalna

<sup>31</sup> D. Gruszecka, *op. cit.*, s. 229–230.

<sup>32</sup> J. Kulesza, *Zarys teorii kryminalizacji*, Prokuratura i Prawo 2014/11–12, s. 99.

<sup>33</sup> S. Swoboda, *Die Lehre vom Rechtsgut und ihre Alternativen*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 2010/1, s. 33 i n.

<sup>34</sup> Zob. D. Gruszecka, *op. cit.*, s. 235–236 i literatura tam podana.

do ujemnej wartości kryminalizowanego czynu. W tym kontekście należy zdefiniować, czym jest dobro prawne i zagrożenie dla niego, aby móc ocenić pierwszy i drugi aspekt. Z tego względu pomoc nauki o dobru prawnym wydaje się nieoceaniona, choć ujawnia również istotę trudności praktycznych w badaniu opartym na stanowisku A. Zolla. Nauka o dobru prawnym do tej pory nie wypracowała jednoznacznego konsensusu w kwestii definicji czy istoty dobra prawnego. Jak zwraca uwagę G. Stratenwerth, dobro prawne definiuje się jako interes, obiekt, stan lub przedmiot, jednostkę funkcjonalną, czyli zrelatywizowaną do warunków życia społecznego, wartość lub relację do wartości<sup>35</sup>.

Niemniej jednak równie podatne na szeroką interpretację jawią się pojęcia wyrażone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak choćby moralność publiczna. W tym kontekście nauka o dobru prawnym jawić się może jako instrument dostosowujący konstytucyjne wyrażenia normatywne do prawa karnego, pozwalając na uchwycenie kluczowych aspektów jak choćby takich, że norma prawnokarna zawsze godzi w dobro prawne w postaci wolności, a pojęcie bezpieczeństwa prawnego, państwa czy jednostki nie jest celem, ale efektem normy prawnokarnej.

Kolejnym problemem wydaje się to, że dopuszczenie badania samego doboru celów ustawy nie ma wystarczającego uzasadnienia prawnego. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że sama decyzja o kryminalizacji w dwóch pierwszych aspektach testu A. Zolla ma wymiar aktu politycznego. Oznacza to, że badanie celów ustawy również można potraktować jako wyraz woli politycznej. Z tym z kolei związany jest problem, że TK nie ma wystarczających narzędzi, jakimi dysponuje ustawodawca. Ponownie nauka o dobru prawnym może takiego instrumentarium dostarczyć, choć zawsze odbywa się to przez przyjęcie *a priori* założeń wyjściowych, które można opisać jako wyraz woli politycznej. Nie może to jednak budzić większych obaw, ponieważ jest naturalnym elementem socjologicznym prawa w dobie społeczeństw pluralistycznych. Również oparcie się wyłącznie na treści konstytucji, przykładowo w zakresie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie dostarcza rozwiązań wszystkich problemów, choćby obejmujących sytuację, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że regulacje prawne nie będą przestrzegane. W takim przypadku Lech Gardocki uważa, że należy powstrzymać się przed tworzeniem nowych typów przestępstw<sup>36</sup>, a K. Wojtyczek twierdzi, że taki nowy typ rodzajowy przestępstwa może służyć stabilizacji norm społecznych i potwierdzać

<sup>35</sup> Por. G. Stratenwerth, *Zum Begriff des Rechtsgutes*, w: A. Esser i in. (red.), *Festschrift für Theodor Lencker zum 70. Geburtstag*, München 1998, s. 377–389; D. Gruszecka, *op. cit.*, s. 45.

<sup>36</sup> L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 150.



obowiązywanie normy społecznej<sup>37</sup>. Jak widać na powyższym przykładzie, problem z oceną decyzji o kryminalizacji w zakresie aspektu, czy dane zachowanie godzi w dobro prawne i z jakimi dobrami prawnymi mamy do czynienia, ma charakter również aksjologiczny. Niemniej jednak słusznie twierdzi E. Plebanek, że pominięcie aspektu aksjologicznego stanowi zlekceważenie zasady proporcjonalności<sup>38</sup>. Z tej perspektywy twierdzenie o braku wystarczającej ostrości pojęcia dobra prawnego i oparcie jego istoty na kategoriach aksjologicznych lub przynajmniej zastrzeżonych wyłącznie dla decyzji ustawodawcy jawi się jako nieuzasadniony, choć nie można odmówić słuszności twierdzeniu o pragmatycznych trudnościach w zastosowaniu nauki o dobru prawnym, z uwagi na wielość propozycji teoretycznych dobra prawnego i jego roli w systemie prawa karnego.

Ostatecznie należy zaznaczyć, że nauka o dobru prawnym ma służyć rozwinięciu i dostosowaniu zasady proporcjonalności do istoty prawa karnego. Zaakceptowanie pierwotnego ujęcia dobra prawnego ma charakter decyzji politycznej i służy oparciu prawa karnego o paradygmat ochrony dobra prawnego odzwierciedlający standardy demokracji liberalnych, który jednak z uwagi na akcentowany socjologiczny wymiar dobra prawnego powinien być dostosowany do polskiej ustawy zasadniczej.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że wspomniana kryterialna nierozstrzygalność problemu dobra prawnego, choć ma charakter metateoretyczny, może zostać zneutralizowana na płaszczyźnie prawa w ten sposób, że kryterium doboru założeń wyjściowych zrelatywizujemy do treści konkretnej ustawy zasadniczej (konstytucji). W ten właśnie sposób likwidujemy wątpliwości strukturalne, o jakich mowa w ramach orzeczenia niemieckiego TK, a nauka o dobru prawnym może posłużyć jako podstawa do wyprowadzenia narzędzi do kontroli konstytucyjności materii prawa karnego powiązanej z pojęciem dobra prawnego zorientowanego na wyjaśnienie pojęć, wyrażeń językowych *etc.*, których status normatywny przesądza o zakresie zgodności z konstytucją regulacji prawnokarnej. W przypadku Konstytucji RP jest nim przede wszystkim art. 31 ust. 3, z którego wyprowadzić należy kryteria zgodności z konstytucją regulacji prawnokarnej. Należy mieć na uwadze to, że Konstytucję RP nie powinno się interpretować jak inne ustawy, ponieważ istota problemów konstytucyjności prawa karnego

<sup>37</sup> K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności, jako granica prawa karania*, w: A. Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001, s. 300–301.

<sup>38</sup> Por. E. Plabanek, *Karygodność, jako element struktury przestępstwa w perspektywie zasady proporcjonalności*, w: T. Dukiet-Nagórska (red.), *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, Warszawa 2010, s. 125–132.

dotyczy praw podstawowych<sup>39</sup>. W tym kontekście prezentując dalszy kierunek rozważań<sup>40</sup>, można zaproponować następujące hipotezy:

- 1) „konieczność w demokratycznym państwie prawa” jest związana z celem ochrony dobra prawnego, co stanowi rozwinięcie zasady *nullum crimen sine periculo sociali*;
- 2) pojęcia-nazwy<sup>41</sup>, takie jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, moralność publiczna, zdrowie publiczne, środowisko czy wolność i prawa innych osób (katalog wyprowadzony z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) należy wyjaśnić w odniesieniu do pojęcia dobra prawnego i wykorzystać w szerszym zakresie dorobek nauki o dobru prawnym.

### Bibliografia

- Banaszak Bogusław**, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Gruszecka Dagmara**, *Ochrona dobra prawnego na przedpolu jego naruszenia. Analiza karnistyczna*, Warszawa 2012.
- Dębski Ryszard**, *Karalność usiłowania nieudolnego*, RPEiS 1999/2.
- Dębski Ryszard**, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa (O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nieokreślonych w ustawie)*, Łódź 1995.
- Derlatka Marek**, *Prawo karne wobec kryzysu tradycyjnych wartości*, Prok. i Praw. 2016/6.
- Filipczak Mateusz**, *Uwagi do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17.07.2014 r. (SK 35/12) z perspektywy nauki o dobru prawnym i filozofii polityki prawa*, PS 2016/2.
- Gardocki Lech**, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990.
- Graul Eve**, *Abstrakte Gefährdungsdelikte und Präsumtionen im Strafrecht*, Berlin 1991.
- Grześkowiak Alicja**, *Prawo karne wartości. Wybrane problemy*, w: Piotr Kardas, Tomasz Sroka, Włodzimierz Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. II, Warszawa 2012.
- Hassemer Winfried**, *Grundlinien einer personalen Rechtsgutslehre*, w: Lothar Philipps, Heinrich Scholler (red.), *Jenseits des Funktionalismus*, Decker & Müller, Heidelberg 1989.
- Hassemer Winfried**, *Theorie und Soziologie des Verbrechens. Ansätze zu einer praxisorientierten Rechtsgutslehre*, Frankfurt am Main 1973.
- Hefendehl Roland**, *Die Materialisierung von Rechtsgut und Deliktsstruktur*, GA 2002.

<sup>39</sup> Zob. **P. Tuleja**, *Interpretacja konstytucji*, w: **J. Trzcíński, A. Jankiewicz** (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 479 i n.

<sup>40</sup> Zob. także **K. Szczucki**, *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*, Warszawa 2015, s. 148–171 i 178–221.

<sup>41</sup> Z semantyczno-logicznego punktu widzenia wydaje się, że właściwym punktem wyjścia jest potraktowanie wyrażen „bezpieczeństwo i porządek publiczny” *etc.* (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) jako nazw stanowiących samodzielną dyrektywę interpretacyjną na wzór ujęcia teoretycznego traktującego znamiona jako takie dyrektywy interpretacyjne. Na ten temat zob. **A. Kotowski**, *Z problematyki metody interpretacji językowo-logicznej – uwagi na gruncie dekodowania znaczenia prawnokarnego*, Prokuratura i Prawo 2015/6, s. 127 i n.

- Hefendehl Roland**, *Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 2002.
- Kardas Piotr**, *O relacjach między strukturą przestępstwa a dekodowanymi z przepisów prawa karnego strukturami normatywnymi*, CzPKiNP 2012/4.
- Kulesza Jan**, *Zarys teorii kryminalizacji*, Prokuratura i Prawo 2014/11–12.
- Plabanek Ewa**, *Karygodność, jako element struktury przestępstwa w perspektywie zasady proporcjonalności*, w: Teresa Dukiet-Nagórska (red.), *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, Warszawa 2010.
- Swoboda Sabina**, *Die Lehre vom Rechtsgut und ihre Alternativen*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 2010/1.
- Roxin Calus**, *Kriminalpolitik und Strafrechtssystem*, Berlin 1973.
- Roxin Claus**, *Rechtsgüterlehre als Aufgabe des Strafrechts*, w: Roland Hefendeh (red.), *Empirische und dogmatische Fundamente, kriminalpolitischer Impetus*, Symposium für B. Schünemann zum 60. Geburtstag, München 2005.
- Szczucki Krzysztof**, *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*, Warszawa 2015.
- Stratnerwerth Gunther**, *Zum Begriff des Rechtsgutes*, w: Albin Esser i in. (red.), *Festschrift fuer Theodor Lencker zum 70. Geburtstag*, München 1998.
- Tarapata Szymon**, *Dobro prawne w strukturze przestępstwa. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Warszawa 2016.
- Tuleja Piotr**, *Interpretacja konstytucji*, w: Janusz Trzeciński, Adam Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Tuleja Piotr**, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Warszawa 2003.
- Wohlers Wolfgang**, *Deliktstypen des Präventionsstrafrechts – zur Dogmatik „moderner“ Gefährdungsdelikte*, Berlin 2000.
- Wojtyczek Krzysztof**, *Zasada proporcjonalności, jako granica prawa karania*, w: Andrzej Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001.
- Woleński Jan**, *Z zagadnień analitycznej filozofii prawa*, Kraków 1981.
- Wróbel Włodzimierz**, *Pojęcie „dobra prawnego” w wykładni prawa karnego*, w: Łukasz Pohl (red.), *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji Jubileuszu 70. urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarca*, Poznań 2009.
- Zoll Andrzej**, w: Tadeusz Bojarski (red.), *System prawa karnego. Źródła prawa karnego*, t. II, Warszawa 2011.
- Zoll Andrzej**, *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, KSP 1990.

Mateusz FILIPCZAK

## THEORY OF LEGAL GOOD AS A CONSTITUTIONAL CONTROL METHOD OF A CRIMINAL LAW

(Summary)

The issue of this paper is a using of theory of legal good as a tool for constitutional control in criminal law. It discussed a concept of legal good, which designates both the external borders of the criminal law and internal borders of the criminal law. It was explained that the legal good ought to be understand as social value, which means as interest. It was in dispute over a incorrectly under-

standing of a interest criminal law. It quoted a transpositive theory of the legal good, which assume a connection between the legal good and Constitution. With regards to theoretical point of view, in this paper was raised a criterion undecidable problem in the criminal law. In conclusion was said that art. 31 passage 3 Constitution RP ought to be interpreted in context of the theory of legal good.

**Keywords:** theory of legal good; interpretation of constitution; theory of law; criminal law; constitutional control

Łukasz J. KORPOROWICZ\*

**BEZPOŚREDNIE WYKORZYSTANIE PRAWA RZYMSKIEGO  
W TZW. TRAKTACIE O PRAWIE (S.TH. I–II, QQ. 90–97)  
ŚW. TOMASZA Z AKWINU**

**(Streszczenie)**

W artykule rozpatrywany jest problem sposobów wykorzystania autorytetu prawa rzymskiego przez św. Tomasza z Akwinu w tzw. *Traktacie o prawie*. Wpierw wskazano na sposób wprowadzenia rzymskiej argumentacji do korpusu tekstu (pojęcia *iurisperitus*, *legisperitus*) oraz na rodzaj powoływanych źródeł. W dalszej części artykułu omówiono poszczególne przypadki bezpośredniego odwołania się Akwinaty do myśli starożytnych prawników.

**Słowa kluczowe:** św. Tomasz z Akwinu; prawo rzymskie; recepcja; średniowiecze

## 1. Wprowadzenie

Doktryna prawna św. Tomasza ujmowana jest przede wszystkim z perspektywy teologicznej i filozoficznej. Trzeba jednak stwierdzić, iż Akwinata w swych rozważaniach odwoływał się nie tylko do pism filozoficznych i teologicznych. Jego wiedza o prawie – tak jak i innych intelektualistów XIII w. – była wiedzą o prawie rzymskim i kanonicznym<sup>1</sup>. Jedyne incydentalnie spotkać można w literaturze naukowej rozważania na temat technicznej strony wykorzystania przez autora *Summy teologicznej* rozwiązań prawnych w stosowanej argumentacji<sup>2</sup>.

---

\* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Rzymskiego; świecki dominikanin; e-mail: lkorporowicz@wpia.uni.lodz.pl

<sup>1</sup> **Ł.J. Korporowicz**, *Kontekst prawniczej wiedzy św. Tomasza z Akwinu*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2016/98, s. 49–70.

<sup>2</sup> Jediną pracą, która została w całości poświęcona wspomnianemu zagadnieniu jest monografia **J.-M. Auberta**, *Le droit romain dans l'oeuvre de Saint Thomas*, J. Vrin, Paris 1955. Twórczość

Wydaje się być to o tyle zaskakujące, iż koncepcją prawa według św. Tomasza zajmuje się od stuleci liczne grono specjalistów. Zdają się oni jednak zazwyczaj nie zauważać starożytnych czy eklezyjnych inspiracji dominikanina. Za przykład może posłużyć postawa Czesława Martyniaka – skądinąd ważnej postaci w historii polskiego tomizmu – który dostarcza czytelnikowi niezbędnej wiedzy na temat myśli Akwinaty, lecz jedynie w kilku miejscach – odnieść można wrażenie, że jest to przerywnik w toku narracji – wskazuje na autorytet pisarzy starożytnych i wczesnochrześcijańskich, do pism których nawiązywał św. Tomasz. Tylko raz Czesław Martyniak wskazuje, w swojej fundamentalnej pracy pt. *Obiektywna podstawa prawa według św. Tomasza z Akwinu*, rzymskiego jurystę (Ulpiana) jako źródło stawianej przez paryskiego mistrza tezy<sup>3</sup>.

W artykule podjęta zostanie próba przeanalizowania charakteru romanistycznych odwołań św. Tomasza na przykładzie kwestii 90–97 – określanych jako *Traktat o prawie – prima secundae Summy teologicznej*<sup>4</sup>. Ze względu jednak na złożoność problemu, praca niniejsza poświęcona zostanie jedynie zagadnieniu bezpośredniego wykorzystania przez Akwinatę źródeł prawa rzymskiego. Pominięte zostaną rozważania na temat pośrednich wpływów prawa starożytnych Rzymian, które to zagadnienia przedstawione zostaną w oddzielnym opracowaniu.

## 2. Sposoby i źródła powoływania prawa rzymskiego

Kluczowe znaczenie przy podejmowaniu badań nad stosowaniem przez Akwinatę romanistycznej argumentacji w jego *Summie* posiada zagadnienie sposobów powoływania autorytetu rzymskich jurystów. W żadnym miejscu badanego traktatu dominikański uczony nie przywołuje starożytnych prawników z imienia, lecz używa różnorodnych sformułowań określających ich biegłość w prawie. Wprawdzie Pius Bełch w komentarzu do swojego tłumaczenia *Traktatu* stwierdza, iż

---

św. Tomasza z Akwinu w formie zdigitalizowanej dostępna jest na stronie internetowej <http://www.corpusthomisticum.org/>

<sup>3</sup> Cz. Martyniak, *Obiektywna podstawa prawa według św. Tomasza z Akwinu*, TN KUL, Lublin 1949, s. 43.

<sup>4</sup> W ten sposób np. Thomas Aquinas, *Treatise on Law (Summa Theologica, Questiones 90–97)*, Regnery Publishing INC, Washington, DC 2001; Święty Tomasz z Akwinu, *Traktat o prawie*, przeł. i oprac. W. Galewicz, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Kęty 2014, s. 5; J. Budziszewski, *Commentary on Thomas Aquinas's Treatise on Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2014. Inaczej P. Skonieczny, który wskazuje, iż *Traktat o prawie* rozciąga się na qq. 90–98 (zob. P. Skonieczny, *Koncepcja prawa Akwinaty – niewykorzystany kapitał? Wprowadzenie do głosów w dyskusji*, Przegląd Tomistyczny 2007/13/1, s. 183).

wszystkie określenia odwołują się do postaci Justyniana<sup>5</sup>, to jednak trudno uznać, aby Akwinata nie zdawał sobie sprawy z faktu, że autorami poszczególnych, cytowanych przez niego fragmentów Digestów byli konkretni juryści. Argumentem przemawiającym za nietrafnością sugestii Piusa Bełcha jest fragment pochodzący z kwestii *57 secunda secundae*, w którym Doktor Powszechny, cytując definicję prawa narodów, pisze: *Et ideo dicit Gaius iurisconsultus*<sup>6</sup>.

Najczęściej stosowanym określeniem, które sygnalizuje czytelnikowi, iż dominikanin powołuje autorytet starożytnego prawnika, jest określenie *iurisperitus*. W omawianym traktacie zostało ono użyte ośmiokrotnie<sup>7</sup>. Ponadto w dwóch innych miejscach św. Tomasz używa terminów *legisperitus*<sup>8</sup> i *legisconsultus*<sup>9</sup>. Zestawiając te dwa użycia z powszechnie stosowanym przez Tomasza terminem *iurisperitus*, nie można wskazać przyczyny tej pojęciowej odmienności. Wydaje się ona jeszcze bardziej intrygująca, gdy porówna się inne fragmenty *Summy*, w których autor odwołuje się do autorytetu jurystów. Posługuje się tam bądź wskazanym powyżej terminem *iurisperitus*<sup>10</sup>, bądź zbliżonym do niego *iurisconsultus*<sup>11</sup>. Ciekawe wydaje się również, iż terminy *legisperitus* i *legisconsultus* użyte zostały przez św. Tomasza tylko w kwestii *92 prima secundae*. Poza *Summą* termin *legisperitus* pojawia się u Doktora Powszechnego tylko w *Catena aurea* – w większości przypadków w części poświęconej Ewangelii św. Łukasza. Pamiętać trzeba jednak, że *Catena* jest zbiorem cytatów z pism Ojców Kościoła, co w praktyce oznacza, że użyte terminy nie pochodzą od samego Tomasza.

Pojawienie się pojęć *iurisperitus* i *legisperitus* wydaje się budzić dodatkowe wątpliwości, gdyż pamiętać należy, że dla Akwinaty terminy *ius* i *lex* posiadały ściśle określone znaczenie. Jak pisał Czesław Martyniak, „wychodzi [Tomasz]

<sup>5</sup> „Autor nie wymienia imienia Justyniana, ale używa zamiennie imion [LJK – sic!]: *Iurisperitus*, *Iurisconsultus*, *Legisperitus*, *Legisconsultus*”, zob. **Św. Tomasz z Akwinu**, *Suma teologiczna*, t. 13, *Prawo (1–2. 90–105)*, przetłumaczył, w objaśnienia i skorowidze zaopatrzył o. P. Bełch, O.P., Katolicki Ośrodek Wydawniczy „Veritas”, Londyn 1986, s. 206.

<sup>6</sup> S. Th. I–II, q. 57, a. 3, co. Definicja zaczerpnięta została z D. 1, 1, 9 (*Gaius libro primo institutionum*). Na temat tego artykułu i jego relacji do prawa rzymskiego zob. **A. Taitlin**, *The Competing Sources of Aquinas' Natural Law: Aristotle, Roman Law and the Early Christian Fathers*, w: **F.J. Contreras** (red.), *The Threads of Natural Law. Unraveling a Philosophical Tradition*, Springer, Heidelberg–New York–London 2013, s. 52–54.

<sup>7</sup> S. Th. I–II, q. 90, a. 1, arg. 3; q. 95, a. 2, arg. 4; q. 95, a. 2, ad. arg. 4; q. 95, a. 3, co.; q. 96, a. 1, s.c.; q. 96, a. 5, arg. 3; q. 96, a. 6, co.; q. 97, a. 2, co.

<sup>8</sup> S. Th. I–II, q. 92, pr.

<sup>9</sup> S. Th. I–II, q. 92, a. 2, arg. 1.

<sup>10</sup> S. Th. II–II, q. 58, a. 1, arg. 1; q. 60, a. 5, ad. 2; q. 71, a. 4, s.c. (jest to cytat za św. Augustynem).

<sup>11</sup> S. Th. I–II, q. 14, a. 3, arg. 2; II–II; q. 57, a. 1, arg. 1; q. 57, a. 3, art. 1; q. 57, a. 3, co.

[...] z porządku przedmiotowego, niezależnego od woli ludzkiej. Prawo podmiotowe zjawia się dopiero później, jako jeden z elementów przedmiotowego porządku świata<sup>12</sup>”.

Problem ten szczegółowo przedstawił Elmer T. Gelinas, prezentując zastosowanie przez św. Tomasza pojęć *ius* i *lex* w jego trzech dziełach systematycznych – *Scriptum super Sententiis*, *Summie przeciw poganom* oraz w *Summie teologicznej*. Amerykański filozof wyjaśniał, iż „dla Akwinaty (*ius*) uprawnienie jest celem sprawiedliwości, która poszukuje równowagi bądź współmierzalności<sup>13</sup>”, zaś „prawo (*lex*) jest celem nie sprawiedliwości, lecz roztropności<sup>14</sup>”. Jeszcze inaczej problem ten ujmuje Piotr Skonieczny, pisząc: „*lex* oznacza wszelką regułę czynów ludzkich, a więc jest pojęciem szerszym od dzisiejszego rozumienia ustawy, która nie zawsze musi dla Tomasza przybierać formę pisemną, o tyle *ius* ma znaczenie węższe od dzisiejszego i utożsamia się z zawartością, treścią ustawy<sup>15</sup>”.

Warto w tym miejscu zaznaczyć jeszcze, iż w Tomaszowej myśli dostrzec można łączenie pojęcia *ius* z pojęciem *debitum* wyrażające się m.in. w sformułowaniu *ius suum*<sup>16</sup>. Nie wnikając głębiej w przedstawione powyżej zagadnienie, warto ponownie odnotować rozbieżność terminologiczną, jaka pojawia się w kwestii 92 w odniesieniu do określenia osób biegłych w prawie.

Przybliżenia, w odniesieniu do posługiwania się przez Akwinatę prawem rzymskim, wymaga także rodzaj powoływanych przez niego źródeł oraz sposób ich następczego wykorzystania.

Analiza *Traktatu o prawie* wskazuje, iż przygotowując go, św. Tomasz odwoływał się zasadniczo do tych fragmentów z pism jurystów rzymskich, które zamieszczone zostały w trzech tytułach pierwszej księgi Digestów justyniańskich – w tytule pierwszym *De iustitia et iura*, w tytule trzecim *De legibus senatusque consultis et longa consuetudine* oraz w tytule czwartym *De constitutionibus principum*. Co do samych jurystów, należy wskazać, iż Akwinata odwołał się

<sup>12</sup> Cz. Martyniak, *Obiektywna...*, s. 9. Por. również J. Woroniecki, *W sprawie polskiej terminologii tomistycznej*, Polski Przegląd Tomistyczny 1939/1, s. 65.

<sup>13</sup> E.T. Gelinas, *Ius and Lex in Thomas Aquinas*, American Journal of Jurisprudence 1970/15, s. 155.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 157.

<sup>15</sup> P. Skonieczny, *Koncepcja prawa...*, s. 185–186. Por. również T. Galkowski, *Prawo – obowiązki. Pierwszeństwo i współzależność w porządkach prawnych: kanonicznym i społeczności świeckiej*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2007, s. 141–142.

<sup>16</sup> E.T. Gelinas, *Ius and Lex...*, s. 156.



z pewnością do pism sześciu z nich: Ulpiana<sup>17</sup>, Modestyna<sup>18</sup>, Papiniana<sup>19</sup>, Iuliana<sup>20</sup>, Pomponiusa<sup>21</sup> oraz Celsusa<sup>22</sup>. Chociaż pisma Ulpiana są przywoływane najczęściej, bo czterokrotnie, trudno na tej podstawie wyciągać wniosek, że św. Tomasz w szczególny sposób preferował pisma tego akurat prawnika.

Zdaniem wydawców *Leoniny*, w omawianym traktacie można odnaleźć ponadto jedno użycie przez św. Tomasza fragmentu pochodzącego z Kodeksu justyniańskiego<sup>23</sup>. W artykule czwartym kwestii 90 św. Tomasz pisze: *Praeterea, obligatio legis extenditur etiam in futurum: quia leges futuris negotiis necessitatem imponunt, ut iura dicunt. Sed promulgatio fit ad praesentes. Ergo promulgatio non est de necessitate legis*. Słowa *leges futuris negotiis necessitatem imponunt* oznaczone zostały przez wydawców jako zaczerpnięte z konstytucji cesarza Teodozjusza i Walentyniana wydanej w roku 440 i umieszczonej następnie przez kodyfikatorów justyniańskich w pierwszej księdze Kodeksu<sup>24</sup>. Trudno nie dostrzec podobieństwa użytych słów, jednak zamieszczone przez Tomasza sformułowanie dalekie jest również od całkowicie tożsamego z treścią konstytucji cesarskiej. Wydaje się raczej, iż można postawić ostrożną hipotezę, że przedmiotowe sformułowanie z artykułu czwartego kwestii 90 należy łączyć z aktualnie studiowanym przez Akwinatę tytułem trzecim księgi pierwszej Digestów, który począwszy od kwestii 92, będzie regularnie służył mu w trakcie dalszych rozważań. Fragment dwudziesty siódmy tytułu trzeciego – autorstwa Tertuliana – brzmi bowiem: *Ideo, quia antiquiores leges ad posteriores trahi usitatum est, semper quasi hoc legibus inesse credi oportet, ut ad eas quoque personas et ad eas res pertinerent, quae quandoque similes erunt*. Choć brak jest w tym fragmencie zbieżności użytych przez jurystę i św. Tomasza słów (podobnie jak w przypadku konstytucji cesarskiej zaproponowanej przez wydawców *Summy*), to jednak omawiana materia

<sup>17</sup> D. 1, 1, 1, 3; 1, 4, 1, pr.; 1, 3, 31; 1, 4, 2.

<sup>18</sup> D. 1, 3, 7; 1, 3, 25.

<sup>19</sup> D. 1, 3, 1.

<sup>20</sup> D. 1, 3, 20.

<sup>21</sup> D. 1, 3, 3.

<sup>22</sup> D. 1, 3, 4.

<sup>23</sup> **Sancti Thomae Aquinatis, Opera Omnia**, t. 7, *Prima Secundae Summae Theologiae a Questionae LXXI ad Questionem CXIV*, Typographia Polyglotta S.C. de Propaganda Fide, Romae 1892, s. 152.

<sup>24</sup> C. 1, 14, 7 *Imperatores Theodosius, Valentinianus. Leges et constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta praeterita revocari, nisi nominatim etiam de praeterito tempore adhuc pendentibus negotiis cautum sit. THEODOS. ET VALENTIN. AA. CYRO PPET CONS. DESIGN. <A 440 D. NON. APRIL. CONSTANTINOPOLI VALENTINIANO A. V ET ANATOLIO CONSS.>*.

jest paralelna. Odwołanie się do Digestów wydaje się być bardziej uzasadnione, gdyż w innym przypadku powołanie Kodeksu byłoby jedynym dowodem na jego wykorzystanie przez Akwinatę przy pisaniu *Traktatu o prawie*.

### 3. Wykorzystanie rzymskich źródeł w strukturze tekstu

Wiedząc, w jaki sposób oraz do jakich źródeł prawa rzymskiego św. Tomasz odwoływał się w swym *Traktacie*, należy postawić kolejne pytanie o sposób wykorzystania przez niego rzymskiej argumentacji.

Po raz pierwszy autorytet prawa rzymskiego został przywołany w pierwszym artykule kwestii 90 zatytułowanym *Utrum lex aliquid rationis*<sup>25</sup>. W trzecim argumentie św. Tomasz zauważa, że prawo skłania do właściwego postępowania, które z kolei jest zależne od woli. Stąd teolog konstatuje, iż prawo nie może należeć do rozumu, lecz do woli, zaś potwierdzeniem tego są słowa biegłego w prawie: *quod placuit principi, legis habet vigorem*<sup>26</sup>. Sformułowanie to użyte zostało oryginalnie przez Ulpiana w pierwszej księdze jego *Instytucji*<sup>27</sup> jako uzasadnienie prawodawczych kompetencji cesarzy. Warto zauważyć, że wyjaśniając postawiony argument, Tomasz dokonał interpretacji zacytowanej przez siebie uprzednio maksymy. Dominikanin wyjaśnił, iż rozum posiada siłę poruszania, jak tłumaczy to Włodzimierz Galewicz, „innych władz<sup>28</sup>”, za pomocą woli. Osiągnięcie zatem określonego celu zależne jest od działania rozumnego, a to z kolei prowadzi Tomasza do uznania, że wola władcy ma moc prawną, o ile jest ona rozumna, inaczej bowiem byłaby ona nieprawością (*alioquin voluntas principis magis esset iniquitas quam lex*)<sup>29</sup>.

Jak to już uprzednio wspomniano, Akwinata odwołuje się w kwestii 90 do autorytetu prawa rzymskiego raz jeszcze, tym razem w artykule czwartym. Korzysta on prawdopodobnie z wypowiedzi Tertuliana, ewentualnie – jeśli zgodzić się z wydawcami *Leoniny* – odwołuje się do konstytucji cesarzy Teodozjusza i Walentyniana z roku 440.

Po raz kolejny nawiązanie do myśli prawników rzymskich odnaleźć można w *principium* kwestii 92 *De effectibus legis*. Wskazując, czym pragnie zająć się

<sup>25</sup> Na temat racjonalności ustawy w ujęciu św. Tomasza zob. **M. Łuszczynska**, *'Ubi ratio, ibi ius'*. *Doktryna prawna świętego Tomasza z Akwinu*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013, s. 90–93.

<sup>26</sup> S. Th. I–II, q. 90, a. 1, arg. 3.

<sup>27</sup> D. 1, 4, 1, pr. (*Ulpianus libro primo institutionum*).

<sup>28</sup> **W. Galewicz**, w: *Święty Tomasz z Akwinu, Traktat o prawie...*, s. 49.

<sup>29</sup> S. Th. I–II, q. 90, a. 1, ad. arg. 3. Zob. również **Cz. Martyniak**, *Obiektywna...*, s. 21–22 i **J.-M. Aubert**, *Le droit romain...*, s. 82–83.

w tej części *Summy*, Akwinata stwierdza, iż odpowie na pytanie *utrum effectus legis sint imperare, vetare, permittere et punire, sicut Legisperitus dicit?* Wyliczenie to jest powtórzeniem słów użytych przez Modestyna w pierwszej księdze *Regul*<sup>30</sup>. Powołanie wypowiedzi rzymskiego prawnika jest tym razem o tyle istotne, iż w praktyce rzutuje ono na treść całego artykułu drugiego, który nosi tytuł *Utrum legis actus convenienter assignentur*. Stawiając na początku trudność, Tomasz stwierdza, iż wydaje się, że błędne jest wyliczanie następujących funkcji prawa: nakazywanie, zakazywanie, pozwalanie i karanie. Jednocześnie w pierwszym argumentcie odwołuje się do Papiniana i jego stwierdzenia, iż *lex est commune praeceptum*<sup>31</sup>, utożsamiając znaczeniowo *imperare* z *praeceptum*. Wprawdzie termin *praeceptum* istotnie można tłumaczyć jako nakaz czy rozkaz<sup>32</sup>, jednak w kontekście wypowiedzi Papiniana wydaje się słuszniejsze – i przyjęte we współczesnych tłumaczeniach – mówienie o *praeceptum* raczej w łagodniejszym znaczeniu, tj. wskazówki, reguły czy przepisu<sup>33</sup>.

Czwarty raz Tomasz powołał prawo rzymskie w odpowiedzi na argumenty zamieszczone w artykule drugim kwestii 94, która dotyczy prawa naturalnego<sup>34</sup>. Podczas jednak, gdy w poprzednich przywołaniach Akwinata wprowadzał rzymską argumentację poprzez użycie terminów *iurisperitus* czy *legisperitus*, tym razem odwołanie do poglądów Ulpiana nie zostało wprost ujawnione. Opisując skłonność człowieka do dobra, Doktor Powszechny wyjaśnił, iż po pierwsze człowiek skłania się do dobra zgodnie z naturą, po drugie człowiek dzieli wraz ze zwierzętami skłonności do szczególnych dóbr oraz po trzecie człowiek posiada również skłonność do dobra zgodnego z naturą rozumną, które to dobro z kolei jest charakterystyczne tylko dla rodzaju ludzkiego. Przedstawiając drugą skłonność, Akwinata używa następującego stwierdzenia: *et secundum hoc, dicuntur ea esse de lege naturali quae natura omnia animalia docuit, ut est coniunctio maris et feminae, et educatio libe-*

<sup>30</sup> D. 1, 3, 7 (*Modestinus libro I regularum*).

<sup>31</sup> D. 1, 3, 1 (*Papinianus libro primo definitionum*).

<sup>32</sup> Zob. **J. Sondel**, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Universitas, Kraków 2006, s. 768, s.v. *Praeceptum* – i.

<sup>33</sup> Por. **T. Mommsen, P. Krueger, A. Watson** (red.), *The Digest of Justinian*, t. 1, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1985, s. 11 (*directive*); **B. Szolc-Nartowski**, *Digesta justyniańskie. Księga pierwsza*, Oficyna Wydawnicza WSHiP, Warszawa 2007, s. 39 (zalecenie); **T. Palmirski** (red.), *Digesta Iustiniani. Digesta justyniańskie. Tekst i przekład*, t. 1, Księgi 1–4, Poligrafia Salezjańska, Kraków 2013, s. 179 (reguła); **O. Behrends, R. Knütel, B. Kupisch, H.H. Seiler**, *Corpus Iuris Civilis. Text und Übersetzung*, t. 2, *Digesten 1–10*, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1995, s. 111 (*Vorschrift*).

<sup>34</sup> Szeroko na temat relacji rzymskich koncepcji prawnych z prawno-naturalną doktryną św. Tomasza ujętą w *Summie teologicznej* zob. **J.-M. Aubert**, *Le droit romain...*, s. 99–105.

*rorum, et similia*. Słowa te stanowią parafrazę definicji prawa naturalnego autorstwa Ulpiana, która przechowana została w pierwszym tytule pierwszej księgi Digestów justyniańskich<sup>35</sup>. Warto zauważyć, iż św. Tomasz nie tylko skrócił definicję Ulpiana, lecz również w istotny sposób ją zmienił<sup>36</sup>. Akwinata mówi bowiem o *lex naturalis*, podczas gdy Ulpian – o *ius naturale*. Nieco uwagi temu zagadnieniu poświęcił przywoływany już wcześniej Elmer T. Gelinas<sup>37</sup>, który dostrzegł, że przejście od *ius* do *lex* nie jest w powyższym fragmencie przypadkowe. Przypomniął on bowiem, iż dla Tomasza węzłowym pojęciem odnoszącym się do pojęcia prawa pozostaje jego rozumność, która charakteryzuje tylko ludzi. Amerykański filozof zauważył zatem, iż interpretowanie powyższego passusu nie powinno przebiegać w tym kierunku, iż łączenie się osobników przeciwnej płci w pary czy wychowywanie potomstwa stanowi wyraz prawa naturalnego (*lex naturale*), lecz prawem naturalnym jest to, czego natura uczy inne zwierzęta<sup>38</sup>. Jedynie jednak – według Elmera T. Gelinasa – dla ludzi zachowania te są prawem – *lex*, gdyż tylko przez nich mogą być one w sposób rozumny przyjęte<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> D. 1, 1, 1, 3 (*Ulpianus libro primo institutionum*) *Ius naturale est, quod natura omnia animalia docuit: nam ius istud non humani generis proprium, sed omnium animalium, quae in terra, quae in mari nascuntur, avium quoque commune est. Hinc descendit maris atque feminae coniunctio, quam nos matrimonium appellamus, hinc liberorum procreatio, hinc educatio: videmus etenim cetera quoque animalia, feras etiam istius iuris peritia censi.*

<sup>36</sup> Niektórzy autorzy w ogóle zdają się tym faktem nie przejmować, por. **Cz. Martyniak**, *Obiektywna...*, s. 43.

<sup>37</sup> **E.T. Gelinas**, *Ius and Lex...*, s. 154–155. Zob. również na temat kontekstu powołania definicji Ulpiana przez św. Tomasza pracę **M.B. Crowe**, *St. Thomas and Ulpian's Natural Law*, w: **A.A. Maurer** (red.), *St. Thomas Aquinas 1274–1974. Commemorative Studies*, vol. 1, Pontifical Institute of Medieval Studies, Toronto 1974, s. 264–272.

<sup>38</sup> Nieco inaczej passus ten interpretuje J. Budziszewski, który jednak podobnie jak E.T. Gelinas, wyraźnie wskazuje na różnicę w postępowaniu ludzi i zwierząt. Podczas gdy celem zwierząt jest zaspokojenie swoich potrzeb opartych jedynie na popędzie, tak w przypadku ludzi dochodzi do połączenia dwóch ciał i dwóch dusz, zob. **J. Budziszewski**, *Commentary...*, s. 250. Taka interpretacja zgodna jest z opinią C.J. Wichrowicza, który stwierdza, że: „prawo naturalne zapisane w istotach rozumnych uczestniczy w odwiecznym prawie Bożym. U istot nierozumnych stanowią je naturalne skłonności do wykonywania właściwych sobie działań” (**C.J. Wichrowicz**, *Zarys teologii moralnej w ujęciu tomistycznym*, wyd. 2, Polska Prowincja Zakonu Kaznodziejskiego, Warszawa 2016, s. 36).

<sup>39</sup> Pośród polskich tłumaczy, bliższy interpretacji E.T. Gelinasa wydaje się być semantycznie W. Galewicz, który pisze: „[...] prawo natury obejmuje nakazy, które natura wpoila wszystkim zwierzętom, dotyczące łączenia się osobników różnej płci, wychowania dzieci itp.” (**Święty Tomasz z Akwinu**, *Traktat...*, s. 92). Bardziej tradycyjne, krytykowane przez Amerykanina tłumaczenie przedłożył z kolei **P. Belch**: „W myśl tego [w prawie Justyniana] powiedziano, że do prawa naturalnego należy to, «czego natura nauczyła wszystkie zwierzęta», np. łączenie

Niedostrzeżenie uwagi poczynionej przez Elmera T. Gelinasa prowadzić może do osobliwych interpretacji. Brak konsekwencji widać chociażby w wypowiedzi Czesława Martyniaka, który stwierdza, że „[...] w człowieku tkwi skłonność do pewnych rzeczy, wspólna jemu i zwierzętom. Stosownie do tej skłonności, do prawa naturalnego wchodzi to, czego natura uczy zwierzęta, jak związek mężczyzny i kobiety, wychowanie dzieci itp.”<sup>40</sup> Związek mężczyzny i kobiety trudno uznać za przejaw typowego zwierzęcego zachowania. Uniknięcie takiej niezręczności, która nie dotyczy jedynie płaszczyzny semantycznej, możliwe jest jedynie wówczas, gdy uwzględni się komentarz Elmera T. Gelinasa<sup>41</sup>.

Rozważania dotyczące zacytowanego passusu zdają się wywoływać wiele emocji, stąd istotne jest jego właściwe zrozumienie. W swojej monografii poświęconej trzynastowiecznym traktatom o prawie, Aloysius Obiwulu zauważył, iż powoływany przez Akwinatę za Ulpianem fragment prowadzi niektórych do kuriozalnych interpretacji. Widzi się w nim na przykład pomoc dla obrońców praw zwierząt, którzy zyskują argument dotyczący traktowania ich na równi z ludźmi. Takie (i inne) próby interpretacji analizowanego fragmentu mają niewiele wspólnego z jego oryginalnym, jak i Tomaszowym rozumieniem<sup>42</sup>.

Dwa kolejne nawiązania do prawa rzymskiego napotkać można w kwestii 95 *De lege humana*. Najpierw w czwartym argumentie artykułu drugiego Akwinata stwierdza: *non omnium quae a maioribus lege statuta sunt, ratio reddi potest*. Jest to dosłowny cytat pochodzący od Juliana<sup>43</sup>. Warto zauważyć, iż zapożyczenie to stanowi nie tyle potwierdzenie argumentu, jak miało to miejsce w kwestii 90, lecz tym razem samo w sobie stanowi trudność, która ma zostać rozstrzygnięta, co też Tomasz czyni. Stwierdza on bowiem, iż wypowiedź Juliana powinna być odnieszona do tych norm, które rządzący ustanawiają jako uszczegółowienie prawa naturalnego (*circa particulares determinationes legis naturalis*)<sup>44</sup>.

W kolejnym artykule, w którym szczegółowo analizowana jest myśl św. Izydora z Sewilli dotycząca prawa, dominikanin raz jeszcze odwołuje się do prawa rzymskiego. Tym razem powołanie odnaleźć można w odpowiedzi udzielanej

---

się mężczyzny z kobietą, wychowanie dzieci itp.” (Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, t. 13..., s. 32).

<sup>40</sup> Cz. Martyniak, *Obiektywne...*, s. 51.

<sup>41</sup> Por. M.B. Crowe, *St. Thomas and Ulpian...*, s. 275–276.

<sup>42</sup> A. Obiwulu, *Tractatus de legibus in 13th Century Scholasticism. A Critical Study and Interpretation of Law in Summa Fratris Alexandri, Albertrus Magnus and Thomas Aquinas*, Lit Verlag, Münster 2003, s. 216.

<sup>43</sup> D. 1, 3, 20 (*Julianus libro quinquagesimo*).

<sup>44</sup> S. Th. I–II, q. 95, a. 2, ad. arg. 4.

przez Akwinatę na postawiony przez niego uprzednio argument. Tym samym prawo rzymskie zostaje powołane w takim znaczeniu, jak miało to miejsce w kwestii 94. Różnica polega jednak na tym, iż po raz pierwszy przy korzystaniu z dorobku rzymskiej myśli prawnej Tomasz nie wykorzystuje konkretnego cytatu źródłowego. Przedmiotowe odwołanie zawarte zostało w następującej wypowiedzi dominikanina: *Finis autem humanae legis est utilitas hominum; sicut etiam iurisperitus dicit*, co oznacza, iż celem prawa ludzkiego jest pożytek ludzi. W swoim aparacie krytycznym Włodzimierz Galewicz<sup>45</sup> uszczegóławia informację podaną przez wydawców *Leoniny* i wskazuje, iż św. Tomasz oparł powyższą wypowiedź na fragmencie *Digestów* pochodzącym od Modestyna, brzmiającym: *Nulla iuris ratio aut aequitatis benignitas patitur, ut quae salubriter pro utilitate hominum introducuntur, ea nos duriore interpretatione contra ipsorum commodum producimus ad severitatem*<sup>46</sup>. Choć powiązanie fragmentów nie budzi wątpliwości, to jednak ponownie podnieść należy dokonany retusz znaczeniowy. Podczas bowiem, gdy rzymski jurysta pisze o *iuris ratio*, Akwinata konsekwentnie pisze na temat *humanae legis*. Warto w tym miejscu również nadmienić, iż wykorzystanie passusu autorstwa Modestyna było następstwem wcześniejszego powołania przez Doktora Powszechnego opinii Izydora<sup>47</sup>, który za prawo uznawał to, co, będąc ustanowione zgodnie z rozumem, zgadza się z religią, sprzyja moralności i służy ludzkiemu szczęściu<sup>48</sup>.

Najczęściej, bo trzykrotnie, prawo rzymskie pojawiło się w rozważaniach Tomasza zawartych w kwestii 96 *De potestate legis humanae*. Po raz pierwszy, w *sed contra* artykułu pierwszego, Tomasz, podważając postawione przez siebie argumenty, zauważa, iż uczeni w prawie opowiadają się za takim stanowieniem prawa (*ius*), które opierać się będzie na przypadkach częstych, nie zaś wyjątkowych (*iura constitui oportet in his quae saepius accidunt: ex his autem quae forte uno casu accidere possunt, iura non constituuntur*). Sformułowanie to jest cytatem zaczerpniętym z *Digestów* justyniańskich. Tym razem jednak Akwinata dokonał połączenia dwóch następujących po sobie fragmentów, które odnoszą się do tego samego zagadnienia. Pierwszy fragment pochodzi od Pomponiusa<sup>49</sup>, który z kolei powołał autorytet Teofrasta – ucznia Arystotelesa. Drugi fragment, będąc tak naprawdę jedynie uzupełnieniem, by nie rzec powieleniem poprzedniego, pochodzi

<sup>45</sup> Święty Tomasz z Awkinu, *Traktat o prawie...*, s. 159.

<sup>46</sup> D. 1, 3, 25 (*Modestinus libro octavo responsorum*).

<sup>47</sup> S. Th. I-II, q. 95, a. 3, arg. 1.

<sup>48</sup> *Etym*, V, 3, 3.

<sup>49</sup> D. 1, 3, 3 (*Pomponius libro 25 ad Sabinum*).

od Celsusa<sup>50</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, iż oba fragmenty dotyczą tego samego, choć Pomponius, w ślad za filozofem, używa greckiej terminologii, można by dojść do wniosku, że takie ukształtowanie cytatu przez Tomasza było zbyt cenne. Można jednak przypuszczać, iż kluczowe znaczenie w podejmowaniu przez dominikanina ostatecznej decyzji o kształcie cytatu miał fakt, że rozpoznał on we wzmiankowanym Teofraście ucznia Arystotelesa, z pracami którego Akwinata był mocno związany<sup>51</sup>.

Warto wskazać ponadto, iż zdaniem J. Budziszewskiego<sup>52</sup>, wpływ prawa rzymskiego odnaleźć można także w pierwszym *ad argumentum* artykułu drugiego kwestii 96. Święty Tomasz, mówiąc o zuchwałości, stwierdził, iż *unde praecipue pertinet ad illa peccata quibus iniuria proximis irrogatur*. Zdaniem amerykańskiego naukowca, odwołanie się do pojęcia *iniuria*, które w terminologii prawa rzymskiego oznacza z jednej strony działanie niezgodne z prawem, z drugiej zaś oznacza delikt zniewagi, nie jest przypadkowe. W przekonaniu J. Budziszewskiego bowiem, wyrządzenie komuś szkody, ujmowane przez św. Tomasza w sposób szeroki, odpowiada rzymskiemu sposobowi interpretacji pojęcia *iniuria* w prawie klasycznym i poklasycznym<sup>53</sup>. Należy zastanowić się, czy sugestia ta jest uzasadniona. *Ad argumentum* odnosi się do twierdzenia zaczerpniętego przez Akwinatę z *Etymologii* św. Izydora, gdzie mowa jest o konieczności ustanawiania prawa w celu przeciwdziałania ludzkiej zuchwałości (*audacia*)<sup>54</sup>. Ojciec Kościoła nie wspomina tam jednak o szkodzie. Tam zaś, gdzie Izydor odnosi się do deliktu zniewagi, pisze o nim bardzo zwięźle: *iniuria est iniustitia. Hinc est apud Comicos (Plaut. Mil. 436): 'Iniuria's'; qui audet aliquid contra ordinem iuris*<sup>55</sup>. Należy zatem uznać, iż Akwinata na pewno nie odwoływał się w tym miejscu do wiedzy zaczerpniętej z lektury *Etymologii*. Bardziej prawdopodobne jest jednak, że może być to ewentualny przejaw jego ogólnej wiedzy na temat prawa, którą zaczerpnął z lektury jakiegoś traktatu prawniczego, bądź zasłyszał od kogoś z obeznanych w prawie współbraci<sup>56</sup>.

<sup>50</sup> D. 1, 3, 4 (*Celsus libro quinto digestorum*).

<sup>51</sup> Tekst ten analizuje również J.-M. Aubert w kontekście *Scriptum super Sententiis*, zob. **J.M. Aubert**, *Le droit romain...*, s. 81–82.

<sup>52</sup> **J. Budziszewski**, *Commentary...*, s. 367.

<sup>53</sup> Por. **D. Nowicka**, *Zniestawienie w prawie rzymskim*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 81–103 ([http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42812/Znieslawienie\\_w\\_prawie\\_rzymskim\\_28\\_10\\_2013.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42812/Znieslawienie_w_prawie_rzymskim_28_10_2013.pdf); stan na 24.08.2016 r.).

<sup>54</sup> Isid., *Etym.* V, 20.

<sup>55</sup> Isid., *Etym.*, V, 26, 10.

<sup>56</sup> Można wskazać jeszcze, iż J. Budziszewski wskazywał na technicznoprawny kontekst słów *calumnia* i *iniuria* użytych przez św. Tomasza w S.Th. I–II, q. 96, a. 4, arg. 3 (**J. Budziszewski**, *Commentary...*, s. 382).

Kolejny raz prawo rzymskie przywołane zostało w argumentacie 3 artykułu piątego tej samej kwestii. Zastanawiając się nad problemem podlegania prawu przez poszczególne podmioty, Tomasz podnosi, iż według uczonego w prawie, którym okazuje się być ponownie Ulpian, *princeps legibus solutus est*<sup>57</sup>. Zdanie to pochodzi z komentarza prawnika do *leges Iuliam et Papiam* i zostało przez Akwinatę ucięte w połowie. Rzymski jurysta wskazywał bowiem, iż prawo nie obowiązywało jedynie princepsa. Jego żona (*augusta*), co do zasady, podlegała prawu, chyba że został jej nadany przez małżonka stosowny przywilej, który wyłączał ją z kręgu osób podlegających prawu.

Do myśli wyrażonej przez rzymskiego prawnika Akwinata sięga raz jeszcze w kwestii 96 w artykule szóstym. Udzielając odpowiedzi na przedstawione uprzednio argumenty, św. Tomasz zdecydował się zacytować fragment autorstwa Modesty<sup>58</sup>, z którego już uprzednio korzystał, formułując w kwestii 94 uwagi na temat celu prawa. Podczas jednak, gdy poprzednio odniósł się jedynie ogólnie do koncepcji celu prawa natury, tym razem postanowił dosłownie zacytować cały obszerny *passus*.

Ostatni raz dominikanin odwołał się do Digestów justyniańskich w księdze 97, w artykule drugim zatytułowanym *Utrum lex humana semper sit mutanda, quando occurrit aliquid melius*. Podsumowując odpowiedź na stawiane wcześniej argumenty, Tomasz stwierdza, iż zgodnie z opinią znawcy prawa *in rebus novis constituendis, evidens debet esse utilitas, ut recedatur ab eo iure quod diu aequum visum est*<sup>59</sup>. Autorem tej wypowiedzi jest Ulpian<sup>60</sup>.

#### 4. Zakończenie

Starając się zrekapitulować kontekst omówionych powołań prawa rzymskiego w *Traktacie o prawie*, trzeba stwierdzić, że najczęściej odnaleźć można je w argumentach przywoływanych przez Tomasza na początku poszczególnych artykułów. W taki sposób prawo rzymskie powołane zostało przez dominikanina sześciokrotnie (dodatkowo raz w *proemium* do artykułu). Trzykrotnie Akwinata posłużył się myślą starożytnych prawników, udzielając odpowiedzi na stawiane przez siebie pytanie. Tylko raz autorytet *ius Romanum* wykorzystany został w *sed contra*.

<sup>57</sup> S. Th. I–II, q. 96, a. 5, arg. 3.

<sup>58</sup> D. 1, 3, 25 (*Modestinus libro octavo responsorum*).

<sup>59</sup> S. Th. I–II, q. 97, a. 2, c.o.

<sup>60</sup> D. 1, 4, 2 (*Ulpianus libro quarto fideicommissorum*). Por. **J.-M. Aubert**, *Le droit romain...*, s. 82.



Ten ostatni fakt może nieco dziwić, jednak skonfrontowany z innymi źródłami wykorzystanymi do stawiania tezy *sed contra* sprawia, iż przestaje zaskakiwać. Najczęściej bowiem, bo dziewiętnaście razy jako *sed contra* dominikanin używa argumentów zaczerpniętych z pism Ojców Kościoła (Izydora, Augustyna, Jana Damasceńskiego, Hilarego) bądź posługuje się cytatami biblijnymi (dziewięć razy, z czego siedem z Nowego Testamentu)<sup>61</sup>. Jasno wynika stąd, iż Akwinata, zajmując się prawem, nadal pozostawał przede wszystkim teologiem i mistrzem *in Sacra Pagina*.

Trzeba stwierdzić zatem, iż Tomaszowa myśl prawna nie została przesadnie zromanizowana – przynajmniej w zakresie bezpośrednich powołań *ius Romanum*. Jest ono raczej pewnym przezroczem, za pomocą którego Akwinata patrzy na niektóre, wybrane elementy swojej wizji prawa. Niemniej poczynione odwołania potwierdzają równocześnie znaczenie i autorytet, jakim prawo rzymskie cieszyło się pośród średniowiecznych intelektualistów i ludzi Kościoła<sup>62</sup>.

## Bibliografia

- Aubert Jean-Marie**, *Le droit romain dans l'oeuvre de Saint Thomas*, J. Vrin, Paris 1955.
- Behrends Okko, Knütel Rolf, Kupisch Berthold, Seiler Hans Hermann**, *Corpus Iuris Civilis. Text und Übersetzung*, t. 2, *Digesten 1–10*, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1995.
- Budziszewski J.**, *Commentary on Thomas Aquinas's Treatise on Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- Crowe Michael Bertram**, *St. Thomas and Ulpian's Natural Law*, w: Armand A. Maurer (red.), *St. Thomas Aquinas 1274–1974. Commemorative Studies*, vol. 1, Pontifical Institute of Medieval Studies, Toronto 1974, s. 261–282.
- Galkowski Tomasz**, *Prawo – obowiązek. Pierwszeństwo i współzależność w porządkach prawnych: kanonicznym i społeczności świeckiej*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2007.
- Gelinas Elmer T.**, *Ius and Lex in Thomas Aquinas*, *American Journal of Jurisprudence* 1970/15, s. 154–170.
- Korporowicz Łukasz Jan**, *Kontekst prawniczej wiedzy św. Tomasza z Akwinu*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2016/98, s. 49–70.
- Korporowicz Łukasz Jan**, *Rzymskie inspiracje kanonu 39 (Saepe contingit) IV Soboru Laterańskiego (1215)*, *Łódzkie Studia Teologiczne* 2016/25/2, s. 91–102.

<sup>61</sup> Fakt ten może nieco zaskakiwać, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę opinię wyrażoną przez J.-P. Torrella stwierdzającego, że w przypadku Akwinaty „można mówić o prawdziwym prymacie argumentu Pisma Świętego w teologii”, zob. **J.-P. Torrell**, *Kim był właściwie św. Tomasz z Akwinu? Spojrzenie jego współczesnych*, w: **M. Paluch** (red.), *Święty Tomasz teolog. Wybór studiów*, Wydawnictwo M. Derewiecki – Instytut Tomistyczny, Warszawa–Kęty 2005, s. 13.

<sup>62</sup> W tym kontekście zob. **Ł.J. Korporowicz**, *Rzymskie inspiracje kanonu 39 (Saepe contingit) IV Soboru Laterańskiego (1215)*, *Łódzkie Studia Teologiczne* 2016/25/2, s. 91–102.

- Luszczynska Małgorzata**, *'Ubi ratio, ibi ius'. Doktryna prawna świętego Tomasza z Akwinu*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
- Martyniak Czesław**, *Obiektywna podstawa prawa według św. Tomasza z Akwinu*, TN KUL, Lublin 1949.
- Mommsen Theodor, Krueger Paul, Watson Alan** (red.), *The Digest of Justinian*, t. 1, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1985.
- Nowicka Dobromiła**, *Zniesławienie w prawie rzymskim*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 81–103 ([http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42812/Znieslawienie\\_w\\_prawie\\_rzymskim\\_28\\_10\\_2013.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42812/Znieslawienie_w_prawie_rzymskim_28_10_2013.pdf); stan na 24.08.2016 r.).
- Obiwulu Aloysius**, *Tractatus de legibus in 13th Century Scholasticism. A Critical Study and Interpretation of Law in Summa Fratris Alexandri, Albertrus Magnus and Thomas Aquinas*, Lit Verlag, Münster 2003.
- Palmirski Tomasz** (red.), *Digesta Iustiniani. Digesta justyniańskie. Tekst i przekład*, t. 1, *Księgi 1–4*, Poligrafia Salezjańska, Kraków 2013.
- Sancti Thomae Aquinatis**, *Opera Omnia*, t. 7, *Prima Secundae Summae Theologiae a Questionae LXXI ad Questionem CXIV*, Typographia Polyglotta S.C. de Propaganda Fide, Romae 1892.
- Skonieczny Piotr**, *Koncepcja prawa Akwinaty – niewykorzystany kapitał? Wprowadzenie do głosów w dyskusji*, Przegląd Tomistyczny 2007/13/1, s. 183–203.
- Sondel Janusz**, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Universitas, Kraków 2006.
- Szolc-Nartowski Bartosz**, *Digesta justyniańskie. Księga pierwsza*, Oficyna Wydawnicza WSHiP, Warszawa 2007.
- Św. Tomasz z Akwinu**, *Suma teologiczna*, t. 13, *Prawo (1–2. 90–105)*, przetłumaczył, w objaśnienia i skorowidze zaopatrzył o. Pius Belch, O.P., Katolicki Ośrodek Wydawniczy „Veritas”, Londyn 1986.
- Święty Tomasz z Akwinu**, *Traktat o prawie*, przeł. i oprac. Włodzimierz Galewicz, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Kęty 2014.
- Taitslin Anna**, *The Competing Sources of Aquinas' Natural Law: Aristotle, Roman Law and the Early Christian Fathers*, w: Francisco J. Contreras (red.), *The Threads of Natural Law. Unraveling a Philosophical Tradition*, Springer, Heidelberg–New York–London 2013, s. 47–63.
- Thomas Aquinas**, *Treatise on Law (Summa Theologica, Questiones 90–97)*, Regnery Publishing INC, Washington, DC 2001.
- Torrell Jean-Pierre**, *Kim był właściwie św. Tomasz z Akwinu? Spojrzenie jego współczesnych*, w: Michał Paluch (red.), *Święty Tomasz teolog. Wybór studiów*, Wydawnictwo M. Derewiecki – Instytut Tomistyczny, Warszawa–Kęty 2005.
- Wichrowicz Cyprian Jan**, *Zarys teologii moralnej w ujęciu tomistycznym*, wyd. 2, Polska Prowinca Zakonu Kanonowiejskiego, Warszawa 2016.
- Woroniecki Jacek**, *W sprawie polskiej terminologii tomistycznej*, Polski Przegląd Tomistyczny 1939/1, s. 61–69.

Łukasz J. KORPOROWICZ

**ROMAN LAW IN THE SO-CALLED *TREATISE ON LAW* (S.TH. I-II, QQ. 90-97)  
BY SAINT THOMAS AQUINAS**

(Summary)

The article investigates the problem of the modes of referring to the authority of Roman law by Saint Thomas Aquinas in the so-called *Treatise on Law*. At first the method of bringing in the Roman argumentation into the body of the text and types of the recalled sources were pointed out. In the further part of the article the particular examples of the direct citation of the ancient lawyers' thought were discussed.

**Keywords:** Saint Thomas Aquinas; Roman law; reception; Medieval period



Krzysztof KRZYSTEK\*

## POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE ŚWIADCZENIA USŁUGI ROAMINGU REGULOWANEGO W TELEFONICZNYCH SIECIACH RUCHOMYCH

### (Streszczenie)

Dodatkowe opłaty związane z korzystaniem z usługi roamingu stanowią jedną z ostatnich „granic”, której Europejczycy muszą stawić czoła podczas podróżowania w Europie. Ponieważ istnienie tej dodatkowej opłaty utrudnia działalność gospodarczą i rozwój wspólnego rynku, Unia Europejska przyjęła szereg regulacji mających na celu obniżenie ceny roamingu. Zgodnie z najnowszym rozporządzeniem 2015/2120, począwszy od 15 czerwca 2017 r., operatorzy komórkowi nie będą mogli pobierać żadnych dodatkowych opłat za roaming wewnątrz Unii Europejskiej, za wyjątkiem sytuacji objętych klauzulą „fair use”. Oprócz obniżenia cen dla klientów, aktywność Unii Europejskiej ma inne konsekwencje dla rynku telekomunikacji mobilnej. Eliminacja dodatkowego zysku z tytułu świadczenia roamingu sprawia, że międzynarodowe fuzje stają się mniej atrakcyjne dla europejskich operatorów. Do tej pory łączące się podmioty mogły korzystać z dodatkowego dochodu i, podobnie jak przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo, mogły uniknąć podwójnej marginalizacji, nieefektywnej substytucji czy też wprowadzić lepszą koordynację działań. Unia Europejska chce obniżyć ceny płacone przez klientów przy jednoczesnym zachowaniu krajowych operatorów, zapobiegając oferowaniu przez największych międzynarodowych operatorów usług ogólnoeuropejskich. Jednocześnie, przyjęta polityka znacznie zmniejsza przychody europejskich operatorów, co może mieć negatywny wpływ na wprowadzenie nowych technologii w komunikacji elektronicznej i w konsekwencji spowalniać rozwój. Komisja Europejska musi zdawać sobie sprawę z wszystkich możliwych konsekwencji swojej polityki w celu uniknięcia potencjalnych pułapek, które mogą wystąpić w przyszłości.

**Słowa kluczowe:** roaming; telekomunikacja mobilna; Unia Europejska

---

\* Doktorant, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Europejskiego Prawa Gospodarczego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12; e-mail: krzysztofkrzystek@gmail.com

## 1. Usługa roamingu regulowanego

Roaming to bazująca na hurtowej umowie, zawartej pomiędzy operatorami, możliwość korzystania przez urządzenie mobilne z sieci innych operatorów niż operator macierzysty. Wyróżnić można wiele różnych typów roamingu, podstawowe dwa podziały o największym obecnie znaczeniu to roaming krajowy i zagraniczny oraz roaming stały i tymczasowy.

Roaming krajowy oznacza korzystanie z sieci innych operatorów działających na terytorium tego samego państwa, co operator macierzysty i pozwala urządzeniom mobilnym, w razie zaniku sieci operatora macierzystego, automatycznie połączyć się z siecią innego operatora. Jest to przykład współdzielenia sieci i zazwyczaj ma miejsce, gdy na rynek wprowadzana jest nowa technologia lub też gdy wkracza na niego nowy operator, którego sieć nie obejmuje jeszcze zasięgiem terenu całego kraju i tylko dzięki roamingowi jest w stanie zaoferować klientom ofertę konkurencyjną względem oferty zasiedziały operatorów<sup>1</sup>. Za formę roamingu krajowego można również uznać usługi świadczone na rzecz operatorów wirtualnych, którzy nie dysponują własną siecią i w pełni polegają na sieciach operatorów tradycyjnych na potrzeby świadczenia usług swoim klientom.

Roaming międzynarodowy to możliwość korzystania z sieci operatorów działających poza granicami kraju bez konieczności zawierania przez użytkownika końcowego umowy z zagranicznym operatorem, od roamingu krajowego odróżnia go element transgraniczności. Roaming międzynarodowy uważany jest często za „ostatnią granicę” w ramach wspólnego rynku, a zwiększone opłaty za korzystanie z usług mobilnych są obecnie dla Europejczyków najbardziej odczuwalną konsekwencją opuszczenia granic swojego kraju. Jak pokazują statystyki, 94% Europejczyków ogranicza korzystanie z usług łączności elektronicznej podczas zagranicznych podróży, 47% nigdy nie korzysta z mobilnego Internetu w innych państwach członkowskich, a ponad jedna czwarta Europejczyków całkowicie wyłącza telefon, gdy wyjeżdża do innego kraju Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

Podział na roaming stały i tymczasowy dotyczy czasu, jaki użytkownik spędza, korzystając z usług roamingu i ma największe znaczenie w przypadku roamingu międzynarodowego. Roaming tymczasowy jest obecnie definiowany jako korzystanie przez klientów z roamingu w państwie członkowskim innym niż

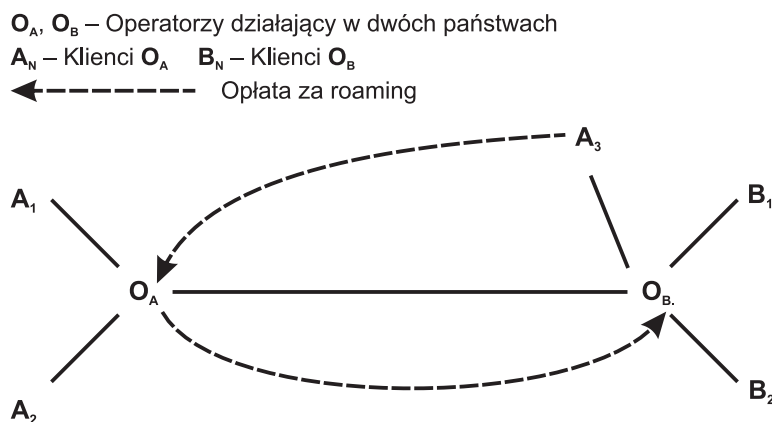
<sup>1</sup> **K. Stolarski**, *Zakaz nadużywania pozycji dominującej na rynkach telekomunikacyjnych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

<sup>2</sup> **Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej IP/14/152 z 17 lutego 2014 r.**, *Roaming: według najnowszego sondażu dzięki zniesieniu opłat roamingowych operatorzy telekomunikacyjni zyskali 300 mln nowych klientów*, s. 1.

państwo członkowskie jego operatora krajowego do okresowych podróży<sup>3</sup>. Roaming stały oznacza korzystanie z usługi w wymiarze większym niż tymczasowy.

Skorzystanie z usługi roamingu wymaga skorzystania z usług operatorów w dwóch państwach (dwa rynki końcowe), podczas gdy opłata za rozmowę pobierana jest tylko przez operatora z państwa macierzystego. Operator ten następnie rekompensuje operatorowi odwiedzanego państwa koszty poniesione przy obsługiwaniu rozmowy na podstawie taryfy (rynek pośredni). Dodatkowa opłata naliczana za usługi świadczone w ramach roamingu ma na celu pokrycie tych dodatkowych kosztów. Schemat ten ilustruje wykres 1.

WYKRES 1: Model funkcjonowania usługi roamingu



Źródło: opracowanie własne.

Wysokie opłaty za roaming międzynarodowy wywołują negatywne skutki nie tylko dla turystów, ale narażają na dodatkowe koszty miliony przedsiębiorstw, dlatego są nieracjonalne z punktu widzenia funkcjonowania jednolitego rynku. Raport INTUG<sup>4</sup> z 1999 r. wskazywał, że ceny międzynarodowego roamingu w Unii Europejskiej były uporczywie i bezpodstawnie wysokie, oraz że konkurencja nie prowadziła do ich obniżenia. Analiza cen wykazała, że operatorzy pobierają za

<sup>3</sup> Zob. **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r.** ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego Internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii, art. 7 pkt 5.

<sup>4</sup> International Telecommunications Users Group.

korzystanie z międzynarodowego roamingu dodatkowe opłaty, dużo wyższe od krajowych odpowiedników<sup>5</sup>, zaś niewytłumaczalne różnice w poszczególnych państwach nie mogły wynikać z kosztów ponoszonych przez operatorów<sup>6</sup>.

## 2. Unijne regulacje w zakresie usługi roamingu

Unia Europejska od lat wyrażała zainteresowanie dodatkowymi opłatami za roaming<sup>7</sup>. Przyczynkiem dla pierwszych interwencji były obawy o naruszenie prawa konkurencji w postaci antykonkurencyjnych porozumień i przypadków odmowy kontraktowania mogących stanowić naruszenie art. 82 TWE. Postępowania prowadzone względem brytyjskich<sup>8</sup> i niemieckich<sup>9</sup> operatorów zostały jednak zakończone<sup>10</sup> wraz z przyjęciem pierwszego rozporządzenia dotyczącego roamingu<sup>11</sup>, które regulowało te same zagadnienia, jak te podniesione w prowadzonych postępowaniach. Decyzję o zaniechaniu próby regulacji rynku roamingu międzynarodowego przy pomocy instrumentów prawa konkurencji na rzecz regulacji sektorowej należy ocenić w tym przypadku pozytywnie, prawo konkurencji i regulacja sektorowa to dwa różne rodzaje interwencji publicznej, które mają się uzupełniać, nie zastępować. Ewentualne decyzje wydane we wspomnianych postępowaniach miałyby charakter *ex post*, sankcjonujący zaistniałe naruszenia prawa konkurencji, nie miałyby zaś na celu kształtowania przyszłej struktury rynku i dbania o jego przyszły rozwój. Do kształtowania przyszłej struktury rynku nie służą bowiem instrumenty prawa konkurencji, a przepisy regulacji

<sup>5</sup> J. Infante, I. Vallejo, *Regulation of international roaming in the European Union – Lessons learned*, Telecommunications Policy 2012/36, s. 737.

<sup>6</sup> A. Fisher-Madsen, E. Suntherland, *INTUG Europe – Report on GSM roaming prices 1999*, s. 2, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1547704](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1547704); stan na 1.03.2016 r.

<sup>7</sup> Problem wysokich opłat za roaming został po raz pierwszy dostrzeżony w 1999 r., gdy Komisja postanowiła przeprowadzić dochodzenie wewnątrz sektora dotyczące usług roamingu, zob. [http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/roaming/](http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/roaming/); stan na 1.03.2016 r.

<sup>8</sup> **Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej IP/04/994 z 26 lipca 2004 r.**, *Commission challenges UK international roaming rates*.

<sup>9</sup> **Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej IP/05/161 z 10 lutego 2005 r.**, *Competition: Commission challenges international roaming rates for mobile phones in Germany*.

<sup>10</sup> Zob. **Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej IP//07/1113 z 18 lipca 2007 r.**, *Antitrust: Commission closes proceedings against past roaming tariffs in the UK and Germany*.

<sup>11</sup> **Rozporządzenie (WE) NR 717/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r.** w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz zmieniające dyrektywę 2002/21/WE.



sektorowej, czego potwierdzenie możemy znaleźć w wytycznych dotyczących wyznaczania pozycji rynkowej<sup>12</sup>. Stwierdzają one, że określona w art. 16 dyrektywy ramowej procedura analizy rynku nie rozpoczyna się od stwierdzenia, że doszło do antykonkurencyjnych praktyk, tak jak ma to miejsce w przypadku prawa ochrony konkurencji (z wyjątkiem kontroli koncentracji), lecz że jej podstawę stanowi przyszła wizja danego rynku<sup>13</sup>. W ramach procedury przewidzianej w powyższym artykule organy odpowiedzialne za regulację sektora łączności elektronicznej państw członkowskich przeprowadziły analizę hurtowych krajowych rynków świadczenia usług roamingu międzynarodowego w ruchomych publicznych sieciach telefonicznych (rynek 17 wg zalecenia KE 2003/311/WE), potwierdziły istnienie problemu wysokich cen, jednak nie mogły wskazać operatora albo grupy operatorów posiadających pozycję dominującą na tym rynku, co mogłoby stanowić dopiero podstawę do dalszych działań w postaci nałożenia obowiązków regulacyjnych<sup>14</sup>. W Polsce Prezes UKE stwierdził w postanowieniu<sup>15</sup> występowanie skutecznej konkurencji na rynku hurtowym, a więc w relacjach międzyoperatorskich, jednak jednocześnie zauważył występowanie problemu wysokich cen detalicznych i w konsekwencji uznał, że specyfika rynku i jego międzynarodowy charakter uzasadniają podjęcie przez Komisję wyjątkowych środków wykraczających ponad Pakiet 2002. Z powyższych względów należy pozytywnie ocenić decyzję o zaniechaniu próby wpływania na hurtowy rynek usług roamingu przy pomocy kontroli *ex post* na rzecz wykorzystania instrumentów regulacji sektorowej o charakterze *ex ante*.

Pierwszym unijnym aktem regulującym roaming było rozporządzenie 717/2007, które wprowadziło limity opłat, jakie mogą być pobierane przez operatorów sieci mobilnych, na poziomie hurtowym oraz detalicznym, za świadczenie usług roamingu międzynarodowego dla połączeń głosowych inicjowanych i zakańczanych wewnątrz Unii. Rozporządzenie to określiło także zasady mające na celu zwiększenie przejrzystości cen i poprawę przekazywania informacji

<sup>12</sup> **Komunikat Komisji**, Wytyczne w sprawie analizy rynku i ustalania znaczącej pozycji rynkowej w ramach porządku regulacyjnego Wspólnoty w sprawach sieci i usług w sprawach sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE z 11.07.2002, C 165/6, pkt 27).

<sup>13</sup> **I. Kawka**, *Roaming międzynarodowy we wspólnotowym prawie łączności elektronicznej*, w: **S. Biernat, S. Dudzik** (red.), *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009, s. 377.

<sup>14</sup> **M. Wach**, *Regulacje roamingu międzynarodowego – nowe możliwości czy wyzwania?*, IKAR 2013/8 (2), s. 90.

<sup>15</sup> **Postanowienie Prezesa UKE**, DRTD-SMP-6043-4/06 (28) z 27 marca 2007 r., [http://www.uke.gov.pl/files/?id\\_plik=13190](http://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=13190); stan na 1.03.2016 r.

o opłatach użytkownikom usług roamingu w Unii Europejskiej (obowiązek informowania użytkowników wiadomością tekstową o stawce za roaming). Po dwóch latach Komisja stwierdziła, że specyfika rynku usług roamingu międzynarodowego w zakresie połączeń głosowych dotyczy w równym stopniu usług SMS i transmisji danych i w konsekwencji wprowadziła, mocą rozporządzenia 544/2009<sup>16</sup>, ograniczenie maksymalnego poziomu opłat hurtowych i detalicznych w odniesieniu do usługi SMS oraz maksymalny limit opłat hurtowych za transmisję danych. Nie wprowadzono limitu opłat detalicznych za transmisję danych, co można uznać za swego rodzaju eksperyment mający na celu sprawdzenie, czy do osiągnięcia satysfakcjonującego stanu na rynku detalicznym wystarczy regulowanie rynku hurtowego bez wprowadzania limitów na rynku usług detalicznych, co stanowi silniejszą ingerencję w konkurencję na rynku. Wprowadzenie mocą rozporządzenia 531/2012<sup>17</sup> limitu opłat detalicznych za usługi transmisji danych pokazuje, że samo regulowanie rynku hurtowego nie doprowadziło do oczekiwanych rezultatów.

Pomimo upływu pięciu lat od wprowadzenia pierwszych limitów, ceny roamingu cały czas oscylowały w granicach limitów narzuconych przez Komisję, co potwierdzało tezę o niskim poziomie konkurencji na rynku roamingu i wskazywało na konieczność przyjęcia nowego rozwiązania strukturalnego. Rozporządzenie 531/2012 wprowadziło szereg rozwiązań mających na celu zwiększenie konkurencji na rynku usług roamingu. Ułatwiono uzyskanie dostępu hurtowego do usług roamingu przez operatorów MVNO<sup>18</sup>, którzy mogą potem dostarczać je swoim klientom detalicznym lub odsprzedawać hurtowo innemu przedsiębiorcy. Ponadto, zobowiązano operatorów do wprowadzenia oferty oddzielnej sprzedaży detalicznych usług roamingu, dzięki czemu są one dostępne jako odrębna usługa, nie jedynie w pakiecie z innymi usługami detalicznymi. Ruchy te miały na celu zwiększenie konkurencji wśród podmiotów świadczących usługi roamingu i w efekcie obniżenie cen, jednak szanse na osiągnięcie wyznaczonego celu przy pomocy wprowadzonych rozwiązań są wątpliwe, dlatego też już w 2013 r.

<sup>16</sup> **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 544/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r.** zmieniające rozporządzenie (WE) nr 717/2007 w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej.

<sup>17</sup> **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r.** w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii.

<sup>18</sup> Operator wirtualny (MVNO – Mobile Virtual Network Operator) – przedsiębiorca oferujący usługi komunikacji mobilnej na bazie infrastruktury telekomunikacyjnej należącej do innego operatora, operatora infrastrukturalnego.

rozpoczęto prace nad kolejnymi zmianami prawa regulującego rynek roamingu w Unii Europejskiej<sup>19</sup>.

Przyjęte 25 listopada 2015 r. rozporządzenie 2015/2120 zakłada, że począwszy od 15 czerwca 2017 r. operatorzy mobilni nie będą pobierać jakiegokolwiek dodatkowej opłaty oprócz krajowej ceny detalicznej od korzystających z roamingu. Dotyczy to zarówno połączeń głosowych, wiadomości SMS, jak i transmisji danych. Jako że ruch ten może potencjalnie znacząco uderzyć w przychody operatorów, a w niektórych sytuacjach narazić ich na straty, rozporządzenie przewiduje szereg mechanizmów mających zabezpieczyć interesy operatorów. Po pierwsze, wejście w życie zapisu obwarowane jest obowiązkiem zreformowania do tego czasu hurtowego rynku usług roamingu, docelowo doprowadzając do stanu, w którym ostatecznie nie będzie różnicy między taryfami krajowymi i roamingowymi. Samo świadczenie usługi roamingu podlega „polityce uczciwego korzystania”, która ma na celu zapobieganie niewłaściwemu lub niestandardowemu korzystaniu z detalicznych usług roamingu regulowanego przez klientów, na przykład na korzystaniu z tych usług w sposób stały. Może do tego dojść, gdy obywatel jednego państwa mieszka na stałe w innym państwie, korzystając z telefonu w sieci swojego kraju. Potencjalne problemy dla operatora mogą się również pojawić w sytuacji wprowadzenia przez niego szczególnie agresywnej cenowo oferty, która przyciągnie klientów z za granicy chcących na stałe korzystać z oferty w swoim państwie, płacąc niższy rachunek w zagranicznej sieci. Takie niestandardowe sytuacje mogą uprawnić operatora do nałożenia dodatkowej opłaty na klienta. Podobnie, w szczególnych i wyjątkowych okolicznościach, z myślą o zapewnieniu zrównoważonego charakteru modelu opłat krajowych dostawcy usług roamingu, w przypadku gdy nie jest on w stanie odzyskać swoich całkowitych rzeczywistych i prognozowanych kosztów świadczenia usług roamingu z całkowitej kwoty swoich rzeczywistych i prognozowanych dochodów ze świadczenia takich usług, może on wystąpić z wnioskiem do krajowego organu regulacyjnego o udzielenie zezwolenia na stosowanie dodatkowej opłaty. Opłatę tę stosuje się jedynie w zakresie niezbędnym do pokrycia kosztów świadczenia detalicznych usług roamingu regulowanego, z uwzględnieniem mających zastosowanie maksymalnych opłat hurtowych.

Odchodzenie przy pomocy rozporządzenia 2015/2120 od nakładania dodatkowych opłat za roaming w znaczący sposób przybliży Unię Europejską do utworzenia jednolitego rynku usług telefonii mobilnej. Kwestią nierozwiązaną

<sup>19</sup> Zob. **W. Dziomdziora**, *Uwagi do projektu rozporządzenia o jednolitym rynku telekomunikacyjnym*, IKAR 2014/1 (3), s. 59.

ciągle pozostaje dodatkowa opłata naliczana za odebrane połączenia w roamingu, które są odstępstwem od obowiązującej w całej Unii zasady CPP<sup>20</sup> na rzecz zasady RPP<sup>21</sup>. Należy się spodziewać, że w wyniku nadchodzącej reformy hurtowego rynku usług roamingu również i te opłaty zostaną zniesione.

### 3. Wpływ polityki Unii Europejskiej na rynek telefonii mobilnej

Teoretycznie operatorom przysługuje swoboda negocjowania wzajemnych stawek w ramach taryfy, co w połączeniu z możliwością sterowania ruchem i programowania kart SIM, by za granicą łączyły się z konkretnym operatorem, powinno doprowadzić do konkurencji pomiędzy operatorami działającymi w poszczególnych państwach i optymalizacji cen. W praktyce jednak wszyscy europejscy operatorzy zrzeszeni są w organizacji operatorów telefonii mobilnej GSM Association, zaś zawierane przez nich umowy dotyczące świadczenia usług roamingu podlegają wypracowanemu w ramach tej organizacji wzorowi STIRA<sup>22</sup>, przez co warunki umów są dla wszystkich operatorów znane i transparentne. Ponadto, europejscy operatorzy utworzyli trwałe sojusze<sup>23</sup>, w ramach których współpracują, świadcząc sobie hurtowe usługi roamingu po obniżonych cenach, wspólnie tworząc kompleksowe oferty dla międzynarodowych przedsiębiorców i przekierowując telefony swoich klientów automatycznie do sieci sojusznika<sup>24</sup>. Operatorzy niebędący członkami danego sojuszu płacą w efekcie wyższe stawki w ramach taryfy i mają zmniejszony ruch w swojej sieci, co ogranicza ich zyski, pozwalając maksymalizować zyski w ramach sojuszu.

Obniżanie, a ostatecznie zniesienie dodatkowej opłaty z tytułu świadczenia usługi roamingu międzynarodowego ma wpływ na proces wchodzenia operatorów do kolejnych państw członkowskich, w tym na procesy koncentracji

<sup>20</sup> CPP – „Calling Party Pays”, czyli „dzwoniący płaci”, zasada, zgodnie z którą strona dzwoniąca pokrywa zarówno koszt rozpoczęcia, jak i zakończenia połączenia.

<sup>21</sup> RPP – „Receiving Party Pays”, czyli „odbierający płaci”, zasada, zgodnie z którą strona odbierająca połączenie pokrywa koszt zakończenia połączenia.

<sup>22</sup> STIRA – Standard Terms for International Roaming Agreements, Standardowe Warunki Umów o Roaming Międzynarodowy.

<sup>23</sup> Najważniejsze sojusze w Europie: FreeMove, Starmap Alliance (do 2007 r.), w Azji: Bridge i Conexus Mobile.

<sup>24</sup> Directorate-General for Internal Policies, *TECHNICAL ISSUES ON ROAMING Transparency, Technical Aspects and Data Overview related to the Proposed Regulation on Roaming*, Briefing Note IP/A/ITRE/NT/2006-17, Bruksela 2007, s. 6, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2007/382177/IPOL-ITRE\\_NT\(2007\)382177\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2007/382177/IPOL-ITRE_NT(2007)382177_EN.pdf); stan na 1.03.2016 r.

w Unii Europejskiej. Im wyższa jest marża płacona za połączenie transgraniczne w roamingu, tym wkroczenie na nowe rynki i międzynarodowe fuzje stają się bardziej atrakcyjne dla operatorów. W wyniku fuzji zintegrowani operatorzy uzyskują pozycję porównywalną z pozycją przedsiębiorstw zintegrowanych wertykalnie, mogą czerpać i generować korzyści skali w analogiczny do nich sposób. Mając możliwość kierowania ruchem do swojej sieci w innym państwie członkowskim, przedsiębiorstwo staje się bardziej konkurencyjne, gdyż może zaoferować klientom niższe od konkurencji ceny za połączenie w roamingu, gdy samo obsługuje swojego klienta jako sieć odwiedzana, lub też może utrzymać ceny na poziomie konkurencji, uzyskując większe zyski, co może pozwolić na osiągnięcie przewagi w innym fragmencie rynku. Wynikiem koncentracji mogą być wszystkie potencjalne korzyści pionowej integracji – usprawniona koordynacja, wyeliminowanie podwójnej marginalizacji i wyeliminowanie niewydajnej substytucji, co w efekcie prowadzi do zwiększonej efektywności i korzyści dla konsumentów. Sytuacja taka sprawia, że przedsiębiorstwa łączące się wcześniej i w większej liczbie państw zyskują więcej, co stanowiłoby silny bodziec dla wykształcenia się i umacniania pozycji ogólnoeuropejskich liderów wśród operatorów, natomiast operatorzy funkcjonujący w wielu państwach członkowskich mogliby wprowadzić paneuropejskie usługi.

Polityka Unii Europejskiej w zakresie roamingu zmierza jednak konsekwentnie z jednej strony do dbania o dobro konsumenta poprzez obniżanie cen roamingu mocą kolejnych rozporządzeń oraz do ochrony interesów małych, narodowych operatorów z drugiej strony – kosztem rozwoju ogólnoeuropejskich operatorów. Kwestie roamingu były jednym z elementów analiz szeregu międzynarodowych koncentracji operatorów telefonii mobilnej. W ostatecznie nieprzeprowadzonej koncentracji Telia i Telenor<sup>25</sup>, dwóch zasiedziały operatorów w dwóch sąsiadujących z sobą państwach (Szwecja i Norwegia), podnoszono, że zintegrowany operator mógłby całkowicie znieść dodatkowe opłaty za roaming między tymi państwami. Działający tylko w jednym państwie konkurenci twierdzili, że nie byłiby w stanie konkurować z taką ofertą, gdyż musieliby ponieść opłatę zgodnie z taryfą. Aby móc konkurować, cena za roaming międzynarodowy musiałaby zrównać się z ceną roamingu krajowego albo cen oferowanych MVNO. Kwestia pojawiła się ponownie przy koncentracji Telia i Sonera<sup>26</sup> (operatorzy ze Szwecji i Finlandii), gdzie Komisja zauważyła potencjalne zapotrzebowanie na usługi

<sup>25</sup> **Telia i Telenor**, COMP/M.1439 z 13 października 1999 r., w szczególności pkt 159.

<sup>26</sup> **Telia i Sonera**, COMP/M2803 z 10 lipca 2002 r.

pan-nordyckie, w szczególności ze strony klientów biznesowych<sup>27</sup>. Wskazano, że możliwość zniesienia dodatkowej opłaty za roaming między łączącymi się sieciami może wzmocnić ich pozycję dominującą na rynku fińskim oraz nawet wykluczyć konkurentów z rynku szwedzkiego<sup>28</sup>. Ostatecznie zobowiązano Telia i Sonera do niedyskryminacyjnego świadczenia usług roamingu operatorom z obydwu krajów, czym wyeliminowano wszelkie zachęty dla stworzenia pan-nordyckiej oferty i pozbawiono klientów możliwości korzystania z geograficznej konsolidacji. Analogiczna analiza miała miejsce w przypadku przejęcia przez Vodafone Airtouch niemieckiego Mannesmann<sup>29</sup> w 2000 r. oraz irlandzkiego Eircell<sup>30</sup> w 2001 r. Komisja postrzegала usługi i taryfy zintegrowane na szczeblu ponadnarodowym jako szkodliwe dla konkurencji, obawiając się, że w wyniku przejęcia operator stanie się jedynym, który będzie się rozwijał poprzez zdobywanie nowych klientów, przyciągniętych ofertą ponadnarodową. Pozostali operatorzy, chcąc zaoferować konkurencyjne pan-europejskie usługi, będą musieli ponosić koszty w ramach taryfy za roaming, w efekcie nie będą konkurencyjni, co prawdopodobnie zapewni Vodafone dominującą pozycję na powstającym rynku usług pan-europejskich<sup>31</sup>. Z tego względu w wymienionych koncentracjach na łączących się operatorów nakładano zobowiązania dotyczące roamingu mające uniemożliwić wprowadzenie pan-europejskich ofert. Stało to w naturalnej sprzeczności z oczekiwaniami Komisji dotyczącymi wprowadzania przez operatorów paneuropejskich ofert od ok. 2004–2005 r.<sup>32</sup>

Praktykę Komisji warto porównać z procesami, które zachodziły w innych regionach świata. W Afryce Wschodniej operator Zain<sup>33</sup> zniósł opłaty za roaming w państwach, w których prowadzi działalność w ramach oferty One Network. Wraz z wkraczaniem przez operatora na rynki kolejnych państw, zasięg oferty uległ poszerzeniu na obszar Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej. Klienci korzystający z usług Zain w każdym państwie płacą stawkę lokalną za połączenia wychodzące i nie ponoszą opłaty za odebranie połączenia. Oferta ta wywołała reakcję innych operatorów, w tym Orange i Vodafone, którzy odpowiedzieli analogicznymi ofertami. W efekcie w Afryce standardem

<sup>27</sup> **Telia i Sonera**, COMP/M2803 z 10 lipca 2002 r., pkt. 12–14.

<sup>28</sup> **Telia i Sonera**, COMP/M2803 z 10 lipca 2002 r., pkt. 100.

<sup>29</sup> **Vodafone Airtouch i Mannesmann**, COMP/M.1795 z 12 kwietnia 2000 r., pkt. 12–14.

<sup>30</sup> **Vodafone Airtouch i Eircell**, COMP/M.2305 z 2 marca 2001 r., pkt. 7–11.

<sup>31</sup> **Vodafone Airtouch i Mannesmann**, COMP/M.1795 z 12 kwietnia 2000 r., pkt. 45.

<sup>32</sup> **M. Wach**, *Regulacyjne i cywilnoprawne aspekty roamingu międzynarodowego*, Warszawa 2013, s. 82.

<sup>33</sup> Celcel, przejęty przez Zain w 2005 r., a następnie sprzedany Bharti Airtel w 2010 r.

jest internalizowanie roamingu w państwach, w których dany operator prowadzi działalność, a w Afryce Wschodniej opłaty za roaming zanikły<sup>34</sup>. Na Karaibach Digicel skopiował pomysł One Network<sup>35</sup>. Procesy te okazały się możliwe bez intensywnej interwencji ze strony regulatorów dzięki samej liberalizacji przepisów i aktywności konkurujących ze sobą operatorów.

Zniesienie dodatkowych opłat za roaming w ramach Unii Europejskiej będzie się wiązało ze znacznymi stratami dla europejskich operatorów. Ich przychody z tytułu roamingu spadną o 28%, co sprawi, że globalne przychody z tytułu roamingu, wynoszące 52 mld dolarów w 2017 r., spadną o 7%<sup>36</sup>. Warto zauważyć, że poprzednie regulacje Unii Europejskiej, które z jednej strony doprowadziły do zmniejszenia cen za roaming o ponad 80% od 2007 r.<sup>37</sup>, z drugiej strony silnie ograniczały przychody z tytułu roamingu. Holenderski KPN szacuje, że unijne regulacje są odpowiedzialne za zmniejszenie jego przychodów łącznie o 149 mln euro w latach 2011–2013<sup>38</sup>. W ciągu trzech lat, od 2011 r. do 2014 r., średni przychód na użytkownika w Europie zmalał o 7%. W tym samym czasie średni przychód na użytkownika na Dalekim Wschodzie zmalał o 2%, podczas gdy w Ameryce Północnej wzrósł o 1%<sup>39</sup>. Naturalną odpowiedzią na zmniejszające się przychody może się wydawać podniesienie cen za standardowe usługi, jednak silna konkurencja na rynkach krajowych, dodatkowo zwiększana poprzez aktywne promowanie przez Komisję operatorów MVNO, może uniemożliwić wprowadzenie podwyżek. Istnieje realna obawa, że sytuacja ta może negatywnie odbić się na poziomie inwestycji w nowoczesną infrastrukturę, czemu Komisja stara się przeciwdziałać poprzez przyjęcie dyrektywy 2014/61/WE<sup>40</sup>.

<sup>34</sup> Zob. **E. Sutherland**, *International Mobile Roaming in Africa*, 9 lutego 2010, SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1550264>; stan na 1.03.2016 r.

<sup>35</sup> **E. Sutherland**, *International Mobile Roaming in the Caribbean*, prezentacja na 9. konferencji Organisation Of Caribbean Utilities Regulators (OOCUR), Tobago 2009.

<sup>36</sup> **N. Bhas**, *Mobile Roaming, Regulation, Opportunities, Emerging Sectors 2015–2020*, s. 29, <http://www.juniperresearch.com/researchstore/strategy-competition/mobile-roaming/regulations-opportunities-emerging-sectors>; stan na 1.03.2016 r.

<sup>37</sup> **Komisja Europejska**, Komunikat Prasowy z 27 czerwca 2013 r., Bruksela 2013.

<sup>38</sup> **KPN**, *Quarterly reports Q3 2013* oraz *Quarterly reports Q4 2013*, <http://ir.kpn.com/phoenix.zhtml?c=69978&p=irol-presentations>; stan na 1.03.2016 r.

<sup>39</sup> Zob. **M. Newman**, *Telecoms, Media & Entertainment – Outlook 2015*, Ovum 2014, s. 12, [http://info.ovum.com/uploads/files/Ovum\\_Telecoms\\_Media\\_and\\_Entertainment\\_Outlook\\_2015.pdf](http://info.ovum.com/uploads/files/Ovum_Telecoms_Media_and_Entertainment_Outlook_2015.pdf); stan na 1.03.2016 r.

<sup>40</sup> **Dyrektywa 2014/61/WE** w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej.

Możliwie najszybszy rozwój nowoczesnych sieci telefonii mobilnej jest kluczowy dla rozwoju nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy. Przesyłanie większej ilości danych przy pomocy sieci mobilnych umożliwiających szybszy transfer przekłada się bezpośrednio na wzrost PKB. Przy danym poziomie penetracji rynku przejście przez 10% użytkowników telefonii 2G na technologię 3G zwiększa wzrost PKB per capita o 0,15 punktów procentowych, natomiast podwojenie ilości danych przesyłanych w ramach telefonii mobilnej prowadzi do zwiększenia wzrostu PKB per capita o 0,5 punktu procentowego<sup>41</sup>. Z tego względu pomiędzy najbardziej rozwiniętymi państwami trwa obecnie wyścig o jak najszybsze wprowadzenie standardu 4G, gdyż każde z państw chce w możliwie największym stopniu wykorzystać możliwości, jakie oferuje nowa technologia. Zgodnie z prognozami, zajmująca obecnie drugie miejsce pod względem wprowadzania najnowszej technologii telekomunikacji mobilnej, Unia Europejska w ciągu pięciu lat zostanie wyraźnie w tyle za Ameryką Północną oraz najbogatszą częścią Azji i Pacyfiku, czyli Japonią, Chinami, Koreą Południową i Australią. Obecnie światowym liderem pod względem odsetka użytkowników jest Korea Południowa, gdzie 70% użytkowników korzysta z telefonii 4G. Pod względem bezwzględnej liczby użytkowników liderem są obecnie Stany Zjednoczone, gdzie 40% klientów korzysta z technologii 4G. Kolejnym regionem jest Europa Zachodnia z wynikiem 22%. Najbardziej imponujący rozwój będzie odnotowany w Chinach, które dokonują olbrzymich inwestycji w najnowocześniejszą infrastrukturę telekomunikacyjną i do końca 2020 r. obejmą telefonią 4G 1,1 mld ludzi<sup>42</sup>. W obliczu tak znacznych inwestycji w innych regionach, Unia Europejska musi zadbać, by stale zmniejszające się przychody europejskich operatorów nie odbiły się negatywnie na poziomie inwestycji.

#### 4. Zakończenie

Komisja Europejska prowadzi unikalną w skali świata politykę w zakresie opłat za roaming. Konieczność prowadzenia aktywnej polityki regulacyjnej jest częściowo konsekwencją decyzji podejmowanych przy okazji ponadnarodowych koncentracji operatorów. W działaniach Komisji można zauważyć sprzeczności,

<sup>41</sup> **Deloitte LLP**, *What is the impact of mobile telephony on economic growth?*, London 2012, s. 5, <http://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2012/11/gsma-deloitte-impact-mobile-telephony-economic-growth.pdf>; stan na 1.03.2016 r.

<sup>42</sup> Zob. „Cisco Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2014–2019”, <http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/mobile-white-paper-c11-520862.html>; stan na 1.03.2016 r.



a czasami wręcz utrudnianie samoistnego ukształtowania się jednolitego rynku usług telefonii mobilnej, co wynika z często zarzucanego prymatu pobudek politycznych nad *stricte* ekonomicznymi. Unia Europejska jest unią suwerennych państw i pomimo iż 80% Europejczyków<sup>43</sup> korzysta z usług europejskiej „Wielkiej Piątki”<sup>44</sup>, funkcjonowanie w poszczególnych państwach operatorów narodowych może być postrzegane za wartość samą w sobie. Komisja od lat usiłowała utworzyć jednolity rynek z niewielką liczbą pan-regionalnych operatorów konkurujących z małymi lokalnymi operatorami. Przy nadchodzących reformach, między innymi hurtowego rynku usług roamingu, Komisja musi działać z pełną świadomością konsekwencji, jakie jej decyzje mają na europejskich operatorów i rynek telefonii mobilnej. Dbanie o dobro konsumenta w postaci niskich rachunków nie może mieć miejsca kosztem rozwoju nowoczesnych technologii i usług.

## Bibliografia

### Akty prawne

**Rozporządzenie (WE) nr 717/2007** Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz zmieniające dyrektywę 2002/21/WE.

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 544/2009** z dnia 18 czerwca 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 717/2007 w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej.

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012** z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii.

**Dyrektywa 2014/61/WE** w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej.

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120** z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego Internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii.

**Postanowienie Prezesa UKE**, DRTD-SMP-6043-4/06 (28) z 27 marca 2007 r.

**Komunikat Komisji**, Wytyczne w sprawie analizy rynku i ustalania znaczącej pozycji rynkowej w ramach porządku regulacyjnego Wspólnoty w sprawach sieci i usług w sprawach sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE z 11.07.2002, C 165/6, pkt 27).

<sup>43</sup> Zob. „Leading telecommunication operators in Europe by revenue in 2014 (in million euros)”, <http://www.statista.com/statistics/221386/revenue-of-top-20-european-telecommunication-operators/>.

<sup>44</sup> Pięciu największych europejskich operatorów – Vodafone, T-mobile, Orange, Telefónica, TIM.

- Telia i Telenor**, COMP/M.1439 z 13 października 1999 r.  
**Telia i Sonera**, COMP/M2803 z 10 lipca 2002 r.  
**Vodafone Airtouch i Mannesmann**, COMP/M.1795 z 12 kwietnia 2000 r.  
**Vodafone Airtouch i Eircell**, COMP/M.2305 z 2 marca 2001 r.

### Opracowania

- Dziomdziora Wojciech**, *Uwagi do projektu rozporządzenia o jednolitym rynku telekomunikacyjnym*, IKAR 2014/1 (3).  
**Infante Jorge, Vallejo Ivan**, *Regulation of international roaming in the European Union – Lessons learned*, Telecommunications Policy 2012/36.  
**Kawka Inga**, *Roaming międzynarodowy we wspólnotowym prawie łączności elektronicznej*, w: Stanisław Biernat, Sławomir Dudzik (red.), *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009.  
**Stolarski Konrad**, *Zakaz nadużywania pozycji dominującej na rynkach telekomunikacyjnych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.  
**Sutherland Ewan**, *International Mobile Roaming in Africa*, LINK Public Policy Research Paper, marzec 2010/10.  
**Wach Marlena**, *Regulacje roamingu międzynarodowego – nowe możliwości czy wyzwania?*, IKAR 2013/8 (2).  
**Wach Marlena**, *Regulacyjne i cywilnoprawne aspekty roamingu międzynarodowego*, Warszawa 2013.

### Strony internetowe

- [http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/roaming/](http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/roaming/); stan na 1.03.2016 r.  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-152\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-152_pl.pdf); stan na 1.03.2016 r.  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-161\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-161_en.htm?locale=FR); stan na 1.03.2016 r.  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-1113\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1113_en.htm); stan na 1.03.2016 r.  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com\(2004\)0759/\\_com\\_com\(2004\)0759\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2004)0759/_com_com(2004)0759_pl.pdf); stan na 1.03.2016 r.  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2007/382177/IPOL-ITRE\\_NT\(2007\)382177\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2007/382177/IPOL-ITRE_NT(2007)382177_EN.pdf); stan na 1.03.2016 r.  
<http://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2012/11/gsma-deloitte-impact-mobile-telephony-economic-growth.pdf>; stan na 1.03.2016 r.  
[http://info.ovum.com/uploads/files/Ovum\\_Telecoms\\_Media\\_and\\_Entertainment\\_Outlook\\_2015.pdf](http://info.ovum.com/uploads/files/Ovum_Telecoms_Media_and_Entertainment_Outlook_2015.pdf); stan na 1.03.2016 r.  
<http://ir.kpn.com/phoenix.zhtml?c=69978&p=irol-presentations>; stan na 1.03.2016 r.  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1547704](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1547704); stan na 1.03.2016 r.  
<http://ssrn.com/abstract=1550264>; stan na 1.03.2016 r.  
<http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/mobile-white-paper-c11-520862.html>; stan na 1.03.2016 r.  
<http://www.juniperresearch.com/researchstore/strategy-competition/mobile-roaming/regulations-opportunities-emerging-sectors>; stan na 1.03.2016 r.  
<http://www.statista.com/statistics/221386/revenue-of-top-20-european-telecommunication-operators/>; stan na 1.03.2016 r.

Krzysztof KRZYSZEK

## THE EUROPEAN UNION'S POLICY IN THE FIELD OF REGULATED ROAMING IN MOBILE TELECOMMUNICATION

( Summary )

The additional cost of roaming is one of the last “borders” Europeans have to face when traveling across Europe. Because the existence of this extra fee hinders business and development of the Common Market, the European Union has been actively regulating this matter in order to reduce the prices. In accordance with the most recent Regulation 2015/2120, starting from June 15<sup>th</sup> 2017 mobile operators will not be allowed to charge any extra fees for roaming within the Union, save for the “fair use clause”. Apart from the obvious result of lowering the costs for clients, this type of interference has other consequences for the market of mobile telecommunications. The elimination of the extra profit earned on roaming makes international mergers less attractive for European operators. Previously, merged entities could benefit from additional income and, akin to vertically integrated companies, could avoid double marginalization, inefficient substitution and take advantage of better coordination. However, the European Union wanted to reduce the prices paid by customers while at the same time preserving regional, national operators and preventing biggest multinational companies from offering pan-European services. This policy has significantly reduced the revenue of European operators, which can have a negative impact on the introduction of new technology in electronic communication, thus slowing down development. The European Commission has to be aware of all the possible consequences of its policy in order to avoid the potential pitfalls that may occur in the future.

**Keywords:** roaming; mobile telecommunications; European Union



Małgorzata KURZAC\*

**UCHYLANIE SIĘ OD OPODATKOWANIA  
I OSZUSTWO PODATKOWE W ROZUMIENIU  
ART. 54 I 56 KODEKSU KARNEGO SKARBOWEGO  
W ŚWIETLE ODESŁAŃ DO SYSTEMU PRAWA PODATKOWEGO**

**(Streszczenie)**

Celem niniejszego opracowania jest analiza korelacji zachodzącej między pojęciami: „uchylanie się od opodatkowania” i „oszustwo podatkowe” oraz relacji między czynami zabronionymi polegającymi na uchylaniu się od opodatkowania i oszustwie podatkowym, penalizowanymi w Kodeksie karnym skarbowym. Ustalenie pełnej i precyzyjnej treści znamion czynów zabronionych z art. 54 k.k.s. i 56 k.k.s. wymaga uwzględnienia przepisów podatkowych konkretyzujących znamiona tych czynów zabronionych. Delikty z art. 54 k.k.s. i 56 k.k.s. powiązane są z takimi instytucjami prawa podatkowego jak obowiązek ujawnienia przedmiotu i podstawy opodatkowania, obowiązek złożenia deklaracji podatkowej oraz samoobliczenie podatku do zapłaty.

Naruszenie norm podatkowych nakładających obowiązek zgłoszenia organowi podatkowemu przedmiotu i podstawy opodatkowania (uchylanie się od opodatkowania) jest prawnokarnie relewantne i decyduje o bycie oszustwa podatkowego. Uchylając się od opodatkowania, podatnik wykorzystuje dla własnej korzyści błędne przekonanie organu podatkowego, że obowiązek podatkowy w ogóle nie powstał.

Jeżeli chodzi o relację między czynami z art. 54 k.k.s. i 56 § 1–3 k.k.s., to pierwszy z nich dotyczy niedopełnienia obowiązku ujawnienia przedmiotu i podstawy opodatkowania, drugi zaś – rzetelnego (prawdziwego i prawidłowego) ich ujawnienia. Całkowite nieujawnienie przedmiotu i podstawy opodatkowania jest jednocześnie zaniechaniem obowiązku rzetelnego ich ujawnienia. Na tej podstawie można uznać, iż zachowanie opisane w art. 54 k.k.s. (uchylanie się od opodatkowania) jest rodzajem czynu penalizowanego w ramach art. 56 k.k.s. (oszustwo podatkowe), a oba te zachowania można zaliczyć do szerszej kategorii oszustw.

**Słowa kluczowe:** uchylanie się od opodatkowania; oszustwo podatkowe; art. 54 k.k.s.; art. 56 k.k.s.; wzajemne relacje

---

\* Konsultant podatkowy w TPA Sp. z o.o. sp. k.; e-mail: małgorzata.kurzac@gmail.com

## 1. Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest analiza relacji zachodzącej między pojęciami: „uchylanie się od opodatkowania” i „oszustwo podatkowe”. Pojęcia te są użyteczne w odniesieniu do czynów zabronionych opisanych w art. 54 Kodeksu karnego skarbowego<sup>1</sup> i art. 56 § 1–3 tego kodeksu. Delikty karnoskarbowe polegające na uchylaniu się od opodatkowania oraz oszustwie podatkowym związane są z takimi instytucjami prawa podatkowego, jak obowiązek ujawnienia przedmiotu i podstawy opodatkowania oraz samoobliczenie podatku do zapłaty. Z uwagi na szczególnie związek prawa karnego skarbowego z prawem podatkowym, analiza przepisów art. 54 k.k.s. i 56 § 1–3 k.k.s. musi uwzględniać sposób rozumienia zawartych w nich pojęć – na gruncie prawa podatkowego<sup>2</sup>. Bez analizy instytucji prawa podatkowego nie sposób określić, jakie zachowania są penalizowane przez prawo karne skarbowe. Z uwagi na fakt, że omawiane przepisy zawierają odesłania do regulacji z zakresu prawa podatkowego, zalicza się je do przepisów o charakterze blankietowym<sup>3</sup>. Ustalenie pełnej i precyzyjnej treści znamion czynów zabronionych z art. 54 k.k.s. i 56 k.k.s. wymaga uwzględnienia treści przepisów podatkowych konkretyzujących znamiona tych czynów zabronionych. W orzecznictwie także wskazuje się na znaczenie przepisów prawa podatkowego dla prawidłowej rekonstrukcji normy sankcjonującej, podkreślając, że podstawą oceny musi być prawidłowe zdekodowanie obowiązujących w chwili czynu norm prawa podatkowego określających zakres i treść obowiązków podatkowych<sup>4</sup>.

Prawo podatkowe opisuje obowiązki podatkowe jego adresatów. Prawo to nakłada na podatników obowiązek realizacji zobowiązań podatkowych oraz obowiązki formalne takie jak składanie deklaracji i informacji. Następstwem wykrycia braku ujawnienia przedmiotu opodatkowania lub ujawnienia nierzetelnego jest restytucja ładu publicznego poprzez ustalenie (określenie) i wyegzekwowanie

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 186 z późn. zm.), zwana dalej: k.k.s.

<sup>2</sup> Art. 53 § 30 Kodeksu karnego skarbowego nakazuje przyjąć znaczenie określeń zawartych w rozdziale VI tego kodeksu, zgodnie z ich rozumieniem przyjętym w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

<sup>3</sup> P. Kardas, w: P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 562; co do pojęcia przepis blankietowy – szerzej R. Dębski, *O przepisach blankietowych w prawie karnym. Uwagi wprowadzające*, Acta Universitatis Lodzianensis 1991, Folia Iuridica 47, s. 18 i n.; R. Dębski, *O normie prawno karnej we współczesnym piśmiennictwie polskim*, Acta Universitatis Lodzianensis 1984, Folia Iuridica 60, s. 29.

<sup>4</sup> Por. uzasadnienie wyroku SN z dnia 2 grudnia 2002 r., IV KKN 559/99, LEX nr 75491.

zaległych zobowiązań podatkowych oraz powinności formalnych. Tam, gdzie konstrukcje prawa podatkowego zabezpieczające wykonanie obowiązków podatkowych są niewystarczające, ustawodawca ustanawia także sankcje karne.

## 2. Oszustwo podatkowe a uchylenie się od opodatkowania – istota zjawisk

Pojęcie oszustwa podatkowego podobnie jak pojęcie uchylenia się od opodatkowania nie zostało ustawowo zdefiniowane. Mimo iż doktryna podjęła próbę wyjaśnienia obu pojęć, nie ma zgodności co do ich zakresu znaczeniowego. Pojęcia te bywają ze sobą utożsamiane. Jako synonimu pojęcia „uchylenie się od opodatkowania” używa się takich wyrażen jak „brak dyscypliny podatkowej” czy „oszustwo podatkowe”<sup>5</sup>. Bywa, że termin „oszustwo” definiowany jest za pomocą pojęcia „uchylenie się od opodatkowania” w sposób następujący: „za oszustwo podatkowe uznaje się takie zachowanie podatnika, zmierzające do uchylenia się od opodatkowania, które bezpośrednio i jawnie narusza obowiązujące przepisy prawa podatkowego”<sup>6</sup>.

Słownik języka polskiego opisuje oszustwo jako świadome wprowadzenie kogoś w błąd lub wykorzystanie czyjegoś błędu dla własnej korzyści<sup>7</sup>. Wspólnym celem zachowań oszukańczych jest wytworzenie u danego podmiotu obrazu sprzecznego z rzeczywistością po to, by wprost uszczuplić cudze mienie lub osiągnąć korzyść majątkową kosztem czyjegoś mienia. P. Kardas twierdzi, że dla realizacji znamion oszustwa podatkowego wystarczające jest podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w deklaracji lub oświadczeniu. Jednoczesne wywołanie błędu po stronie organu podatkowego, innego uprawnionego organu lub płatnika, nie jest konieczne<sup>8</sup>. Zacytowany wyżej pogląd wymaga szerszego komentarza.

Oszustwo podatkowe polega na zadeklarowaniu nieprawdziwego stanu faktycznego, z którym łączy się obowiązek podatkowy (świadome wprowadzenie w błąd). Choć możliwa jest sytuacja, w której organ podatkowy posiada wiedzę,

<sup>5</sup> **R. Sowiński**, *Uchylenie się od opodatkowania. Przyczyny, skutki i sposoby zapobiegania zjawisku*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009, s. 15.

<sup>6</sup> **M. Kalinowski**, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2001, s. 22.

<sup>7</sup> **W. Doroszewski** (red.), *Słownik języka polskiego*, t. V, PWN, Warszawa 1967, s. 1193.

<sup>8</sup> **P. Kardas**, w: **P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski**, *op. cit.*, s. 560; Por. **P. Kardas, G. Łabuda**, *Kryminalizacja oszustwa podatkowego w prawie karnym skarbowym*, Prokuratura i Prawo 2003/3, s. 62.

że zdarzenie rodzące obowiązek podatkowy miało miejsce (nawet jeśli podatnik wcześniej tego nie ujawnił), to nie można przyjąć, że jest to wiedza pełna. W systemie podatkowym obowiązuje bowiem zasada, zgodnie z którą na podatniku ciąży obowiązek ujawnienia zdarzeń znaczących podatkowo w sposób prawdziwy i prawidłowy (zgodny z normami prawa podatkowego). Zgodnie z ustawą, to podatnik ma być źródłem wiedzy o zdarzeniach znaczących podatkowo. Z uwagi na ten ustawowy obowiązek ujawnienia można przyjąć, że zaniechanie jest rodzajem zachowania oszukańczego. Organ podatkowy pozostaje w błędnym przekonaniu, że obowiązek podatkowy nie powstał (choć w rzeczywistości zdarzenie rodzące obowiązek podatkowy miało miejsce) albo powstał w innym zakresie niż to zadeklarował podatnik.

Należy zatem uznać, iż prawidłowe jest stanowisko Z. Wardaka, zgodnie z którym naruszenie norm podatkowych nakładających obowiązek zgłoszenia organowi podatkowemu przedmiotu i podstawy opodatkowania (oraz doprowadzenie przez to do niezgodnego ze stanem rzeczywistym wymiaru zobowiązania podatkowego) jest prawnokarnie relewantne i decyduje o bycie oszustwa podatkowego<sup>9</sup>.

Uchylanie się od opodatkowania jest zachowaniem negatywnym w znaczeniu moralnym i prawnie istotnym ze względu na jego następstwa prawne na gruncie prawa podatkowego oraz konsekwencje karnoskarbowe. Brak definicji ustawowej tego pojęcia przerzuca na doktrynę zadanie wyznaczenia jego zakresu znaczeniowego oraz wskazania cech odróżniających uchylanie się od opodatkowania od innych zachowań będących przejawem ucieczki od podatku. Uchylanie się od opodatkowania to nieujawnienie organowi podatkowemu (wbrew ciążącemu na podatniku obowiązkowi) stanu faktycznego, w związku z którym powstał obowiązek podatkowy. Uchylając się od opodatkowania, podatnik wykorzystuje dla własnej korzyści błędne przekonanie organu podatkowego, że obowiązek podatkowy w ogóle nie powstał<sup>10</sup>.

### 3. Relacja między uchylaniem się od opodatkowania a oszustwem podatkowym

W piśmiennictwie można odnaleźć dwa przeciwstawne stanowiska w kwestii określenia relacji zachodzącej między pojęciami: „oszustwo podatkowe” i „uchylanie się od opodatkowania”. Część autorów uznaje bowiem, że uchylanie się

<sup>9</sup> Z. Wardak, *Karnoskarbowa i kryminologiczna problematyka oszustwa podatkowego*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Agent PR, Łódź 2014, s. 52.

<sup>10</sup> *Ibidem*.



od opodatkowania stanowi rodzaj oszustwa podatkowego *sensu largo*, gdy tymczasem inni kwalifikują oszustwo z art. 56 § 1–3 k.k.s. jako przejaw uchylania się od opodatkowania<sup>11</sup>.

Zdaniem L. Wilka zatajenie przedmiotu opodatkowania (art. 54 k.k.s.) nie stanowi oszustwa<sup>12</sup>, ponieważ zachowanie to polega na zaniechaniu. Autor ten twierdzi, że w przypadku zachowania opisanego w art. 56 § 1–3 k.k.s. (zaliczanego do kategorii oszustw) występuje kombinacja działania z zaniechaniem: składanie deklaracji lub oświadczenia (działanie) oraz zatajenie prawdy (zaniechanie). Art. 56 § 1–3 k.k.s. zawiera zatem opis zachowania aktywnego, czyli składania deklaracji lub oświadczenia, w toku którego może wystąpić pewna postać zaniechania (zatajenia prawdy). Zdaniem L. Wilka, określenie zaniechania mianem „oszustwo” jest sprzeczne z intuicyjnym odczuciem.

Prototypy zachowań godzących we własność i prawa majątkowe, współcześnie określanych mianem oszustw, można odnaleźć w prawie starożytnego Rzymu<sup>13</sup>. Obecnie zarówno w prawie karnym powszechnym, jak i karnym skarbowym terminem „oszustwo” określa się różne typy czynów zabronionych. Wspólnym celem tych zachowań jest wytworzenie u danego podmiotu obrazu sprzecznego z rzeczywistością po to, by wprost uszczuplić czyjeś mienie i osiągnąć korzyść majątkową<sup>14</sup>, bądź osiągnąć korzyść majątkową kosztem czyjegoś mienia<sup>15</sup>. W nauce prawa karnego nie ma jednak zgodności co do tego, czy „oszustwa podatkowe” powinno się w ogóle określać mianem oszustw.

Delikty skarbowe mające charakter zachowań oszukańczych klasyfikowane są w doktrynie jako oszustwa podatkowe w ścisłym tego słowa znaczeniu i oszustwa w ujęciu szerokim. Oszustwem podatkowym *sensu stricto* określa się zachowanie opisane w art. 56 § 1–3 k.k.s. Do grupy oszustw *sensu largo* zalicza

<sup>11</sup> S. Baniak, *Prawo karne skarbowe*, wyd. I, „Zakamycze”, Kraków 2001, s. 135; F. Prusak, *Prawo i postępowanie karne skarbowe*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 117.

<sup>12</sup> L. Wilk, *Szczególne cechy odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia podatkowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006, s. 74 i n.

<sup>13</sup> Prawo starożytnego Rzymu znało dwie odmiany zachowań będących swoistymi prototypami współczesnych oszustw: fałsz i *stellionatus*. Przedmiotem zamachu tzw. fałszu było przede wszystkim zaufanie publiczne, podczas, gdy zamach nazywany *stellionatus* godził we własność i prawa majątkowe; J. Bednarzak, *Przestępstwo oszustwa w polskim prawie karnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1971, s. 8.

<sup>14</sup> Por. I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński (red.), *System prawa karnego. T. 4: O przestępstwach w szczególności*, cz. 2., Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków 1989, s. 414.

<sup>15</sup> Por. O. Górniok, *O tzw. oszustwach gospodarczych w projekcie kodeksu karnego*, Problemy Prawa Karnego 1992/18, s. 13.

się uchylanie się od opodatkowania (art. 54 k.k.s.), firmanctwo (art. 55 k.k.s.), wyłudzenie zwrotu podatku (art. 76 k.k.s.) oraz uporczywe niepłacenie podatku (art. 57 k.k.s.)<sup>16</sup>. Wątpliwości budzi objęcie kategorią oszustw zachowania polegającego na uporczywym niewpłaceniu podatku (art. 57 k.k.s.). W przeciwieństwie do pozostałych zachowań, czyn ten nie zmierza do wytworzenia u danego podmiotu obrazu sprzecznego z rzeczywistością, nie znamionuje go zatem chęć wprowadzenia w błąd czy wyzyskania błędu.

P. Kardas i G. Łabuda negują podział oszustw podatkowych na oszustwa w wąskim i szerokim znaczeniu. Zdaniem tych Autorów, żadne z zachowań pomieszczonych w rozdziale VI Kodeksu karnego skarbowego nie wyczerpuje znamion oszustwa podatkowego<sup>17</sup>. W opinii cytowanych Autorów, oszustwem podatkowym nie jest ani uchylanie się od opodatkowania (art. 54 k.k.s.), ani także zachowanie opisane w art. 56 k.k.s., określane przez część doktryny mianem oszustwa podatkowego *sensu stricte*.

P. Kardas i G. Łabuda przyjmują, że oszustwa podatkowe to typy rodzajowe, w których powinno wystąpić znamię czasownikowe „wprowadzenia w błąd” lub „wyzyskania błędu”. Jedynym czynem w części szczególnej Kodeksu karnego skarbowego odpowiadającym wskazanemu kryterium jest delikt opisany w art. 76 k.k.s. Czyn ten penalizuje wyłudzenie zwrotu podatku lub nadpłaty poprzez wprowadzenie w błąd uprawnionego organu. Powołani Autorzy uznają, że jedynie ten czyn można określać mianem oszustwa podatkowego i jednocześnie odmawiają tego miana czynowi z art. 56 § 1–3 k.k.s, w którym realizacja znamienia czasownikowego polega alternatywnie na podaniu w deklaracji lub oświadczeniu nieprawdy, zatajeniu prawdy albo na niedopełnieniu obowiązku zawiadomienia o zmianie danych objętych deklaracją lub oświadczeniem. P. Kardas i G. Łabuda argumentują, że brak znamienia wprowadzenia w błąd pozwala przyjąć, że zachowanie sprawcy wcale nie musi wywoływać błędu po stronie organu podatkowego czy płatnika. Twierdzą, iż jest to okoliczność prawnokarnie irrelevantna<sup>18</sup>. Czyny te zatem mają leżeć „na przedpolu” zasadniczego oszustwa określonego w art. 286 k.k.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, „ABC”, Kraków 2001; F. Prusak, *Prawo i postępowanie karne skarbowe*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2002.

<sup>17</sup> P. Kardas, G. Łabuda, *op. cit.*, s. 62–63.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 62.

<sup>19</sup> Przytoczony pogląd P. Kardasa i G. Łabudy pochodzi sprzed nowelizacji Kodeksu karnego skarbowego z 28.7.2005 r., kiedy to do k.k.s. wprowadzony został przepis art. 76a wzorowany na poprzedzającym go przepisie art. 76. Należałoby więc przypuszczać, że również art. 76a k.k.s. zostałyby zaliczony przez tych Autorów do kategorii oszustw podatkowych.

Z. Wardak twierdzi, że znamieniem pozwalającym na stwierdzenie, iż mamy do czynienia z oszustwem podatkowym jest sposób działania sprawcy charakteryzujący się wprowadzeniem organów podatkowych w błąd poprzez podanie nieprawdziwych danych dotyczących przedmiotu lub podstawy opodatkowania albo niepodanie tych danych organom podatkowym (wbrew ciążącemu obowiązkowi), co stanowi wyzyskanie błędu tych organów co do okoliczności faktycznych, mających wpływ na zobowiązanie podatkowe<sup>20</sup>. Można zatem przyjąć, iż każde działanie podatnika polegające na niezgłoszeniu organom podatkowym stosownych danych (w sytuacji prawnego obowiązku ich zgłaszania) czy też podaniu nieprawdziwych danych – stanowi oszustwo.

Zdaniem Z. Wardaka, w przypadku oszustw podatkowych zaciera się w pewnym stopniu granica pomiędzy wprowadzeniem w błąd a wyzyskaniem błędu. Wiąże się to z faktem, że podatki są wymierzone w drodze samowymiaru przez podatnika albo w drodze wymiaru organu podatkowego dokonywanego na podstawie danych dostarczanych przez podatnika. Wskazany Autor uważa, że niezapłacenie podatku w następstwie nieotrzymania przez organ rzetelnych informacji stanowi jednocześnie wprowadzenie w błąd, jak i wyzyskanie tego błędu<sup>21</sup>. Stwierdzenie to jednak należy doprecyzować. Samo niezapłacenie podatku nie jest wprowadzeniem w błąd. Jest to wyzyskanie błędu, ponieważ podatnik wykorzystuje brak wiedzy organu podatkowego o tym, że powstał obowiązek podatkowy. Wprowadzeniem w błąd jest złożenie nierzetelnej informacji, które prowadzi do wadliwego wymiaru zobowiązania podatkowego.

Mimo braku wysłowienia w treści art. 56 k.k.s. znamienia „wprowadza w błąd”, w orzecznictwie wskazuje się, iż przestępstwo z art. 56 k.k.s. (art. 94 § 1 poprzednio obowiązującej ustawy karnej skarbowej) to oszustwo w postępowaniu podatkowym polegające na podaniu w tym postępowaniu niezgodnych z rzeczywistością danych mogących mieć wpływ na ustalenie zobowiązania podatkowego. Do istoty tak opisanego działania należy umyślne wprowadzenie w błąd organu podatkowego co do rzeczywistego stanu rzeczy, istotnego z punktu widzenia prawidłowego ustalenia wysokości należnego Skarbowi Państwa podatku<sup>22</sup>.

Uchylenie się od opodatkowania polega na całkowitym zaniechaniu powinności ujawnienia organowi podatkowemu stanu faktycznego skutkującego powstaniem obowiązku podatkowego. Uchylając się od opodatkowania, podatnik

<sup>20</sup> Z. Wardak, *op. cit.*, s. 62.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Wyrok SN z dnia 2 grudnia 2002 r., IV KKN 559/99, LEX nr 75491.

wykorzystuje dla własnej korzyści błędne przekonanie organu podatkowego, że obowiązek podatkowy w ogóle nie powstał. Na tej podstawie należy uznać, że uchylanie się od opodatkowania stanowi rodzaj zachowania oszukańczego.

Nakładając na podatników obowiązek samowymiaru zobowiązań podatkowych i zastrzegając dla organów podatkowych funkcje kontrolne, ustawodawca musiał w skuteczny sposób zabezpieczyć prawidłowość procesu stosowania prawa podatkowego. Nierzetelność deklaracji lub oświadczenia, czyli jej nieprawdziwość lub nieprawidłowość, polega na podaniu przez podatnika (ew. płatnika) danych niezgodnych z rzeczywistością lub zastosowaniu błędnej interpretacji przepisów podatkowych. Oba elementy obowiązku ciężącego na podatniku (co do podania faktów i co do poprawności ich kwalifikacji prawnej) składają się na pojęcie prawidłowego (rzetelnego) wymiaru podatku. Pojęcie prawdy użyte w art. 56 k.k.s. odnosi się nie tylko do danych ujawnianych przez podatnika lub płatnika w deklaracji podatkowej, lecz także do ich kwalifikacji prawnej. „Prawdziwe” albo „nieprawdziwe” w rozumieniu tego przepisu są dane wykazane przez podatnika w deklaracji. Dane te muszą być zgodne z rzeczywistością, tzn. ze stanem faktycznym, ale odnoszonym do obowiązków podatkowych, tak jak zostały one zdefiniowane w przepisach dotyczących tego obowiązku<sup>23</sup>.

#### **4. Znamiona uchylania się od opodatkowania (art. 54 k.k.s.) i oszustwa podatkowego (art. 56 k.k.s.)**

W ramach znamion określających typy czynów zabronionych z art. 54 k.k.s. i 56 k.k.s., w opracowaniu wyeksponowane zostały znamiona określające czynność sprawczą, ponieważ przedmiot ochrony, podmiot czynu zabronionego oraz skutek są takie same w przypadku obu omawianych typów.

Hipoteza i dyspozycja normy wyrażonej w art. 54 § 1 stanowi, że: „podatnik, który uchylając się od opodatkowania, nie ujawnia właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nie składa deklaracji, przez co naraża podatek na uszczuplenie, podlega karze [...]”. Przepis art. 54 k.k.s. mówi o nieujawnieniu organowi podatkowemu przedmiotu i podstawy opodatkowania. Chodzi tu jednak o całość przedmiotu, a nie o jego fragment. Działanie polegające na podaniu w deklaracji podatkowej jedynie części przedmiotu opodatkowania stanowi czyn zabroniony, o którym mowa w art. 56 § 1–3 k.k.s. Nieujawnienie całości i części zjawiska stanowi odmianę tego samego zachowania. Zasadnicza

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.9.2005 r., SK 13/05 (Dz.U., nr 186, poz. 1566).

różnica między art. 54 k.k.s. i 56 § 1–3 k.k.s. dotyczy tego, że oszustwo podatkowe z art. 56 § 1–3 k.k.s. następuje w ramach ujawnienia dokonywanego przed organem podatkowym (oszustwo w postępowaniu podatkowym<sup>24</sup>). Natomiast czyn z art. 54 charakteryzuje się tym, że do ujawnienia przed organem w ogóle nie dochodzi – istotą czynu jest więc całkowite zatajenie przedmiotu poprzez całkowite zaniechanie obowiązku jego ujawnienia. Częściowe wykazanie przedmiotu i podstawy opodatkowania zakłada wcześniejsze ich ujawnienie przed organem. Może być zatem kwalifikowane jedynie jako czyn z art. 56 § 1–3 k.k.s.

Zgodnie z treścią art. 56 § 1 k.k.s., „podatnik który składając organowi podatkowemu, innemu uprawnionemu organowi lub płatnikowi deklarację lub oświadczenie podaje nieprawdę lub zataja prawdę, albo nie dopełnia obowiązku zawiadomienia o zmianie objętych nimi danych, przez co naraża podatek na uszczuplenie, podlega karze [...]”. Przepis art. 56 § 1 k.k.s. określa zachowanie karalne jako narażenie na uszczuplenie podatku poprzez podanie nieprawdy w deklaracji lub oświadczeniu, zatajenie prawdy w deklaracji lub oświadczeniu albo jako niedopełnienie obowiązku zawiadomienia o zmianie danych objętych deklaracją lub oświadczeniem i narażenie w ten sposób podatku na uszczuplenie. Przepis art. 56 k.k.s. statuuje cztery typy czynu zabronionego: typ podstawowy oszustwa podatkowego, typ uprzywilejowany, wykroczenie oszustwa podatkowego oraz szczególny typ wykroczenia polegający na niezłożeniu w terminie organowi podatkowemu deklaracji lub oświadczenia, opisany w § 4 art. 56 k.k.s. Każda z odmian oszustwa podatkowego opisana w art. 56 § 1–3 k.k.s. charakteryzuje się tymi samymi elementami określonymi w sposób zupełny w art. 56 § 1 k.k.s.<sup>25</sup>

Ujawnienie przedmiotu opodatkowania łączy się z jednoczesnym ujawnieniem podstawy opodatkowania, *ergo* ujawniając część przedmiotu opodatkowania – podatnik ujawnia jednocześnie część podstawy. Nie jest możliwe ujawnienie przedmiotu opodatkowania bez ujawnienia jego podstawy, można jedynie wykazać, że podstawa ma w danym przypadku wartość zerową. Należy jednak przyznać, że czasami brak jest jakościowej różnicy między czynem zabronionym z art. 54 k.k.s. a deliktami z art. 56 § 1–3 k.k.s., tj. między brakiem ujawnienia prawdy i ujawnieniem nieprawdy. Sytuacja taka zachodzi wówczas, gdy podatnik alternatywnie: nie ujawnia w ogóle przedmiotu i podstawy opodatkowania albo nieprawdziwie wykazuje, że wartość podstawy wynosi zero. Przedmiot i podstawa opodatkowania są ze sobą immanentnie związane. Relacja pomiędzy

<sup>24</sup> Por. **T. Grzegorzcyk**, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 294; wyrok SN z dnia 2 grudnia 2002 r., IV KK 559/99, LEX nr 75491.

<sup>25</sup> **P. Kardas**, w: **P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski**, *op. cit.*, s. 563–564.

tymi dwoma elementami konstrukcji podatku jest następująca: przedmiot opodatkowania to abstrakcja, a podstawa to konkretyzacja ilościowa lub wartościowa przedmiotu; te płaszczyzny muszą się ze sobą pokrywać. Nieujawnienie części przedmiotu pociąga za sobą nieujawnienie części podstawy i na odwrót – wskazanie, że podstawa ma wartość zero oznacza, że przedmiot w ogóle nie istnieje. Zakres zafałszowania podstawy wyznacza zakres nieujawnienia przedmiotu opodatkowania. Przedmiot i podstawa są nierozzerwalnie związane i nie da się ich rozdzielić, ich zakresy powinny się pokrywać. Art. 54 k.k.s. i 56 § 1–3 k.k.s. są to płaszczyzny skośne, tzn. istnieje punkt przecięcia tych płaszczyzn. Punktem wspólnym jest świadome wprowadzenie kogoś w błąd lub wykorzystanie czyjegoś błędu dla własnej korzyści. Z tym, że zachowanie z art. 56 § 1–3 k.k.s. następuje w ramach postępowania przed organem podatkowym, natomiast zachowanie z art. 54 k.k.s. – poza nim.

## 5. Zakończenie

Obowiązki adresatów norm prawa podatkowego są różnorodne i złożone. Są to obowiązki materialnoprawne (zapłata podatku, spełnienie obowiązku płatnika) i obowiązki formalne (np. składanie deklaracji podatkowych). Obowiązki wyrażone w art. 54 k.k.s. to ujawnienie przedmiotu i podstawy opodatkowania oraz złożenie deklaracji podatkowej. W art. 56 k.k.s. wysłowiony jest obowiązek złożenia prawidłowej i rzetelnej deklaracji podatkowej (lub oświadczenia) oraz obowiązek informacyjny dotyczący zawiadomienia o zmianie danych objętych deklaracją lub oświadczeniem. Kształt tych obowiązków w prawie podatkowym rzutuje na to, co podlega penalizacji. Jeżeli chodzi o relację między czynami z art. 54 k.k.s. i 56 § 1–3 k.k.s., to pierwszy z nich dotyczy niedopełnienia obowiązku ujawnienia przedmiotu i podstawy opodatkowania, drugi zaś – rzetelnego (prawdziwego i prawidłowego) ich ujawnienia. Nieujawnienie jest jednocześnie zaniechaniem obowiązku rzetelnego ujawnienia. Nierzetelne ujawnienie i zaniechanie rzetelnego ujawnienia stanowią punkt styyczny zachowań opisanych w art. 54 k.k.s. i 56 k.k.s. Z punktu widzenia narażenia na uszczuplenie, każde zaniechanie ujawnienia przedmiotu i podstawy opodatkowania jest równie niebezpieczne, jak zafałszowanie rzeczywistości poprzez ujawnienie części przedmiotu i podstawy opodatkowania. Narażenie na uszczerbek jest tak samo prawdopodobne w obydwu przypadkach, dlatego też zagrożenie karą jest w obu przypadkach jednakowe.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 186 z późn. zm.).

### Orzeczenia

Wyrok Sądu Najwyższego z 2 grudnia 2002 r., IV KKN 559/99, LEX nr 75491.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 września 2005 r., SK 13/05 (Dz.U., nr 186, poz. 1566).

### Opracowania

**Andrejew Igor, Kubicki Leszek, Waszczyński Jan** (red.), *System prawa karnego. T. 4: O przestępstwach w szczególności*, cz. 2., Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków 1989.

**Baniak Stanisław**, *Prawo karne skarbowe*, wyd. I, „Zakamycze”, Kraków 2001.

**Bednarzak Jan**, *Przestępstwo oszustwa w polskim prawie karnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1971.

**Dębski Ryszard**, *O normie prawno karnej we współczesnym piśmiennictwie polskim*, Acta Universitatis Lodziensis 1984, Folia Iuridica 60.

**Dębski Ryszard**, *O przepisach blankietowych w prawie karnym. Uwagi wprowadzające*, Acta Universitatis Lodziensis 1991, Folia Iuridica 47.

**Doroszewski Witold** (red.), *Słownik języka polskiego*, t. V, PWN, Warszawa 1967.

**Górnioł Oktawia**, *O tzw. oszustwach gospodarczych w projekcie kodeksu karnego*, Problemy Prawa Karnego 1992/18.

**Grzegorzczak Tomasz**, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, „ABC”, Kraków 2001.

**Grzegorzczak Tomasz**, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

**Kalinowski Marek**, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2001.

**Kardas Piotr, Łabuda Grzegorz**, *Kryminalizacja oszustwa podatkowego w prawie karnym skarbowym*, Prokuratura i Prawo 2003/3.

**Kardas Piotr, Łabuda Grzegorz, Razowski Tomasz**, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

**Prusak Feliks**, *Prawo i postępowanie karne skarbowe*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2002.

**Sowiński Ryszard**, *Uchylenie się od opodatkowania. Przyczyny, skutki i sposoby zapobiegania zjawisku*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009.

**Wardak Zbigniew**, *Karnoskarbowa i kryminologiczna problematyka oszustwa podatkowego*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Agent PR, Łódź 2014.

**Wilk Leszek**, *Szczególne cechy odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia podatkowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006.

Małgorzata KURZAC

## TAX EVASION (ART. 54 FPC) AND TAX FRAUD (ART. 56 FPC) IN THE LIGHT OF REFERENCES TO THE TAX SYSTEM

( Summary )

The article presents some reflections on the essence of tax evasion offence and tax fraud offence, in the light of references to the tax system. Fiscal penal law is intended to protect a fiscal system of a state. Penal law consequences of tax evasion and tax fraud are linked with tax duties, namely an obligation to reveal an object of taxation and tax base, as well as an obligation to file the tax return with the state or local tax collection agency.

Tax evasion entails misrepresenting the true state of taxpayers' affairs to the tax authorities to eliminate their tax liability. Such conduct leads to deprive the State Treasury of tax revenue. As fraud is deliberate deception to secure unfair or unlawful gain, or to deprive an entity of a legal right, analysis led to form the conclusion that tax evasion is a kind of tax fraud.

Tax evasion is penalized within Art. 54 of the Fiscal Penal Code. Under this article, a taxpayer who by evading tax obligations does not reveal to a competent authority an object of taxation or tax base or does not file a declaration, which may result in tax reduction, shall be subject to the penalty [...]. Art. 56 is tax fraud. Under Art. 56 of the Fiscal Penal Code, the crime is committed by the taxpayer if he or she files a tax return containing misleading or false information and in this way exposes the tax on diminution. Thus, a taxpayer shall be subject to the penalty if they declare false data or conceal the truth or do not fulfil an obligation to inform about the change of data included therein, to cause an illegal tax reduction.

Taking above mentioned into account, not revealing an object of taxation and tax base (tax evasion) is a kind of not concealing the truth to the tax authority (tax fraud).

**Keywords:** tax evasion; tax fraud; art. 54 fpc; art. 56 fpc; mutual relations



Marcin A. MIELCZAREK\*

## OGRANICZENIE KOGNICJI ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ W ZAKRESIE OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH W ŚWIETLE AUTONOMII I NIEZALEŻNOŚCI KOŚCIOŁÓW I INNYCH ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH

### (Streszczenie)

Zgodnie z art. 25 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie. Mając powyższe na uwadze, art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, że w odniesieniu do zbiorów danych dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego, Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych nie przysługują uprawnienia m.in. do przeprowadzania kontroli, wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych. Ponadto, w świetle regulacji konstytucyjnej kwestia nabycia i utraty przynależności wyznaniowej, w tym ich przesłanek oraz faktycznych i prawnych skutków, jest i musi pozostać wyłączną kompetencją związków wyznaniowych jako ich sprawa wewnętrzna. Państwo świeckie, neutralne w sprawach religii i przekonań, nie jest uprawnione ani do ustanawiania własnej procedury, ani do rozstrzygania na drodze administracyjnej lub sądowej.

**Słowa kluczowe:** ochrona danych osobowych; wolność sumienia i religii; autonomia i niezależność kościołów i innych związków wyznaniowych; państwo świeckie; kognicja organów władzy publicznej

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Pracy; e-mail: mmielczarek@wpia.uni.lodz.pl

## 1. Wprowadzenie

Ustawa o ochronie danych osobowych<sup>1</sup> zalicza do tzw. danych wrażliwych (sensytywnych) dane ujawniające przekonania religijne lub filozoficzne oraz przynależność wyznaniową (art. 27 ust. 1). Wyjątek od zakazu przetwarzania tychże danych obejmuje w szczególności kościoły i inne związki wyznaniowe, jeżeli jest ono niezbędne do wykonania statutowych zadań – co będzie implikowało w każdym przypadku wykazanie związku przetwarzania danych z celami określonymi w ich prawie wewnętrznym<sup>2</sup> – oraz dotyczy wyłącznie ich członków albo osób utrzymujących z nimi stałe kontakty w związku z ich działalnością i zapewnione są pełne gwarancje ochrony przetwarzanych danych (art. 27 ust. 2 pkt 4). Przepis ten wraz z konstytucyjną zasadą autonomii i niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych stanowi podstawę ograniczeń uprawnień GODO<sup>3</sup>. Ustawa przewiduje bowiem, że zbiory danych dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na jego potrzeby, nie podlegają obowiązkowi rejestracji (art. 43 ust. 1 pkt 3), a w odniesieniu do nich Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych nie przysługują uprawnienia władcze i uprawnienia kontrolne (z wyjątkiem prawa żądania złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego), w szczególności prawo wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych (art. 43 ust. 2). W związku z obszarem wyłączonym spod kognicji GODO nie znajdują zastosowania inne przepisy, np. środki karne w razie naruszenia przepisów ustawy<sup>4</sup>.

Uprawnienia organów władzy publicznej w kwestiach dotyczących kościołów i innych związków wyznaniowych nie mogą być analizowane w oderwaniu od konstytucyjnych założeń relacji między instytucjami państwa a instytucjami religijnymi. Artykuł 25 Konstytucji RP<sup>5</sup> do zasad ustrojowych zalicza bezstron-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 922).

<sup>2</sup> **A. Mezglewski**, *Działalność związków wyznaniowych a ochrona danych osobowych*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2007/10, s. 21.

<sup>3</sup> **P. Sobczyk**, *Ograniczenia praw podmiotów ze względu na przetwarzanie danych osobowych dotyczących przekonań religijnych i przynależności wyznaniowej*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2010/13, s. 157.

<sup>4</sup> **A. Mezglewski**, *Działalność związków wyznaniowych...*, s. 11.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

ność władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (ust. 2), zakładając równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych (ust. 1) oraz obowiązek kształtowania wspólnych relacji na zasadach poszanowania autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego podmiotu w swoim zakresie (ust. 3).

Interpretacja przepisów ustawy o ochronie danych osobowych w kontekście wyznaniowym nie może również nie uwzględniać prymarnego, indywidualnego prawa do wolności sumienia i religii, zagwarantowanego w art. 53 Konstytucji. Do przejawów tej wolności art. 2 pkt 2a ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>6</sup> zalicza prawo wstąpienia do kościoła lub innego związku wyznaniowego, jak również możliwość zmiany lub rezygnacji z przynależności wyznaniowej. Wagi problemu dowodzi uzasadnienie wyroku SN z 20 września 2013 r. (II CSK 1/13)<sup>7</sup>. Istnieje bowiem możliwość naruszenia swobody sumienia w przypadku przeniesienia oceny faktu przynależności wyznaniowej przez określoną wspólnotę religijną na grunt państwowego porządku prawnego. W przywołanej sprawie, dotyczącej naruszenia dóbr osobistych przez udzielenie namaszczenia chorych niewierzącemu pacjentowi w stanie śpiączki farmakologicznej, decyzja o dokonaniu obrzędu religijnego nie została poprzedzona ustaleniem ani woli pacjenta, ani jego przynależności, a jedynie oparta na stereotypowym założeniu, że „skoro 90% społeczeństwa polskiego to katolicy, to może nim być też powód”. Sąd Okręgowy powołał się na brak formalnego wystąpienia z Kościoła katolickiego jako argument na rzecz nienaruszenia dóbr osobistych („Powód nie twierdził, żeby był apostatą. W związku z tym nadal jest włączony do Kościoła i podlega jego regułom”), wykazując brak szacunku dla samookreślenia się powoda w kwestiach światopoglądowych.

Cytowany *casus* wskazuje na specyfikę materiału badawczego. Przedmiot decyzji GODO i orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawie przynależności wyznaniowej stanowią w zdecydowanej większości sprawy apostazji katolików obrządku łacińskiego i żądania odnotowania tego faktu w dokumentacji parafialnej. Skutkuje to ograniczeniem (z założenia nielicznych w opracowaniu dotyczącym prawa polskiego) cytatów z wyznaniowych dokumentów prawnych i doktrynalnych do Kościoła katolickiego, przy pełnej świadomości, że jest on jednym z wielu związków wyznaniowych w Polsce (jakkolwiek dominującym),

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 231, poz. 1965 ze zm.).

<sup>7</sup> <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20CSK%201-13-1.pdf>; stan na 15.04.2014 r.

funkcjonującym w obrządku łacińskim i 3 obrządkach wschodnich<sup>8</sup>. Ponadto, sygnalizowana tematyka źródeł wymaga rozróżnienia między aktem wewnętrznym (psychologicznym) a jego formalnym ujawnieniem *in foro externo*, co ma istotne znaczenie dla procesu wykładni.

Występujące w sprawach kościołów i innych związków wyznaniowych jako administratorów danych osobowych rozbieżności interpretacyjne w działalności GİODO i w orzecznictwie sądów administracyjnych należy w części przypadków wiązać – co postaram się wykazać – z błędną wykładnią przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, ignorującą prymat konstytucyjnych zasad relacji między państwem i związkami wyznaniowymi jako norm ustrojowych.

## 2. Decyzje GİODO i orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach apostazji

Zajmując się skargami na umorzenie postępowania w sprawie uaktualnienia danych w kościelnych zbiorach danych (księgach ochrzczonych), WSA w Warszawie wielokrotnie podzielił stanowisko GİODO bazujące na ograniczeniu jego kognicji przez cytowany art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>9</sup>. Z kolei NSA, uchylając wyroki WSA, zwracał uwagę, że wyłączenie pewnych uprawnień GİODO na podstawie tego przepisu ma miejsce jedynie w odniesieniu do członków kościoła lub innego związku wyznaniowego. Możliwość wydania przez GİODO np. decyzji nakazującej uaktualnienie danych dotyczących przynależności wyznaniowej jest uwarunkowana potwierdzeniem faktu jej utraty<sup>10</sup>. Wykładnia ta implikowała zatem obowiązek sądu I instancji zbadania, czy

<sup>8</sup> *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016*, Warszawa 2016, s. 196–197.

<sup>9</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r., II SA/Wa 2026/11, LEX nr 1109870; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2012 r., II SA/Wa 1671/11, LEX nr 1114034; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2012 r., II SA/Wa 1320/11, LEX nr 1123255; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2012 r., II SA/Wa 2558/11, LEX nr 1138973; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., II SA/Wa 2493/11, LEX nr 1138961; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2012 r., II SA/Wa 2767/11, LEX nr 1162872; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2012 r., II SA/Wa 644/12, LEX nr 1355449; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2012 r., II SA/Wa 692/12, LEX nr 1241597; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2012 r., II SA/Wa 900/12, LEX nr 1222102; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Wa 2265/12, LEX nr 1504278; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2013 r., II SA/Wa 2107/12, LEX nr 1504270; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2013 r., II SA/Wa 32/13, LEX nr 1321493.

<sup>10</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2013 r., II SA/Wa 1144/12, LEX nr 1316999.

strona postępowania pozostawała członkiem Kościoła katolickiego<sup>11</sup>. Przykład ewidentnego naruszenia tego obowiązku przywołuje uzasadnienie wyroku NSA z 22 marca 2013 r.<sup>12</sup>, odrzucającego skargę kasacyjną GIODO od wyroku WSA<sup>13</sup>, ponieważ składający skargę dysponował świadectwem chrztu z adnotacją o akcie apostazji. Również w wyroku z 27 marca 2013 r.<sup>14</sup> NSA uchylił wyrok sądu I instancji<sup>15</sup>, stwierdzając brak podstaw do umorzenia postępowania, tzn. bezsporny fakt wystąpienia skarżącego z Kościoła katolickiego. W obydwu wyrokach NSA podkreślił, że „w ramach autonomii kościoła państwo nie może władczo wkraczać w proces przetwarzania na potrzeby kościoła danych osobowych osób należących do kościoła. Państwo ma natomiast prawo i obowiązek chronić dane osób nienależących do kościoła, jeżeli są one przetwarzane niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych”<sup>16</sup>.

Wobec innych problemów interpretacyjnych stanął NSA w sytuacjach, gdy skarżący nie dopełnił wymogów kościelnej procedury apostazji, ale ograniczyli się do złożenia pisemnego oświadczenia woli wystąpienia z Kościoła rzymskokatolickiego (za pośrednictwem poczty). Zostawiając na marginesie poruszony w kilku wyrokach NSA<sup>17</sup> problem wątpliwości co do charakteru i mocy prawnej nieobowiązującej już procedury wystąpienia z Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce<sup>18</sup>, należy przywołać wyrażony w nich pogląd, zgodnie z którym ograniczenie uprawnień GIODO nie dotyczy części zbiorów prowadzonych przez Kościół, zawierających dane osób do niego nienależących, a dla ponownego wyłączenia zbioru danych spod kognicji GIODO niezbędne jest wyłączenie z niego danych tych osób, np. przez zamieszczenie wzmianki o wystąpieniu z Kościoła. NSA w wyroku z 18 października 2013 r. podkreślił, że zagwaran-

<sup>11</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., I OSK 932/12, LEX nr 1333873; wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., I OSK 897/12, LEX nr 1336422; wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 października 2013 r., I OSK 1828/12, LEX nr 1612056.

<sup>12</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 marca 2013 r., I OSK 597/12, LEX nr 1333870.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2011 r., II SA/Wa 1560/11, LEX nr 1082311.

<sup>14</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., I OSK 1060/12, LEX nr 1333091.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2012 r., II SA/Wa 2350/11, LEX nr 1125621.

<sup>16</sup> Podobnie: **A. Mezglewski**, *Działalność związków wyznaniowych...*, s. 20; **M. Czelný**, *Ochrona danych osobowych w działalności Kościoła katolickiego w Polsce*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2011/14, s. 256.

<sup>17</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., I OSK 897/12, LEX nr 1336422; wyrok NSA w Warszawie z 18 października 2013 r., I OSK 129/13, LEX nr 1556956.

<sup>18</sup> Od 19 lutego 2016 r. obowiązuje w tej kwestii *Dekret Ogólny Konferencji Episkopatu Polski w sprawie wystąpień z Kościoła oraz powrotu do wspólnoty Kościoła*, przyjęty uchwałą nr 20/370/2015 KEP z dnia 7 października 2015 r., Akta Konferencji Episkopatu Polski 2015/27, s. 101–104.

towana w art. 25 ust. 3 Konstytucji autonomia kościoła lub innego związku wyznaniowego obejmuje „prawo określania własnej struktury organizacyjnej, w tym decydowania o zasadach przystąpienia i wystąpienia z jego szeregów”, a ocena wewnętrznych regulacji wyznaniowych „nie jest rolą sądów administracyjnych ani tym bardziej organów administracyjnych”, jeśli regulacje te „nie dotyczą uprawnień lub obowiązków danego podmiotu o charakterze zewnętrznym, gwarantowanych przepisami powszechnie obowiązującego prawa”. Traktując „za przedwczesne zarzuty naruszenia prawa materialnego polegające na ich błędnej wykładni”, NSA postawił pytanie „o dopuszczalność i skuteczność cywilnoprawnego oświadczenia o wystąpieniu z grona wiernych Kościoła Katolickiego”, tzn. zlecił sądowi I instancji ocenę „czy dowód w postaci pisemnego oświadczenia skarżącego o wystąpieniu z Kościoła Katolickiego powinien zostać oceniony na podstawie przepisów prawa powszechnego”, oraz ustalenie „jakie warunki musi spełnić osoba chcąca wystąpić z Kościoła Katolickiego”. Tożsame tezy Sąd wypowiedział w kolejnych czterech wyrokach z tej samej daty (18 października 2013 r.)<sup>19</sup> oraz w wyroku z 21 lutego 2014 r.<sup>20</sup> WSA, ponownie rozpatrując sprawy, zobligował GİODO do zrealizowania wskazań NSA<sup>21</sup>.

O ile zatem NSA w przywołanych wyżej wyrokach sformułował jedynie pytanie, czyniąc WSA odpowiedzialnym za udzielenie odpowiedzi, o tyle w wyroku z 24 października 2013 r.<sup>22</sup> w sposób stanowczy wyraził przekonanie o możliwości (i obowiązku) badania przez sądy skuteczności oświadczenia woli o wystąpieniu

<sup>19</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2013 r., I OSK 1339/13, LEX nr 1612024; wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2013 r., I OSK 1487/12, LEX nr 1556992; wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2013 r., I OSK 2223/12, LEX nr 1612068; wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2013 r., I OSK 2541/12, LEX nr 1612083.

<sup>20</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2014 r., I OSK 2056/12, LEX nr 1494711.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2014 r., II SA/Wa 2104/13, LEX nr 1573030; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2014 r., II SA/Wa 2112/13, LEX nr 1576270; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2014 r., II SA/Wa 2227/13, LEX nr 1576286; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2014 r., II SA/Wa 2334/13, LEX nr 1580030; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2014 r., II SA/Wa 2312/13, LEX nr 1580027; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., II SA/Wa 14/14, LEX nr 1581129; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2014 r., II SA/Wa 748/14, LEX nr 1562354.

<sup>22</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r., OSK 1372/12, LEX nr 1612025. Odmiennie stanowisko zajął WSA w Warszawie w uchylonym przez NSA wyroku z dnia 13 lutego 2012 r., II SA/Wa 1320/11, LEX nr 1123255: „[...] skarżący nie wykazał, aby wystąpił z Kościoła w sposób skuteczny. Powoływanie się w tym zakresie przez skarżącego na złożenie oświadczenia woli, o jakim mowa w art. 60 i następnym kodeksu cywilnego, jest niewystarczające”.

ze związku wyznaniowego na gruncie prawa państwowego<sup>23</sup>. Pogląd ten zaskakuje tym bardziej, że w innym wyroku<sup>24</sup> (wydanym w tym samym dniu przez ten sam skład sędziowski) NSA zajął odmienne stanowisko, wskazując wstępnie<sup>25</sup> jako właściwe prawo wewnętrzne Kościoła i uzasadniając wybór podstawy prawnej autonomią związków wyznaniowych<sup>26</sup>.

Również GODO w wydawanych w późniejszym okresie decyzjach (nakazujących proboszczom aktualizację danych w księgach ochrzczonych) zmienił status pytania na niepodlegającą wątpliwości tezę, uznając, że skarżący przez listowne oświadczenie woli proboszczowi parafii, w której został ochrzczony (a nie parafii miejsca zamieszkania), „wyraził dostatecznie jasno swoją wolę co do dalszej przynależności do tego związku wyznaniowego”<sup>27</sup>. GODO przychylił się w ten

<sup>23</sup> „Złożenie w tej mierze stosownego oświadczenia może wyrzucić określone skutki prawne dla określenia statusu danej osoby jako należącej lub nienależącej do kościoła”.

<sup>24</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r., I OSK 1520/13, LEX nr 1517986.

<sup>25</sup> „Przedwczesne byłoby, w niniejszym postępowaniu kasacyjnym, zajęcie wiążącego stanowiska w zakresie wyboru (zastosowania) obowiązujących norm w zakresie przynależności do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz wykładni tych norm w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania”.

<sup>26</sup> „Ustalenie przez GODO przynależności osoby, o której dane chodzi, do kościoła, nie narusza autonomii Kościoła Katolickiego. [...] Dokonana analiza uprawnia do przyjęcia, już na obecnym etapie sprawy, że punktem wyjścia do zajęcia przez GODO stanowiska, co do przynależności skarżącego do Kościoła Katolickiego, powinno być prawo wewnętrzne Kościoła. Wynika to wprost z art. 5 Konkordatu oraz z zasady autonomii kościołów przewidzianej w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP”.

<sup>27</sup> Zob. decyzja GODO z dnia 13 grudnia 2013 r. (DOLiS/DEC-1358/13), decyzja GODO z dnia 7 stycznia 2014 r. (DOLiS/DEC-2/14/654,661), decyzja GODO z dnia 8 stycznia 2014 r. (DOLiS/DEC-5/14/943,948), decyzja GODO z dnia 14 stycznia 2014 r. (DOLiS/DEC-14/14), decyzja GODO z dnia 17 stycznia 2014 r. (DOLiS/DEC-23/14/3799,3805), decyzja GODO z dnia 13 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-120/14/11118,11123), decyzja GODO z dnia 18 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-129/14/12333,12335), decyzja GODO z dnia 21 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-169/14/14168,14171), decyzja GODO z dnia 21 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-171/14/14199,14202), decyzja GODO z dnia 21 marca 2014 r. (DOLiS/DEC-273/14/21923,21928), decyzja GODO z dnia 25 marca 2014 r. (DOLiS/DEC-284/14/22933,22937), decyzja GODO z dnia 15 kwietnia 2014 r. (DOLiS/DEC-376/14/29499,29504), decyzja GODO z dnia 30 kwietnia 2014 r. (DOLiS/DEC-418/14/33511,33504/14), decyzja GODO z dnia 23 maja 2014 r. (DOLiS/DEC-494/14/39655,39681), decyzja GODO z dnia 12 czerwca 2014 r. (DOLiS/DEC-560/14/45187,45225), decyzja GODO z dnia 13 czerwca 2014 r. (DOLiS/DEC-561/14/45654,45659), decyzja GODO z dnia 26 czerwca 2014 r. (DOLiS/DEC-599/14/48617,48625), decyzja GODO z dnia 10 lipca 2014 r. (DOLiS/DEC-663/14/52988,52992), decyzja GODO z dnia 18 lipca 2014 r. (DOLiS/DEC-688/14/55997,56005), decyzja GODO z dnia 18 lipca 2014 r. (DOLiS/DEC-692/14/56277,56050), decyzja GODO z dnia 21 lipca 2014 r. (DOLiS/DEC-699/14/56934,56938), decyzja GODO z dnia 30 lipca 2014 r. (DOLiS/DEC-747/14/58977,58978), decyzja GODO z dnia 7 sierpnia 2014 r. (DOLiS/DEC-782/14/61342,61347),

sposób do przytoczonego w uzasadnieniach dwóch wyroków NSA z 18 października 2013 r. (I OSK 1487/12, I OSK 129/13) przekonania skarżących, że „skoro prawo państwowe zapewnia wolność wyboru religii oraz prawo do odstąpienia od niej, to ocena skuteczności wystąpienia powinna należeć do domeny prawa państwowego, a nie prawa kościoła lub związku wyznaniowego”. Warto tu jednak wspomnieć o przypadkach uznawania przez proboszczów – jak wynika z kilku decyzji GIODO<sup>28</sup> wydanych w latach 2014–2015 – za skuteczne oświadczenia woli złożonego za pośrednictwem poczty, co obecnie pozostaje w sprzeczności z pkt. 6 Dekretu Ogólnego Konferencji Episkopatu Polski w sprawie wystąpień z Kościoła oraz powrotu do wspólnoty Kościoła.

Stanowisko zajęte przez NSA w kluczowych dla temperatury „sporu o apostazję” wyrokach z 2013 r. (a następnie powtórzone przez GIODO) cechowały cztery uchybienia merytoryczne. Po pierwsze, sąd założył *implicitie*, że wszystkie wspólnoty religijne powinny posiadać procedurę występowania z nich. Co prawda, zgodnie z art. 32 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania statut związku wyznaniowego (jako akt mający na celu „zapewnienie przede wszystkim bezpieczeństwa obrotu prawnego w relacjach związku wyznaniowego z osobami trzecimi oraz zagwarantowanie pewnego podstawowego ładu korporacyjnego we-

---

decyzja GIODO z dnia 13 sierpnia 2014 r. (DOLiS/DEC-799/14/62893/14/62880/14), decyzja GIODO z dnia 26 sierpnia 2014 r. (DOLiS/DEC-842/14/66511,66518), decyzja GIODO z dnia 26 sierpnia 2014 r. (DOLiS/DEC-844/14/66611/14/66613/14), decyzja GIODO z dnia 3 września 2014 r. (DOLiS/DEC-872/14/68826/14/68827/14), decyzja GIODO z dnia 15 września 2014 r. (DOLiS/DEC-899/14/71801,71804), decyzja GIODO z dnia 16 września 2014 r. (DOLiS/DEC-902/14/72294,72297), decyzja GIODO z dnia 16 września 2014 r. (DOLiS/DEC-908/14/72365,72366), decyzja GIODO z dnia 18 września 2014 r. (DOLiS/DEC-915/14/72848,72866), decyzja GIODO z dnia 7 listopada 2014 r. (DOLiS/DEC-1075/14/87857,87863), decyzja GIODO z dnia 20 listopada 2014 r. (DOLiS/DEC-1109/14/91000,91010), decyzja GIODO z dnia 16 grudnia 2014 r. (DOLiS/DEC-1168/14/99040/14/99054/14), decyzja GIODO z dnia 19 grudnia 2014 r. (DOLiS/DEC-1200/14/100573,100578), decyzja GIODO z dnia 5 lutego 2015 r. (DOLiS/DEC-81/15/8974,8981), decyzja GIODO z dnia 6 lutego 2015 r. (DOLiS/DEC-83/15/9211,9218/15), decyzja GIODO z dnia 20 lutego 2015 r. (DOLiS/DEC-157/15/13301/15/13306/15), decyzja GIODO z dnia 20 lutego 2015 r. (DOLiS/DEC-158/15/13321/15/13329/15), decyzja GIODO z dnia 20 lutego 2015 r. (DOLiS/DEC-161/15/13409,13410), decyzja GIODO z dnia 2 marca 2015 r. (DOLiS/DEC-196-15/16223/15/16207/15), <http://www.giodo.gov.pl>

<sup>28</sup> Zob. decyzja GIODO z dnia 7 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-93/14/9506,9513), decyzja GIODO z dnia 18 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-130/14/12343,12347), decyzja GIODO z dnia 27 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-179/14/15050,15057), decyzja GIODO z dnia 18 września 2014 r. (DOLiS/DEC-914/14/72833,72876), decyzja GIODO z dnia 23 czerwca 2015 r. (DOLiS/DEC-522/15/50741,50747), decyzja GIODO z dnia 31 lipca 2015 r. (DOLiS/DEC-635/15/70012,70022), decyzja GIODO z dnia 25 sierpnia 2015 r. (DOLiS/DEC-691/15/77732,77739), <http://www.giodo.gov.pl>



wnątrz danej wspólnoty religijnej”<sup>29</sup>) powinien określać m.in. sposób nabywania i utraty członkostwa (ust. 2 pkt 8), jednakże prawo wniesienia wniosku o wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, którego statut jest częścią składową (ust. 1 pkt 5), przysługuje co najmniej 100 obywatelom polskim posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych (art. 31 ust. 1 w związku z art. 30), a sama procedura rejestrowa nie stanowi przesłanki legalności działalności związku wyznaniowego, umożliwiając jedynie nabycie osobowości prawnej i uprawnień określonych w ustawach (art. 34 ust. 2). Ponadto pogląd NSA i GIO DO nosi znamiona stereotypowego przeniesienia na inne wspólnoty religijne cechy Kościoła rzymskokatolickiego, który posiada rozbudowany system prawa kanonicznego jako konsekwencję recepcji prawa rzymskiego.

Po drugie, NSA i GIO DO myliły się, zakładając, że ewentualna procedura apostazji może być rozpatrywana przez pryzmat art. 60 k.c., a więc „każdego zachowania osoby dokonującej czynności prawnej, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny”. Formalizm procedury regulowanej prawem wewnętrznym związków wyznaniowych lub wątpliwości interpretacyjne nie oznaczają, że problematyka aktu wystąpienia ze wspólnoty religijnej staje się sprawą z zakresu prawa państwowego, tzn. zostaje przeniesiona na płaszczyznę odrębnego systemu prawa. Nawet ewentualny brak takiej procedury nie upoważnia organów władzy publicznej do zastosowania norm prawa polskiego (wówczas ocena związku wyznaniowego może się opierać na kryterium zerwania z nim więzi w optyce jego własnej doktryny).

Wykazany wyżej błąd powtórzył M. Kelm, twierdząc, że wysłane za pośrednictwem poczty oświadczenie woli o wystąpieniu z Kościoła katolickiego powinno podlegać weryfikacji co do tożsamości osoby składającej oświadczenie, jej stanu świadomości oraz wiedzy i zrozumienia konsekwencji aktu apostazji<sup>30</sup>. Nie dostrzega jednak, że – przyjmując możliwość oceny skuteczności apostazji z perspektywy prawa cywilnego – sam nie uwzględni (co zarzuca GIO DO) „podstawowych zasad ustrojowych”, czyli konstytucyjnych zasad bezstronności światopoglądowej władz publicznych oraz autonomii i niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych.

Po trzecie, stanowisko NSA i GIO DO abstrahowało od filozoficznych założeń praw człowieka, znajdujących swój wyraz w treści Konstytucji. Zgodnie z art. 30 zd. 1 ustawy zasadniczej przyrodzona i niezbywalna godność człowieka

<sup>29</sup> P. Borecki, *Autonomia Kościołów i innych związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim*, *Przeгляд Prawa Publicznego* 2012/4, s. 13.

<sup>30</sup> M. Kelm, *Apostazja korespondencyjna*, *Tygodnik Powszechny* 2014/4, s. 17.

stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Oznacza to, że państwa i organizacje międzynarodowe nie tworzą praw człowieka, „tylko je «jak gdyby» przenoszą z prawa naturalnego w formie normy deklarującej”<sup>31</sup>, a konstytucje i paktów praw człowieka „stwierdzają to, co i bez aktów prawnych domaga się uznania: że istnieją wrodzone, nienaruszalne i niezbywalne prawa, przysługujące każdej istocie ludzkiej z racji jej godności”<sup>32</sup>.

Skoro władza ustawodawcza nie jest twórcą prawa do wolności sumienia i religii, to nie jest ono prawem obywatelskim, a rolą państwa nie jest zagwarantowanie „egzekucji” przejawów tej wolności, tym bardziej, że ich ustawowy katalog ma charakter otwarty. Trudno bowiem wyobrazić sobie możliwość egzekwowania przy użyciu środków przymusu państwowego uprawnień niewyrażonych w prawie pozytywnym, a jednocześnie próba zredagowania wyczerpującego katalogu byłaby w istocie reglamentowaniem wolności sumienia i religii. Prawo jednostki do zmiany lub rezygnacji z przynależności wyznaniowej implikuje negatywny obowiązek państwa, tzn. zakaz kwalifikacji prawnej skorzystania z tego prawa (brak jakichkolwiek negatywnych konsekwencji dokonanego wyboru, zwłaszcza penalizacji zmiany przekonania). Nie sponuje natomiast władczych uprawnień organów państwa w zakresie ustalania procedur nabywania i utraty członkostwa w związkach wyznaniowych oraz ich realizacji na drodze sądowej i administracyjnej. Odmienna interpretacja byłaby równoznaczna z uzurpacją *imperium* państwa w odniesieniu do arbitralnie wybranych przejawów tej wolności.

Po czwarte, jeżeli przyjąć – idąc tokiem rozumowania NSA – że egzekucja prawa rezygnacji z przynależności do kościołów i innych związków wyznaniowych jest obowiązkiem państwa, to w równym stopniu obowiązek ten należałoby odnieść do prawa należenia do nich. Przemawia za tym nie tylko łączne wymienienie obydwu aspektów w art. 2 pkt 2a ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, ale przede wszystkim konstytucyjna zasada neutralności światopoglądowej państwa, „które nie preferuje jakichkolwiek orientacji filozoficznych, politycznych, kulturalnych czy religijnych”<sup>33</sup>. W konsekwencji, ustawodawca powinien zakazać obrzezania (ברית מילה – *brit mila*) oraz chrztu niemowląt jako obrzędów dokonywanych bez wiedzy i zgody dzieci. Realizacja tej tezy przez fakt ingerencji w kwestie doktrynalne stanowiłaby naruszenie art. 25 i 53 Konstytucji.

<sup>31</sup> **K. Warchalowski**, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lublin 2004, s. 55.

<sup>32</sup> **W. Janyga**, *Wolność sumienia i wyznania wobec wyzwań pluralizmu religijnego (Na tle wyroku Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec z 24 IX 2003)*, Państwo i Prawo 2004/10, s. 86.

<sup>33</sup> **M. Pietrzak**, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 95.

### 3. Ochrona danych osobowych w świetle art. 25 i 53 Konstytucji RP

Interpretację pojęcia autonomii i niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych na gruncie części wyroków sądów administracyjnych i decyzji GIODO cechuje dokonywanie wykładni w oderwaniu od pełnego brzmienia art. 25 ust. 3 Konstytucji. Jak podkreśla M. Pietrzak, „z przepisu tego wynika organizacyjna i funkcjonalna niezależność organów i instytucji państwowych lub samorządowych od organów i instytucji kościelnych, co stanowi podstawową cechę rozdziału [kościół od państwa]”<sup>34</sup>. Tak rozumiana autonomia związków wyznaniowych – będąca przejawem kolektywnej wolności sumienia i religii – ma charakter pierwotny (nie wynika z woli prawodawcy), zakotwiczony w tejże wolności<sup>35</sup>.

Decydujące znaczenie dla wyznaczenia kręgu desygnatów przywołanej zasady ma użyty przez ustrojodawcę zwrot „autonomia oraz wzajemna niezależność każdego w swoim zakresie”. Sformułowanie to jest wyrazem założenia, że cele istnienia i kompetencje państwa różnią się od celów i kompetencji związków wyznaniowych. B. Banaszak, uzasadniając autonomię „rozdzielnością, odmiennością celów” realizowanych przez oba podmioty, odnosi to pojęcie do sfery wewnętrznej i definiuje je jako „prawo do samodzielnego rozstrzygnięcia o [własnych] sprawach”, podczas gdy niezależność utożsamia z brakiem podporządkowania podmiotom zewnętrznym<sup>36</sup>. Identycznie delimitację tych pojęć przeprowadza J. Krukowski, odnosząc autonomię do relacji *ad intra*, a niezależność – do relacji *ad extra*<sup>37</sup>. Podzielając to stanowisko, P. Winczorek interpretuje wyrażenie „każdy w swoim zakresie” jako wskazanie na własne cele i ideały państwa i związków wyznaniowych, których niezależność potwierdza zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych<sup>38</sup>. Wspomniane własne cele i ideały związków wyznaniowych A. Mezglewski precyzuje, wskazując na

<sup>34</sup> M. Pietrzak, *Artykuł 25 Konstytucji*, w: *idem*, *Państwo prawne, państwo świeckie*, Warszawa 2012, s. 193. Por. P. Sobczyk, *Autonomia związków wyznaniowych*, w: A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 2: „O ile bowiem «rozdziela» oznacza separację państwa i związków wyznaniowych w aspekcie czynnym («rozdziela się»), o tyle «autonomia i niezależność» wyraża aspekt bierny, faktycznie istniejącej relacji pomiędzy tymi podmiotami. Dlatego też terminy «autonomia» i «niezależność» nie mogą być używane zamiennie z wieloznacznym pojęciem «rozdziela»”.

<sup>35</sup> P. Borecki, *Autonomia Kościołów...*, s. 7, 9.

<sup>36</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 187.

<sup>37</sup> J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 285.

<sup>38</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 67–68.

ich organizację wewnętrzną oraz misję religijno-moralną<sup>39</sup>. Prezentowana wykładnia znajduje odzwierciedlenie w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, która uznaje niezależność związków wyznaniowych od państwa przy wykonywaniu swoich funkcji religijnych (art. 11 ust. 1), w tym prawa rządzenia się w swoich sprawach własnym prawem, swobodnego wykonywania władzy duchowej oraz zarządzania swoimi sprawami (art. 19 ust. 2 pkt 4). Ponadto autonomia i niezależność związków wyznaniowych posiada umocowanie w treści Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską<sup>40</sup> oraz ustaw wyznaniowych uchwalonych między 1989 a 1997 r.<sup>41</sup>

M. Pietrzak słusznie kładzie nacisk na odrębność systemów prawnych: „prawo wewnętrzne związków wyznaniowych nie wywołuje skutków w państwowym porządku prawnym”<sup>42</sup>. W szczególności prawu państwowemu nie są znane przestępstwa apostazji, schizmy i herezji; przeciwnie – wolność przekonań jest niezbywalnym prawem człowieka. Ponadto „prawo państwowe nie reguluje spraw religijnych i organizacyjnych związków wyznaniowych”<sup>43</sup>, ponieważ „uzupełnienie awyznaniowości państwa świeckiego stanowią jego niekompetencje do regulowania spraw natury religijnej”<sup>44</sup>. Określanie warunków nabycia i utraty przynależności wyznaniowej mogłoby zatem należeć do kompetencji władz publicznych jedynie w państwie wyznaniowym i dotyczyć tylko religii państwowej. Konstytucyjna zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych oraz ustawowe określenie Rzeczypospolitej Polskiej mianem państwa świeckiego, neutralnego w sprawach religii i przekonań (art. 10 ust. 1) wyklucza taką możliwość.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie m.in. w opinii<sup>45</sup> do projektu ustawy, złożonego w Sejmie VII kadencji, przewidującego rezygnację z ograniczenia kognicji GIODO w art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>46</sup>.

<sup>39</sup> A. Mezglewski, *Działalność związków wyznaniowych...*, s. 13.

<sup>40</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r., nr 51, poz. 318).

<sup>41</sup> Zob. szerzej P. Borecki, *Autonomia Kościołów...*, s. 17–23.

<sup>42</sup> M. Pietrzak, *Artykuł 25 Konstytucji...*, s. 193.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 94.

<sup>45</sup> P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych (druk sejmowy nr 668)*, Biuro Analiz Sejmowych 2013.

<sup>46</sup> Sejm RP VII kadencji, Druk nr 668 z dnia 13 czerwca 2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=668>; stan na 13.04.2014 r. Projekt został negatywnie zaopiniowany przez Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski (pismo z dnia 30 sierpnia 2012 r., SEP–D/9.1.1-7(1), *ibidem*) i Biskupa Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP jako Prezesa

Autor opinii słusznie zauważył, że przetwarzanie danych osobowych dotyczących osób należących do określonej wspólnoty religijnej stanowi „immanentną część «własnego» zakresu działania” kościołów i innych związków wyznaniowych, a wewnętrzny charakter tego przetwarzania wynika ze specyfiki relacji między wiernym a jego związkiem wyznaniowym, „wyłączonej spod regulacji prawnej i jurysdykcji państwa”. Następstwem przyjęcia projektu byłoby „ustalenie przez organy państwa wiążących wspólnotę religijną skutków określonej czynności o charakterze wyznaniowym”, co stanowiłoby niezgodną z Konstytucją „próbę «wymuszenia» respektowania prawnych skutków rozstrzygnięć GIODO również w sferze religijnej”, gdy tymczasem stosowna adnotacja w księgach parafialnych „«nakazana» przez GIODO nie powodowałaby rzeczywistej zmiany w «wyznaniowym» statusie danej osoby”. *Notabene*, adnotacji o apostazji może dokonać dysponent księgi ochrzczonych, podczas gdy w postępowaniu przed GIODO odnotowany został przypadek świadomego żądania aktualizacji danych osobowych przez proboszcza parafii, która nie stanowiła miejsca chrztu skarżącego<sup>47</sup>.

Tożsamy pogląd przyjął WSA w Warszawie w orzeczeniach z drugiej połowy 2014 r. i początku 2015 r. W wyroku z 21 sierpnia 2014 r. sąd stanął na stanowisku, że GIODO „nie jest uprawniony do oceny czy dana osoba jest czy też nie jest członkiem danego związku religijnego i dlatego w tym zakresie powinien odnieść się do ustaleń organów danego związku”<sup>48</sup>. Ponawiając tę myśl, w wyroku z 19 listopada 2014 r. WSA dodał, że podstawą dla rzekomych uprawnień organów państwa nie może być art. 2 pkt 2a ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, ponieważ nie wynika z niego, „że o przynależności do kościoła decyduje organ państwowy bądź sąd powszechny”, wręcz przeciwnie – obliuguje on do „nieingerowania państwa w decyzję obywatela”<sup>49</sup>. Odmienną wykładnię sąd trafnie uznał za absurdalną – prowadziłyby ona bowiem do wniosku, że „nabycie członkostwa w Kościele Katolickim i jego utrata to zdarzenie cywilnoprawne prowadzące do powstania lub ustania prawa podmiotowego”. To z kolei oznaczałoby, że GIODO wydawałby decyzje dotyczące „ustalenia stosunku prawnego bądź ustania tego stosunku prawnego, którym przecież relacja między Kościołem a jego członkiem nie jest”, a decyzje te nie wywierałyby żadnych skutków ka-

---

Konsystorza (pismo z dnia 21 września 2012 r., 2012/Bp/496, *ibidem*). Poparcie dla projektu przedstawiła natomiast Biskup Kościoła Katolickiego Mariawitów w RP – s. Damiana M. Beatrycze Szulgowicz (pismo z dnia 4 września 2012 r., *ibidem*).

<sup>47</sup> Decyzja GIODO z dnia 29 kwietnia 2014 r. (DOLiS/DEC-407/14/32990,32995), <http://www.giodo.gov.pl>

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2014 r., II SA/Wa 389/14, LEX nr 1553138.

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2014 r., II SA/Wa 724/14, LEX nr 1586712.

nonicznoprawnych. W kilku wyrokach z 2015 r. WSA podkreślił, że „określenie przesłanek nabycia przynależności osoby (wiernego) do Kościoła, faktycznych i prawnych skutków tego faktu oraz utraty przynależności («wystąpienia» w różnych postaciach normowanych przez prawo kanoniczne), pozostaje wewnętrzną sprawą Kościoła, wolną od reglamentacji prawnej ze strony państwa<sup>50</sup>, akcentując próbę obejścia przez powodów przepisów prawa wewnętrznego Kościoła i uzyskania rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej przynależności wyznaniowej przed organem władzy państwowej, niemieszczącej się w jego kognicji<sup>51</sup>.

Problemy z interpretacją autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych można wiązać z traktowaniem jej jako pojęcia apriorycznego lub z jednostronnością wykładni. Przejawia się ona np. w postulatach niepodlegania duchownych przepisom prawa państwowego<sup>52</sup> lub definiowaniu państwa świeckiego jako państwa, które nie może ingerować w sprawy wspólnot religijnych, ale ma ulegać dyktatowi argumentu socjologicznego, będąc – rzekomo – zobligowanym do harmonizacji prawa z doktryną katolicką<sup>53</sup>. Niezrozumienia tego pojęcia dowodzi też m.in. uzasadnienie do postanowienia WSA w Opolu z 21 stycznia 2013 r.<sup>54</sup> o odrzuceniu skargi na bezczynność organu administracji publicznej, tzn. – zdaniem skarżącego – ordynariusza Diecezji Opolskiej. Ponad-

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2015 r., II SA/Wa 791/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2015 r., II SA/Wa 847/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2015 r., II SA/Wa 1604/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2015 r., II SA/Wa 2095/14; orzeczenia.nsa.gov.pl

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2015 r., II SA/Wa 1865/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 września 2015 r., II SA/Wa 1881/14; orzeczenia.nsa.gov.pl

<sup>52</sup> Zob. np. wywiad z W. Cejrowskim (<http://www.conowego.pl/aktualnosci/wojciech-cejrowski-dla-conowego-pl-10817/>; stan na 11.01.2014 r.): „Władza kościelna jest nad władzą ziemską. [...] władza ziemską nie ma żadnych praw w Kościele, a na odwrót. Ja uważam, że nie powinno być jurysdykcji państwowej nad księżmi, wyłącznie jurysdykcja kościelna. Czyli ksiądz powinien uzyskiwać w momencie święceń kapłańskich immunitet od przepisów prawa państwowego”.

<sup>53</sup> „Z tej racji, że większość obywateli współczesnego państwa polskiego należy do Kościoła katolickiego, katolicy jako obywatele tego państwa mają prawo domagać się poszanowania swoich przekonań religijnych i etycznych w życiu publicznym. Dotyczy to zarówno stanowienia ustaw przez Sejm i Senat, promulgacji ich przez Prezydenta RP, jak i stosowania ich przez organy władzy administracyjnej i sądowej”; *Państwo świeckie czy wyznaniowe* – Z ks. prof. J. Krukowskim, redaktorem książki pt. *Katolickie zasady relacji państwo–Kościół a prawo polskie*, wydanej przez Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II – rozmawia ks. I. Skubiś, *Niedziela* 2015/43, s. 27.

<sup>54</sup> Postanowienie WSA w Opolu z dnia 21 stycznia 2013 r., II SAB/Op 59/12, LEX nr 1279975.

to, trudno abstrahować od uwarunkowań pozaprawnych (np. psychologicznych) analizowanej zasady ustrojowej, zwłaszcza w środowiskach kościelnych<sup>55</sup>.

Analiza problematyki zmiany dotychczasowej przynależności wyznaniowej lub rezygnacji z niej musi także uwzględniać indywidualne prawo do wolności sumienia i religii. Po pierwsze, kompetencje GODO w sprawach przetwarzania danych osób, które wystąpiły ze wspólnoty religijnej, dotyczą aktualizacji danych, ponieważ nie da się zanegować ważnych obrzędów inicjacyjnych. Nie jest zatem możliwe nakazanie (na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy) usunięcia wzmianki o nich jako danych osobowych. Realizacja wspomnianych uprawnień musi mieć na względzie art. 53 ust. 7 Konstytucji, który stanowi, że nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania, tzn. do „przekazywania informacji (w jakiegokolwiek możliwej formie) pozwalającej na identyfikację tych przekonań”<sup>56</sup>. Usytuowanie prawa milczenia „w sprawach swojej religii lub przekonań” jako przejawu wolności sumienia i wyznania (art. 2 pkt 5 ustawy) oraz status informacji ujawniających przekonania religijne i przynależność wyznaniową jako danych wrażliwych nakazują szeroko interpretować art. 53 ust. 7 Konstytucji jako zakaz pozyskiwania przez instytucje państwa świeckiego informacji na temat światopoglądu obywateli. Za prezentowaną wykładnią przemawia ponadto wiązanie w doktrynie prawa konstytucyjnego „prawa do milczenia” z prawem do prywatności, a zwłaszcza traktowaniem go jako jednej z gwarancji ochrony przed dyskryminacją<sup>57</sup>. W konsekwencji pod znakiem zapytania staje dopuszczalność wglądu przez inspektorów Biura GODO do zbiorów danych prowadzonych w sposób chronologiczny przez kościoły i inne związki wyznaniowe jako umożliwiającego dostęp do danych osób, których nie dotyczyłyby czynności kontro-

<sup>55</sup> Zob. **J. Krukowski**, *Bezprawne ingerencje Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawy wewnętrzne Kościoła*, Niedziela 2014/4, s. 12. O poziomie emocjonalności tekstu świadczy zakończenie, w którym autor wyraża „głębokie ubolewanie, że Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych stał się instrumentem realizacji kaprysów wąskiej grupy wojujących ateistów, usiłujących za jego pośrednictwem narzucić swoją wolę Kościołowi”. Gwoli ścisłości należy odnotować błędy merytoryczne w przywołanej publikacji, np. stosowanie trzech niewłaściwych określeń organu do spraw ochrony danych osobowych, powiązanie uchwalenia ustawy o ochronie danych osobowych z ratyfikacją – traktowanej jako akt prawa UE – Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, datowaną na 1997 r., przy jednoczesnym przywołaniu Dziennika Ustaw z 1993 r., oraz zarzut naruszenia przez GODO art. 17 ust. 1 TFUE (mylnie nazwanego Traktatem Lizbońskim), podczas gdy adresem wynikającej z tego przepisu normy prawnej są organy Unii Europejskiej.

<sup>56</sup> **B. Banaszak**, *Konstytucja...*, s. 329.

<sup>57</sup> **P. Winczorek**, *Komentarz...*, s. 130.

Ine. Decydujące znaczenie – w moim przekonaniu – ma sam dostęp do danych ujawniających przynależność konfesyjną, a nie cel działalności inspektorów Biura GIODO, który – trzeba przyznać – nie obejmuje pozyskiwania tych informacji.

Po drugie, zaakcentować należy różnicę między zmianą przekonań a aktem wystąpienia ze wspólnoty wyznaniowej, ponieważ tylko potwierdzony formalnie brak przynależności do kościoła lub innego związku wyznaniowego daje asumpt do żądania wspomnianej wyżej aktualizacji danych osobowych.

Poza obszarem badawczym niniejszego opracowania pozostaje analiza regulacji wewnętrznych poszczególnych, równouprawnionych związków wyznaniowych. Wobec dominacji w orzecznictwie sądów administracyjnych spraw dotyczących osób uznawanych za katolików obrządku łacińskiego, wypada jednak odnotować, że zgodnie z kan. 96 Kodeksu prawa kanonicznego<sup>58</sup> „przez chrzest człowiek zostaje wcielony do Kościoła Chrystusowego i staje się w nim osobą”, a według doktryny Kościoła katolickiego „chrzest opieczętowuje chrześcijanina niezatartym duchowym znamieniem (charakterem) jego przynależności do Chrystusa”<sup>59</sup>. W Katechizmie Kościoła katolickiego odzwierciedlona została zasada *semel catholicus, semper catholicus*; odnosi się to także do Kodeksu prawa kanonicznego, na gruncie którego nie istnieje obecnie pojęcie „wystąpienia z Kościoła formalnym aktem”. Konsekwentnie zatem, kto raz stał się katolikiem, zostaje nim zawsze<sup>60</sup>, nawet jeśli dokona przestępstwa apostazji, schizmy lub herezji<sup>61</sup> i zaciągnie karę ekskomunikacji *latae sententiae* (wiążącej mocą samego

<sup>58</sup> *Kodeks prawa kanonicznego*, Poznań 2008.

<sup>59</sup> *Katechizm Kościoła katolickiego*, II wyd. popr., Poznań 2002, nr 1272; zob. także kan. 849 Kodeksu prawa kanonicznego.

<sup>60</sup> „Once a Catholic by baptism or reception, one always remains a Catholic (*semel catholicus, semper catholicus*). Even those who have joined another religion, have become atheists or agnostics, or have been excommunicated remain Catholics. Excommunicates lose rights, such as the right to the sacraments, but they are still bound to the obligations of the law; their rights are restored when they are reconciled through the remission of the penalty”. – zob. **J.M. Huels**, *Komentarz do kan. 11*, w: **J.P. Beal, J.A. Coriden, T.J. Green** (red.), *New Commentary on the Code of Canon Law*, Mahwah 2000, s. 63.

<sup>61</sup> W prawie karnym Kościoła rzymskokatolickiego do znamion apostazji, schizmy i herezji zalicza się – obok elementu woluntatywnego, określonego odrębnie dla każdego z przestępstw w kan. 751 Kodeksu prawa kanonicznego – jego ujawnienie na zewnątrz (zob. **T. Pawluk**, *Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II*, t. IV, Olsztyn 2009, s. 123–124) oraz bezpośrednie skutki społeczne przez wpływ na osoby trzecie (zob. **J. Arias**, *komentarz do kan. 1364*, w: **P. Majer** (red. nauk.), *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, Edycja polska na podstawie wydania hiszpańskiego, Kraków 2011, s. 1024). Na temat rozwoju pojęcia i prawnej regulacji apostazji przed 1983 r. zob. **J.W. Syryjczyk**, *Apostazja od wiary w świetle przepisów kanonicznego prawa karnego. Studium prawnohistoryczne*, Warszawa 1984.



prawa – przez sam fakt dokonania podlegającego jej czynu). Ekskomunika jest bowiem tzw. cenzurą (karą poprawczą) i nie pozbawia przynależności do wspólnoty, ograniczając się w przypadku świeckich przede wszystkim do zakazu przyjmowania sakramentów i pełnienia funkcji w Kościele<sup>62</sup>.

Trzeba ponadto zauważyć, że akt konwersji lub przyjęcia światopoglądu niereligijnego przybiera najczęściej postać pewnego procesu wewnętrznego i jest wystarczający dla tożsamości jednostki, a kary nakładane przez dotychczasową wspólnotę religijną mogą mieć charakter iluzoryczny, skoro nie wiążą się one dla danej osoby z żadną dolegliwością wobec uprzedniości jej osądu sumienia. Dopełnienie wymogów formalnych taka osoba może ujmować jako zwieńczenie procesu, ale prawo państwowe nie może jego wymagać jako przesłanki uznania określonej tożsamości. Może ono stanowić w ograniczonym zakresie wyłączenie dowód braku przynależności wyznaniowej. W przypadku zmiany wyznania wystarczającym wydaje się udowodnienie nowej przynależności, zakładającej *implicit*e rezygnację z poprzedniej. Warto zauważyć, że w obowiązującym Dekrecie Ogólnym Konferencji Episkopatu Polski z 2015 r. w sprawie wystąpienia z Kościoła oraz powrotu do wspólnoty Kościoła zrezygnowano z wymogu złożenia pisemnego oświadczenia woli w obecności dwóch świadków, co postulowano nawet w prasie katolickiej, zauważając, że nadawało to aktowi apostazji charakteru rytuału, a „wymuszanie go na osobie, która nie [chciała] mieć z Kościołem do czynienia, [mogło] być odbierane jako upokarzające”<sup>63</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza dowodzi – w moim przekonaniu – znaczenia norm ustrojowych dotyczących relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w procesie wykładni art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych jako uzasadnienia ograniczenia kognicji GIODO i – w konsekwencji – również sądów administracyjnych. Najnowsze decyzje GIODO i judykatura zrywają ze stosowaną wcześniej interpretacją przepisów ustawy, ignorującą pozycję Konstytucji RP w hierarchii źródeł prawa.

<sup>62</sup> T. Pawluk, *Prawo kanoniczne...*, s. 90–92, 125. Nieco odmiennie kwestię tę zdaje się ujmować J. Arias, rozróżniając „wspólnotę jurydyczną” traconą w wyniku ekskomuniki i „wspólnotę mistyczną”, oraz chrzest – stanowiący ich nieusuwalną podstawę ontologiczną; zob. *komentarz do kan. 1331*, w: *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, s. 1002.

<sup>63</sup> A. Sporniak, *Zrezygnujmy ze świadków*, Tygodnik Powszechny 2014/48, s. 8.

Oceny zagadnienia przynależności wyznaniowej w związku z ochroną danych osobowych nie można odrywać nie tylko od założeń ustrojowych, ale również kulturowych uwarunkowań funkcjonowania prawa, które w Polsce mniej lub bardziej wiążą się z chrześcijaństwem zachodnim. Wstąpienie osób niepełnoletnich do określonej wspólnoty religijnej jako skutek obrzędu inicjacyjnego jest uwarunkowane zarówno prawem do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem<sup>64</sup>, jak i kontekstem kulturowym, przyjmującym m.in. postać tzw. wiary magicznej lub socjologicznej<sup>65</sup>. Badania potwierdzają istnienie pewnego odsetka osób określających się jako niewierzące, wywodzących się z rodzin katolickich, które podejmują decyzję o chrzcie dziecka<sup>66</sup>. Z perspektywy obserwowanej zmiany podejścia do obrzędów religijnych zauważa się, że uczestnictwo w nich przybiera również postać formalnie rozumianej tradycji<sup>67</sup>, a nawet, że „folklor wypiera sakrament”<sup>68</sup>. Zatem to nie przymus ze strony instytucji religijnych, ale (nierzadko drugo- albo trzeciorzędne) motywacje rodziców leżą u podstaw formalnej przynależności wyznaniowej ich dzieci, dając im w przypadku zmiany przekonań podstawę do negacji tezy, że „przynależność do poszczególnych związków wyznaniowych jest dobrowolna”<sup>69</sup>.

Konkludując, w państwie neutralnym światopoglądowo, respektującym autonomię i niezależność kościołów i innych związków wyznaniowych, proble-

<sup>64</sup> Zob. art. 48 ust. 1 Konstytucji RP i art. 2 pkt 4 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

<sup>65</sup> Zob. **A. Boniecki**, *Wiara jako wybór*, Tygodnik Powszechny 2012/18–19, s. 2: „«Mapy religijności Polaków» nie da się stworzyć tylko w oparciu o deklaracje [...]. Na własny użytek posługują się prostymi kategoriami [...]: wiara magiczna, socjologiczna i wiara z wyboru. W pierwszej dominuje bezkrytyczny, nieco zabobonny lęk i przywiązanie do zewnętrznych praktyk, w drugiej – własne krytyczne myślenie zostaje zastąpione przez myślenie zbiorowe zawarte w obyczaju środowiska. [...] Wielu ludzi przechodzi przez te etapy, by dojść do etapu wiary z wyboru”. Decyzja o chrzcie dziecka, skutkująca jego przynależnością do określonego Kościoła, może niewątpliwie wynikać także z religijności określanej mianem „wiary magicznej” („żeby zdrowo rosło”) lub „wiary socjologicznej” (chrzciny jako uroczystość rodzinna).

<sup>66</sup> **A. Goc**, *Bóg ojciec matka dziecko*, Tygodnik Powszechny 2014/19, s. 13–17.

<sup>67</sup> Bierzmowanie w Kościele rzymskokatolickim bywa niekiedy kolokwialnie nazywane „sakramentem pożegnania z Kościołem” – zob. **J.A. Kłoczowski**, *Wiara w szufladzie*, Tygodnik Powszechny 2014/19, s. 17–19. Również w Kościele luterzańskim odnotowuje się zjawisko „niepochodzenia do konfirmacji” (i tym samym rezygnacji z przystąpienia po raz pierwszy do Wieczerzy Pańskiej) i zadaje się pytanie, dla ilu konfirmantów jest ona „przełomem, punktem zwrotnym [...], a dla ilu tylko tradycją wynikającą z ewangelickiej pobożności” – zob. **G. Brudny**, *Konfirmacja – tradycja czy przełom?*, Zwiastun Ewangelicki 2011/10, s. 6–7.

<sup>68</sup> „W tysiącach przypadków kościelne ceremonie ślubne są tylko pozornie celebracją sakramentu” – **P. Sikora**, *Gdy folklor wypiera sakrament*, Tygodnik Powszechny 2013/46, s. 7.

<sup>69</sup> **A. Mezglewski**, *Działalność związków wyznaniowych...*, s. 19.

matyka nabycia i utraty przynależności wyznaniowej należy do ich wyłącznej kompetencji. Teoretycznie można byłoby założyć istnienie dwóch odrębnych procedur wystąpienia ze wspólnot religijnych, tzn. w prawie państwowym i w prawie wewnętrznym związków wyznaniowych. Uregulowanie tej kwestii w prawie państwowym musiałoby być jednak uwarunkowane konkretnym *ratio legis*. W polskim systemie prawa, które nie wiąże żadnych obowiązków publicznych (np. podatkowych na wzór niemiecki<sup>70</sup>) z przynależnością wyznaniową (a więc również nie przewiduje zwolnienia z obowiązku lub modyfikacji jego treści w przypadku wystąpienia ze wspólnoty religijnej), wprowadzenie państwowej procedury apostazji nie znajduje ani podstawy prawnej, ani merytorycznego uzasadnienia. Fakt ten został podkreślony w przywołanym wyroku WSA z 21 sierpnia 2014 r.: „Wszystkie aspekty przynależności do Kościoła, w tym związane z wstąpieniem i wystąpieniem z niego, zawsze pozostają «sprawą wewnętrzną» danej osoby i Kościoła jako wspólnoty wierzących”. Sąd trafnie uzupełnił to stanowisko, dodając, że „status przynależności (lub jej braku) do Kościoła w świetle prawa kanonicznego oraz prawa polskiego nigdy nie wywiera żadnego wpływu na jakiegokolwiek obowiązki danej osoby w sferze «zewnętrznej», czyli poza strukturami Kościoła”. Prawdziwości tej tezy w żaden sposób nie umniejszają obowiązki związane z udziałem w lekcjach religii w szkołach publicznych albo zawarciem małżeństwa wyznaniowego wywołującego skutki cywilnoprawne (zawarciem małżeństwa cywilnego z formie wyznaniowej<sup>71</sup>). Obydwie instytucje mają charakter fakultatywny i *de iure* wyłącznie decyzja o skorzystaniu z nich warunkuje konieczność dochowania określonych wymogów proceduralnych (jako konsekwencji dokonanego wyboru, a nie przynależności wyznaniowej). Problem dobrowolności decyzji np. uczestnictwa w lekcjach religii w społecznym kontekście dominacji Kościoła katolickiego oraz publicznoprawnego znaczenia zamieszczania oceny z tego przedmiotu na świadectwie szkolnym i wliczania jej do średniej ocen może i powinien stanowić przedmiot dyskursu naukowego; wykracza jednak poza obszar badawczy zakreślony tytułem niniejszego artykułu.

Brak kompetencji GIODO w zakresie weryfikacji procedur kościelnych stanowi podstawę do umorzenia postępowań, co znajduje odzwierciedlenie w treści decyzji GIODO z 2016 r.<sup>72</sup> Powyższa interpretacja art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie

<sup>70</sup> Zob. **W. Góralski**, *Problem wystąpienia z Kościoła katolickiego w Republice Federalnej Niemiec*, Prawo Kanoniczne 2015/1, s. 3–21.

<sup>71</sup> **A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski**, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 147.

<sup>72</sup> Decyzja GIODO z dnia 26 lutego 2016 r. (DOLiS/DEC-161/16/12550/16, 12552/16), decyzja GIODO z dnia 26 lutego 2016 r. (DOLiS/DEC-162/16/15521, 12553), decyzja GIODO z dnia 3 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-168/16/14291, 14295), decyzja GIODO z dnia 14 marca 2016 r. (DOLiS/

danych osobowych wynika także z najnowszego orzecznictwa NSA<sup>73</sup>. Wnioski wprowadzone z analizy obowiązującego prawa nie powinny jednak prowadzić do marginalizowania co najmniej poczucia dyskomfortu psychicznego ludzi, którzy – według dekretu KEP z 2015 r. – „jak ewangeliczne zagubione owce oddalili się od wspólnoty Kościoła” i ze względów formalnych są uznawani za katolików wbrew ich woli i aktualnym przekonaniom. „W związku ze wzrastającą tendencją sekularyzacji” (co przyznaje nawet wspomniany dekret) zjawisko pluralizacji postaw światopoglądowych będzie występować i zapewne nadal – wobec faktu rozbieżności w dotychczasowym orzecznictwie – implikować problemy interpretacyjne znajdujące oddźwięk nie tylko w środowisku prawniczym. W tym kontekście niewątpliwie zasługuje na aprobatę postulat *de lege ferenda* ustanowienia w ustawie o ochronie danych osobowych procedury regulującej zaniechanie przetwarzania danych osobowych byłych członków związków wyznaniowych<sup>74</sup>.

## Bibliografia

### Akty prawa polskiego

- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 231, poz. 1965 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1169 ze zm.).
- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r., nr 51, poz. 318).

---

DEC-203/16/17376/16, 17378/16), decyzja GIO DO z dnia 5 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-227/16/21965,21973), decyzja GIO DO z dnia 30 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-230/16/22886, 22881), decyzja GIO DO z dnia 30 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-233/16/23015,23018), decyzja GIO DO z dnia 31 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-236/16/23871, 23877), decyzja GIO DO z dnia 4 kwietnia 2016 r. (DOLiS/DEC-241/16/24813, 24817), decyzja GIO DO z dnia 10 maja 2016 r. (DOLiS/DEC-343/16/40032,40020), decyzja GIO DO z dnia 16 maja 2016 r. (DOLiS/DEC-361/16/42223,42228), decyzja GIO DO z dnia 20 maja 2016 r. (DOLiS/DEC-386/16/44749,44765), decyzja GIO DO z dnia 8 czerwca 2016 r. (DOLiS/DEC-477/16/58888,58890), <http://www.giodo.gov.pl>

<sup>73</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 579/15; wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 1466/15; wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 1509/15; wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 2585/15; wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 2691/15; wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 3179/15; wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2016 r., I OSK 3111/14; orzeczenia.nsa.gov.pl

<sup>74</sup> **D. Walencik**, *Przetwarzanie danych osobowych przez związki wyznaniowe a uprawnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych*, Forum Prawnicze 2013/2, s. 22.

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

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 922).

### **Prawo kanoniczne**

*Kodeks Prawa Kanonicznego*, Poznań 2008.

*Dekret Ogólny Konferencji Episkopatu Polski w sprawie wystąpień z Kościoła oraz powrotu do wspólnoty Kościoła*, Akta Konferencji Episkopatu Polski 2015/27.

### **Opracowania**

**Banaszak Bogusław**, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

**Beal John P., Coriden James A., Green Thomas J.** (red.), *New Commentary on the Code of Canon Law*, Mahwah 2000.

**Boniecki Adam**, *Wiara jako wybór*, Tygodnik Powszechny 2012/18–19.

**Borecki Paweł**, *Autonomia Kościołów i innych związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim*, Przegląd Prawa Publicznego 2012/4.

**Brudny Grzegorz**, *Konfirmacja – tradycja czy przełom?*, Zwiastun Ewangelicki 2011/10.

**Czarny Piotr**, *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych (druk sejmowy nr 668)*, Biuro Analiz Sejmowych 2013.

**Czelny Michał**, *Ochrona danych osobowych w działalności Kościoła katolickiego w Polsce*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2011/14.

**Goc Anna**, *Bóg ojciec matka dziecko*, Tygodnik Powszechny 2014/19.

**Góralski Wojciech**, *Problem wystąpienia z Kościoła katolickiego w Republice Federalnej Niemiec*, Prawo Kanoniczne 2015/1.

**Janyga Wojciech**, *Wolność sumienia i wyznania wobec wyzwań pluralizmu religijnego (Na tle wyroku Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec z 24 IX 2003)*, Państwo i Prawo 2004/10.

**Kelm Michał**, *Apostazja korespondencyjna*, Tygodnik Powszechny 2014/4.

**Kłoczowski Jan A.**, *Wiara w szufladzie*, Tygodnik Powszechny 2014/19.

**Krukowski Józef**, *Bezprawne ingerencje Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawy wewnętrzne Kościoła*, Niedziela 2014/4.

*Państwo świeckie czy wyznaniowe* – Z ks. prof. Józefem Krukowskim, redaktorem książki pt. *Katolickie zasady relacji państwo–Kościół a prawo polskie*, wydanej przez Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II – rozmawia ks. Ireneusz Skubiś, Niedziela 2015/43.

**Majer Piotr** (red. nauk.), *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, Edycja polska na podstawie wydania hiszpańskiego, Kraków 2011.

**Mezglewski Artur**, *Działalność związków wyznaniowych a ochrona danych osobowych*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2007/10.

**Mezglewski Artur, Misztal Henryk, Stanisz Piotr**, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.

**Pawluk Tadeusz**, *Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II*, t. IV, Olsztyn 2009.

**Pietrzak Michał**, *Artykuł 25 Konstytucji*, w: idem, *Państwo prawne, państwo świeckie*, Warszawa 2012.

**Pietrzak Michał**, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010.

*Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015*, Warszawa 2015.

**Sikora Piotr**, *Gdy folklor wypiera sakrament*, Tygodnik Powszechny 2013/46.

**Sobczyk Paweł**, *Autonomia związków wyznaniowych*, w: Artur Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014.

**Sobczyk Paweł**, *Ograniczenia praw podmiotów ze względu na przetwarzanie danych osobowych dotyczących przekonań religijnych i przynależności wyznaniowej*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2010/13.

**Sporniak Artur**, *Zrezygnujmy ze świadków*, Tygodnik Powszechny 2014/48.

**Syryjczyk Jerzy W.**, *Apostazja od wiary w świetle przepisów kanonicznego prawa karnego. Studium prawno-historyczne*, Warszawa 1984.

**Walencik Dariusz**, *Przetwarzanie danych osobowych przez związki wyznaniowe a uprawnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych*, Forum Prawnicze 2013/2.

**Warchałowski Krzysztof**, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lublin 2004.

**Winczorek Piotr**, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.

### Projekt ustawy

Sejm RP VII kadencji, Druk nr 668 z dnia 13 czerwca 2012 r. – Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=668>, stan na 13.04.2014 r.

**Decyzje Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych** [cyt. za: <http://www.giodo.gov.pl>]:

Decyzja GIODO z dnia 13 grudnia 2013 r. (DOLiS/DEC-1358/13).

Decyzja GIODO z dnia 7 stycznia 2014 r. (DOLiS/DEC-2/14/654,661).

Decyzja GIODO z dnia 8 stycznia 2014 r. (DOLiS/DEC-5/14/943,948).

Decyzja GIODO z dnia 14 stycznia 2014 r. (DOLiS/DEC-14/14).

Decyzja GIODO z dnia 17 stycznia 2014 r. (DOLiS/DEC-23/14/3799,3805).

Decyzja GIODO z dnia 7 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-93/14/9506,9513).

Decyzja GIODO z dnia 13 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-120/14/11118,11123).

Decyzja GIODO z dnia 18 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-129/14/12333,12335).

Decyzja GIODO z dnia 18 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-130/14/12343,12347).

Decyzja GIODO z dnia 21 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-169/14/14168,14171).

Decyzja GIODO z dnia 21 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-171/14/14199,14202).

Decyzja GIODO z dnia 27 lutego 2014 r. (DOLiS/DEC-179/14/15050,15057).

Decyzja GIODO z dnia 21 marca 2014 r. (DOLiS/DEC-273/14/21923,21928).

Decyzja GIODO z dnia 25 marca 2014 r. (DOLiS/DEC-284/14/22933,22937).

Decyzja GIODO z dnia 15 kwietnia 2014 r. (DOLiS/DEC-376/14/29499,29504).

Decyzja GIODO z dnia 29 kwietnia 2014 r. (DOLiS/DEC-407/14/32990,32995).

Decyzja GIODO z dnia 30 kwietnia 2014 r. (DOLiS/DEC-418/14/33511,33504/14).

Decyzja GIODO z dnia 23 maja 2014 r. (DOLiS/DEC-494/14/39655,39681).

Decyzja GIODO z dnia 12 czerwca 2014 r. (DOLiS/DEC-560/14/45187,45225).

Decyzja GIODO z dnia 13 czerwca 2014 r. (DOLiS/DEC-561/14/45654,45659).

Decyzja GIODO z dnia 26 czerwca 2014 r. (DOLiS/DEC-599/14/48617,48625).

Decyzja GIODO z dnia 10 lipca 2014 r. (DOLiS/DEC-663/14/52988,52992).

Decyzja GIODO z dnia 18 lipca 2014 r. (DOLiS/DEC-688/14/55997,56005).

Decyzja GIODO z dnia 18 lipca 2014 r. (DOLiS/DEC-692/14/56277,56050).

Decyzja GIODO z dnia 21 lipca 2014 r. (DOLiS/DEC-699/14/56934,56938).

Decyzja GIODO z dnia 30 lipca 2014 r. (DOLiS/DEC-747/14/58977,58978).

Decyzja GIODO z dnia 7 sierpnia 2014 r. (DOLiS/DEC-782/14/61342,61347).

Decyzja GIODO z dnia 13 sierpnia 2014 r. (DOLiS/DEC-799/14/62893/14/62880/14).  
Decyzja GIODO z dnia 26 sierpnia 2014 r. (DOLiS/DEC-842/14/66511,66518).  
Decyzja GIODO z dnia 26 sierpnia 2014 r. (DOLiS/DEC-844/14/66611/14/66613/14).  
Decyzja GIODO z dnia 3 września 2014 r. (DOLiS/DEC-872/14/68826/14/68827/14).  
Decyzja GIODO z dnia 15 września 2014 r. (DOLiS/DEC-899/14/71801,71804).  
Decyzja GIODO z dnia 16 września 2014 r. (DOLiS/DEC-902/14/72294,72297).  
Decyzja GIODO z dnia 16 września 2014 r. (DOLiS/DEC-908/14/72365,72366).  
Decyzja GIODO z dnia 18 września 2014 r. (DOLiS/DEC-914/14/72833,72876).  
Decyzja GIODO z dnia 18 września 2014 r. (DOLiS/DEC-915/14/72848,72866).  
Decyzja GIODO z dnia 7 listopada 2014 r. (DOLiS/DEC-1075/14/87857,87863).  
Decyzja GIODO z dnia 20 listopada 2014 r. (DOLiS/DEC-1109/14/91000,91010).  
Decyzja GIODO z dnia 16 grudnia 2014 r. (DOLiS/DEC-1168/14/99040/14/99054/14).  
Decyzja GIODO z dnia 19 grudnia 2014 r. (DOLiS/DEC-1200/14/100573,100578).  
Decyzja GIODO z dnia 5 lutego 2015 r. (DOLiS/DEC-81/15/8974,8981).  
Decyzja GIODO z dnia 6 lutego 2015 r. (DOLiS/DEC-83/15/9211,9218/15).  
Decyzja GIODO z dnia 20 lutego 2015 r. (DOLiS/DEC-157/15/13301/15/13306/15).  
Decyzja GIODO z dnia 20 lutego 2015 r. (DOLiS/DEC-158/15/13321/15/13329/15).  
Decyzja GIODO z dnia 20 lutego 2015 r. (DOLiS/DEC-161/15/13409,13410).  
Decyzja GIODO z dnia 2 marca 2015 r. (DOLiS/DEC-196-15/16223/15/16207/15).  
Decyzja GIODO z dnia 23 czerwca 2015 r. (DOLiS/DEC-522/15/50741,50747).  
Decyzja GIODO z dnia 31 lipca 2015 r. (DOLiS/DEC- 635/15/70012,70022).  
Decyzja GIODO z dnia 25 sierpnia 2015 r. (DOLiS/DEC-691/15/77732,77739).  
Decyzja GIODO z dnia 26 lutego 2016 r. (DOLiS/DEC-161/16/12550/16, 12552/16).  
Decyzja GIODO z dnia 26 lutego 2016 r. (DOLiS/DEC-162/16/15521, 12553).  
Decyzja GIODO z dnia 3 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-168/16/14291,14295).  
Decyzja GIODO z dnia 14 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-203/16/17376/16, 17378/16).  
Decyzja GIODO z dnia 25 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-227/16/21965,21973).  
Decyzja GIODO z dnia 30 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-230/16/22886, 22881).  
Decyzja GIODO z dnia 30 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-233/16/23015,23018).  
Decyzja GIODO z dnia 31 marca 2016 r. (DOLiS/DEC-236/16/23871, 23877).  
Decyzja GIODO z dnia 4 kwietnia 2016 r. (DOLiS/DEC-241/16/24813, 24817).  
Decyzja GIODO z dnia 10 maja 2016 r. (DOLiS/DEC-343/16/40032,40020).  
Decyzja GIODO z dnia 16 maja 2016 r. (DOLiS/DEC-361/16/42223,42228).  
Decyzja GIODO z dnia 20 maja 2016 r. (DOLiS/DEC-386/16/44749,44765).  
Decyzja GIODO z dnia 8 czerwca 2016 r. (DOLiS/DEC-477/16/58888,58890).

### **Orzecznictwo**

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2011 r., II SA/Wa 1560/11, LEX nr 1082311.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r., II SA/Wa 2026/11, LEX nr 1109870.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2012 r., II SA/Wa 1671/11, LEX nr 1114034.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2012 r., II SA/Wa 1320/11, LEX nr 1123255.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2012 r., II SA/Wa 2350/11, LEX nr 1125621.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2012 r., II SA/Wa 2558/11, LEX nr 1138973.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., II SA/Wa 2493/11, LEX nr 1138961.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2012 r., II SA/Wa 2767/11, LEX nr 1162872.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2012 r., II SA/Wa 644/12, LEX nr 1355449.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2012 r., II SA/Wa 692/12, LEX nr 1241597.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2012 r., II SA/Wa 900/12, LEX nr 1222102.  
Postanowienie WSA w Opolu z dnia 21 stycznia 2013 r., II SAB/Op 59/12, LEX nr 1279975.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Wa 2265/12, LEX nr 1504278.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2013 r., II SA/Wa 2107/12, LEX nr 1504270.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2013 r., II SA/Wa 32/13, LEX nr 1321493.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 marca 2013 r., I OSK 597/12, LEX nr 1333870.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., I OSK 932/12, LEX nr 1333873.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., I OSK 897/12, LEX nr 1336422.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2013 r., II SA/Wa 1144/12, LEX nr 1316999.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., I OSK 1060/12, LEX nr 1333091.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., I OSK 897/12, LEX nr 1336422.  
Wyrok SN z dnia 20 września 2013, II CSK 1/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20CSK%201-13-1.pdf>  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 października 2013 r., I OSK 1828/12, LEX nr 1612056.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2013 r., I OSK 129/13, LEX nr 1556956.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2013 r., I OSK 1339/13, LEX nr 1612024.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r., OSK 1372/12, LEX nr 1612025.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r., I OSK 1520/13, LEX nr 1517986.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2013 r., I OSK 1487/12, LEX nr 1556992.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2013 r., I OSK 2223/12, LEX nr 1612068.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2013 r., I OSK 2541/12, LEX nr 1612083.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2014 r., II SA/Wa 2104/13, LEX nr 1573030.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2014 r., II SA/Wa 2112/13, LEX nr 1576270.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2014 r., II SA/Wa 2227/13, LEX nr 1576286.  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2014 r., I OSK 2056/12, LEX nr 1494711.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2014 r., II SA/Wa 2334/13, LEX nr 1580030.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2014 r., II SA/Wa 2312/13, LEX nr 1580027.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., II SA/Wa 14/14, LEX nr 1581129.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2014 r., II SA/Wa 748/14, LEX nr 1562354.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2014 r., II SA/Wa 389/14, LEX nr 1553138.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2014 r., II SA/Wa 724/14, LEX nr 1586712.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2015 r., II SA/Wa 791/14, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2015 r., II SA/Wa 1865/14, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2015 r., II SA/Wa 847/14, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2015 r., II SA/Wa 1604/14, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2015 r., II SA/Wa 2095/14, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 września 2015 r., II SA/Wa 1881/14, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 579/15, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 1466/15, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 1509/15, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 2585/15, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 2691/15, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 3179/15, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., I OSK 3111/14, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)



Marcin A. MIELCZAREK

**THE LIMITED COGNIZANCE OF THE PUBLIC AUTHORITIES FOR PERSONAL  
DATA PROTECTION IN THE LIGHT OF THE AUTONOMY AND THE INDEPENDENCE  
OF CHURCHES AND OTHER RELIGIOUS ORGANIZATIONS**

( Summary )

According to the article 25 par. 3 of the Constitution of the Republic of Poland the relationship between the State and Churches and other religious organizations shall be based on the principle of respect for their autonomy and the mutual independence of each in its own sphere. Considering the above, article 43 par. 2 of the Act on Personal Data Protection provides that the Inspector General for Personal Data Protection does not have the authority, inter alia, to conduct the inspection, to issue administrative decisions and to review complaints in cases involving enforcement of the personal data protection legislation with respect to the filing systems of data concerning members of a church or another religious organization with a legal status, processed for the purposes of that church or religious organization. Moreover it is in the light of the constitutional regulation that the manner of obtainment and loss of religious affiliation, including their conditions and factual and legal implications, is and should remain the exclusive competence of the religious organizations as their internal matter. The secular state, neutral in matters of religion and belief, is entitled neither to establishing its own procedure nor to administrative and judicial enforcement.

**Keywords:** personal data protection; freedom of conscience and religion; autonomy and independence of churches and other religious organizations; secular state; cognizance of the public authorities



Michał SEWERYŃSKI\*  
Dagmara SKUPIEŃ\*\*

## THE MARTIAL LAW AND ITS IMPACT ON LABOUR RELATIONS IN POLAND

### (Summary)

The most dramatic moment of the ‘Solidarity’s Revolution’ which led to the collapse of the communist system, not only in Poland but also in the whole Central and Eastern Europe, was the enactment of the martial law by the military junta on 13 December 1981. The martial law imposed a special regime on the Polish nation. Its provisions covered all areas of activity, including labour relations. As a consequence, many labour law acts were replaced with new regulations. Those acts deprived Polish employees and their representatives of many of their rights, despite of protests in the country and the international support, including that given by the ILO. The 35-years’ anniversary of the martial law which took place several months ago was an inspiration to recall the labour law of that time and to attempt to summarise the evolution of the Polish labour relations since that period till 1989. The time which separates us from those events helps us to do it *sine ira et studio*.

**Keywords:** trade unions’ movement in Poland; evolution of labour law; workplace trade unions; collective labour agreements

### 1. Introduction – labour law of the communist time in Poland

In the wake of the Second World War labour relations in Poland were determined by the communist ideology, adopted by all states of Central and Eastern Europe dominated by the Soviet Union.<sup>1</sup> According to this ideology, the state policy

---

\* Professor, University of Łódź, Faculty of Law and Administration, Department of European and Collective Labour Law; e-mail: mseweryn@uni.lodz.pl

\*\* Doctor of Laws, University of Łódź, Faculty of Law and Administration, Department of European and Collective Labour Law; e-mail: dstateczny@wp.pl

<sup>1</sup> See **M. Seweryński**, *Polish Labour Law from Communism to Democracy*, Dom Wydawniczy ABC, Warsaw 1999, p. 17.

should guarantee people full employment and welfare. The class struggle would have no longer reasons to exist. Strikes and other collective actions, even though not legally forbidden, were not perceived as a legitimate element of the trade unions' activities. The trade unions were to play the role of 'the transmission belt' of socialist ideas from the ruling Party to the masses.<sup>2</sup>

The state was the main or almost the only employer as a result of the mass nationalization of private undertakings and expropriation of big landowners.<sup>3</sup> According to the Decree of 1950,<sup>4</sup> the main form of economic activity in Poland was a state-owned enterprise. The sector of craft and private enterprises was very small.<sup>5</sup> The urgent need for the country's reconstruction after the Second World War resulted in the strong development of the heavy industry and the planning of economy. Its centralized character did not allow for any margin of economic decisions concerning, for example, the remuneration on the enterprise level. The centralized wage policy heavily limited the scope of collective bargaining or any forms of social dialogue at the workplace.<sup>6</sup>

The role of work in the communist system extended far beyond the role it played in the free market economies. Work was a duty of citizens and the 'question of honour' (Article 58 of the 1952 Constitution of the Polish People's Republic).<sup>7</sup> The Polish People's Republic (PRL) ratified the ILO Forced Labour Conventions: No. 29 of 1930 and No. 105 of 1957, whereby the forced employment was considered illegal. However, there was a social disapproval of people refraining from work. The authorities intended to integrate them into society by delegating to work.

---

<sup>2</sup> **R. Laba**, *The Roots of Solidarity. A Political Sociology of Poland's Working Class Democratization*, Princeton University Press, Princeton New Jersey 1991, pp. 156–157; **S. Ashwin, S. Clarke**, *Russian Trade Unions and Industrial Relations in Transition*, New York, Basingstoke, Pagan 2002, p. 17.

<sup>3</sup> According to **J. Gardawski, A. Mrozowicki, J. Czarzasty**, *Trade Unions in Poland*, Report 123, ETUI, Brussels 2012, p. 16, in 1960 private sector workers constituted only 4.5 per cent of the labour force.

<sup>4</sup> Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych [Decree on State-Owned Enterprises of 26 October 1950], Polish Journal of Laws, 1950/49/439.

<sup>5</sup> **F. Millard**, *Polish Politics and Society*, Routledge, London, New York 2003, p. 6.

<sup>6</sup> **J. Gardawski, A. Mrozowicki, J. Czarzasty**, *op. cit.*, pp. 16–17.

<sup>7</sup> PRL – *Polska Rzeczpospolita Ludowa* (Polish People's Republic) was the official name of Poland in the years 1952–1989.

The process of development of the individual labour law after the Second World War culminated in the promulgation of the Labour Code in 1974.<sup>8</sup> One of its features was the elimination of differences in the treatment of white and blue collar workers. To some extent the individual labour law in PRL played a protective role. It guaranteed paid holidays, the protection of employees against unfair dismissal, special protection of working women and young people, and health and safety rules. However, the subordination of the state-owned enterprises to the government administration had an impact on individual employment relationships. Different limitations on the freedom of contracts were imposed. New labour law institutions appeared, such as the socialist discipline of work, planned employment of graduates, obligatory delegations to work, sanctions for the infringement of the workplace order and of the work discipline.<sup>9</sup> Moreover, the conditions of work in the state-owned enterprises were hard, especially in the industrial branches. The wages were also low. For these reasons, the dissatisfaction with work grew with time.<sup>10</sup>

Article 72 of the 1952 Constitution stated that every citizen had the right to associate in trade unions with the exception of associations whose goals or activity would undermine the political and social system or the legal order of the state. The Trade Union Act of 1949 guaranteed trade unions' freedoms. PRL ratified the ILO Conventions Nos. 87 and 98, but in fact, trade unions were strongly linked to the governing party – the Polish United Workers' Party (*Polska Zjednoczona Partia Robotnicza* – PZPR).

In the light of the 1949 Trade Union Act, all trade unions had to adhere to the Confederation of Trade Unions (*Zrzeszenie Związków Zawodowych* – ZZZ) and to be registered with the executive authority of the Confederation, namely the Central Council of Trade Unions (*Centralna Rada Związków Zawodowych* – CRZZ). The Council refused to register trade unions which did not respect the supremacy of the ruling party. The chairman of CRZZ was a member of the PZPR's Central Committee and of its Political Bureau.<sup>11</sup> As early as in 1949, ZZZ approved of the primacy of PZPR.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Kodeks pracy, ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Polish Journal of Laws of 1974/24/141. The Labour Code is still in force after numerous amendments.

<sup>9</sup> After 1956, the labour law became more concerned with workers' rights and some rigorous regulations (i.a. the socialist discipline of work) were repealed.

<sup>10</sup> M. Seweryński, *op. cit.*, p. 27.

<sup>11</sup> J. Wratny, *Ewolucja zbiorowego prawa pracy w Polsce w latach 1980–1991* [Evolution of collective labour law in Poland in years 1980–1991], *Studia i Materiały IPiSS* 1991/16, Warsaw, p. 16.

<sup>12</sup> M. Seweryński, *op. cit.*, p. 62

Workers demanded an actual representation of their interests. The demands for free trade unions were formulated during the protests in the Polish shipyards in 1970/1971.<sup>13</sup> The formation of truly independent, though illegal, trade unions started in the second half of the 1970s (*Wolne Związki Zawodowe Wybrzeża*). The inconsistency of the Polish legislation and practice with the ILO conventions Nos. 87 and 98 was emphasised by the Committee on Freedom of Association (CFA) on several occasions since the 1950s.<sup>14</sup>

The practice of collective labour agreements in Poland was renewed soon after the Second World War. That could be attributed to the resumption by the trade unions of their natural form of activity and to the new government's goal to restore Poland's economic life, which was unattainable without regulating of labour relations, including wages.<sup>15</sup> However, the years 1950–1955 brought about the disappearance of collective labour agreements in Poland. Wages became regulated by legal acts promulgated by the government and particular ministers. Formally, the trade unions were consulted in the course of the preparation and implementation of such acts, but in practice their input had little significance.

Nevertheless, the regulation of labour relations in the first half of the 1950s was not solely limited to the government's administrative directives. Attempts were also made to implement the system of 'plant collective contracts'. However, those contracts, previously introduced in the Soviet Union in 1947, had nothing in common with genuine collective labour agreements. They contained neither the substantive provisions typical of collective labour agreements, nor the legal means necessary for securing their implementation.<sup>16</sup>

The practice of collective bargaining appeared in Poland again as a consequence of the political and economic changes introduced due to the workers' protests (referred to as Polish October 1956). Collective bargaining was to play a role in the resolution of labour disputes and the securing of labour protection, with special regard to job security.

The new legislative context for collective labour agreements was established in the Polish Labour Code. Based on the assumption of the unified status of workers, the Labour Code restricted the possibilities of modifying its provisions by collective labour agreements. The latter were allowed to regulate only wages

<sup>13</sup> R. Loba, *op. cit.*, pp. 159–160.

<sup>14</sup> D.A. Wirth, *Trade Union Rights in the Workers' State: Poland and the ILO*, *Denver Journal of International Law and Policy*, 13 (1984), pp. 278–279.

<sup>15</sup> W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy* [Collective labour agreements], PWN, Warsaw 1960, pp. 59–62; M. Seweryński, *op. cit.*, pp. 122–123.

<sup>16</sup> M. Seweryński, *op. cit.*, pp. 123–124.

and those specific working conditions which were inherent in a given trade, profession or branch of work. The Labour Code did not impede the practice of collective bargaining in Poland but it impoverished the contents of the collective labour agreements.

During the communist period in Poland, the model of industry branch collective labour agreements was prevailing. It was a consequence of the centralized economy, precluding the possibility of negotiating collective agreements at the enterprise level. The unions were also organized by the sectors of the economy and their hierarchical internal structure impeded the initiative to negotiate enterprise collective labour agreements.

To conclude, collective labour agreements in the communist Poland remained formally acknowledged as a source of labour law. However, except for periods of appeasement in the political sphere, the role of unions in promoting workers' rights and in democratization of labour relations was significantly limited.

Workers' participation in the management of the state-owned enterprises was also developed. The Decree of 1945 set up the institution of works councils in the establishments with more than twenty employees. The councils could control and supervise the functioning of an enterprise, cooperate with its manager in fulfilment of workers' social needs and in making employment decisions. Works councils were independent of the trade unions only until 1947 when they became the organs thereof.

The workers' self-government was revived by the Law on Workers' Councils of 1956,<sup>17</sup> after the spontaneous establishment of workers' representative organs in enterprises during the Poznan riot of June 1956. According to that law, works councils were entitled to participate in decision-making about almost all important matters concerning the enterprise. This model was abandoned already in 1958 when works councils were replaced with the Workers' Self-Management Conference, an institution dependent on PZPR.<sup>18</sup> The attempts at reforming the works councils were made in the second half of the 1970s, but the councils remained strongly linked to the trade unions and to the ruling party.<sup>19</sup> Their role in the decision-making process was weak.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Law on Workers' Councils of 19 November 1956, Polish Journal of Laws of 1956/53/238.

<sup>18</sup> **J. Gardawski, A. Mrozowicki, J. Czarzasty**, *op. cit.*, p. 16.

<sup>19</sup> **D.S. Mason**, *Solidarity: The Regime and the Public*, Soviet Studies, October 1983/XXXV/4, p. 535.

<sup>20</sup> **J.M. Bloom**, *Solidarity and Struggle against Communism in Poland*, Brill, Leiden Boston 2013, p. 29.

## 2. Reforms preceding the martial law

From the beginning of the 1980s, living and working conditions in Poland steadily worsened.<sup>21</sup> Social protests and strikes which started in the shipyard of Gdańsk in 1980 and spread to other workplaces ended up by the conclusion of August Agreements (*porozumienia sierpniowe*). It should be noted that the social movement which burst out in 1980 was not a revolutionary one. Its aim was not to take-over the rule of the state but to ensure the constitutionally-guaranteed rights which were not respected by the government and to improve the economic and social conditions of living for the workforce.

The August Agreements were concluded between the authorities and the strike committees in different places where strikes and protests took place, among others in Szczecin and Jastrzębie. However, the most important was the Gdańsk Agreement concluded on 31 August 1980 between the Inter-Establishment Strike Committee (*Międzyzakładowy Komitet Strajkowy – MKS*) and the Government Commission acting on behalf of the government. The scope of the Gdańsk Agreement covered the whole country. It was preceded by its approval by the Central Committee of the PZPR.<sup>22</sup> This agreement had a specific legal character because it was signed by the representatives of workers of Poland with the authorities. It was classified as a socio-political pact or a general agreement. Even though it was not a normative agreement,<sup>23</sup> its provisions were to be enforced by the legislative acts. The obligation to fulfil the provisions of the August Agreements was confirmed by the Political Bureau of the Central Committee of the PZPR.<sup>24</sup> On the other hand, MKS confirmed its respect for the political system, the leading role of PZPR and the binding force of the political alliance with the Soviet Union. According to paragraph 2 of the Gdańsk Agreement, the trade unions which were to be set up as a result of the Agreement should respect the Constitution.

The Gdańsk Agreement extended beyond the labour law. In general, it established the programme of reform of the communist state. However, one of its most important guarantees was the right of workers to set up and to join autonomous

<sup>21</sup> D.S. Mason, *op. cit.*, pp. 534–536.

<sup>22</sup> J. Frąckowiak, *Prawne znaczenie Porozumienia Gdańskiego jako umowy społeczno-państwowej* [Legal character of the Gdańsk Agreement as a social-state pact], *Państwo i Prawo* 1981/7, p. 82.

<sup>23</sup> L. Garlicki, *Refleksje nad charakterem Porozumienia Gdańskiego* [Thoughts on the character of the Gdańsk Agreement], *Państwo i Prawo* 1981/1, p. 8.

<sup>24</sup> It stated: ‘Our party has always aimed at the consequent and full execution of the concluded agreements’. The Document of the Political Bureau of 9 February 1981 for the 8th Plenary Meeting of the Central Committee of PZPR.



and self-governing trade unions which could bargain collectively and organize strikes. New trade unions were to be independent of PZPR and of employers, registered by the court and not affiliated to ZZZ. The authorities obliged themselves to prepare the law on trade unions which i.a. would precise the unions' status.

On the basis of the Agreement, the Solidarity trade union was registered in 1980 by the voivodship court of Warsaw as an autonomous organization, not affiliated to ZZZ. This registration was allowed by the judgment of the Supreme Court of 10 November 1980 (I PR 82/80), according to which the voivodship court was not entitled to modify unilaterally the content of the trade union statute. The Individual Farmers' Trade Union Act<sup>25</sup> was passed on 6 May 1981, after social protests. On the basis of that law, the Rural Solidarity associating individual farmers (*NSZZ Solidarność Rolników Indywidualnych*) was registered. Unfortunately, the Trade Union Act following the August Agreements was not eventually adopted, although a draft of such act was prepared by the bilateral commission representing the government and the Solidarity trade union.<sup>26</sup>

Solidarity, as opposed to the former trade unions in Poland, was not based on the branch but on the territorial structure. Such an organization facilitated the confrontation with the communist authorities.<sup>27</sup> Workers of different branches independently of their place of employment could adhere to Solidarity. According to estimates,<sup>28</sup> some 9,500,000 people were its members in the years 1980–1981 and the Rural Solidarity had about 2,350,000 members.

The Gdańsk Agreement obliged the authorities to reform the self-government of the enterprise. The Act on Self-Government of the State-Owned Enterprise Staff was passed on 25 September 1981.<sup>29</sup> It provided for the establishment of works councils until the end of December 1981. The main competencies of the work councils were: the right to appoint and to dismiss the manager of an enterprise, to monitor business operations and to take decisions on restructuring.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Ustawa o związkach zawodowych rolników indywidualnych, Polish Journal of Laws 1981/11/50.

<sup>26</sup> **J. Wratny**, *op. cit.*, p. 16.

<sup>27</sup> **Z. Hajn**, *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy w Polsce – ewolucja, stan obecny, przyszłość* [Trade union workplace representation of employees in Poland – evolution, the present condition and the future], in: **Z. Hajn** (ed.), *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy* [Trade union workplace representation of employees], Wolters Kluwer, Warsaw 2012, p. 48.

<sup>28</sup> See **J. Gardawski**, **A. Mrozowicki**, **J. Czarzasty**, *op. cit.*, p. 32.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, Polish Journal of Laws 1981/24/123.

<sup>30</sup> Polish Journal of Laws 1981/24/123.

The Gdańsk Agreement guaranteed a five days' working week, wages increase, professional qualifications, instead of the party membership, as the main criterion for appointment of state-owned enterprise managers, as well as the improvement of working conditions in health care institutions.

In that time, as a consequence of the economic crisis, the provisions of existing collective agreements became outdated. New regulations were established by specific strike-ending accords. Hundreds of such accords were signed in the years 1980–1981, and their scope was mostly limited to a single establishment. Signatories to these accords were strike committees on the one side, and state-enterprise managers on the other. However, in the light of the Labour Code provisions, it was difficult to consider the accords to be genuine collective labour agreements. This was obviously an indication of the regulations' inconsistency with the new circumstances and of the need for their revision. However, the reform was stopped by the introduction of the martial law.

### 3. Labour regulations of the martial law

The military coup d'état of 13 December 1981 put an end to democratic developments which followed the conclusion of the August Agreements. According to Article 15 para. 1 subpara. 1 of the Decree on the Martial Law of 12 December 1981,<sup>31</sup> the Prime Minister was entitled to suspend activities of associations and trade unions in case those organizations' activities undermined the political and societal system, legal order of the state or threatened security of the state, as well as for other important reasons. The scope of its application was thus large and arbitrary. The Prime Minister made use of the above-mentioned delegation the very next day.<sup>32</sup> The suspension of the trade unions' activities was accompanied by the temporary take-over of their property and the internment of around 10,000 trade unionists. Article 46 paras. 1 and 2 of the Decree on the Martial Law provided for penal sanctions in case of the continuation of the unions' ac-

<sup>31</sup> Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, Polish Journal of Laws 1981/29/154. The provisions of the Decree on the Martial Law were confirmed by the Law of 25 January 1982 on the Specific Legal Regulation in the Period of the Martial Law, Polish Journal of Laws 1982/3/18.

<sup>32</sup> Order No. 51 of the Prime Minister of 13 December 1981 concerning the suspension of activities of trade unions and other social organizations for the period of the martial law [Zarządzenie No. 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1981 r. w sprawie zawieszenia działalności związków zawodowych i niektórych organizacji społecznych na czas obowiązywania stanu wojennego], M.P. (Polish Monitor) of 1981, no. 30, item 273.

tivities. On the basis of Article 16 of the Decree on the Martial Law, the Council of Ministers<sup>33</sup> suspended the self-government of a state-owned enterprise for the period of the martial law.

The right to organize strikes and other collective actions was also suspended (Article 14 para. 1 of the Decree on the Martial Law). The organizer of a strike or of another action of protest was punished by the penalty of imprisonment (up to five years). Moreover, such an act might have been treated as ‘a serious infringement of the functioning of the national economy’ (Article 14 para. 2 of the Decree). The last provision referred to the description of the crime provided for in Article 127 of the Criminal Code of 1969 which punished persons liable for the crime even with a death penalty. The liability for this crime was not dependent on the fact whether the goal of the liable person, namely the serious infringement of the functioning of the national economy, was achieved.<sup>34</sup> Participation in the strike also amounted to a severe infringement of the employee’s duties, which resulted in the right of an employer to terminate an employment relationship without notice. Furthermore, the participation in the strike or in another action of protest was punished with penalty of three months’ imprisonment or with a fine (Article 50 para. 1 of the Decree). In relation to the complaints alleging that the internment of the trade unionists and prohibition of the trade union activity infringed the ILO Conventions Nos. 87 and 98 CFA agreed that the above acts were contrary to the principles of freedom of association.<sup>35</sup>

The ban on the trade unions delayed the complex task of rewriting the provisions regarding collective bargaining. At the same time, the decentralization of the economic administration seemed to indicate that the proper participant on the side of the management was also in a formative stage. In this situation, the government limited itself to a temporary solution. Thus, the Council of Ministers passed the Resolution No. 135 of 1982, which authorized the enterprise to adjust wage and benefits’ conditions by means of its own internal wage regulations. However, the freedom of regulation was quite restricted, particularly by the financial situation of enterprises. This latter limitation arose from the principle of ‘enterprise self-financing’, which together with the principles of ‘enterprise autonomy’ and ‘workers’ self-government’, constituted three basic assumptions

<sup>33</sup> Regulation of the Council of Ministers of 30 December 1981, Polish Journal of Laws 1981/32/185.

<sup>34</sup> See the resolution of seven judges of the Supreme Court of 20 August 1971 (RNw 112/71), OSNKW 1972/1/16.

<sup>35</sup> 65 Off. Bull., Ser. B, No. 1 at 186–87 (1982) (CFA Case No. 1097). See **D.A. Wirth**, *Trade Union Rights...*, p. 280.

for the economic reform adopted by the government in relation to state-owned enterprises (Acts of 1981 and 1982).

The Resolution No. 135 was issued during the martial law time, when all trade unions and workers' self-government bodies were suspended. For this reason, the Resolution did not formulate the method for establishing a plant wage regulation. Thus, in practice, it was decided unilaterally by an enterprise manager. Not infrequently, however, managers consulted such regulations with the workers' self-government organs if their operations were restored after the martial law.

In individual employment relations, the Decree on the Martial Law allowed the government to introduce forced work during the martial law time (Article 29 paras. 1 and 8) contrarily to international obligations. This competence was implemented by the regulation of the Council of Ministers of 30 December 1981 on the introduction of the general duty to render work during the martial law.<sup>36</sup> It concerned men aged 18–45 with some derogations.<sup>37</sup> The persons who fell under the scope of the regulation were delegated by administration bodies to work in the state-owned establishments which notified their need for employees. The non-fulfilment of the duty to work was sanctioned with a fine (Article 51 of the Decree on the Martial Law).

The Decree on the Martial Law also allowed for the large scope of administrative intervention in terms of the employment relationship. The head of a local administration body (*naczelnik*) was entitled to transfer a worker to another workplace, situated in the territory of competence of the given administration authority (Article 29 para. 2). Moreover, the general manager of an establishment had the power to confer additional tasks and work of a different kind than the work agreed for in the contract in the same or another town, even without an employee's consent, if the employee possessed necessary qualifications and his/her health and personal situation allowed it. The employee could lodge a complaint against such a decision to the arbitration commission. All those administrative prerogatives, even though they were not largely applied, presented a real threat to employees.

The Decree on the Martial Law introduced the 6-days' work week (Article 29 para. 4). The manager of an establishment was also entitled to impose work on Sundays and on public holidays. Eight hours' daily working time was a rule, but its

---

<sup>36</sup> Polish Journal of Laws 1981/32/187.

<sup>37</sup> The exemptions concerned, among others, retired and disabled persons, persons responsible for personal care of a child under 15 or other members of a family on charge, individual farmers, pupils, priests and monks, as well as citizens of other countries.

extension to twelve hours was allowed in case of specific needs of the employer. This extension, however, was not permitted in case of employees working under conditions which were prejudicial to health (Article 29 para. 5 of the Decree on the Martial Law).

#### 4. Evolution of labour regulations after the martial law

Once the martial law was lifted in 1983,<sup>38</sup> some restrictions in the realm of individual labour law were still in force or were newly introduced. Law on the Specific Legal Regulation during the Period of Surmounting the Socio-Economic Crisis of 21 July 1983<sup>39</sup> introduced special labour law regulations concerning the length of the notice period and the weekly working time to establishments which had fundamental importance for the national economy or for the defence of the state, or which rendered services of general interest.

The authorities retained the forced labour under certain conditions. On the basis of the Law on the Proceedings against Persons Refraining from Work of 1982,<sup>40</sup> notorious work evasion resulted in the enrolment in a special list held by the administration authorities. Persons included in the list could be forced to perform work for the public needs (the yearly time of works could not exceed sixty days).

The authorities partially restored collective labour relations.<sup>41</sup> The Trade Union Act of 1982<sup>42</sup> enshrined international trade unions' standards, such the autonomy of trade unions, their independence from the administration bodies, equality of all trade unions before the law, the non-discrimination principle based on the trade union membership, as well as the right of employees not to join a union. According to Article 23 of the 1982 Trade Union Act, trade unions set up on the

<sup>38</sup> Uchwała Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego [Resolution of the Council of the State of 20 July 1983 on the levy of the martial law], Polish Journal of Laws 1983/39/178.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, Polish Journal of Laws 1983/39/176, which was in force till 31 December 1985.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, Polish Journal of Laws 1982/35/229, which was in force till 31 December 1989.

<sup>41</sup> For the analysis of the political and economic background of those changes, see **J.F. Brown**, *Poland Since Martial Law*, Rand Note, December 1988, pp. 1–32.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych, Polish Journal of Laws 1985/54/277.

basis of that Act were entitled to bargain collectively on the national level and to organize strikes and other collective actions under conditions provided for in the Act. It also guaranteed the trade unions' officials protection against dismissal.

Nonetheless, the 1982 Trade Union Act served as an instrument of elimination of the Solidarity trade union from the collective labour relations in Poland.<sup>43</sup> Firstly, according to Article 59 of that Act, the registration of trade unions made before the entry into force of the Act lost its validity. New registration requests were to be lodged at the courts. However, since 1 January 1983, it was possible to set up only in-house trade unions. The registration of the nationwide trade unions was postponed by one year (namely till 1 January 1984) and of the trade unions' confederations till 1<sup>st</sup> January 1985. Secondly, on the basis of Article 53 para. 4 of the Trade Union Act of 1982, since the end of 1984 only one trade union organization could operate in an establishment. The Solidarity trade union perceived those restrictions as violation of the freedom of association and went underground. On the other hand, the branch trade unions registered their establishment-level structures and set up their confederation: *Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych* (OPZZ) in 1985, mostly on the basis of the ZZZ material assets and membership.<sup>44</sup> According to the regulation of the Prime Minister of 30 April 1985, part of the property of the delegalized trade unions, i.a. that of Solidarity, was transmitted to OPZZ.<sup>45</sup> CFA found the Trade Union Act of 1982 contradictory to the ILO standards.<sup>46</sup> Finally, the restrictions on the trade union pluralism were levied by the amending Law of 1989.<sup>47</sup> On 17 April 1989, NSZZ Solidarność was registered. The new 1991 Trade Union Act guaranteed in the end full trade union freedom.<sup>48</sup>

The 1982 Trade Union Act set up a decentralized model of trade unions in Poland. The establishment-level trade unions were endowed with large prerogatives in relations with employers, which could not be carried out by higher-level organizations. The workplace trade unions were guaranteed large autonomy from confederations and federations. It was admitted in the literature<sup>49</sup> that the

<sup>43</sup> J. Wratny, *op. cit.*, pp. 45–46.

<sup>44</sup> J. Gardawski, A. Mrozowicki, J. Czarzasty, *op. cit.*, p. 38.

<sup>45</sup> Regulation of the Council of Ministers of 30 April 1985 on the property of former trade unions, Polish Journal of Laws 1985/25/107.

<sup>46</sup> 65 Off. Bull., Ser. B, No. 3, at 299–301 (1982) (CFA Case No. 1097). (D.A. Wirth, *Trade Union Rights...*, pp. 280–281).

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych, Polish Journal of Laws of 1989, no. 20, item 105.

<sup>48</sup> Polish Journal of Laws 1991/55/234.

<sup>49</sup> Z. Hajn, *Związkowe przedstawicielstwo...*, p. 48.

decentralized structure of trade unions and the lack of a strong bilateral dialogue on the branch or national levels is the legacy of the 1982 Trade Union Act.

In 1983 the self-government of a state-owned enterprise was revived. The underground Solidarity trade unionists were members of works councils as the ethical code of this organization allowed it. According to rough estimates,<sup>50</sup> from 5% to 15% of the works councils of the state-owned enterprises in the second half of the 1980s were governed by the underground Solidarity members.

However, in state-owned enterprises which were of fundamental importance for the national economy or for the state defence, the administration body that had set up such enterprise could suspend the activities of the self-government for a defined period not longer than six months or request its dissolution by the newly-established Commission for the Affairs of the Workers' Self-Government (*Komisja do Spraw Samorządu Pracowniczego*).

The temporary method of wage regulation at the enterprise (works) level, based on the Resolution no. 135, was replaced with the Act of 26 January 1984, which provided for the negotiated regulation of wages in enterprises. The former wage regulations were to be transformed into agreements concluded by the works union organizations and the manager. Before signing the agreement, however, the manager had to seek the approval of the workers' self-government body (the workers' council and the workers' general assembly or its representatives). In establishments without union organizations, wages could continue to be determined by internal regulations adopted by the manager, with prior approval of the workers' self-governing body or, in the event that there was no such body, directly of the working staff themselves.

Works wage agreements took effect upon being registered by the Minister of Labour. The registration was conditioned upon the conformity of the agreement with existing law and the approval by the 'founding organ' of an enterprise (a minister, a county or city mayor), which would confirm the fulfilment by the enterprise of the economic requirements necessary to implement the agreement.

Considering the parties involved as well as the method and the legal effect of entering into works wage agreements, it is difficult to ignore their similarity to collective labour agreements. The two processes differ, however, by the fact that the parties to the works agreements might have a prior approval of the agreement from the workers' self-government body. Thus, in the works agreement negotia-

---

<sup>50</sup> These data are presented by **J. Gardawski, A. Mrozowicki, J. Czarzasty**, *Historia i teraźniejszość związków zawodowych w Polsce* [History and the present day of the trade unions in Poland], *Dialog* 2012/3, p. 6.

tions, one can see an attempt to accommodate two forms of labour representation in the enterprises: the union and the staff.

The 1984 Act did not solve the question of how to formulate a new system of collective agreements. It made it possible to negotiate wages only at the works level taking into consideration economic measures and motivating state-owned enterprises to increase production, as well as to avoid excessive wage increase, which could result in inflation. At the same time, the unions looked to strengthen their position in collective bargaining, guaranteed in the 1982 Trade Union Act. The doctrinal postulates aimed in the same direction.

The above expectations were accomplished to some extent by the Act amending the Labour Code of 24 November 1986.<sup>51</sup> Its provisions allowed the parties to negotiate branch and works collective labour agreements in all sectors of the economy: in state-owned but also co-operative and private enterprises which began to develop in the second half of the 1980s. Their scope of regulation was expanded so that, besides wages and benefits, other working conditions, specific to a given branch or profession, could also be regulated. As far as the branch collective labour agreements in the public sector of the economy are concerned, they could be concluded by a respective national union organization and a minister representing a given branch of economy. The latter should, however, receive a prior approval of such agreement from interested enterprise managers and workers' self-management bodies. The freedom of negotiations remained limited, as the collective labour agreements had to conform both to the law and to the socio-economic policy of the government. Stipulations, more advantageous to the workers than statutory provisions, could be included in the collective labour agreements only when they were expressly statutorily authorized or when justified by specific conditions of a given branch of economy or profession. Furthermore, all branch collective labour agreements were subject to registration by the Minister of Labour and Social Policy, who could refuse registration in case of the agreement's inconsistency with the binding law or the requirements of economic policy. The Minister of Labour was also authorized to extend the legal effect of a branch collective labour agreement to cover workers who otherwise were not subject to any agreement.

As far as the works' level in the public sector is concerned, the 1986 Act allowed union divisions (after consultation with a proper national trade union) to

---

<sup>51</sup> In 1986 the communist authorities introduced many political reforms aiming to improve the situation in the country. See **F. Millard**, *Polish Politics and Society*, Routledge, London, New York 2003, p. 7.



negotiate with a works manager (upon prior consent of workers self-management bodies) collective accords, which regulated wages and welfare benefits. However, those accords had to remain within the limits of a proper branch collective labour agreement. Higher wages and benefits could be provided for only if the enterprise possessed financial means and continued to achieve its economic goals imposed by the state authorities. The conformity of works collective accords with the statutory provisions and the proper branch collective labour agreements was under the control of the enterprise's founding body registering the accords.

The evolution of provisions regulating collective labour agreements in Poland after the abolition of the martial law remained seriously limited, despite legal doctrine proposals. It was due to the lack of social partners' genuine freedom of negotiation. The state-administered and planned nature of the national economy hampered decisions made by state-owned enterprise managers. The government's concern for guaranteeing the productivity of the state-owned enterprises was at the origins of prohibiting the parties to collective agreements to correct the enterprises' binding economic tasks, or to raise wages and workers' social benefits. The attempts to increase the enterprises' freedom of decision, according to their officially declared autonomy and workers' self-management, were very timid. On the other hand, the newly re-established unions were in fact licensed by the still governing communist authorities, Solidarity remaining underground. As a consequence, the trade unions could not play their genuine role of a workers' interests representative. The practice of free collective bargaining emerged only after the 1989 Round Table Agreement, restoring full trade union freedom and opening some prospects for market economy.

## 5. Conclusions

The main aim of the military coup d'état of 1981 in Poland was certainly to put an end to the development of Solidarity, which was an organization of a unique character on the worldwide scale, being both a trade union and a strong social movement that demanded democracy and economic reforms. The restrictions concerning the individual labour relations were auxiliary to this main goal of the martial law. Even though some of those restrictions persisted up to 1989, the impact of the martial law on the individual labour legislation was only temporary. Contrarily, the collective labour legislation which was passed during the martial law and in the years that followed had an important effect on industrial relations in Poland. By suspending the activities of the trade unions and taking over their property on the basis of the Decree on the Martial Law, the authorities blocked the development of collective labour

relations for at least ten years, i.e. till the conclusion of the Round Table Agreement in 1989. The 1982 Trade Union Act only apparently restored the achievements of the Gdańsk Agreement. In fact, that legislation eliminated the pluralism of trade unions in establishments. By postponing for two years the formation of national trade unions' confederations, the legislation made it impossible to re-establish the Solidarity structures.

On the other hand, the 1982 Trade Union Act favoured the setting-up of the enterprise-level trade unions. The large scope of competencies conferred on the workplace trade unions influenced further development of the trade unions' model in Poland. Thus, Polish trade unions are nowadays mostly organized at the establishment level and the trade union structure is quite dispersed. Furthermore, this model of unions favours the establishment-level collective labour agreements, hampering the branch- or national-level type. As a consequence, collective labour agreements at a higher level, helping to spread minimum employment standards in the whole country, have still not developed in Poland.

Moreover, the ideological struggle of the PRL government with the Solidarity trade union exerted its impact on the relations between the Solidarity and the left-wing trade union confederation, OPZZ. The conflict, concerning especially the restitution of the Solidarity's property, aggravated the relations between these two big umbrella organizations and, on many occasions, made it difficult to undertake actions in the interest of employees together. Some common trade unions' initiatives, undertaken in response to the employment crisis in Poland, have only recently allowed us to hope that the historic cleavages may give place to the unions' cooperation in favour of labour relations in Poland.

However, the most important consequence of the martial law in Poland was the destruction of the social climate necessary to develop social partners' dialogue with the aim of building harmonized labour relations. That is why, the general reform of the Polish labour law after the Solidarity's Revolution has not been completed and many of its fundamental issues are still to be resolved.

## References

- Ashwin Sarah, Clarke Simon**, *Russian Trade Unions and Industrial Relations in Transition*, Palgrave, New York, Basingstoke 2002.
- Bloom Jack M.**, *Solidarity and Struggle Against Communism in Poland*, Brill, Leiden Boston 2013.
- Brown James F.**, *Poland Since Martial Law*, Rand Note, December 1988, pp. 1–32.

- Frąckowiak Józef**, *Prawne znaczenie Porozumienia Gdańskiego jako umowy społeczno-państwowej* [Legal character of the Gdańsk Agreement as a social-state pact], *Państwo i Prawo* 1981/7, pp. 83 and ff.
- Gardawski Juliusz, Mrozowicki Adam, Czarzasty Jan**, *Trade Unions in Poland*, Report 123, ETUI, Brussels 2012.
- Gardawski Juliusz, Mrozowicki Adam, Czarzasty Jan**, *Historia i teraźniejszość związków zawodowych w Polsce* [History and the present day of the trade unions in Poland], *Dialog* 2012/3.
- Garlicki Lech**, *Refleksje nad charakterem Porozumienia Gdańskiego* [Thoughts on the character of the Gdańsk Agreement], *Państwo i Prawo* 1981/1, pp. 3–13.
- Hajn Zbigniew**, *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy w Polsce – ewolucja, stan obecny, przyszłość* [Trade union workplace representation of employees in Poland – evolution, the present condition and the future], in: Zbigniew Hajn (ed.), *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy* [Trade union workplace representation of employees], Wolters Kluwer, Warsaw 2012.
- Labá Roman**, *The Roots of Solidarity. A Political Sociology of Poland's Working-Class Democratization*, Princeton University Press, Princeton New Jersey 1991.
- Mason David S.**, *Solidarity: The Regime and the Public*, *Soviet Studies*, October 1983/XXXV/4, pp. 533–545.
- Millard Frances**, *Polish Politics and Society*, Routledge, London, New York 2003.
- Seweryński Michał**, *Polish Labour Law from Communism to Democracy*, Dom Wydawniczy ABC, Warsaw 1999.
- Szubert Waclaw**, *Układy zbiorowe pracy* [Collective labour agreements], PWN, Warsaw 1960.
- Wirth David A.**, *Trade Union Rights in the Workers' State: Poland and the ILO*, *Denver Journal of International Law and Policy* 1984/13, pp. 269–282.
- Wratny Jerzy**, *Ewolucja zbiorowego prawa pracy w Polsce w latach 1980–1991* [Evolution of collective labour law in Poland in years 1980–1991], *Studia i Materiały IPiSS* 1991/16, Warsaw.

Michał SEWERYŃSKI  
Dagmara SKUPIEŃ

## STAN WOJENNY I JEGO WPLYW NA STOSUNKI PRACY W POLSCE

(Streszczenie)

Najdramatyczniejszym momentem okresu „Rewolucji Solidarności”, która doprowadziła do upadku systemu realnego socjalizmu nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie Środkowo-Wschodniej, było ogłoszenie stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r. Prawo stanu wojennego regulowało między innymi stosunki pracy. Wprowadzone regulacje pozbawiały polskich pracowników i ich przedstawicieli wielu praw, mimo protestów w kraju oraz wsparcia instytucji międzynarodowych, w tym Międzynarodowej Organizacji Pracy. Upływ trzydziestu pięciu lat od wprowadzenia stanu wojennego inspirowało do przypomnienia zmian w prawie pracy, jakie zostały wówczas dokonane, oraz do podsumowania ewolucji stosunków pracy po okresie obowiązywania regulacji stanu

wojennego do 1989 r. Czas dzielący nas od tych wydarzeń pozwala na przeprowadzenie analizy wpływu prawa stanu wojennego na współczesne prawo pracy, a zwłaszcza na zbiorowe stosunki pracy, *sine ira et studio*.

**Słowa kluczowe:** związki zawodowe w Polsce; ewolucja prawa pracy; zakładowa organizacja związkowa; układy zbiorowe pracy

Alina SPERKA-CIECIURA\*

## CZY UNIA EUROPEJSKA JEST NEUTRALNA WZGLĘDEM PROCESÓW PRYWATYZACYJNYCH?

### (Streszczenie)

Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o wpływ regulacji prawa unijnego na decyzję i przebieg procesu prywatyzacji przedsiębiorstw we Francji oraz jej ostateczny kształt.

Na potrzeby artykułu poddano analizie Dyrektywy KE 80/723 oraz 318/17, Dyrektywę Rady 88/361 oraz odwołano się do wybranych pozycji literatury.

W artykule znalazła się krótka analiza dziedzin, w których regulacja unijna wpływa na kształt ustawodawstwa, a które są związane, bezpośrednio lub pośrednio, z procesami prywatyzacji.

**Słowa kluczowe:** prywatyzacja; Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej; neutralność Unii Europejskiej; swobody Wspólnego Rynku; pomoc publiczna

### 1. Wstęp

Badając regulacje dotyczące procesów prywatyzacji, daje się dostrzec wyraźny wpływ, jaki prawo unijne miało na ich kształt i treść. Jest to szczególnie widoczne we Francji, która jako państwo założycielskie struktur europejskich brała czynny udział w tworzeniu i rozwijaniu idei wspólnego rynku, jednocześnie od lat osiemdziesiątych wdrażając zakrojony na szeroką skalę program prywatyzacji przedsiębiorstw. Ponadto, należy zaznaczyć, że Francja do prywatyzacji przedsiębiorstw podeszła w sposób wyjątkowo ochronny<sup>1</sup>, a rząd zobowiązał

---

\* Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego; e-mail: alinasperka@gmail.com

<sup>1</sup> T.C. Daintith, *Les formes juridiques et les techniques de privatisation*, s. 77, w: *Aspects juridiques des privatisations*, Akta z 21 kolokwium prawa europejskiego w Budapeszcie, 15–17 października 1991 r., Wydawnictwo: Les éditions du Conseil de l'Europe 1993 r., s. 53–92.

się do podjęcia środków gwarantujących zachowanie narodowego charakteru przedsiębiorstw<sup>2</sup>. W celu realizacji tych założeń, w momencie prywatyzacji ustalano limit udziałów, jaki może być przeznaczony do nabycia przez inwestorów zagranicznych. Choć ograniczenie takie nie było zgodne z prawem unijnym, pozostawiono aż pięcioletni termin na jego harmonizację z legislacją dotyczącą wspólnego rynku i zaleceniami Wspólnoty Europejskiej<sup>3</sup>. Ostatecznie zostało ono uznane za niezgodne z zasadą swobodnego przepływu kapitału i przedsiębiorczości<sup>4</sup>. Podobnie, za ograniczenie swobody dokonywania inwestycji bezpośrednich przez inwestorów pochodzących z innych państw członkowskich stanowiące naruszenie swobód wspólnego rynku, uznana została konieczność uzyskiwania zgody na nabycie udziałów powyżej określonego progu<sup>5</sup>. Naruszenia powyższych zasad stawały się wielokrotnie obiektem badań ETS, a także przedmiotem negocjacji z państwami kandydującymi do członkostwa w Unii, pozwalając na ich eliminację jeszcze przed akcesją<sup>6</sup>.

Wyjątkami w tej kwestii są sytuacje wiążące się z wykonywaniem władzy publicznej, polityką publiczną, bezpieczeństwem lub zdrowiem publicznym oraz z bezpieczeństwem państwa, choć i je, zgodnie z wytycznymi Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), należy traktować wąsko.

Przy analizie tematu wyłania się problem zakresu neutralności wynikającej z art. 345 TFUE oraz jej stosunku do regulacji przyjętych z uwagi na dążenie do rozwoju wspólnego rynku, ochronę konkurencji i kontrolę pomocy publicznej udzielanej przez państwo przedsiębiorstwom oraz wpływ tych regulacji na legislację państw członkowskich.

<sup>2</sup> **É. Balladur**, *Compte rendu intégral 1<sup>re</sup> séance du jeudi 24 avril 1986, seconde session ordinaire de 1985–1986*, JOFR, Débats Parlementaires, Assemblée Nationale, Année 1986 – N° 13[1] A.N. (C.R.), Paryż 25 kwietnia 1986, s. 328.

<sup>3</sup> **É. Balladur**, *Compte rendu intégral 1<sup>er</sup> séance du mardi 22 avril 1986, seconde session ordinaire de 1985–1986*, JOFR, Débats Parlementaires, Assemblée Nationale, Année 1986 – N° 11[1] A.N. (C.R.), Paryż 23 kwietnia 1986, s. 210.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji Europejskiej 97/C 220–06, *Communication of the Commission on certain legal aspects concerning intra-eu investment* (Dz.U. UE C nr 220/06 z 19 lipca 1997 r.), s. 1.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>6</sup> Komisja Europejska, *Special rights in privatised companies in the enlarged Union – a decade full of developments*, Bruksela 2005 r., s. 4.

## 2. Interpretacja art. 345 TFUE

Sformułowanie art. 345 TFUE jest niejednoznaczne i wymaga doprecyzowania<sup>7</sup>, należy brać pod uwagę wiele aspektów, od analizy lingwistycznej, po jego genezę i kontekst, w jakim jest interpretowany przez organy unijne<sup>8</sup>. Choć artykuł ten bywa wykorzystywany do pojęcia własności w ogólności<sup>9</sup>, to odnosi się on przede wszystkim do kwestii pozostawiania udziałów przedsiębiorstw w rękach publicznych bądź prywatnych<sup>10</sup> na co regulacja unijna ma nie mieć wpływu<sup>11</sup>. Na tym stanowisku stoi Komisja Europejska (KE) w komunikacie, stwierdzając, że przeniesienie przedsiębiorstwa z sektora publicznego do prywatnego jest gospodarczą decyzją państwa członkowskiego, pozostającą jego wyłączną kompetencją<sup>12</sup>. Regulacje przewidziane w prawie europejskim nie powinny mieć wpływu na decyzję o nacjonalizacji lub prywatyzacji przedsiębiorstw<sup>13</sup>.

## 3. Pojęcie „prywatyzacja” i problemy związane z prywatyzacją we Francji

Pojęcie „prywatyzacja” można rozumieć na wiele sposobów i w zależności od przyjętego rozumienia pojawiają się inne problemy prawne, które proces ten ze sobą niesie. W doktrynie wypracowano wiele różnych definicji<sup>14</sup>, jednak na

<sup>7</sup> B. Akkermans, E. Ramaekers, *Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations*, w: *European Law Journal*, Maj 2010/16/3, Blackwell Publishing Ltd, Oxford 2010 r., s. 349.

<sup>8</sup> Zob. szerzej: B. Akkermans, E. Ramaekers, *op. cit.* (zawiera analizę lingwistyczną, prawną, orzeczniczą i stanowiska doktryny oraz analizę historyczną zmian brzmienia obecnego art. 345) oraz K. Havu, T. Juutilainen, F. Losada, J. Vesala, *Helsinki Property and European Integration: Dimensions of Article 345 TFEU*, w: *Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland*, 148, 3, 2012 r., s. 203–224 (zawiera analizę genezy i powodów wprowadzenia art. 345 i ewolucję jego brzmienia oraz różnic w poszczególnych wersjach językowych).

<sup>9</sup> B. Akkermans, E. Ramaekers, *op. cit.*, s. 314.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 314 oraz A. Wróbel, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), t. III, Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., s. 1077.

<sup>11</sup> B. Akkermans, E. Ramaekers, *op. cit.*, s. 305

<sup>12</sup> Komunikat Komisji Europejskiej 97/C 220–06...

<sup>13</sup> B. Akkermans, E. Ramaekers, *op. cit.*, s. 314 oraz K. Havu, T. Juutilainen, F. Losada, J. Vesala, *op. cit.*, s. 210 oraz J.W. Rutgers, *International Reservation of Title Clauses. A Study of Dutch, French and German Private International Law in the Light of European Law*, T.M.C. Press, Haga 1999 r., s. 175–176.

<sup>14</sup> Zob. szerzej J.A. Kay, D.J. Thompson, *Privatisation: a policy un search of a rationale*, *The Economic Journal*, marzec 1986/96, s. 18; P. Bance, L. Monnier, *The privatization of public enterprises in France*, *Annals of Public and Cooperative Economics* 1984/57/2, s. 201;

potrzeby niniejszego artykułu będzie ono używane w dwóch podstawowych znaczeniach: jako prywatyzacja kapitałowa (polegająca na przeniesieniu własności udziałów przedsiębiorstwa na podmiot prywatny) oraz jako prywatyzacja statutowa bądź inaczej organizacyjna (polegająca na zmianie formy organizacyjnej przedsiębiorstwa na formę spółki prawa handlowego).

Istotnym problemem prawnym, z jakim borykano się przy prywatyzacji we Francji, była kwestia własności majątku pozostającego w dyspozycji przedsiębiorstw publicznych (w rozumieniu Dyrektywy Komisji 318/17, czyli przedsiębiorstw, w których państwo bądź inne jednostki publiczne posiadają ponad połowę kapitału, bądź pomimo posiadania mniejszości mają istotny wpływ na ich działalność<sup>15</sup>).

Protesty budził także zamiar prywatyzacji przedsiębiorstw o charakterze przemysłowo-handlowym, które choć nie świadczyły usług w ogólnym interesie gospodarczym, to stanowiły rodzaj pewnego dziedzictwa narodowego, jak np. Régie Renault.

Kontrowersje wzbudzała też prywatyzacja przedsiębiorstw, którym powierzono sprawowanie monopolu oraz działalności w naturalny sposób należących do państwa, których nie można było oddać podmiotowi prywatnemu<sup>16</sup>. Wątpliwości budziło zapewnienie dostępności pewnych dóbr i usług na takim samym poziomie i podobnej jakości pomimo prywatyzacji<sup>17</sup>.

Wszystko to skutkowało oporem przy wprowadzaniu odpowiednich rozwiązań prawnych, a nawet deklaracją Ministra Edouarda Balladeura, że procesem nie zostaną objęte przedsiębiorstwa, które zapewniały świadczenie usług publicznych, ani przedsiębiorstwa, którym powierzono monopol<sup>18</sup>. Ostatecznie jednak także je poddano procesowi prywatyzacji, rezerwując dla państwa pewne specjalne uprawnienia zapewniające kontrolę nad przedsiębiorstwem.

---

**T. Thiemeyer**, *Privatization. On the many senses in which this word is used in an international discussion on economic theory*, *Annals of Public and Cooperative Economics* 1996/67/2, s. 141–142.

<sup>15</sup> Dyrektywa Komisji 318/17 z 16 listopada 2006 r., w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz.U. UE L318/17 z 17 listopada 2006 r. s. 17–25.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 39–40.

<sup>17</sup> **J.F. Robert**, *Le Droit et les privatisations – presentation generale des probleme*, w: *Aspects juridiques des privatisations*, Akta z 21 kolokwium prawa europejskiego w Budapeszcie, 15–17 października 1991 r., Les éditions du Conseil de l'Europe 1993 r., s. 38

<sup>18</sup> **É. Balladur** (22 kwietnia 1986 r.), *op. cit.*, s. 211.



#### 4. Kompatybilność specjalnych uprawnień państw w prywatyzowanych przedsiębiorstwach z prawem Unii Europejskiej

Gwarantowanie w prywatyzowanym przedsiębiorstwie specjalnych uprawnień („specjalnych” bądź „złotych” akcji), których państwo jest beneficjentem, jest instrumentem, którego natura powoduje wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym<sup>19</sup>. Wpływają one na możliwość swobodnego zarządzania przedsiębiorstwem przez inwestorów oraz ograniczają sprawowanie przez nich kontroli, tym samym wpływając na swobodę inwestowania w ramach UE oraz na swobodę przepływu kapitału. Do podobnej konstatacji doszła Komisja Europejska stwierdzając, że specjalne prawa rezerwowane dla realizacji celu „interesu publicznego” stanowią uprawnienia o specjalnym znaczeniu dla Rynku Wewnętrznego<sup>20</sup>.

Może to wpływać nie tylko na funkcjonowanie wspólnego rynku, ale także na skuteczność działalności prywatyzowanych przedsiębiorstw, nie pozwalając im w pełni korzystać z korzyści, jakie niesie ze sobą proces prywatyzacji<sup>21</sup>. Jak przyznaje Komisja, uregulowania takie chronią sprywatyzowane przedsiębiorstwo przed przejęciem, z reguły przez zagraniczną spółkę, są także narzędziem zapewnienia realizacji polityki państwa<sup>22</sup>. Nadzór taki może nieść ze sobą korzyści, być gwarancją realizacji ustalonej wcześniej polityki rozwoju przedsiębiorstwa, polityki dotyczącej ochrony środowiska lub polityki kadrowej, związanej z jego specyfiką<sup>23</sup>. Jednak, jak pokazują badania, choć sama prywatyzacja przedsiębiorstw skutkuje wzrostem ich osiągnięć, przede wszystkim dochodów, poziomu inwestycji, efektywności i produktywności, to wprowadzenie i utrzymywanie praw specjalnych przez państwa członkowskie ma negatywne, długofalowe skutki dla ich wyników, zarówno w sensie ekonomicznym, jak i ich rozwoju<sup>24</sup>. Może to być spowodowane koniecznością uzyskania zgody na nabycie udziałów bądź też koniecznością wyrażenia zgody na przejęcie kwalifikowaną większością głosów, ograniczeniem możliwości wspólnego głosowania, przyjęciem postanowień zapobiegających możliwości szantażu akcyjnego<sup>25</sup> lub też sztucznym

<sup>19</sup> S. Nicinski, *Droit public des affaires*, éditions Lextenso LGDJ, Paryż 2014 r., s. 359.

<sup>20</sup> Komisja Europejska, *Special rights*, *op. cit.*, s. 5.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 4, 9.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>24</sup> Raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez Oxera Consulting LTD., *Special rights of public authorities in privatised EU companies: the microeconomic impact*, 2005 r., s. IV.

<sup>25</sup> Anti-greenmail provisions.

zaniżaniem wartości akcji<sup>26</sup> (co może dodatkowo zostać uznane przez Komisję za formę pomocy<sup>27</sup>). Jak pokazały badania przeprowadzone w amerykańskich przedsiębiorstwach, im silniejsze środki przeciw przejęciom zostały wprowadzone i im słabsza była pozycja udziałowców w stosunku do zarządu, tym słabsze były wyniki działalności przedsiębiorstwa i gorsze wyniki sprzedaży oraz niższa cena giełdowa<sup>28</sup>. Z drugiej jednak strony pojawiły się wątpliwości, czy ochrona konkurencji wewnątrz Unii Europejskiej skutkująca ograniczeniem swobodnego rozwoju dużych grup przedsiębiorstw publicznych nie jest w rezultacie czynnikiem hamującym ich konkurencyjność na arenie międzynarodowej<sup>29</sup>.

### 5. Czy uzależnienie zgody na udzielenie pomocy przedsiębiorstwu od przyszłej jego prywatyzacji i ograniczanie praw specjalnych zarezerwowanych dla państwa stanowi przejaw pośredniej zachęty do prywatyzacji?

Deklarowana w TFUE neutralność względem form własności nie przeszkadza organom unijnym podkreślać swoich preferencji, które idą w kierunku własności prywatnej i stanowią pośrednią zachętę do prywatyzacji. Wyraża się to choćby w konieczności uzyskania przez państwo zgody w każdym przypadku, gdy chce udzielić pomocy przedsiębiorstwu publicznemu, a zgoda ta jest warunkowa i związana z zobowiązaniem do późniejszego sprywatyzowania przedsiębiorstwa, któremu jej udzielono<sup>30</sup>. Prywatyzacja jest tu postrzegana jako środek zapew-

<sup>26</sup> Poison pills.

<sup>27</sup> S. Nicinski, *op. cit.*, s. 374.

<sup>28</sup> P. Gompers, J. Ishii, A. Metric, *Corporate Governance and Equity Prices*, Quarterly Journal of Economics 2003/118, s. 107–155; C. Sundaramurthy, J.T. Mahoney, *Board Structure, Anti-takeover Provisions and Stockholder Wealth*, Federal Reserve Bank of New York Research Paper, nr 9516, 1995 r.; G. Jarrell, A. Poulsen, *The returns to acquiring firms in tender offers: Evidence from three decades*, Financial Management 1989/18; M. Ryngaert, *The effect of poison pill securities on shareholder wealth*, Journal of Financial Economics 1988/20, s. 377–417, cyt. za: Raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez Oxera Consulting LTD., *Special rights of public authorities in privatised EU companies: the microeconomic impact*, 2005 r., s. 8 oraz A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. I: *Swobody Rynku Wewnętrznego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 961.

<sup>29</sup> B. Thiry, *L'entreprise publique dans l'Union Européenne*, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative 1994/65/3, s. 431.

<sup>30</sup> S. Braconnier, *Droit public de l'économie*, PUF, Paryż 2015, s. 279 oraz M. Donny, *Les aides publiques et la transparence des relations financières avec l'État*, Miméo, Université Libre de Bruxelles et TEPSA-CIRIEC, cyt. za: B. Thiry, *L'entreprise publique dans l'Union Européenne*,

niający, że w przyszłości państwo nie będzie tak skore do udzielania pomocy<sup>31</sup>. Z drugiej strony natomiast, gdy Komisja Europejska jest wzywana do oceny przejęcia udziałów w przedsiębiorstwie prywatnym przez państwo, zawsze jest to oceniane z dystansem i pewną dozą podejrzliwości<sup>32</sup>.

Przykładem takiej sytuacji był przypadek ALSTOM (francuskiego międzynarodowego koncernu zajmującego się infrastrukturą energetyczną i transportową). Kiedy ALSTOM w 2003 r. miało trudności, Francja zmuszona została do wdrożenia programu pomocy publicznej. Komisja Europejska wyraziła zgodę na objęcie przez Francję 17% udziałów, jednakże pod warunkiem ich odsprzedaży w przeciągu maksymalnie czterech lat. Taki warunek miał zminimalizować zakres udzielanej pomocy jedynie do tego, co niezbędne. Komisja, choć nie może narzucić warunków prywatyzacji przedsiębiorstwa, które otrzymuje pomoc w celach restrukturyzacji, to jednak angażuje państwo w jego prywatyzację<sup>33</sup>. Podobnie było w przypadku Crédit Lyonnais, gdzie Komisja wyraziła zgodę na udzielenie pomocy, jednocześnie podkreślając zasadność prywatyzacji banku w ciągu pięciu lat<sup>34</sup>. Miało to zapewnić ograniczenie przywilejów wynikających z więzi banku z państwem i ograniczyć możliwość wystąpienia praktyk zakłócających konkurencję na przyszłość<sup>35</sup>. Kolejnymi przykładami są Renault, Air France i GAN. Komisja zezwoliła na przekazanie Renault 12 miliardów franków pod warunkiem przekształcenia w spółkę prawa handlowego (ustawa z 4 lipca 1990 r.). Dofinansowanie Air France kwotą 20 miliardów franków w 1994 r. było uzależnione od przyjęcia planu restrukturyzacji prowadzącej do zbycia aktywów i otwarcia kapitału. W przypadku grupy GAN w 1997 r. pomoc w wysokości 20 miliardów franków została uznana za zgodną z traktatami pod warunkiem przyjęcia planu restrukturyzacji przewidującego zbycie aktywów<sup>36</sup>. Jak widać, choć w art. 345 TFUE deklaruje się neutralność, Unia Europejska zdaje się wspierać tendencje prywatyzacyjne mające miejsce w poszczególnych państwach, a co więcej, stara się kontrolować sposoby prywatyzacji<sup>37</sup>.

---

Annales de l'économie publique, sociale et coopérative 1994/65/3, s. 430; **S. Nicinski**, *op. cit.*, s. 374; **M. Karpenschif**, *La privatisation des entreprises publiques: une pratique encouragée sous surveillance communautaires*, JOCE C 220 du 19 juillet 1997 r.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 280.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 280–281 oraz **M. Donny**, *op. cit.*

<sup>33</sup> Komisja Europejska, *XXVe Rapport sur la politique de concurrence – 1995*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 1996, s. 98.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 90.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 233.

<sup>36</sup> **S. Nicinski**, *op. cit.*, s. 374.

<sup>37</sup> **S. Braconnier**, *op. cit.*, s. 280.

## 6. Eliminacja praw specjalnych i wyłącznych w prywatyzowanych przedsiębiorstwach

Zgodnie z wytycznymi Komisji proces prywatyzacji musi być publiczny, oparty na obiektywnych kryteriach, otwarty oraz transparentny<sup>38</sup>. Prawa specjalne w prywatyzowanych przedsiębiorstwach były poddane analizie pod względem ich zgodności z prawem wspólnotowym, a ich wpływ na prawidłowe funkcjonowanie wspólnego rynku<sup>39</sup> doprowadził do nacisków ze strony Komisji Europejskiej na ich eliminację i stopniowe ograniczanie, aż do całkowitego zniesienia. W przypadku nowych państw kandydujących do członkostwa w Unii, Komisja naciskała na ich eliminację już na poziomie negocjacji przedakcesyjnych, co okazało się w miarę skuteczne, gdyż jak pokazały analizy dokonane w 2004 r., specjalne prawa zostały zachowane jedynie w 141 przedsiębiorstwach, głównie świadczących usługi telekomunikacyjne, pocztowe, bankowe oraz dostarczające energię, prąd i gaz. Usługi w ogólnym interesie gospodarczym świadczyło 50% spośród wymienionych przedsiębiorstw, a 37% z nich działało w sektorze konkurencyjnym. Pozostałe działały w różnych sektorach i branżach, często związanych z obronnością, przemysłem nuklearnym i innych gałęziach przemysłu, umiejscawiających je w kategorii wyjątków przewidzianych unijnym prawem. W niektórych przypadkach przedsiębiorstwa te odgrywały znaczną rolę w gospodarce państwa, a wszystkie razem w gospodarce całej Unii<sup>40</sup>.

## 7. Przejrzystość stosunków finansowych pomiędzy państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi

Zgodnie z art. 106 ust. 1 TFUE przedsiębiorstwa publiczne, jak i te, którym przyznano prawa specjalne lub wyłączne, podlegają zasadom konkurencji na takich samych zasadach jak przedsiębiorstwa prywatne (z wyjątkiem sytuacji przewidzianych art. 106 ust. 2 TFUE), w związku z czym należało wprowadzić możliwość przeprowadzania rzetelnej i skutecznej kontroli pomocy państwa. W tym celu wprowadzono przepisy zapewniające przejrzystość złożonych stosunków finansowych między władzami publicznymi a przedsiębiorstwami publicz-

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 281–282.

<sup>39</sup> Zob. także **M. Mataczyński**, *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 19 oraz **M. Mataczyński**, w: **A. Wróbel**, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, **D. Miąsik**, **N. Półtorak** (red.), t. I, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 994.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 283.

nymi, które znalazły wyraz w Dyrektywie Komisji 80/723 z 25 czerwca 1980 r.<sup>41</sup> (Dyrektywa ta była później wielokrotnie modyfikowana, aż do przyjęcia obecnie obowiązującego tekstu w postaci Dyrektywy 318/17 z 16 listopada 2006 r.<sup>42</sup>). Przedsiębiorstwa zostały zobowiązane do prowadzenia oddzielnych ksiąg oraz zachowania przejrzystości struktur finansowych i organizacyjnych. Elementy te stanowiły narzędzia w rękach Komisji pozwalające stwierdzić, czy przyznane przez państwa członkowskie rekompensaty za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowią pośredniego sposobu subwencjonowania innej działalności gospodarczej, a tym samym nie są przykładem niezgodnej ze wspólnym rynkiem pomocy publicznej. Choć Dyrektywa 318/7 ma na celu pomoc w ochronie konkurencji, ale dla obciążonych nim przedsiębiorstw generuje dodatkowe koszty.

## 8. Zakończenie

Analizując regulacje dotyczące działalności przedsiębiorstw publicznych oraz mające na celu ochronę konkurencji na wspólnym rynku, a także swobody z nim związane, pomoc publiczną oraz stosunek organów unijnych do prób zachowania przez państwa członkowskie praw specjalnych lub wyłącznych w prywatyzowanych przedsiębiorstwach oraz innych prób zachowania kontroli nad tymi przedsiębiorstwami, widać, że preferowaną formą własności jest własność prywatna<sup>43</sup>. Regulacja i organy unijne dążą do minimalizowania udziału państw członkowskich w funkcjonowaniu działających na wspólnym rynku przedsiębiorstw. Presja prawa europejskiego odnośnie do statutów przedsiębiorstw publicznych o charakterze handlowym i przemysłowym jest czynnikiem działającym na rzecz przeprowadzenia prywatyzacji statutowej tych przedsiębiorstw i przekształcenia ich w spółki prawa handlowego<sup>44</sup>. Jako, że inwestycje czynione przez podmioty z państw członkowskich UE, w tym zakup kontrolnego pakietu akcji, są objęte zasadami swobody przepływu kapitału i przedsiębiorczości<sup>45</sup>, wymagają ochro-

<sup>41</sup> Dyrektywa Komisji 80/723 z 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi (Dz.U. UE L 195 z 29 lipca 1980 r.), s. 0035–0037.

<sup>42</sup> Dyrektywa Komisji 318/17, *op. cit.*, s. 15–17.

<sup>43</sup> Zob. również: S. Braconnier, *op. cit.*, s. 280.

<sup>44</sup> S. Nicinski, *op. cit.*, s. 380.

<sup>45</sup> Komunikat Komisji Europejskiej 97/C 220–06, *op. cit.*, s. 16.

ny<sup>46</sup>. Skutkuje to wprowadzeniem odpowiednich postanowień na gruncie prawa europejskiego, które następnie muszą być przestrzegane przez ustawodawstwo krajowe. We Francji doprowadziło to do zmiany regulacji dotyczącej prywatyzacji w punkcie odnoszącym się do ograniczeń przewidzianych dla inwestycji czynionych przez podmioty zagraniczne oraz w punkcie przewidującym konieczność uzyskania zgody na zakup udziałów powyżej określonego pułapu.

Dążenie do zapewnienia równych szans przedsiębiorstw publicznym i prywatnym, bez względu na miejsce ich pochodzenia, powoduje nałożenie dodatkowych obciążeń na przedsiębiorstwa publiczne wykonujące poza działalnością w ogólnym interesie gospodarczym także inne zadania. Choć istnienie operatorów publicznych nie podlega negacji przez prawo wspólnotowe, to ich działalność poddana jest kontroli unijnych organów<sup>47</sup>. Konieczność zapewnienia przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy przedsiębiorstwami publicznymi a państwami członkowskimi także generuje dodatkowe koszty związane z prowadzeniem podwójnej rachunkowości i księgowości oraz koniecznością zatrudniania dodatkowej kadry. Co więcej, tradycyjnie we Francji, operator publiczny będący monopolistą świadczył usługi publiczne według regulowanych taryf, a ich finansowanie było zapewnione przez państwo. System, pod wpływem prawa unijnego, zmienił się w konkurencyjny z kilkoma operatorami, których działalność jest finansowana poprzez system wyrównań i subwencji mających na celu zapewnienie powszechnej dostępności tych usług. Model wspólnotowy wyparł stopniowo model francuski i choć, co prawda, nie podważa bezpośrednio możliwości istnienia sektora publicznego, to zdecydowanie osłabia rację i sens jego istnienia<sup>48</sup>. Zmuszenie państw do traktowania własnych przedsiębiorstw na równi z prywatnymi sprawiło, że sens zachowania ich własności stanął pod znakiem zapytania<sup>49</sup>. Powyższe może powodować chęć przekazania przez państwa członkowskie jak największej ilości zadań przedsiębiorstwom publicznym o kapitale prywatnym i zdjęcie z siebie dodatkowych obciążeń. Niemożność zachowania kontroli oraz szczególnych praw także sprzyja chęci pozbywania się udziałów w przedsiębiorstwach. Unia Europejska zdaje się wspierać tendencje prywatyzacyjne, a co więcej stara się kontrolować sposoby prywatyzacji<sup>50</sup>. Czy taka postawa jest zgodna z zasadą neutralności wyrażoną w art. 345 TFUE będzie

<sup>46</sup> A. Cieśliński, *op. cit.*, s. 951.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 373.

<sup>48</sup> S. Nicinski, *op. cit.*, s. 374; L. Monnier, *Introduction dans Entreprises publiques et Marché unique*, CIRIEC, 1992, s. 9–19, cyt. za: B. Thiry, *op. cit.*, s. 430.

<sup>49</sup> L. Monnier, *op. cit.*, s. 430.

<sup>50</sup> S. Braconnier, *op. cit.*, s. 280.

zależało od przyjętej interpretacji pojęcia „neutralności” – jeśli bowiem rozumieć przez nie brak bezpośredniej ingerencji organów i legislacji unijnej w ustawodawstwo dotyczące własności przedsiębiorstw w państwach członkowskich, to można przyjąć, że Unia pozostaje neutralna w tym zakresie. Jednakże jeśli przez pojęcie „neutralności” rozumielibyśmy brak wpływu, choćby pośredniego, na decyzje państw o prywatyzacji bądź na zmiany przyjętej w tym zakresie legislacji, to w tym przypadku ta „neutralność” nie jest taka oczywista, co pokazują opisane sytuacje.

## Bibliografia

### Akty prawne

Dyrektywa Komisji 80/723 z 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, Dz.U. UE L 195 z 29 lipca 1980 r.

Dyrektywa Rady 88/361/EEC z 24 czerwca 1988 r. *for the implementation of Article 67 of the Treaty*, Dz.U. UE L 178 z 08 lipca 1988 r.

Dyrektywa Komisji 318/17 z 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz.U. UE L318/17 z 17 listopada 2006 r.

### Opracowania

**Akkermans Bram, Ramaekers Eveline**, *Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations*, European Law Journal, Maj 2010/16/3, Blackwell Publishing Ltd, Oxford 2010, s. 292–314.

**Balladur Édouard**, *Compte rendu intégral 1<sup>re</sup> séance du mardi 22 avril 1986, seconde session ordinaire de 1985–1986*, Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Assemblée Nationale, Année 1986 – N° 11[1] A.N. (C.R.), Paryż, 23 kwietnia 1986, (<http://archives.assemblee-nationale.fr/8/cri/1985-1986-ordinaire2/007.pdf>; stan na 10.06.2016 r.).

**Balladur Édouard**, *Compte rendu intégral 1<sup>re</sup> séance du jeudi 24 avril 1986, seconde session ordinaire de 1985–1986*, Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Assemblée Nationale, Année 1986 – N° 13[1] A.N. (C.R.), Paryż, 25 kwietnia 1986, (<http://archives.assemblee-nationale.fr/8/cri/1985-1986-ordinaire2/011.pdf>; stan na 10.06.2016 r.).

**Bance Philippe, Monnier Lionel**, *The privatization of public enterprises in France*, Annals of Public and Cooperative Economics 1984/57/2, s. 197–199.

**Braconnier Stéphane**, *Droit public de l'économie*, PUF, Paryż 2015.

**Cieśliński Aleksander**, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. I: *Swobody Rynku Wewnętrznego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

**Daintith Terence**, *Les formes juridiques et les techniques de privatisation*, w: *Aspects juridiques des privatisations*, Akta z 21 kolokwium prawa europejskiego w Budapeszcie, 15–17 października 1991 r., Les éditions du Conseil de l'Europe 1993 r., s. 53–92.

- Donny Marianne**, *Les aides publiques et la transparence des relations financières avec l'État*, Miméo, Université Libre de Bruxelles et TEPESA-CIRIEC, cyt. za: Bernard Thiry, *L'entreprise publique dans l'Union Européenne*, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, 1994/65/3.
- Linotte Didier, Romi Raphaël**, *Droit Public Économique*, wyd. 7, LexiNexis, Paryż 2012.
- Gompers Paul, Ishii Joy, Metric Andrew**, *Corporate Governance and Equity Prices*, Quarterly Journal of Economics, nr 118, Oxford 2003, s. 107–155.
- Havu Katri, Juutilainen Teemu, Losada Fraga, Vesala Juha**, *Helsinki Property and European Integration: Dimensions of Article 345 TFEU*, w: Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 2012/148/3, s. 203–224.
- Jarrell Gregg, Poulsen Annette**, *The returns to acquiring firms in tender offers: Evidence from three decades*, Financial Management, no 18, Cambridge 1989, s. 12–19.
- Karpenschif Michaël**, *La privatisation des entreprises publiques: une pratique encouragée sous surveillance communautaires*, JOCE C 220 du 19 juillet 1997, cyt. za: Sophie Nicinski, *Droit Public des Affaires*, Wydawnictwo LGDJ, Lextenso éditions, wyd. 4, Paryż 2014.
- Kay John A., Thompson David J.**, *Privatisation: a policy un search of a rationale*, The Economic Journal March 1986/96, s. 18–32.
- Mataczyński Maciej**, *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 19.
- Mataczyński Maciej**, w: Andrzej Wróbel, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dawid Miąsik, Nina Póltorak (red.), t. I, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 994.
- Monnier Lionel**, *Introduction dans Entreprises publiques et Marché unique*, CIRIEC, 1992, s. 9–19, cyt. za: Bernard Thiry, *L'entreprise publique dans l'Union Européenne*, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative 1994/65/3.
- Nicinski Sophie**, *Droit public des affaires*, LGDJ, Lextenso éditions, wyd. 4, Paryż 2014.
- Robert J.F.**, *Le Droit et les privatisations – presentation generale des probleme*, w: *Aspects juridiques des privatisations*, Akta z 21 kolokwium prawa europejskiego w Budapeszcie, 15–17 października 1991 r., Les éditions du Conseil de l'Europe 1993 r., s. 18–42.
- Rutgers Jacobien W.**, *International Reservation of Title Clauses. A Study of Dutch, French and German Private International Law in the Light of European Law*, T.M.C. Press, Haga 1999.
- Ryngaert Michael**, *The effect of poison pill securities on shareholder wealth*, Journal of Financial Economics, no 20, New York 1988, s. 377–417.
- Sundaramurthy Chamu, Mahoney James**, *Board Structure, Anti-takeover Provisions and Stockholder Wealth*, Federal Reserve Bank of New York Research Paper, no 9516, New York 1995.
- Thiemeyer Theo**, *Privatization. On the many senses in which this word is used in an international discussion on economic theory*, Annals of Public and Cooperative Economics 1996/67/2, s. 141–152.
- Thiry Bernard**, *L'entreprise publique dans l'Union Européenne*, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative 1994/65/3.
- Wróbel Andrzej**, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dagmara Kornobis-Romanowska, Justyna Łacny (red.), t. III, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 1077.

### Raporty i sprawozdania

- Komisja Europejska, *XXVe Rapport sur la politique de concurrence – 1995*, Wydawnictwo Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 1996.



Komisja Europejska, *Special rights in privatised companies in the enlarged Union – a decade full of developments*, Bruksela 2005.

Komunikat Komisji Europejskiej 97/C 220–06, *Communication of the Commission on certain legal aspects concerning intra-eu investment*, Dz.U. UE C nr 220/06 z 19 lipca 1997.

Raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez Oxera Consulting LTD., *Special rights of public authorities in privatised EU companies: the microeconomic impact*, Bruksela 2005.

Alina SPERKA-CIECIURA

### DOES THE EUROPEAN UNION REMAINS NEUTRAL WITH REGARD TO THE PRIVATISATION PROCESSES?

(Summary)

The author of this article tries to define what, if any, is the influence of the european law on the decision, process and the final effect of the privatisation and its legislation.

The Directives of the UE Commission 80/723 and 318/17, the Directive of the European Council 88/361 and the chosen positions of the literature were analysed for the needs of this article.

The article consist also of short analysis of the domains, which are directly or indirectly connected with the processes of the privatisation, and on which european legislation has got major influence.

**Keywords:** privatisation; the Treaty of the Functioning of European Union; neutrality of European Union; the freedoms of the common market; public aid



Tomasz TULEJSKI\*

## SIR ROBERT FILMER. SAM PRZECIWKO WSZYSTKIM! CZĘŚĆ II

### (Streszczenie)

Sir Robert Filmer był angielskim teoretykiem politycznym, który bronił absolutyzmu i boskiego prawa królów, krytykując Hobbesa, Milтона, Grocjusza, Bellarmine’a, Suareza i Arystotelesa. Teoria Filmera jest oparta na założeniu, że władza ojca w rodzinie jest prawdziwym źródłem i modelem każdej władzy. Na początku Bóg dał władzę Adamowi, który miał całkowitą kontrolę nad swymi potomkami, nawet nad ich życiem i śmiercią. Z jego punktu widzenia król jest absolutnie wolny od wszelkiej ludzkiej kontroli, nie może być związany czynami swych poprzedników, wobec których nie jest odpowiedzialny; nie jest związany również własną wolą, ponieważ niemożliwe jest, by człowiek dał prawo samemu sobie – prawo musi zostać narzucone przez innych osobie, która jest nim związana. W artykule autor dowodzi, że rozumowanie Filmera jest doskonałą, kompletną, lecz ostatnią obroną nieograniczonej władzy królewskiej w erze destrukcji naturalnego autorytetu politycznego.

**Słowa kluczowe:** absolutyzm; patriarchalizm; boskie prawo królów

W poprzedniej części przedstawione zostały metodologiczne fundamenty teologii politycznej Filmera oraz intelektualny klimat czasów, w których powstała. Jej najważniejszym elementem jest wyprowadzone z *Biblii* bezpośrednie powinowactwo pomiędzy władzą ojca a władzą królewską. Poniżej przedstawione zostaną wynikające z niego konsekwencje sytuujące Filmera jako ostatniego wielkiego obrońcę boskiego prawa królów i absolutnej władzy monarszej.

---

\* Dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Doktryn Polityczno-Prawnych; e-mail: ttulejski@tlen.pl

## III

Władza ta dla Filmera nigdy nie ustaje ani nie do ulega ograniczeniom. Jej istnienie niezależne jest od ludzkiej woli czy nawet istnienia formalnego rządu.

Jest to niezaprzeczalna prawda – przekonuje Sir Robert – że nie istnieje żadna gromada ludzka, mała lub wielka, zebrana razem z wielu krańców i odległych rejonów świata, żeby w tej gromadzie rozważanej samej w sobie nie było jednego człowieka, który miałby naturalne prawo bycia królem nad pozostałymi, jako będącemu kolejnym następcą Adama<sup>1</sup>.

Polemizując z Grocjuszem, Filmer przekonuje, że potomstwo zawsze pozostaje pod absolutną władzą ojca rodziny i nie posiada żadnej władzy czy swobody, dopóki żyją jego zwierzchnicy. Co prawda, prawa wielu narodów udzielają ich im po osiągnięciu dojrzałości, lecz w istocie na mocy władzy najwyższych ojców – królów, którzy „regulują, ograniczają lub przejmują władzę poddanych im ojców dla powszechnej korzyści wspólnoty”<sup>2</sup>. Zatem naturalna władza rodziców nad ich potomstwem nie jest ograniczona, chyba, że poprzez zgodę udzieloną przez „transcendentną władzę ojcowską najwyższego księcia”<sup>3</sup>, której z kolei nic nie może wiązać. Ostatecznie więc „ponieważ władza królewska ustanowiona została prawem Bożym, tedy poddani nie mogą jej ograniczyć”<sup>4</sup>. Jak uczy bowiem *Pismo Święte* władza ojcowska należała pierwotnie do ojców bez żadnych ograniczeń, a skoro Bóg postanowił, że jest najwyższa, dlatego pozostać musi nieograniczona, ponieważ „jeśli władza najwyższa pochodzi z Bożego nadania, to jest na mocy tego samego nadania nieograniczona, ponieważ ograniczona władza najwyższa jest sama w sobie sprzecznością”<sup>5</sup>.

Wynika to również z koncepcyjnej jedności władzy i własności, która wypływa z istoty osobistego panowania Adama, będącego nie tylko władcą swych poddanych, lecz także w istocie ich właścicielem. Jedynym rodzajem własności jest bowiem dla Filmera własność prywatna, a istnienie wszelkiej innej jest niemożliwe. Nie ma więc u Filmera rozdzielenia własności monarchy i własności państwa, obecnego w argumentacji Bodina. Bóg dał Adamowi świat w posiadanie i wszystko, co stworzył, miało należeć do niego. Jest też twórcą i przyczyną

<sup>1</sup> R. Filmer, *The Anarchy of a Limited or Mixed Monarchy*, w: R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings*, Cambridge University Press, Cambridge 1991, s. 144.

<sup>2</sup> R. Filmer, *Observations Concerning the Original of Government, upon Mr Hobs 'Leviathan', Mr Milton against Salmasius, H. Grotius 'De Jure Belli'*, w: R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings*, Cambridge University Press, Cambridge 1991, s. 228.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>5</sup> R. Filmer, *The Anarchy of a Limited...*, s. 139.

wszystkich istot ludzkich, więc jako ich twórcy przysługuje mu ich własność<sup>6</sup>. Podobne osobiste uprawnienie przysługuje zatem wszystkim jego następcom i potomkom. Nie ma więc u niego różnicy pomiędzy poddanym a rzeczą.

Adam – pisze Filmer – był ojcem, królem i panem swej rodziny. Syn, poddany albo niewolnik byli na początku jedną i tą samą rzeczą. Ojciec miał władzę dysponowania albo nawet sprzedaży swych dzieci i niewolników. Dlatego w pierwszym spisie dóbr w Piśmie Świętym służba męska i żeńska jest zaliczona do dobytku i majątku właściciela tak, jak inne dobra<sup>7</sup>.

Relacje te są dla Filmera niezienne, tak jak sama idea władzy patriarchalnej, zatem mają pełne zastosowanie do aktualnej sytuacji. Nie ma zatem własności, która może oprzeć się królewskiej suwerenności, ponieważ pierwotnie cała własność należała do Adama, a zatem i do władców na mocy ich patriarchalnej sukcesji. Co prawda, istnieje kategoria własności przysługującej poddanym, lecz jest tak jedynie za sprawą nadania monarchy, podczas gdy cały czas sami i ze wszystkim, co posiadają, pozostają przedmiotem własności króla. Jedynym i wystarczającym tytułem tych ostatnich jest dla Sir Roberta po prostu fakt sprawowania władzy<sup>8</sup>. Zatem w teologii politycznej Filmera nie da się koncepcyjnie odróżnić kategorii uprawnienia, siły i własności, które łączą się w jedną władzę patriarchalną.

Patriarchalna monarchia absolutna, wywiedziona z „monarchicznej władza Adama, ojca wszelkiego ciała, będąca przez ogólnie wiążący nakaz ustanowiona w nim i jego potomstwie przez Boga na mocy ojcostwa”<sup>9</sup>, jest zatem jedynym ustrojem, który podoba się Bogu, ustrojem, którego obraz zawarty jest w samym akcie Stworzenia. Sięgając po raz kolejny do starotestamentowych przykładów, dowodzi, że ustrój starożytnego Izraela zawsze miał charakter monarchiczny, a Bóg sprawował w nim niepodzielną władzę za pośrednictwem patriarchów, sędziów i królów. Władza zawsze więc spoczywała w jednej sobie i nie ma nigdzie miejsca, gdzie padałaby choć sugestia, że może być ona powierzona wielu. Wtedy zaś, gdy pomiędzy Izraelem brakło jednowładztwa, Filmer z premedytacją cytuje w tym miejscu „Księgę Sędziów, każdy czynił to, co mu się podobało w jego własnych oczach, ponieważ nie było króla w Izraelu”<sup>10</sup>. Jedyną alternatywą dla

<sup>6</sup> T. Stanton, *Hobbes's Redefinition of the Commonwealth*, w: T. Stoneham, K. Allen (red.), *Causation and Modern Philosophy*, Routledge, London 2011, s. 108.

<sup>7</sup> R. Filmer, *Observations upon Aristotle's Politics Touching Forms of Government, Together with Directions for Obedience to Governours in dangerous and doubtfull times*, w: R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 237.

<sup>8</sup> Z. Rau, *Wstęp*, w: J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, przekł. Z. Rau, PWN, Warszawa 1992, s. LVVI.

<sup>9</sup> R. Filmer, *The Anarchy of a Limited...*, s. 139.

<sup>10</sup> R. Filmer, *Observations upon Aristotle's Politics...*, s. 238.

monarchii jest więc anarchia, bowiem *Pismo* mówi, że „gdy nie było żadnego króla, nie było żadnego rządu w Izraelu”<sup>11</sup>.

Poza argumentacją zaczerpniętą wprost z *Pisma* Sir Robert odwołuje się także do argumentu historycznego i naturalnego, wskazując, że monarchia jest także tą formą rządu, który jest dla ludzi najbardziej odpowiedni. „Zaprawdę – przekonuje – świat przez długi czas nie znał żadnego innego ustroju jak monarchii. Najlepszy porządek, największa siła, największa stabilność, najłatwiejsze zarządzanie, wszystkie one mają miejsce w monarchii i w żadnym innym ustroju”<sup>12</sup>. Dzieje się tak, ponieważ stanowi najlepszą aplikację władzy ojcowskiej do sfery polityki, harmonijne połączenie porządku natury i porządku konwencji, w niej bowiem najpełniejszy wyraz znajduje arbitralna i nieograniczona władza jednostki. W koncepcji Filmera nie tylko monarcha jest jej strażnikiem, ale i sami poddani<sup>13</sup>, dlatego kategoria oporu czy buntu wobec władzy nie istnieje w systemie Filmera. Byłby on bowiem buntem wobec samego Stwórcy i ustanowionemu przezeń naturalnemu porządkowi. Sam bunt i obalenie władzy niczego poza tym w sytuacji poddanych zmienić nie może, zakres władzy, jej źródło oraz zakres politycznego zobowiązania pozostaną identyczne. Ostatecznie więc monarchia absolutna jest w istocie bezalternatywna. „Pochlebiamy sobie – twierdzi – mając nadzieję, że możemy być rządzeni bez władzy arbitralnej. Nie, mylimy się: nie jest pytaniem, czy władza musi być arbitralna, lecz czy ma należeć do jednego czy wielu? Nigdy nie było i nigdy nie będzie ludzi rządzonych bez arbitralnej władzy tworzenia praw, a każda władza tworząca prawo musi być arbitralna”<sup>14</sup>. Dlatego w ostateczności mamy do czynienia z prostą alternatywą, monarchia absolutna albo anarchia, czyli nieobecność żadnego naturalnego politycznego autorytetu i suwerennej władzy<sup>15</sup>. Stąd „1. Nie ma innej formy rządu poza monarchią. 2. Nie ma monarchii poza monarchią patriarchalną. 3. Nie ma monarchii patriarchalnej, która nie jest absolutna i arbitralna”<sup>16</sup>.

Ten radykalny punkt widzenia pozwala Filmerowi na analizę pozostałych form ustrojowych, które prowadzą do osłabienia władzy, wypaczenia i zniszczenia misternej konstrukcji realizującej Boży zamysł<sup>17</sup>. Poświęcił zatem wiele

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 238.

<sup>12</sup> **R. Filmer**, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 24.

<sup>13</sup> **Z. Rau**, *Wstęp...*, s. XCVI.

<sup>14</sup> **R. Filmer**, *The Anarchy of a Limited...*, s. 132.

<sup>15</sup> **P. Laslett**, *Introduction*, w: **R. Filmer**, *Patriarcha and Other Political Works*, Transaction Publisher, New Brunswick, London 2009, s. 16–17.

<sup>16</sup> **R. Filmer**, *Observations upon Aristotle's Politics...*, s. 281.

<sup>17</sup> **G.J. Schochet**, *Patriarchalism in Political Thought. The Authoritarian Family and Political Speculation and Attitudes Especially in Seventeenth-Century England*, Basil Blackwell, Oxford 1975, s. 140.

miejsca, przytaczając liczne przykłady z historii powszechnej, na wykazanie, że rządy ludowe i władza nielicznych dotknięte są immanentnymi wadami i są w istocie zaprzeczeniem władzy suwerennej. Skoro bowiem, idąc biblijnym wzorcem, przyjmiemy, że jedyną alternatywą dla monarchii jest brak władzy, to zarówno demokracja, arystokracja, jak i inne niż absolutna formy monarchii są różnymi postaciami anarchii. Istotą władzy dla Filmera jest narzucanie swej woli, a tylko jeden umysł może to czynić ciągle i skutecznie, bowiem nie istnieje nic takiego jak wola wspólna czy uzgodniona, dlatego władza musi należeć do jednej osoby albo do nikogo<sup>18</sup>. Zatem, kontynuuje swój wywód Filmer, „4. nie ma takich rzeczy jak arystokracja albo demokracja”<sup>19</sup>. Warto w tym miejscu przytoczyć opinie Filmera na temat ustroju Rzeczypospolitej Obojga Narodów będącej egzemplifikacją odejścia od monarchii w stronę arystokracji<sup>20</sup>.

Szlachta – czytamy – która ma wielką władzę w sejmie, wybiera króla i ogranicza jego władzę, czyniąc z jego suwerenności królewskie poddaństwo. To zmniejszanie się roli monarchii rozpoczęło się najpierw od zobowiązania króla Ludwika i Jagiełły, którzy, by zapewnić sukcesję w królestwie wbrew prawu, jeden swojej córce, drugi synowi, oddali wiele ze swych uprawnień i prerogatyw, by kupić głosy szlachty<sup>21</sup>.

Oczywiście, wszystkie skutki, jakie wyniknęły z tego dla państwa, Filmer ocenia jednoznacznie. Paraliż sejmu, samowola szlachty, ubezwłasnowolnienie króla nie pozwalają uznać Rzeczypospolitej za społeczeństwo. To sytuacja bliższa anarchii niż prawdziwej wspólnoty, zjednoczonej pod silnym i opiekuńczym berłem patriarchalnego monarchy. I jeśli Polska doszła do wielkiej potęgi, to nie dzięki swemu ustrojowi, lecz pomimo, dzięki swej wierze i pobożności. Dlatego uznać należy bezwzględnie, iż „arbitralna lub absolutna władza państwowa jest pierwszą, a zarazem najbezpieczniejszą formą rządu na świecie”<sup>22</sup>.

W swoich rozważaniach ustrojowych wiele miejsca poświęcił Filmer kwestii tyranii, lecz pojęcie nie figuruje w słowniku Filmerowskiej teologii politycznej. Skoro władza patriarchalnego monarchy z definicji ma charakter arbitralny i absolutny, nie może przerodzić się w tyranie, której istotą jest (cytuje przy tym *Defensio pro Populo Anglicano* Milтона) przekraczanie pewnych barier o charakterze prawnym czy sprawowanie władzy wyłącznie we własnym interesie. Użyte z premedy-

<sup>18</sup> **J.G.A. Pocock**, *The Ancient Constitution and the Feudal Law. A Study of English Historical Thought in the Seventeenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge 1957, s. 189.

<sup>19</sup> **R. Filmer**, *Observations upon Aristotle's Politics...*, s. 281.

<sup>20</sup> Więcej patrz: **T. Bałuk**, *Sir Robert Filmer's Description of the Polish Constitutional System in the Seventeenth Century*, *The Slavonic and East European Review*, April 1984/62/2, s. 241–249.

<sup>21</sup> **R. Filmer**, *The Anarchy of a Limited...*, s. 167.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 166.

tacją utożsamienie absolutności i arbitralności już na poziomie terminologicznym wyklucza bowiem rozróżnienie między monarchią i tyranią. Rozprawiając się jednak z definicją Milтона, wskazuje, że arbitralna, a więc w opinii adwersarza tyrańska władza jest jedynym sposobem powściągnięcia rygoryzmu prawa w imię sprawiedliwości. Woli więc zdecydowanie rządu osobiste niż bezduszne panowanie sztywnych reguł. Co do drugiej przesłanki tyranii stwierdza zaś, że z definicji jest absurdalna, ponieważ „Jest prawdą niezbitą, że z samej natury rzeczy niemożliwa jest taka forma rządu, której celem byłoby zniszczenie ludu, jak to przypisuje się tyranii; jeśli więc chcemy rządzić ludem, musimy to przyznać, musi być on po pierwsze zachowany, inaczej nie będziemy mieli kim rządzić”<sup>23</sup>. Nie zaprzecza Filmer, że rządy monarchy mogą być brutalne, lecz takie jednostkowe przykłady nie deprecjonują samej formy władzy, która nie jest sama w sobie zła z uwagi na osobę jej piastuna. Tym, co jest prawdziwym zagrożeniem dla wspólnoty, nie są występną rządy króla, lecz będące dla nich jedyną alternatywą „anarchia i rząda władzy, które mogą całkowicie zniszczyć naród”<sup>24</sup>.

Raz jeszcze odwołując się do *I Księgi Samuela*, rozważa przykład Saula i przypomina ostrzeżenia Samuela przed straszliwą władzą króla oraz akceptację przez Izrael tych warunków. Wskazuje ponadto, że:

Poza tym, nie znajdujemy w całym Piśmie Świętym, ażeby Saul został ukarany lub chociaż obwiniony, za dopuszczenie się któregoś z czynów, które opisuje Samuel. I jeżeli ostrzeżenia Samuela były tylko po to, by przerazić lud, nie zapomnialby przepowiedzieć krwawego okrucieństwa Saula mordującego osiemdziesięciu pięciu niewinnych kapłanów i uderzającego ostrzem miecza miasto Nob, zarówno w mężczyzn, kobiety, jak i dzieci (1 Samuel xxii, [18–19]). Co więcej, Izraelici, wydaje się, nigdy nie wzdrygnęli się przy tych warunkach wysuniętych przez Samuela, ale zaakceptowali je tak jak wszystkie inne związane nimi narody<sup>25</sup>.

Poza tym wskazuje trafnie, że w *Biblii* i w ogóle języku hebrajskim nie istnieje samo pojęcie tyranii, a wymyślone zostało później „dla skompromitowania rządu monarchicznego”<sup>26</sup>. Konkluduje zatem, że „5. nie ma takiej formy rządu, jak tyrania”<sup>27</sup>. Konsekwencją takiego punktu widzenia jest Filmerowska koncepcja prawa.

<sup>23</sup> R. Filmer, *Observations Concerning the Original of Government...*, s. 206.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 37.

<sup>26</sup> R. Filmer, *Observations upon Aristotle's Politics...*, s. 237. Filmer zauważa przy okazji, że termin tyranii występuje, co wydaje się oczywiste, w *Biblii Genewskiej*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 281.



## IV

Dla Sir Roberta istnienie obiektywnego porządku prawa natury jest podstawą całej misternej argumentacji. Skoro tak, to rządzące nim reguły prawa Boskiego wiązać muszą zarówno rządzonych, jak i rządzących. Jego treść nakazuje królom ojcowską troskę o swój naród-rodzinę i zapewnienie mu pomyślności i bezpieczeństwa. Obok porządku prawa natury funkcjonuje bowiem jednak pozytywne, którego treść odpowiadać winna jego nakazom, lecz to król jest jedynym jego autorem, interpretatorem i sędzią, *lex loquens* i *legibus solutus*<sup>28</sup>. Prawo nie może bowiem kępować naturalnej władzy, którą „królowie sprawują nad ludem na podstawie ojcostwa”<sup>29</sup>. Cytując za Bractonem opis pozycji monarchy, przekonuje, że „wszyscy są mu podlegli, a on nie podlega nikomu, za wyjątkiem Boga samego”<sup>30</sup>. Ignorując w tym miejscu jego najsłynniejsze słowa, że „król musi podlegać nie człowiekowi, lecz Bogu i prawu, ponieważ prawo tworzy króla”<sup>31</sup>, dowodzi, że „Ponieważ władza królewska dana jest przez prawo Boga, więc żadne niższe prawo nie może jej ograniczać. Ojciec rodziny – pisze dalej – rządzi nie przez jakieś inne prawo, lecz przez swoją wolę, nie przez prawo lub wolę swych synów i służ”<sup>32</sup>. Dlatego z patriarchalnej argumentacji Filmera wynikać musi koniecznie, że to królowie tworzą prawa, a nie prawa królów. „Dowodem niepodważalnym – kontynuuje – wyższości książąt nad prawami jest to, że królowie istnieli długo zanim powstały prawa”<sup>33</sup>. Dopiero rozrost państw doprowadził do powstania prawa jako wygodniejszego instrumentu zarządzania, co nie zmienia faktu, że są one tylko wyrażeniem woli monarchy, reprezentując jego obecność i majestat. Jest więc zwolennikiem prawnego woluntaryzmu, dlatego stara się udowodnić wyższość tego najbardziej naturalnego spojrzenia na prawo. Monarsze pozostawiona zostaje bowiem dyskrecjonalna władza, łagodzenie jego nakazów poprzez odwołanie się do sprawiedliwości, którą sam uosabia, albowiem bez niego prawo jest nie lepsze od tyraństwa, a „*summum jus is summa injuria*”<sup>34</sup>. Wyższości króla nad prawem nie zmienia nawet w optyce Filmera przysięga koronacyjna. W jego interpretacji bowiem zobowiązuje ona monarchę nie do przestrzegania

<sup>28</sup> R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 40.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 39.

<sup>31</sup> *rex non debet esse sub homine sed sub deo et sub lege, quia lex facit regem* – H. de Bracton, *De Legibus Et Consuetudinibus Angliæ*, Yale University Press, New Heaven 1915/II, s. 33.

<sup>32</sup> R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 35.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 44.

wszystkich praw, lecz stania na straży sprawiedliwości i interpretowanych przez siebie swobód poddanych<sup>35</sup>. Poza tym nie ma ona z pewnością postaci kontraktu, pomiędzy królem i poddanymi, a nawet jeśli to, powołując się na słowa Jakuba I z *The Trew Law of Free Monarchies*, tylko Bóg mógłby osądzić monarchę za jej niedotrzymanie. Z tej boskiej legitymacji władcy wynika również obowiązek posłuszeństwa poddanych nawet wobec rozkazów niezgodnych w dodatku z prawem bożym. Nie mają oni żadnego prawa dokonywać oceny jego zgodności z wyższym porządkiem normatywnym, ponieważ jedyną naturalną instytucją i autorytetem, któremu są podporządkowani, jest władza ojcowska, a jedynym naturalnym przymiotem rządzących jest stanowienie prawa zgodnie ze swą wolą<sup>36</sup>. Ponadto Bóg ukazuje nie poddanych, lecz postępującego niezgodnie z prawem Bożym monarchę. „Jeżeli – pisze – jakiś człowiek mógłby być sędzią czy prawem sprzeczne jest z wolą Boga, naturą, bądź rozumem, wkrótce doprowadzi do zamieszania”<sup>37</sup>. Byłoby to fundamentalnie sprzeczne z istotą prawa i suwerenności.

Nie może być praw – dowodzi – bez najwyższej władzy, by rozkazywać lub je tworzyć. [...] Jak wskazuje sam rozum w monarchii król musi koniecznie być ponad prawami. Nie może spoczywać w nim najwyższy majestat, jeśli mu podlega. To, co daje rzeczywiste istnienie królowi to władza dawania praw, bez której to władzy król jest zaledwie wątpliwym królem<sup>38</sup>.

Te ogólne założenia odnosi Filmer do rzeczywistości prawnej Anglii, której cechą była koegzystencja prawa statutowego i *common law*. Temu ostatniemu właśnie przeciwnicy monarszej prerogatywy przypisywali przymiot odwieczności. Zdaniem parlamentarnych prawników w rodzaju Coke’a, nie istniało coś takiego jak historia angielskiego prawa, pozostało ono bowiem niezmienione od najdawniejszych czasów, sięgających jeszcze czasów królów anglosaskich. Co istotniejsze, było też prawem doskonałym, efektem odwiecznego zwyczaju, swoistego mistycznego procesu, udowadniając Anglikom swą wyjątkową wartość poprzez owocne funkcjonowanie sięgające czasów niepamiętnych. Nie było zatem dziełem żadnego mitycznego prawodawcy w rodzaju Likurga czy Solona, gdyż jego początki niknęły w pomroce dziejów<sup>39</sup>. Zatem nie można było ich odnaleźć ani w ludzkiej pamięci, ani w dokumentach historycznych, a jedynie w kolejnych jego potwierdzeniach przez monarchów i sądy. Stąd wywodzona była jego oczywista wyższość i pierwszeństwo przed prawem stanowionym przez

<sup>35</sup> J. Caro, *The Origins of Free Peoples*, Continuum, New York 2011, s. 40.

<sup>36</sup> Z. Rau, *Wstęp*, ..., s. XXXV.

<sup>37</sup> R. Filmer, *Observations Concerning the Originall of Government*..., s. 204.

<sup>38</sup> R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings*..., s. 44.

<sup>39</sup> J.G.A. Pocock, *The Ancient Constitution and the Feudal Law*..., s. 36.

jakiegokolwiek prawodawcę, stało więc ponad każdym politycznym autorytetem i nie mogło być przez niego zmienione. W istocie podlegali mu nie tylko poddani, lecz co najistotniejsze także sam król, który nie stał ponad prawem. Jak nietrudno się domyślić, taki punkt widzenia całkowicie unieważniał sens Filmerowskiego stanowiska, dlatego, odnosząc się do tej kwestii, stwierdził:

Prawo powszechne nazywane jest niepisanym nie dlatego, że nie zostało w ogóle spisane, ale ponieważ nie było zapisane przez swych pierwszych wynalazców czy twórców. Prawo powszechne (jak uczy nas lord kanclerz Egerton) jest „powszechnym zwyczajem królestwa”. Jeśli chodzi o zwyczaje to musimy teraz rozważyć, że dla każdego zwyczaju był czas, gdy nie był on zwyczajem i precedens, który dzisiaj uznajemy nie miał żadnego precedensu kiedy to się zaczęło. U początków każdego zwyczaju było coś innego niż zwyczaj, a co uczyniło go prawowitym, ponieważ inaczej początkiem wszystkich zwyczajów byłoby bezprawie. Zwyczaje w swych początkach stały się prawowite za pośrednictwem jakiejś zwierzchniej władzy, która była u ich początku źródłem rozkazu albo pozwolenia. A pierwszą władzą, którą możemy odnaleźć (co jest powszechnie wyznawane przez wszystkich ludzi) jest władza królewska, która była w tym narodzie i wszystkich innych narodach świata na długo przed wszelkimi prawami lub innym rodzajem rządu, o którym moglibyśmy pomyśleć. Stąd koniecznie musimy wnioskować, że prawo powszechne, czy powszechne zwyczaje tego kraju były pierwotnie prawami i rozkazami królów, choć na początku niepisanymi<sup>40</sup>.

Było to w wyraźnej sprzeczności z twierdzeniami większości innych rojalistycznych prawników, którzy dostrzegali doskonałą harmonię pomiędzy *common law* i prawem Bożym. Przyznawali oni królewskiej prerogatywie prawo przekraczania w wyjątkowych sytuacjach prawa, lecz nie postrzegali oni króla jako jego jedynego twórcę<sup>41</sup>. Tymczasem dla Filmera istota *common law* i jego społeczna funkcja ograniczają się tylko do uzupełniania prawa stanowionego, które, jak naucza *Biblia* na przykładzie *Księgi Powtórzonego Prawa*, reguluje kwestie najistotniejsze. Podlega zatem wyłącznej królewskiej interpretacji i, jeśli to konieczne, stosownej korekcie. Poza tym nie ma wątpliwości co do wyższości prawa statutowego, które jest jasne i pewne, wobec niepewnego, niejasnego i trudnego w interpretacji prawa powszechnego<sup>42</sup>.

Skoro, zgadza się w tym miejscu z Bodinem, suwerenność ze swej istoty jest niepodzielna, to władca nie może dzielić swej roli prawodawcy z żadnym innym podmiotem, przede wszystkim z Parlamentem, na którego *starożytne* prawa powoływali się przeciwnicy Startów. Konsekwencją tego radykalnego stanowi-

<sup>40</sup> R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 45.

<sup>41</sup> D.L. Smith, *Constitutional Royalism and the Search for Settlement c. 1640–1649*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, s. 247.

<sup>42</sup> C. Cuttice, *Sir Robert Filmer (1588–1653) and the patriotic monarch. Patriarchalism in seventeenth century political thought*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 111.

ska jest odrzucenie nie tylko demokracji i arystokracji, lecz również monarchii mieszanej. W *The Anarchy of a Limited or Mixed Monarchy* rozprawia się więc z argumentami Philipa Huntona, który jej zasady zawarł w wydanym w roku 1643 *Treatise of Monarchy*, gdzie dowodził, iż suwerenność spoczywa łącznie w rękach Króla, Izby Lordów i Izby Gmin, które wzajemnie się ograniczają i kontrolują. Dla Sir Roberta taka propozycja jest dowodem fundamentalnego niezrozumienia natury władzy politycznej. Stwierdza więc, że

Pomieszanie monarchii z elementami ludowymi lub arystokratycznymi jest niemożliwe i daje efekt niezborny i aż trudny do wyobrażenia: ponieważ suwerenność będąc ze swej natury niepodzielna, jak może w tym samym czasie być podzielona pomiędzy księcia, szlachtę i lud? [...] Takie państwa, gdzie suwerenność jest podzielona, nie mają prawa być nazywane wspólnotami, lecz raczej zepsuciem wspólnot, jak krótko, a zarazem prawdziwie opisał je Herodot<sup>43</sup>.

Ponieważ „rządzić, to dawać innym prawo, a nie mieć prawo dane do rządzenia ograniczone przez tych, którymi się rządzi”<sup>44</sup>. Filmer nie może zaprzeczyć starodawnej genezie Parlamentu, przyznając, że już w zamierzchłych czasach królów anglosaskich istniały zgromadzenia służące królom radą i pomocą. Traktuje je jednak jako miejsca, gdzie przed najwyższym majestatem monarchy jego poddani „zwracają się do niego przez pokorną petycję i prośbę, by przez ich przyzwolenie i aprobatę wzmocnić wszystkie prawa, które król na ich wniosek, za ich radą i pomocą ustanawia”<sup>45</sup>. W ten sposób, pisze Filmer, jego poddani wspierają swego króla, wzmacniając siłę prawa, które ma wiązać urzędników i nieposłuszne społeczeństwo. A zatem wszelkie wolności i swobody, jakim cieszy się angielski parlament, mają źródło w uniżonych prośbach, jakie wnoszą poddani przed oblicze króla. Wszystkie one biorą się z królewskiej łaski, a nie z przysługującej jakoby ludziom naturalnej wolności. Filmer nie kwestionuje więc samej potrzeby istnienia Parlamentu, wskazuje jednak, że w obecnej formie zbierał się dopiero za panowania Henryka I. Stąd wywodzi wniosek, że pierwotnie król musiał rządzić samodzielnie, więc jego istnienie nie jest immanentną częścią angielskiej konstytucji, lecz wynikiem jedynie królewskiego przywileju przyznanego na mocy monarszej suwerenności. Nie ma więc wątpliwości, że nawet tak długa praktyka jego istnienia nie może być jakimkolwiek źródłem jego pretensji konkurencyjnych wobec prerogatywy. Dlatego

wolność słowa, prawo, by karać swych członków, prawo badania procedury i działań sądów i urzędników, prawo dostępu do osoby króla i inne nie są należne na mocy jakiegoś naturalnego uprawnienia, lecz wywodzone są z hojności lub pobłażliwości króla<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> R. Filmer, *The Anarchy of a Limited...*, s. 163.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 137.

<sup>45</sup> R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 52–53.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 55.

Wszystko to nie zmienia faktu, że prawa i statuty tworzone są przez władcę samodzielnie, a nie „króla w parlamencie”<sup>47</sup>. Obie izby Parlamentu nie dzielą z nim suwerenności, lecz są jedynie podporządkowanymi mu „członkami i częścią ciała króla, którego król jest głową i władcą”<sup>48</sup>. Nawet fetyszyzowana przez jego oponentów Magna Charta, traktowana jako ucieleśnienie ponadczasowych maksym *common law*, święty tekst, nieodwołalny, fundamentalny statut potwierdzający jedynie odwieczne prawo Anglii<sup>49</sup> jest dla Sir Roberta jedynie będącym przejawem monarszej łaski przywilejem, a nie, jak chcieli jego adwersarze, ograniczeniem monarszej prerogatywy<sup>50</sup>. Nie istnieje bowiem dla niego, jak choćby dla Bodina, żadne prawo fundamentalne, które nie może być unieważnione przez władcę, a poddani nie mają prawa udowadniać swych wolności, powołując się na „przywileje, dokumenty i dowody”<sup>51</sup>. To bowiem z ojcowskiej miłości i troski wypływają wolności i swobody, jakimi cieszą się jego rodacy. Nie neguje więc ich istnienia, można bez ryzyka stwierdzić nawet, że jest z nich dumny, lecz obowiązek szanowania życia, mienia i wolności poddanych nie wynika z prawa naturalnego czy pozytywnego bądź zadawnienia, lecz właśnie z naturalnego prawa ojca.

Moim pragnieniem i nadzieją jest – pisze więc – by lud Anglii mógł cieszyć się tak licznymi przywilejami jak żaden inny naród pod rządami niebios. Największą swobodą na świecie (jeśli to należyście rozważyć) jest dla ludu żyć pod rządami monarchy. Wszystko inne pozory i preteksty wolności są tylko różnymi stopniami niewolnictwa i wolnością do tego, by zniszczyć wolność<sup>52</sup>.

Zatem cały system konstytucyjny, Lordowie i Gminy, swobody i przywileje poddanych, *common law* istniały tylko po to, by król mógł zgodnie z Bożą wolą wykonywać dla dobra poddanych swą nieograniczoną ojcowską władzę. Angielska konstytucja jest więc w istocie dziełem królów i wypływa z ich łaski, nie jest więc niczym stałym i odwiecznym<sup>53</sup>. By tego dowieść musi jednak rozprawić się z koncepcjami umowy o władzę i umowy społecznej będącej w jego czasach największym filozoficznym zagrożeniem monarchii absolutnej.

<sup>47</sup> **A.S. Rosenthal**, *Crown under Law. Richard Hooker, John Locke, and the Ascent of Modern Constitutionalism*, Lexington Books, Lanham 2008, s. 181.

<sup>48</sup> **R. Filmer**, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 57.

<sup>49</sup> **E. Coke**, *The Second Part of Institutes of the Laws of England*, W. Clarke and Sons, London 1817, s. 14.

<sup>50</sup> **J.G.A. Pocock**, *The Ancient Constitution and the Feudal Law...*, s. 152.

<sup>51</sup> **R. Filmer**, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 27.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>53</sup> **J.G.A. Pocock**, *The Ancient Constitution and the Feudal Law...*, s. 155.

## V

Całkowicie absurdalne jest dla Filmera przede wszystkim powoływanie się purytańskich zwolenników konwencjonalnej genezy państwa na Przymierze zawarte na Górze Synaj. Określa ono bowiem szczególną relację pomiędzy Bogiem i Izraelem, jako narodem poświęconym Panu. Nie jest to umowa pomiędzy Nim i jego ludem, jak chce na przykład argumentujący w tej tradycji Hobbes. Brak tu bowiem elementu równorzędności stron. Przeciwnie, Przymierze jest aktem wzięcia Narodu Wybranego w posiadanie i udzielenia mu łaski. Za jego pomocą Bóg nie nakłada na siebie żadnych zobowiązań, nie jest na jego podstawie do niczego zobowiązany. Może tego dokonać tylko sam wobec samego siebie, tylko z własnej woli dotrzymuje danego słowa, a jedyną gwarancją jest jego stałość. Zatem Izraelici, dowodzi Sir Robert,

Nie zawarli kontraktu z Bogiem, na podstawie którego, jeśli da im Kanaan, będą jego poddanyimi, a on ich królem. Nie było w ich mocy zdecydować, czy Bóg powinien być ich Bogiem, czy nie. Jest tak, ponieważ w sposób oczywisty panował naturalnie nad wszystkim za sprawą swej potęgi i miał królestwo i suwerenną władzę nad swymi poddanymi nie nabyte za sprawą ich przyzwolenia<sup>54</sup>.

Stąd, tak jak Izraelici nie mieli prawa zerwania czy unieważnienia Przymierza, tak poddani nie mogą wypowiedzieć posłuszeństwa królowi sprawującemu na ziemi władzę wprost z Boskiego nadania. Tymczasem u oponentów Filmera politycznym przedłużeniem idei Przymierza były rozmaite koncepcje umowy społecznej, począwszy od tej silnie osadzonej w średniowiecznej siatce pojęć i przyjmującej postać umowy o władzę, na abstrakcyjnym jej rozumieniu proponowanym przez Grocjusza i Hobbesa kończąc. Niezależnie od całego spektrum wywodzonych zeń konsekwencji politycznych stała się ona przedmiotem fundamentalnej krytyki Filmera. Podobnie jak idee zgody poddanych wywiedzione z praw natury. Wszystkie jej odmiany opierały się na paradygmacie powszechnej i naturalnej wolności i równości wszystkich ludzi i właśnie jego Sir Robert chce przede wszystkim doprowadzić *ab absurdum*.

W *Patriarsze* jego głównymi oponentami są Bellarmin i Suárez, ponieważ to w katolickiej teorii prawa natury próbującego godzić Boskie źródło władzy z teorią zgody dostrzega największe niebezpieczeństwo dla prawdziwej monarchii. Ich koncepcje uważa bowiem za klasyczny republikanizm, w formie ugruntowanej na teologicznych uzasadnieniach. Po pierwsze więc chce wyka-

<sup>54</sup> R. Filmer, *The Necessity of the Absolute Power of King*, w: *Patriarcha and Other Writings...*, s. 196.

zać niezgodność ich argumentacji z *Pismem Świętym*, to ono bowiem jest dla chrześcijanina jedynym źródłem prawdy. Wszelkie doktryny, które naturalną wolność wywodzą z *Biblii* są nie tylko absurdalne, lecz stanowią niebezpieczną dla ładu politycznego herezję. W ich krytyce właśnie objawia się w pełni wielki polemiczny talent Filmera<sup>55</sup>. Przede wszystkim nie znajduje w *Biblii* żadnego fragmentu, który uzasadniać mógłby twierdzenia o możliwości zmiany przez poddanych formy władzy. Przykład starożytnego Izraela wskazuje, że Bóg nie dał swemu ludowi prawa nie tylko wyboru formy rządu, ale i króla. Komentując wnieście Saula<sup>56</sup>, wskazuje, że Izraelici

Nie pragnęli zmiany rządu i odrzucenia praw Bożych, ale mieli nadzieję na pewniejsze i szybsze uwolnienie od niebezpieczeństwa w czasie wojny. Nie twierdzili, że mogliby sami wybrać sobie króla. To byłoby grzechem – a jednak, jeżeli mieliby dokonać wyboru, nie byłoby to całkowitym odrzuceniem panowania nad nimi Boga, o ile nie pragnęliby odejść od uwielbienia Boga ich króla i od posłuszeństwa jego prawom. Widzę więc, że królestwo Boga nie zostało odrzucone przez wybór Saula, ponieważ Saul został wybrany przez Boga samego i rządził zgodnie z prawami Boga. Rządy od Abrahama do Saula nigdzie nie były nazwane królestwem Boga, ani nie mówi się, by królestwo Boga zostało odrzucone przy wyborze Saula<sup>57</sup>.

Przykład ten potwierdza jedynie to, co mówi *Genesis*, że Adam był początkowo panem całego świata, podobnie jak jego następcy, zatem pierwsze ludzkie wspólnoty nie były demokracjami ani arystokracjami, lecz patriarchalnymi monarchiami. W kontekście twierdzeń Filmera, słowa Bellarmina, że „wolność, w której zostaliśmy stworzeni nie koliduje z władzą polityczną, lecz z despotyzmem, który jest prawdziwym niewolnictwem”<sup>58</sup> brzmią więc jak herezja. Dlatego przytacza jego pięć dowodów na istnienie naturalnej wolności, wykazuje jednak, że dwa najważniejsze z nich odnoszą się do Arystotelejskich kategorii, a tylko jeden wyprowadzony jest z *Biblii*. Równocześnie Filmer krytykuje koncepcje Francisco Suáreza, którego *De Defensione Fidei Catholicae* napisana przeciwko Jakubowi I spalona została w Londynie na rozkaz króla. Według tego jezuitę wszyscy z natury są wolni, nie istnieje zatem żaden naturalny polityczny autorytet. Rodzina i istniejąca w niej władza ojcowska mają, co prawda, taki charakter, lecz nie wolno owego wzorca rozszerzać na całe społeczeństwo. Idąc śladami Arystotelesa, twierdzi więc, że nie jest ona w stanie zaspokoić wszel-

<sup>55</sup> P. Zagorin, *A History of Political Thought in the English Revolution*, Routledge & Paul, London 1954, s. 198.

<sup>56</sup> I Sm, 8:19–20.

<sup>57</sup> R. Filmer, *The Necessity of the Absolute Power of King...*, s. 196.

<sup>58</sup> Cyt. za: L. Ward, *The Politics of Liberty in England and Revolutionary America*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 35.

kich potrzeb człowieka, posiada on więc naturalny instynkt, który pcha go do połączenia się w większe wspólnoty. Lecz choć podpowiada mu to sam rozum i skłania do tego natura, to zawiązanie społeczeństwa nie jest kwestią przymusu. Gdy jednak w końcu do tego dojdzie, cała wspólnota nabywa tą drogą władzę kierowania ku dobru wspólnemu<sup>59</sup>. Samo istnienie władzy w obu przypadkach nie jest kwestią woli czy dozwolenia, lecz wynika z naturalnego porządku rzeczy<sup>60</sup>. Różnica polega jednak na tym, że w rodzinie władza naturalnie przypisana jest ojcu, społeczeństwo polityczne zaś dzierży ją jako całość. Wynika to z naturalnej równości ludzi i niemożliwości wskazania tytułu, na podstawie którego jeden miałby sprawować władzę nad drugim. A zatem wszystkie pierwotne ludzkie społeczności miały charakter demokracji. Ponieważ jednak było to uciążliwe i niepraktyczne, wspólnoty zdecydowały się na przeniesienie władzy pod pewnymi warunkami na jednostkę lub grupę, odpowiedzialnych przed wspólnotą<sup>61</sup>. Dlatego wszystkie ustroje: monarchia, arystokracja i demokracja zależą od pozwolenia ludu. Stąd, choć powstanie społeczeństwa nie jest kwestią umowy, lecz przezorności Stwórcy, to ostatecznie przyzwolenie wspólnoty jest źródłem władzy królów i urzędników<sup>62</sup>. Pierwotnym dzierżycielem władzy pochodzącej od Boga jest więc lud, który na mocy swoistego kontraktu przenosi ją na rządzących, w zamian za sprawiedliwe rządy, zobowiązując się wobec nich do posłuszeństwa. Suárez, interpretując w arystotelejskim duchu *Księgę Rodzaju*, dowodzi, iż władza Adama, choć dana od Boga, miała jedynie charakter ekonomiczny, zatem zwierzchnictwo, które sprawował, rozciągało się tylko na jego żonę, synów i sługi<sup>63</sup>. Władza polityczna natomiast pojawiła się wraz z pojawieniem się wspólnoty, którą tworzy wiele rodzin, z których każda posiada swego patriarchę. Nie można zatem uznać władzy w wymiarze politycznym jako daru

<sup>59</sup> **B. Bourdin**, *The Theological-Political Origins of the Modern State. The Controversy between James I of England & Cardinal Bellarmine*, przekł. **S. Pickford**, The Catholic University of America Press, Washington, D. C. 2010, s. 45–47.

<sup>60</sup> **J. W. Gough**, *The Social Contract. A Critical Study of its Development*, Clarendon Press, Oxford 1957, s. 70.

<sup>61</sup> **B. Szlachta**, *Monarchia prawa? Angielska myśl polityczna doby Tudorów*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2008, s. 557.

<sup>62</sup> **J.P. Sommerville**, *From Suarez to Filmer: A Reappraisal*, *The Historical Journal*, September 1982/25/3, s. 528–529, 525–540.

<sup>63</sup> **B. Szlachta**, *Monarchia prawa...*, s. 551; **R. Filmer**, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 15.



Stwórcy jedynie dla Adama<sup>64</sup>, podobnie jak wywodzić władzy królów z Boskiej sankcji. Nie zgadzając się z taką argumentacją, Filmer ripostuje<sup>65</sup>:

Nie widzę żadnej przyczyny, dla której nie możemy nazwać rodziny Adama wspólnotą (Commonwealth), chyba że będziemy klócić się o słowa, ponieważ Adam żyjąc 930 lat, widząc 7 lub 8 pokoleń swych potomków, mógł ciągle rozkazywać swym dzieciom i ich potomstwu dalece liczniejszemu, niż wiele wspólnot czy królestw<sup>66</sup>.

Twierdzi przy tym, analizując Arystotelesa, że u niego celem wspólnoty jest doskonałość, tymczasem państwo nowożytne za cel stawia sobie, podobnie jak rodzina, pokój i bezpieczeństwo. Do ich osiągnięcia nie jest więc konieczne, tak ważne u Stagiryty, uczestnictwo w życiu publicznym. Skoro nie ma różnic w zadaniach rodziny i państwa, to granica, która dzieli władzę ojcowską i polityczną oraz sferę ekonomiczną i polityczną, znika. Ponadto Sir Robert stara się wskazać rewolucyjne konsekwencje polityczne teorii Suáreza. Jeśli bowiem władza oddana zostaje na mocy kontraktu, to w przypadku jego naruszenia wspólnota może zmienić rządzących lub samą formę rządu. Rzeczywiście Suárez dopuszcza bunt, gdy naruszone zostały zobowiązania zawarte w pierwotnym kontrakcie określonym przez prawo naturalne, a zatem jeśli władca nabył władzę bezprawnie, to znaczy bez zgody ludu (*tyrannus in titulo*), lub gdy mimo prawego tytułu nabycia, używa jej, szkodząc dobru wspólnemu (*tyrannus in regimine*)<sup>67</sup>. Któż jednak – pyta Filmer – podejmie w tej kwestii decyzję, jeśli nie sam lud<sup>68</sup>? Rzeczywiście tak brzmi odpowiedź Suáreza, jednak dla Sir Roberta oznaczałoby to ni mniej ni więcej tylko akceptację buntu właściwie niezależnie od okoliczności wedle widzimisię rządzonych. A zatem wywód Suáreza był dla Sir Roberta uzasadnieniem anarchii, a będąca jego podstawą naturalna wolność, „jedynie wolnością do zniszczenia wolności”<sup>69</sup>. Z jego teologicznej perspektywy bowiem tylko Bóg, a nie lud, władny jest zmienić rządzących, choć oczywiście, jako protestant, nie jest w stanie odpowiedzieć, dlaczego i w jaki sposób może to nastąpić<sup>70</sup>. Istnienie

<sup>64</sup> B. Tierney, *The Idea of Natural Rights: Studies on Natural Rights, Natural Law, and Church Law, 1150–1625*, Scholars Press, Atlanta 1997, s. 308–311.

<sup>65</sup> J.P. Sommerville, *Introduction...*, s. xxii–xxxiv.

<sup>66</sup> R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 6.

<sup>67</sup> J.-P. Coujou, *Political Thought and Legal Theory in Suárez*, w: V.M. Salas, R.L. Fastiggi (red.), *A Companion to Francisco Suárez*, Brill, Leiden, Boston 2014, s. 39–40; S. Tutino, *Empire of Souls. Robert Bellarmine and the Christian Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 164.

<sup>68</sup> R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 6.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>70</sup> J. Daly, *Sir Robert Filmer and English Political Thought*, University of Toronto Press, Toronto 1979, s. 86.

władzy jest ontologiczną koniecznością, lecz to, kto i w jaki sposób ją obejmie jest już kwestią niezbadanych dróg Boskiej Opatrzności.

Relacje społeczne wynikające z władzy ojcowskiej są przy tym niezmiennie, a przynależność do określonej struktury społecznej jest bezwarunkowa. Dzieje się tak, ponieważ „Każdy z natury jest królem, bądź poddanym. Posłuszeństwo, które wszyscy poddani okazują królom jest tylko realizacją obowiązku, który wynika z najwyższego ojcostwa”<sup>71</sup>. Ponieważ źródło władzy leży poza jednostką, to podległość jest więc jedynym naturalnym, możliwym i bezalternatywnym stanem człowieka<sup>72</sup>. Jeśli ta najwyższa władza ojcowska ustanowiona została przez samego Boga, to nie ma tytułu, na który lud mógłby się powołać, by zmienić formę rządu. „Skoro najwyższa władza została ustanowiona i ufundowana przez Boga w ojcostwie, jak to możliwe, by ludzie mogli mieć jakieś prawo lub tytuł, by zmienić to bądź zadysponować inaczej? Jakież pełnomocnictwo mogą okazać, które daje im władzę ograniczenia bądź współrządzenia?”<sup>73</sup> – pyta Filmer. Ponieważ pochodzenie władzy jest transcendentne, to człowiek nie jest jej dysponentem, zatem nie może zmienić swojego statusu i z poddanego stać się panującym. Polemizując z Grocjuszem, który „uczy, że ludzie mogą wybrać ustrój, jaki im się spodoba i że jedyną regułą jest ich wola”<sup>74</sup>, wskazuje więc, że powstanie społeczeństwa jest skutkiem Bożego nadania, a nie, jak chce adwersarz, aktywności jednostek tworzących społeczeństwo obywatelskie. Nawet jeśli wybiorą oni monarchię, to efekt jest taki sam, ponieważ, królowie „nie są właścicielami królestw, lecz są tylko użytkownikami, jakby lud był panem, a królowie tylko dzierżawcami”<sup>75</sup>. Konsekwencją założenia o dozwoleniu, jako genezie rządu jest przyzwolenie, by „pojedyncze osoby lub niewielki tłum mogli podnieść rękę przeciwko księciu”<sup>76</sup>.

Jak wspomniane zostało wcześniej, Sir Robert odrzuca hipotezę stanu natury i teorię zgody jako niezgodne nie tylko z prawdami zawartymi w *Piśmie Świętym*, lecz także z empirycznym doświadczeniem ludzkości. Lecz nawet przyjęcie tych hipotez skłania go do wniosku o niemożliwości wyprowadzenia rządu, własności prywatnej i hierarchicznej struktury społeczeństwa z założenia o naturalnej ludzkiej wolności, równości i wspólnocie dóbr, którą według adwersarza jednostki cieszą się w stanie natury. Przede wszystkim samo pojęcie ludu,

<sup>71</sup> R. Filmer, *The Anarchy of a Limited...*, s. 144.

<sup>72</sup> Z. Rau, *Wstęp...*, s. LX.

<sup>73</sup> R. Filmer, *The Anarchy of a Limited...*, s. 138.

<sup>74</sup> R. Filmer, *Observations Concerning the Originall of Government...*, s. 221.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 222.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 225.

jakim posługiwała się część jego oponentów, było dla Sir Roberta niezrozumiałe. „Ludzkość – dowodzi – jest jak morze, z jego przyływami i odpływami, w każdej minucie, jeden rodzi się, inny umiera”<sup>77</sup>. Czy w takim razie można, zastanawia się, mówić w ogóle o woli ludu jako takiego? Czy gromadzie można przypisać jakieś działania? Czy ma ona swą odrębną wolę? Czy może ona w końcu zawiierać jakieś przyrzeczenia, skoro ostatecznie składa się przecież z równych, lecz różnych indywiduów, niepowiązanych w jakikolwiek naturalny sposób? Organiczną całością jest rodzina, lud, zaś to ostatecznie jedynie tłum (*multitude*). Ponadto fakt oczywistej podległości dzieci swym rodzicom pozostaje, zdaniem Sir Roberta, w oczywistej sprzeczności z głoszoną przez oponentów naturalną równością i wolnością jednostek.

Tam, gdzie mamy – pisze – naturalną równość, tam nie może być najwyższej władzy. Każde niemowlę w godzinie swych narodzin ma podobny udział jak najgodniejszy i najmądrzejszy człowiek na świecie<sup>78</sup>. Łatwo dostrzec – pisze dalej – że zazwyczaj dzieci i sługi są dalece liczniejsi, niż ich ojcowie i zwierzchnicy i dlatego to, że większość byłaby w stanie zagłosować i wyznaczyć, w jaki sposób rząd lub rządzący będą od nich zależni, jest w efekcie oddaniem władzy dzieciom nad ich rodzicami<sup>79</sup>.

Pozornie rozwiązaniem problemu jest przyznanie rodzicom prawa zawarcia umowy w imieniu potomstwa. Lecz jeśli czyny rodziców wiążą dzieci, to, jak nie bez satysfakcji konkluduje Filmer, „żegnaj tedy doktryno naturalnej wolności rodzaju ludzkiego”<sup>80</sup>. Tam bowiem, gdzie mamy do czynienia z naturalnym zwierzchnictwem rodziców, nie może być mowy o wolności ich dzieci. Można oczywiście przyjąć, że akt rodziców wiąże tylko niepełnoletnich potomków, lecz natura nie zna pojęcia niepełnoletniości. Jeśli więc człowiek nie rodzi się wolny, lecz staje się taki wraz z osiągnięciem pewnego wieku, to powinien zostać zwolniony z kontraktu zawartego przez rodziców. Jeśli jednak tak nie jest, czyż nie jest to gwałtem na jego naturalnej wolności?

Filmer ponadto poddaje analizie samą procedurę wyrażenia domniemanej zgody kształtującej społeczeństwo polityczne. „Jakkolwiek – pisze – ludzie są skłonni zaakceptować fakt, że cała suwerenność wynika z pozwolenia ludu i że bez niego nie istnieje żaden prawdziwy tytuł zwierzchnictwa”, to nikt nie precyzuje, w jaki sposób miałyby być ona wyrażona, czy powinna być „wyraźna, czy milcząca, zbiorowa, czy reprezentatywna, bezwarunkowa, czy bezwarun-

<sup>77</sup> R. Filmer, *The Anarchy of a Limited...*, s. 142.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

kowa, swobodna, czy przymusowa, odwołalna, czy nieodwołalna<sup>81</sup>. Wyrażna i powszechna zgoda jest dla niego logicznym absurdem, podobnie jak zgoda milcząca. W tym przypadku bowiem uznać możemy, że władza kogokolwiek, kto ją posiada, czy to za sprawą dziedziczenia, podboju i uzurpacji, cieszy się zgodą ludu. Jeśli zaś umowę zawiera tylko część ludu, to dlaczego ma ona wiązać jego pozostałą część? Jeśli zaś zgody ma udzielić większość, to czyż nie jest to narzucaniem jej arbitralnej woli mniejszości? Jeśli w końcu zgody mają udzielić tylko reprezentanci, to ostateczny skutek jest w gruncie rzeczy taki sam.

Jeżeli choć raz – pisze – ta wolność – która jest traktowana jak święta – zostanie naruszona lub odebrana choćby najpodlejszemu i najniegodziwшему z ludzi, otworzy się szeroka szczelina dla jakiegokolwiek tłumu (lub kogokolwiek innego, kto będzie miał na to ochotę) nazwać siebie ludem<sup>82</sup>.

Tymczasem nikt przecież nie może wbrew jego woli pozbawić nikogo naturalnej wolności, chyba że „zostanie udowodnione przez jakieś prawo natury, że większość lub jakaś inna część ma władzę, by zignorować resztę tłumu”. Jeśli jednak okaże się niemożliwe, to „akty tłumu nie wiążą wszystkich, lecz tylko tych, którzy wyrazili zgodę”<sup>83</sup>. Zignorowanie tego faktu prowadzić musi do ustanowienia prawdziwej tyranii ignorującej pierwotne założenia, na których się wspiera i pogwałcenia wolności, która była jej wymówką. Zatem, jedyną i konieczną konsekwencją teorii zgody musi być tyrania masy bądź powszechna anarchia, co w istocie w systemie Filmera oznacza to samo.

W ten sposób – konkluduje więc – każda mała grupa ma prawo, by uczynić się królestwem, nie tylko każde miasto, lecz również każda wieś i każda rodzina, nawet każdy poszczególny człowiek ma wolność, jeśli tylko zapragnie wybrać siebie, by był swoim królem. I byłby szaleńcem, jeśli będąc z natury wolnym, wybrałby kogoś innego, nie siebie, by był jego zwierzchnikiem<sup>84</sup>.

## Rekapitulacja

Można więc stwierdzić, że Filmer jest zwolennikiem absolutyzmu, którego w tej formie nie ośmielił się nawet bronić podziwiany przez niego Jakub I. Jeśli jednak pamiętamy jego główne metodologiczne założenie, to koncepcję państwa traktować należy jako przywrócenie najczystszej formy rządu reprezentowanej przez Adama na początku dziejów ludzkości, zanim zepsucie i błędy skaziły ją

<sup>81</sup> R. Filmer, *Observations upon Aristotle's Politics...*, s. 277.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 277.

<sup>83</sup> R. Filmer, *Patriarcha and Other Writings...*, s. 21.

<sup>84</sup> R. Filmer, *The Anarchy of a Limited...*, s. 141.

demokratyczną aberracją. Jest więc remedium na knowania purytanów i jezuitów, którzy pozbawiają władzę instrumentów pozwalających jej zapanować nad rozprzestrzeniającym się chaosem. Czasy pierwszych Stuartów pokazały bowiem niepowodzenie projektu jednolitego elżbietańskiego kościoła, a głębokie podziały wewnątrz angielskiego protestantyzmu, dotyczące jego organizacji i wolności sumienia zagrażały państwu bardziej niż konflikt z katolikami. Rojaliści obserwowali przy tym z przerażeniem szerzące się wśród purytanów teorie oporu wobec władzy, które doprowadziły ostatecznie do upadku elżbietańskiego projektu jedności państwa, kościoła i monarszego zwierzchnictwa. Roszczenia zdominowanego przez radykałów Parlamentu musiały w ich opinii doprowadzić nie tylko do zanegowania świętości Korony, lecz także hierarchicznej struktury społeczeństwa, kościoła i państwa. Wszystkie one wyływały z zatrutego źródła, jakim było przekonanie o naturalnej ludzkiej wolności i równości, dlatego myśl Filmera skierowana jest przede wszystkim wobec takich niebezpiecznych spekulacji. W trudnych czasach tylko absolutna monarchia, zdaniem Sir Roberta, była w stanie zapanować nad konfliktami rozdzierającymi wspólnotę. Przyrównywanie monarchy do ojca, a poddanych do jego dzieci pozwoliło mu traktować tych ostatnich jako politycznie niedojrzałych, a zatem potrzebujących opieki i nadzoru króla.

Wspierająca tę tezę wyrafinowana argumentacja trafiająca do dużej części angielskiego społeczeństwa, które doświadczyło politycznych i społecznych konsekwencji wojny domowej i rządów republikańskich radykałów, musiała zatem spotkać się z intelektualną ripostą Wigów okresu restauracji. Zwłaszcza, że była ona dla nich uosobieniem wszystkiego, co niebezpieczne i błędne w angielskim rojalizmie<sup>85</sup>. Dlatego najwybitniejsi z nich nie mogli spuścić na nią zasłony milczenia i zmuszeni zostali do podjęcia intelektualnego wyzwania rzuconego przez Sir Roberta<sup>86</sup>. Paradoksalnie więc to dzięki Filmerowi rodzący się liberalizm zawdzięcza wiele ze swego dorobku będącego wymuszoną okolicznościami reakcją na koherentny i przyznać należy w wielu miejscach przekonujący wykład boskiego prawa królów<sup>87</sup>. Odnosząc się do tez Filmera, James Tyrrell argumentował więc, że żaden człowiek, nawet ojciec czy król, nie może rościć sobie prawa do władzy, jaka przysługuje wyłącznie Bogu. „Dlatego – przekonuje – nie możemy domniemywać, że ludzie kiedykolwiek przekazali jednemu lub wielu ludziom taką arbitralną nieograniczoną Władzę nad swym życiem i mieniem”<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> L. Ward, *The Politics of Liberty in England and Revolutionary America...*, s. 19.

<sup>86</sup> P. Laslett, *Introduction*, s. 22.

<sup>87</sup> J.G.A. Pocock, *The Ancient Constitution and the Feudal Law...*, s. 189.

<sup>88</sup> J. Tyrrell, *Bibliotheca Politica, or: A Discourse by Way of Dialogue Whether Monarchy by Jure Divino, Third Dialogue*, Printed for Richard Baldwin, London 1691/2, s. 151.

Algernon Sidney z kolei, w swych *Discourses Concerning Government*, zgadzał się z Filmerem, że każda władza ze swej natury jest arbitralna, geneza władzy jest jednak, według niego, zupełnie inna. Twierdził bowiem, w odpowiedzi na tezy Sir Roberta, że władza ojcowska i polityczna są zjawiskami zasadniczo odmiennymi, a wybór ustroju i ewentualna jego zmiana należy wyłącznie do ludu na mocy jego naturalnej wolności. „Bóg pozostawia człowiekowi – pisał – określenie formy rządu, a zatem ten, kto ją wybiera, może to odwołać”<sup>89</sup>. Prawa i konstytucje zaś „powinny być tak określone, by najlepiej przyczyniały się do ustanawiania sprawiedliwości i wolności”<sup>90</sup>. Najbardziej znanym jednak krytykiem Roberta Filmera był John Locke, który na wstępie *Traktatu pierwszego* pisze:

Muszę przyznać, iż byłem ogromnie zdziwiony, że w książce, która chciałaby zakuć w kajdany cały rodzaj ludzki, nie mogłem znaleźć niczego prócz bicia z piasku, przydatnego pewnie tym, których sztuką i zajęciem jest sypanie ludziom piaskiem w oczy, tak by łatwiej wprowadzać ich w błąd. Prawda zaś jest taka, że nie można zniewolić tego, kto ma otwarte oczy, i tyle rozumu, by zdać sobie sprawę, jak trudno jest dźwigać kajdany, niezależnie od tego, jak bardzo ktoś będzie starał się je wygładzić i nadać im połysk<sup>91</sup>.

Rozwinięty później argument jest dziś powszechnie znany<sup>92</sup>, zatem nie ma sensu przytaczać go w tym miejscu, jednak nawet najbardziej jego życzliwy czytelnik przyznać musi, że fundator liberalnej filozofii politycznej nie zawsze daje przekonujące odpowiedzi na zarzuty autora *Patriarchy*, zwłaszcza te dotyczące niebezpieczeństw wynikających z suwerenności ludu<sup>93</sup>. Paradoksalnie jednak, to za jego sprawą teologia polityczna Filmera jest dziś obowiązkowa dla każdego, kto poznać pragnie genezę i źródła klasycznego anglosaskiego liberalizmu, choć poniosła porażkę nie ze względu na swą intelektualną ułomność, lecz za sprawą klęski dynastii Stuartów, której broniła. Jednak mimo zwycięstwa przeciwników echa refleksji Filmera brzmią w torysowskiej literaturze XVIII stulecia, z jej koncepcją biernego oporu, niewzruszalnym prawem dziedziczenia korony i królewską supremacją. Generalnie jednak przez kolejne stulecia jego doktryna uważana była za absurd, a reputację Sir Roberta oddają słowa Laskiego, który stwierdził, że „Filmer nigdy nie byłby znany, gdyby Locke nie zaszczyił go swą

<sup>89</sup> A. Sidney, *Discourses Concerning Government*, ed. Th.G. West, Liberty Classics, Indianapolis 1990, s. 20.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 461.

<sup>91</sup> J. Locke, *Dwa Traktaty o rządzie*, przekł. Z. Rau, PWN, Warszawa 1992, s. 7.

<sup>92</sup> Patrz: D. Foster, *Taming the Father: John Locke's Critique of Patriarchal Fatherhood*, *The Review of Politics*, Autumn, 1994/56/4, s. 641–670.

<sup>93</sup> P. Laslett, *The World We Have Lost. Further Explored*, Routledge, London 2001, s. 222.

repliką<sup>94</sup>. Dopiero u schyłku XIX w. Figgis<sup>95</sup>, a w następnym stuleciu Laslett<sup>96</sup> oraz Allen<sup>97</sup> poddali jego doktrynę rzeczowej analizie i uczynili istotnym punktem odniesienia dla poznania ideowego dyskursu toczącego się w XVII w. Dlatego doskonałym komentarzem są słowa T.S. Eliota, który interpretację myśli Filmera, autorstwa tego ostatniego określił jako

najuczciwsze i najbardziej inspirujące przedstawienie opinii tego niezwykłego filozofa, jakie kiedykolwiek zobaczyliśmy. Jest ona czymś w rodzaju rehabilitacji, która powinna odesłać każdego czytelnika bezpośrednio do prac pisarza, który był co najmniej logiczny, który był w najgorszym przypadku kontrowersyjny, i którego największą winą było, że jego własna epoka, tak jak i następne miały dla niego niewiele zrozumienia. Dziś rzeczywiście jesteśmy bardziej zdolni go zrozumieć, a nawet nauczyć się czegoś od niego aniżeli od jakiegokolwiek z antenatów Filmera. Jeśli jego doktryna ma być uważana za rozsądną, musi być rozpatrywana z negatywnej strony. Sprzeciwiał się tego typu politycznej doktrynie, którą rozwinął później Rousseau, był przeciwnikiem humanistycznego liberalizmu... Jego punkt widzenia nigdy nie został zaakceptowany, a prądy intelektualne były przeciw niemu, lecz jego poglądy nie zostały ani obalone, ani zastąpione<sup>98</sup>.

## Bibliografia

### Opracowania

- Baluk Teresa**, *Sir Robert Filmer's Description of the Polish Constitutional System in the Seventeenth Century*, The Slavonic and East European Review, Apr. 1984/62/2, s. 241–249.
- Bourdin Bernard**, *The Theological-Political Origins of the Modern State. The Controversy between James I of England & Cardinal Bellarmine*, przekł. Susan Pickford, The Catholic University of America Press, Washington, D.C. 2010.
- Bracton Henry de**, *De Legibus Et Consuetudinibus Angliae*, Yale University Press, New Heaven 1915.
- Caro Jason**, *The Origins of Free Peoples*, Continuum, New York 2011.
- Coke Edward**, *The Second Part of Institutes of the Laws of England*, W. Clarke and Sons, London 1817.

<sup>94</sup> **H. Laski**, *Political Thought in England: Locke to Bentham*, Home University Library, London 1949, s. 3.

<sup>95</sup> **J.N. Figgis**, *The Theory of The Divine Right of Kings*, University Press, Cambridge 1894, s. 146–150.

<sup>96</sup> **P. Laslett**, *Introduction*, s. 1–32.

<sup>97</sup> **J.W. Allen**, *Sir Robert Filmer*, w: **F.J.C. Hearnshaw** (red.), *The Social and Political Ideas of Some English Thinkers of the Augustan Age A.D. 1650–1750: A Series of Lectures Delivered at King's College, University of London During the Session 1927–1928*, G.G.Harrap & Company, London 1928, s. 27–46.

<sup>98</sup> **T.S. Eliot**, *Preface*, w: *For Lancelot Andrewes. Essays on Style and Order*, London, Faber & Gwyer, London 1928, s. ix.

- Coujou Jean-Paul**, *Political Thought and Legal Theory in Suárez*, w: Victor M. Salas, Robert L. Fastiggi (red.), *A Companion to Francisco Suárez*, Brill, Leiden, Boston 2014, s. 39–40.
- Cranmer Thomas**, *Short Instruction into Christian Religion*, University Press, Oxford 1829.
- Cuttica Cesare**, *Sir Robert Filmer (1588–1653) and the patriotic monarch. Patriarchalism in seventeenth century political thought*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Daly James**, *Sir Robert Filmer and English Political Thought*, University of Toronto Press, Toronto 1979.
- Eliot Thomas S.**, *For Lancelot Andrewes. Essays on Style and Order*, Faber & Gwyer, London 1928.
- Figgis John N.**, *The Theory of The Divine Right of Kings*, University Press, Cambridge 1894.
- Filmer Robert**, *Patriarcha and Other Political Works*, Transaction Publisher, New Brunswick, London 2009.
- Filmer Robert**, *Patriarcha and Other Writings*, Cambridge University Press, Cambridge 1991, s. xxi.
- Foster David**, *Taming the Father: John Locke's Critique of Patriarchal Fatherhood*, *The Review of Politics*, Autumn 1994/56/4, s. 641–670.
- Gładziuk Nina**, *Druga Babel. Antynomie siedemnastowiecznej angielskiej myśli politycznej*, Instytut Nauk Politycznych PAN, Warszawa 2005.
- Gough John W.**, *The Social Contract. A Critical Study of its Development*, Clarendon Press, Oxford 1957.
- Greenleaf W.H.**, *Filmer's Patriarchal History*, *The Historical Journal* 1966/9/2, s. 157–171.
- Hearnshaw Fossey John C.** (red.), *The Social and Political Ideas of Some English Thinkers of the Augustan Age A.D. 1650–1750: A Series of Lectures Delivered at King's College, University of London During the Session 1927–1928*, G.G. Harrap & Company, London 1928.
- Hullington Mark**, *Patriarchalism and Its Early Enemies*, *Political Theory*, Nov., 1974/2/4, s. 410–419.
- Kantorowicz Ernst H.**, *Dwa ciała króla. Studium ze średniowiecznej teologii politycznej*, przekł. Maciej Michalski, Adam Krawiec, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Laski Harold**, *Political Thought in England: Locke to Bentham*, Home University Library, London 1949.
- Laslett Peter**, *Sir Robert Filmer: The Man versus the Whig Myth*, *The William and Mary Quarterly*, Third Series, Oct. 1948/5/4, s. 523–546.
- Laslett Peter**, *The World We Have Lost. Further Explored*, Routledge, London 2001.
- Locke John**, *Dwa traktaty o rządzie*, przekł. Zbigniew Rau, PWN, Warszawa 1992.
- Lyon Thomas**, *The Theory of Religious Liberty in England 1603–39*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.
- Miller Perry**, *Errand into the Wilderness*, Harvard University Press, Cambridge 1956.
- Mockett Richard**, *God and the King: or, A Dialogue, Shewing That Our Sovereign Lord the King of England, Being Immediate under God within His Dominions, Doth Rightly Claim Whatsoever is Required by the Oath of Allegiance*, b.w., Oxford 1663.
- Mullan David G.**, *Scottish Puritanism, 1590–1638*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Nijenhuis Willem**, *Adrianus Saravia (ca. 1532–1613). Dutch Calvinist, First Reformend Defender of the English Episcopal Church Order on the Basis of the Ius Divinum*, E.J. Brill, Leiden 1980.
- Overall John**, *The Convocation Book of 1606*, John Henry Parker, Oxford 1844.



- Patterson William B.**, *King James VI and I and the Reunion of Christendom*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- Plamenatz John**, *Man and Society. A Critical Examination of Some Important Social and Political Theories from Machiavelli to Marx*, Longmans, London 1963.
- Pocock John Greville A., Schochet Gordon J., Schwoerer Lois G.** (red.), *The Varieties of British Political Thought, 1500–1800*, Cambridge University Press, Cambridge 1993.
- Pocock John Greville A.**, *The Ancient Constitution and the Feudal Law. A Study of English Historical Thought in the Seventeenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge 1957.
- Rau Zbigniew**, *Contractarianism versus Holism. Reinterpreting Locke's Two Treatise of Government*, University Press of America, Inc., Lanham 1995.
- Rosenthal Alexander S.**, *Crown under Law. Richard Hooker, John Locke, and the Ascent of Modern Constitutionalism*, Lexington Books, Lanham 2008.
- Salas Victor M., Fastiggi Robert L.** (red.), *A Companion to Francisco Suárez*, Brill, Leiden, Boston 2014.
- Saravia Adrien de**, *Diversi tractatus theologici*, Societatis Stationariorum, Londini 1611.
- Schochet Gordon J.**, *Patriarchalism in Political Thought. The Authoritarian Family and Political Speculation and Attitudes Especially in Seventeenth-Century England*, Basil Blackwell, Oxford 1975.
- Schochet Gordon J.**, *Patriarchalism, Politics and Mass Attitudes in Stuart England*, *The Historical Journal* 1969/12/3, s. 413–441.
- Sidney Algernon**, *Discourses Concerning Government*, ed. Th.G. West, Liberty Classics, Indianapolis 1990.
- Skinner Quentin**, *The Foundations of Modern Political Thought, Volume II: The Age of Reformation*, Cambridge University Press, Cambridge 1978.
- Smith David L.**, *Constitutional Royalism and the Search for Settlement c. 1640–1649*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- Sommerville Johann P.**, *Royalists and Patriots. Politics and Ideology in England, 1603–1640*, Routledge, London 2014.
- Sommerville Johann P.**, *From Suarez to Filmer: A Reappraisal*, *The Historical Journal*, Sep. 1982/25/3, s. 525–540.
- Stoneham Tom, Allen Keith** (red.), *Causation and Modern Philosophy*, Routledge, London 2011.
- Szlachta Bogdan**, *Monarchia prawa? Angielska myśl polityczna doby Tudorów*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2008.
- The Book of Common Prayer*, John B. Perry, Philadelphia 1846.
- The English Works of Thomas Hobbes*, Bart, London 1839.
- The Holy Bible*, Barker, London 1611.
- The Political Works of James I*, Harvard University Press, Cambridge 1918.
- Tierney Brian**, *The Idea of Natural Rights: Studies on Natural Rights, Natural Law, and Church Law, 1150–1625*, Scholars Press, Atlanta 1997.
- Tutino Stefania**, *Empire of Souls. Robert Bellarmine and the Christian Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Tyrrell James**, *Bibliotheca Politica, or, A Discourse by Way of Dialogue Whether Monarchy by Jure Divino*, Third Dialogue, Printed for Richard Baldwin, London 1691/2.
- Ward Lee**, *The Politics of Liberty in England and Revolutionary America*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

- Zagorin Perez**, *A History of Political Thought in the English Revolution*, Routledge & Paul, London 1954.
- Zaret David**, *The Heavenly Contract Ideology and Organization in Pre-Revolutionary Puritanism*, The University of Chicago Press, Chicago 1985.
- Zuckert Michael**, *Natural Rights and the New Republicanism*, Princeton University Press, Princeton 1994.

Tomasz TULEJSKI

### SIR ROBERT FILMER. ALONE AGAINST ALL! PART II

(Summary)

Sir Robert Filmer was an English political theorist who defended absolutism and the divine right of kings criticizing Hobbes, Milton, Grotius, Bellarmine, Suarez and Aristotle. Filmer's theory is founded upon the statement that the government of a family by the father is the true origin and model of all government. In the beginning God gave authority to Adam, who had complete control over his descendants, even over life and death itself. In his point of view the king is perfectly free from all human control, he cannot be bound by the acts of his predecessors, for which he is not responsible; nor by his own, for it is impossible that a man should give a law to himself – a law must be imposed by another upon the person bound by it. In the Article the Author argues that Filmer's argument is perfect, complete but the last defense of unlimited royal power in the age of destruction of natural political authority.

**Keywords:** Filmer; absolutism; patriarchalism; divine right of kings

## Recenzja

Joanna KULAWIAK-CYRANKOWSKA\*

***Mater familias. Scritti romanistici per Maria Zabłocka. A cura di Zuzanna Benincasa, Jakub Urbanik, con la collaborazione di Piotr Niczyporuk, Maria Nowak, Varsavia 2016, XXXIII+1205 ss. (=Supplement XXIX to The Journal of Juristic Papyrology)***

Profesor Maria Zabłocka, jedna z najwybitniejszych współczesnych polskich romanistek prawniczych, ukończyła siedemdziesiąty rok życia. Z tej okazji w sobotę pierwszego października 2016 r. w Sali Balowej Pałacu Tyszkiewiczów-Potockich w Warszawie odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa pod tytułem *Mater familias* zorganizowana ku Jej czci. Konferencję połączono z zaprezentowaniem oraz wręczeniem Jubilatce poświęconej Jej książki jubileuszowej *Mater familias. Scritti romanistici per Maria Zabłocka* (Varsavia 2016).

Maria Zabłocka studiowała prawo na Uniwersytecie Warszawskim i z tą Uczelnią związała swoją późniejszą karierę naukową. Doktorat, przygotowany pod kierunkiem prof. dr. hab. Henryka Kupiszewskiego, a poświęcony zagadnieniu *mutuum* w rzymskim prawie klasycznym, obroniła w 1977 r. Stopień doktora habilitowanego nauk prawnych otrzymała na podstawie rozprawy *Przemiany prawa osobowego i rodzinnego w ustawodawstwie dynastii julisko-klaudyjskiej* (Warszawa 1987), za którą przyznano Jej nagrodę Ministra Edukacji Narodowej oraz wyróżnienie jury w prestiżowym konkursie „Premio romanistico internazionale Gérard Boulvert”. Tytuł profesora zwyczajnego uzyskała w 2003 r. Maria

---

\* Doktorantka, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Rzymskiego; e-mail: asia.kace@gmail.com

Zabłocka jest autorką i współautorką publikacji z zakresu prawa rzymskiego publicznego i prywatnego oraz historii prawa rzymskiego w Polsce, promotorką kilku zakończonych przewodów doktorskich oraz recenzentką licznych prac doktorskich i habilitacyjnych. Godna podziwu jest działalność organizacyjna Marii Zabłockiej. W latach 1999–2002 oraz 2008–2016 sprawowała funkcję Dyrektora Instytutu Historii Prawa, a od 2001 r. do 2016 r. nieprzerwanie piastowała stanowisko Kierownika Katedry Prawa Rzymskiego i Antycznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2002–2008 pełniła dwukrotnie funkcję prodziekana WPiA UW. Jest ponadto członkinią Rad Naukowych takich czasopism jak „Zeszyty Prawnicze” i „Czasopismo Prawno-Historyczne”. Pełni także szereg funkcji w organizacjach naukowych, będąc m.in. wiceprzewodniczącą Komisji Praw Antycznych Komitetu Nauk o Kulturze Antycznej Polskiej Akademii Nauk. Obecnie wykłada prawo rzymskie na swojej uczelni macierzystej, zarówno na Wydziale Prawa i Administracji, jak również w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie, w ramach wykładu *Korzenie prawa europejskiego*, od wielu lat przybliża studentom zagadnienie tradycji współczesnych kontynentalnych systemów prawnych.

W polskim środowisku romanistycznym Profesor Maria Zabłocka postrzegana jest jako prawdziwa *mater familias*. Jak piszą Jej współpracownicy (s. XIII–XIV), konferencje, organizowaną zresztą w tajemnicy przed samą Jubilatką, opatrzone tym wyjątkowym tytułem nie jedynie ze względu na zainteresowania badawcze M. Zabłockiej, ale zwłaszcza z powodów osobistych. Jak podkreślają, Profesor Maria Zabłocka, przez przyjaciół czule nazywana Masią, odsłania tajemnice i piękno dyscypliny w atmosferze bliskiej tej rodzinnej. Poprzez swoje szczególne zaangażowanie w tworzenie więzów przyjaźni pomiędzy różnymi ośrodkami naukowymi w Polsce pomaga młodym naukowcom w początkach ich kariery. Wspiera i inicjuje współpracę naukową, dając tym samym sposobność do podzielenia się wynikami swoich badań oraz do dyskusji. Jest bowiem prawdziwym *spiritus movens* ogólnopolskich spotkań romanistów odbywających się cyklicznie w Bibliotece im. Rafała Taubenschalga Papirologii, Prawa Rzymskiego i Antycznego w Warszawie.

Lista publikacji z lat 1968–2016 obejmująca osiem monografii, dwa podręczniki oraz ponad sto artykułów i innych opracowań nie pozostawia wątpliwości co do nieocenionych zasług Jubilatki dla romanistyki polskiej oraz światowej. W tym znakomitym wykazie znajdują się liczne prace z zakresu rzymskiego prawa spadkowego oraz osobowego i rodzinnego, a zwłaszcza wspomniana już i wielokrotnie nagradzana monografia *Przemiany prawa osobowego i rodzinnego w ustawodawstwie dynastii julisko-klaudyjskiej*. Jako autorka licznych opracowań z zakresu historii studiów romanistycznych w Polsce, w szczególności książek

*Romanistyka polska po II wojnie światowej* (Warszawa 2002) oraz jej kontynuacji *Romanistyka polska w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku* (Warszawa 2013), Profesor Maria Zabłocka promuje działalność polskich romanistów prawnych w kraju i za granicą. Nie sposób nie wymienić również podręcznika prawa rzymskiego *Prawo rzymskie. Instytucje*, napisanego wspólnie z prof. dr. hab. Witoldem Wołodkiewiczem i nawiązującego do gajańskiej systematyki *personae-res-actiones*, którego szóste już wydanie zaprezentowano w 2014 r.

Organizatorami jubileuszu ku czci Profesor Marii Zabłockiej byli Dziekan Wydziału Prawa i Administracji prof. dr hab. Tomasz Giaro oraz Pracownicy Katedry Prawa Rzymskiego i Antycznego Uniwersytetu Warszawskiego. Konferencję otworzył Dyrektor Instytutu Historii Prawa dr hab. Jakub Urbanik, który powitał zgromadzonych gości. Na to szczególne wydarzenie przybyli romanisci z całej Europy. Pierwszej sesji naukowej przewodniczył prof. Cosimo Cascione z neapolitańskiego Uniwersytetu im. Fryderyka II. Profesor Carla Masi Doria z tej samej Uczelni wygłosiła odczyt *Caste iubet lex adire ad deos. Purità positiva e castità nella vicenda di Tuccia* na temat kapłanki Westy oskarżonej o złamanie przysięgi czystości. Następnie w wystąpieniu zatytułowanym *Alea ludere: Die Rechtsfolgen verbotener Glücksspiele nach dem prätorischen Edikt* prof. Andreas Wacke z Uniwersytetu w Kolonii przedstawił problematykę gier i zakładów w kontekście odmowy ochrony prawnej jako programu polityki społecznej. Drugą część sesji naukowej otworzyła prof. Rosa Mentxaka z Uniwersytetu Kraju Basków w San Sebastián referatem zatytułowanym *Sobre la instrucción religiosa de las mujeres cristianas hispanas a la luz de un canon conciliar de finales del siglo IV p. C.*, w którym poruszyła tematykę sprawowania posługi duszpasterskiej przez hiszpańskie kobiety w IV w. n.e. oraz stosunku Kościoła do tego rodzaju praktyk. Z ostatnim referatem *Caligula legislatore: una rilettura di Suet. Cal. 40.* na temat uzupełniającego charakteru polityki podatkowej cesarza Kaliguli wobec obowiązujących już ustaw małżeńskich Augusta wystąpił prof. José Luis Alonso z Uniwersytetu Kraju Basków w San Sebastián. Profesor Cosimo Cascione podsumował całą sesję naukową.

Wydarzenie zakończył wspaniały *omaggio* dla Profesor Marii Zabłockiej. Podczas części jubileuszowej głos zabrali współpracownicy i uczniowie Jubilatki: prof. dr hab. Tomasz Giaro, prof. dr hab. Witold Wołodkiewicz, prof. dr hab. Piotr Niczyporuk, dr hab. Zuzanna Benincasa oraz dr hab. Jakub Urbanik. Następnie wystąpili prof. dr hab. Andrzej Sokala, romanista, prorektor UMK, prof. Anna Giza-Poleszczuk, prorektor UW, prof. dr hab. Tadeusz Tomaszewski, były dziekan WPiA UW, i prof. dr hab. Ludwik Florek z Instytutu Nauk Administracyjno-Prawnych UW. Listy gratulacyjne nadesłali liczni przedstawiciele zagranicz-

ných ośrodków naukowych. Mówiono o nieocenionym wkładzie Profesor Marii Zabłockiej w dorobek romanistyki polskiej oraz światowej, a także podkreślano Jej imponujące dokonania organizacyjne i dydaktyczne. Była to jednak przede wszystkim okazja, by podziękować Jubilatce za wyjątkową, pełną życzliwości atmosferę, którą jako Kierownik Katedry stworzyła ze swoimi współpracownikami i uczniami, oraz za szczególną opiekę, którą otacza całe środowisko romanistyczne w kraju. Na koniec oddano głos samej Jubilatce, która podziękowała przybyłym, swoim mistrzom i recenzentom oraz najbliższym. Hołd złożony Pani Profesor potwierdził, iż tytuł konferencji – *Mater familias* – dawał wyraz nie tylko naukowym zainteresowaniom Jubilatki, ale przede wszystkim roli, jaką pełni Ona od lat. Symbolicznym i znaczącym był więc gest prof. dr. hab. Witolda Wołodkiewicza, który wręczył w prezencie Profesor Marii Zabłockiej kopię swojej rozprawy doktorskiej zatytułowanej *Stanowisko mater familias w prawie rzymskim*.

Konferencję połączono z wręczeniem Jubilatce dedykowanej Jej księgi jubileuszowej *Mater familias. Scritti romanistici per Maria Zabłocka*, wydanej pod redakcją dr hab. Zuzanny Benincasy oraz dr. hab. Jakuba Urbanika we współpracy z prof. dr. hab. Piotrem Niczyפורukiem i dr Marią Nowak. Autorami tej wyjątkowej publikacji są przedstawiciele romanistyki prawniczej zarówno z Polski, jak i z zagranicy – uczniowie, przyjaciele oraz współpracownicy Jubilatki. Na księgę składa się pięćdziesiąt osiem artykułów z zakresu prawa rzymskiego o szerokiej tematyce, odzwierciedlającej zakres zainteresowań badawczych M. Zabłockiej.

Tom otwiera praca J.L. Allonso, który zajął się zagadnieniem opodatkowania prostytutki przez cesarza Kaligulę (*The Emperor, the ex-prostitute, and the adulteress. Suet. Cal. 40 revisited*, s. 3–22). Podobną tematykę poruszyła D. Stolatek, poświęcając swoje opracowanie *lenocinium (Lenocinium in the Lex Iulia de adulteriis*, s. 909–934). Problem polityki podatkowej, tym razem w kontekście propagandy władzy publicznej, stał się przedmiotem analiz A. Pikulskiej-Radomskiej (*Über einige Aspekte der Steuerpolitik und Propaganda der öffentlichen Macht im römischen Prinzipat*, s. 653–675). Wymuszanie świadczeń publicznych zajęło z kolei A. Świętonia (*Superexactiones in the Late Roman Law. A short review of the imperial constitutions in the Theodosian Code*, s. 965–978). Obok należy wymienić pracę P. Lambrini poświęconą konstytucjom cesarskim mającym na celu przeciwdziałanie wyzyskowi (*Ipotesi in tema di rescissione per lesione enorme*, s. 453–463).

Liczna grupa tekstów dotyczy rzymskiego prawa osobowego i rodzinnego. Alessandro Corbino zajął się zagadnieniem stanu zależności prywatnoprawnej w postaci *mancipium (Personae in causa Mancipi*, s. 107–118). Francesca Reduzzi

Merola poruszyła podobną problematykę, pisząc o niewolnictwie i stosunku podległości w myśli włoskiego prawnika Francesco de Martino (*Schiavitù e dipendenza nel pensiero di Francesco De Martino*, s. 693–703). Anna Tarwacka z kolei przyjrzała się zagadnieniu wyzwoleń niewolników w komediach Plauta (*Manomissioni di schiavi nelle commedie di Plauto*, s. 1025–1037). Piotr Niczyporuk poświęcił uwagę problemowi zdolności prawnej *nasciturusa* oraz opieki nad nim (*La capacità giuridica e la tutela del nascituro nella Roma antica*, s. 597–617). Zagadnienia dotyczące małżeństwa rzymskiego zajęły A. Stępkowską, której artykuł dotyczy zarządzania dobrami posagowymi i zgody wyrażanej przez kobietę w tym zakresie (*Il ruolo del consenso muliebre nell'amministrazione dei fondi dotati in diritto Romano*, s. 889–908), M. Sobczyka, który analizuje zagadnienie możliwości odzyskania posagu w razie niezawarcia małżeństwa (*Recovery of performance rendered dotis nomine on account of a future marriage that did not take place*, s. 797–817), A. Wacke, który przedstawił obszerne opracowanie na temat niezbywalności dóbr posagowych (*Führte die Unveräußerlichkeit des Mitgiftgrundstücks im römischen Recht zu relativer Nichtigkeit? Grenzen vom Verbot des venire contra factum proprium*, s. 1069–1155) oraz J. Urbanika, który poruszył problem rozerwalności i nierozzerwalności małżeństwa (*Dissolubility and indissolubility of marriage in the Greek and Roman tradition*, s. 1039–1068). Roli relacji rodzinnych w przypadku zniewagi swój artykuł poświęciła D. Nowicka (*Family relations in cases concerning iniuria*, s. 619–637). Rozważania na temat miejsca prawa rodzinnego w systemach prawnych przedstawiła natomiast R. Świrgoń-Skok (*Family law in the private law systematics from the Roman law until the present day*, s. 979–992).

Wolności łowów poświęciła swoje opracowanie Z. Benincasa (*Alcune riflessioni sulla libertà di caccia nel diritto romano. Vivai e riserve di caccia*, s. 39–62). O przelewie wierzytelności napisał W. Rozwadowski (*Sul trasferimento del credito in diritto romano*, s. 705–724). Ochronie komodanta w okresie przed wprowadzeniem pretorskiej skargi kontraktowej przyjrzał się T. Palmirski (*Some remarks on legal protection of commodans prior to the introduction of the praetorian actio commodati*, s. 639–652). Kазusowi kupca Juliusa Prudensa i możliwości zastosowania wobec niego powództwa dodatkowego w postaci *actio quod iussu* opracowanie swoje poświęciła A. R. Jurewicz (*TPSulp. 48 und actio quod iussu. Konnte Prudens adjektivisch belangt werden?*, s. 307–322). Nową interpretację źródła traktującego o powództwie o zmianę splywu wody deszczowej zaproponowała F. Scotti (*Actio aquae pluviae arcendae e "piccola bonifica agraria": Un esempio dalle fonti giustiniane*, s. 725–783). Na temat

rzymskiej *iurisdictio voluntaria* i polskiego postępowania nieprocesowego napisała J. Misztal-Konecka (*The non-litigious proceedings in Polish Law and Roman iurisdictio voluntaria*, s. 569–577).

Tematykę prawa spadkowego poruszyli T. Derda i M. Nowak, dla których przedmiotem analizy stał się papirus zawierający testament Egipcjanki (*Will of [...] is daughter of Pachois from Oxyrhynchos. P. Oxy. II 379 descr.*, s. 135–143), S. Kursa, który napisał o zdolności testowania kobiet (*Capacity of women to make testamentum parentis inter libros*, s. 415–423), E. Loska, której artykuł dotyczył biernej zdolności testamentowej aktorek (*Testamenti factio passiva of actresses in ancient Rome*, s. 465–486) oraz W. Borysiak, którego zajęła jedna z podstawowych zasad rzymskiego prawa spadkowego *nemo pro parte testatus pro parte intestatus decedere potest* (*Roman principle Nemo pro parte testatus pro parte intestatus decedere potest and the reasons of its modern rejection*, s. 63–83). Problem kontroli społecznej wobec wdów stał się przedmiotem analiz A. Kacprzak (*Obbligo del lutto e il controllo sociale sulla sessualità di vedove*, s. 323–350). Inskrypcjom nagrobnym z kolei poświęcił swoje opracowanie M. Kuryłowicz (*Ancarenus Nothus und Gaius von Hierapolis Miscellanea epigraphica: CIL VI 7193a & IGR IV 743*, s. 425–443).

Zagadnieniom z zakresu rzymskiego prawa karnego swoje teksty poświęcili P. Kołodko, którego zajęła pozycja kwęstora występującego w roli oskarżyciela publicznego (*Some comments on the role of quaestor as a prosecutor in criminal proceedings in the times of the Roman Republic*, s. 375–395), P. Kubiak, który przedstawił argumentację przemawiającą za istotną rolą instytucji czynnego żalu na gruncie rzymskiego prawa wojskowego (*Between emotions and rationality. Remorse as mitigating circumstance in Roman military law*, s. 397–413) oraz M. Skřejpek, który podzielił się refleksjami na temat kary śmierci, konieczności jej stosowania i jej ewentualnym alternatywom w świetle prawa rzymskiego (*La pena di morte nel diritto romano: necessità o no?*, s. 785–796).

Prawu archaicznemu swoje opracowania poświęcili K. Amielińczyk, którego zajęły kwestie korzeni przestępstw prawa publicznego (*In search for the origins of the Roman public law offences (crimina) in the Archaic period*, s. 23–37) oraz J. Wiewiorowski, analizujący problematykę sytuacji dziecka zdeformowanego w świetle Ustawy XII Tablic (*Deformed child in the Twelve Tables*, s. 1157–1176). Natomiast ustawodawstwo egipskie w okresie ptolemejskim stało się przedmiotem analiz J. Méléze Modrzejewskiego (*Modèles classiques des lois ptolémaïques*, s. 579–595). Obok należy wymienić artykuł A. Łukaszewicza, który przyjrzał się egipskim korzeniom Marsa Mściciela i samej jego postaci (*Remarks on Mars Ultor, Augustus, and Egypt*, s. 487–499).



Spora grupa tekstów dotyczy historii prawa rzymskiego. Bożena A. Czech-Jezińska zajęła się problematyką sytuacji prawa rzymskiego w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (*Roman law in Polish People's Republic: Stages of transformation*, s. 119–134). Andrzej Sokala poświęcił swoje opracowanie profesorowi prawa rzymskiego Władysławowi Bojarskiemu (*Władysław Bojarski. Paterfamilias*, s. 819–848). Zagadnienie znaczenia prawa rzymskiego dla dawnego prawa polskiego w świetle badań Tadeusza Czackiego przedstawił I. Jakubowski (*Some remarks about Roman law in Tadeusz Czacki's opus magnum*, s. 285–293). Podobne kwestie poruszył S. Godek, pisząc o korespondencji Ignacego Daniłowicza, specjalisty z dziedziny prawa polsko-litewskiego oraz rosyjskiego, i Joachima Lelewela (*Ignacy Daniłowicz on the impact of Roman law on the law of the pre-partition Commonwealth in the light of his letters to Joachim Lelewel*, s. 269–283). Refleksje kolumbijskiego myśliciela Nicolása Gómeza Dávila na temat Rzymu i rzymskich jurystów stały się przedmiotem rozważań L. Garofalo (*Roma e i suoi giuristici nel pensiero di Nicolás Gómez Dávila*, s. 207–242). Marzena Dyjakowska zajęła się tematem zniewagi słownej władcy oraz wpływem prawa rzymskiego na uregulowanie tego problemu w nowożytnych systemach prawnych (*Verba impia et maledicta. The influence of Roman law upon the western European doctrine of verbal insult of the ruler in the 16–17th centuries*, s. 145–160). Aktualnie obowiązującym regulacjom z zakresu węgierskiego prawa cywilnego oraz ich rzymskim korzeniom przyjrzał się A. Földi (*Appunti sugli elementi romanistici nel nuovo Codice civile ungherese*, s. 161–190). O historii nauczania prawa rzymskiego w Polsce napisał J. Sondel (*Alcune considerazioni sulla storia e sull'insegnamento del diritto Romano in Polonia*, s. 849–887). Z kolei szerokimi zainteresowaniami naukowymi Johanna Bayera i procesem kształcenia młodych Radziwiłłów zajął się M. Jońca (*Per aspera ad astra. Johann Bayer, römisches Recht und das Ausbildungsprogramm der jungen Radziwills*, s. 295–306). Uwagi na temat etyki oraz historii advokatury przedstawił również L. Labruna (*“Necessaria quanto la giustizia ...”. Etica e tradizione dell'avvocatura*, s. 445–451), z kolei korzenie etyki prawniczej stały się przedmiotem opracowania P. Święcickiej i Ł. Marca (*From Roman orators to modern advocates. Some remarks on the formative of lawyer's ethics in Atiquity*, s. 935–963). Dziedzictwem prawa rzymskiego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zajął się natomiast R. Mańko (*Roman roots at Plateau du Kirchberg. Recent examples of explicit references to Roman law in the case-law of the Court of Justice of the EU*, s. 501–526).

Argumentacja prowadząca do absurdu oraz fikcja stosowane przez jurystów rzymskich stały się przedmiotem analiz T. Giaro (*L'expérience de l'absurde*

*chez les juristes romains*, s. 243–267). Jurysprudencji uwagę poświęcił również C. Cascione, który napisał na temat studiów Publiusza Juwentiusza Celsusa (*Celso lettore di San Paolo? Una nora minima in tema di interpretazione*, s. 101–106). Drobnym uwagom krytycznym Gerharda von Beselera wobec terminologii stosowanej przez jednego z najznakomitszych znawców prawa rzymskiego, Theodora Mommsena, przyjrzała się C. Masi Doria (*Una questione di “stile”? A proposito di una critica di Beseler a Mommsen*, s. 527–534). Rozumienie pojęcia prawa oraz jego aplikacja zajęły W. Wołodkiewicza, który poddał analizie paremię *apices iuris non sunt iura* (*Apices iuris non sunt iura*, s. 1177–1185).

Początkom monastycyzmu chrześcijańskiego przyjrzała się M. Ralla Arregi (*Sobre una posible relación causal entre regulación canónica y legislación imperial en los primeros siglos del monacato*, s. 677–692). Rosa Mentxaka przeanalizowała kanony Synodu w Elwirze w kontekście działalności handlowej hiszpańskiego kleru (*Sobre la actividad comercial del clero hispano en los inicios siglo IV a la luz de dos cánones des Concilio de Elvira*, s. 535–568). Ewa Gajda natomiast poświęciła swoje opracowanie elementom teologii w prawie rzymskim (*Elements of theology in Roman law. On Zenon's Henoticon and Justinian's letter (CJ. 1.1.8)*, s. 191–206).

Refleksjami na temat współczesnego prawa podzielił się S. Tafaro (*Il diritto per l'oggi*, s. 993–1023), L. Capogrossi Colognesi poświęcił z kolei swoje opracowanie rozważaniom na temat transformacji, którym podlega porządek prawny (*Un ordinamento giuridico e le sue trasformazioni*, s. 85–99). Leszek Kazana napisał o tragicznej historii Giacomo Matteottiego (*Il delitto Matteotti: qualche dubbio sul colpevole*, s. 351–373). O wykorzystaniu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej w badaniach nad prawem rzymskim napisała K. Wyrwińska (*Functionality of New Institutional Economics in research on Roman law*, s. 1187–1197).

Całą publikację zamyka artykuł J. Zabłockiego, tworząc piękną klamrę kompozycyjną. Autor poświęcił uwagę zarówno znaczeniu, które niesie ze sobą termin *mater familias*, jak również postawił ciekawą tezę na temat węzła prawnego powstającego w przypadku arrogacji. Jak twierdzi, węzeł agnacyjny łączył arrogantego nie tylko z arrogującym, lecz także z *mater familias* (*Il concetto di mater familias in caso di arrogazione*, s. 1199–1205).

Ta pięknie wydana książka – znakomity dar dla Jubilatki, stanowi zarazem doskonale zwieńczenie wyjątkowego wydarzenia poświęconego uhonorowaniu Profesor Marii Zabłockiej. W tych okolicznościach pozostaje jedynie powtórzyć za organizatorami konferencji *ad multos annos!*

**E K O N O M I A**  
***THE ECONOMICS***



Marlena CICHA-NAZARCZUK\*  
Jarosław Michał NAZARCZUK\*\*

## ODDZIAŁYWANIE SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH NA SYTUACJĘ NA RYNKU PRACY

(Streszczenie)

Celem artykułu jest próba określenia oddziaływania SSE na sytuację na lokalnym rynku pracy. Z wykorzystaniem analizy scenariuszy, w których hipotetycznie założono wyłączenie oddziaływania tego instrumentu wsparcia przedsiębiorców z funkcjonowania gospodarki Polski, pokazano, jak zmieniłaby się stopa bezrobocia w tych powiatach, gdzie zlokalizowane są SSE. W przypadku pierwszego scenariusza, który zakładał wyłączenie tylko nowych miejsc pracy utworzonych w SSE, mielibyśmy do czynienia ze wzrostem stopy bezrobocia przeciętnie w latach 2007–2014 od 2,4 do 2,8 p.p. Drugi scenariusz, wyłączający poza nowymi miejscami pracy także 30% utrzymanych miejsc pracy w SSE, generował nieznacznie wyższe wartości zmian stopy bezrobocia. Jednakże, uzyskane wyniki były silnie zróżnicowane przestrzennie i podkreśliły, iż w wybranych powiatach strefy odgrywają kluczowe znaczenie z punktu widzenia lokalnego rynku pracy. W przypadku ośmiu z nich, wyłączenie zatrudnienia strefowego spowodowałoby wzrost stopy bezrobocia nawet o kilkanaście p.p.

**Słowa kluczowe:** specjalne strefy ekonomiczne; rynek pracy; Polska

**Klasyfikacja JEL:** H25, H32, R10, J21

### 1. Wstęp

Specjalne strefy ekonomiczne (SSE) funkcjonują jako wyodrębnione administracyjnie obszary Polski, w których inwestorzy mogą prowadzić działalność gospodarczą na preferencyjnych warunkach. W ujęciu ekonomicznym są one

---

\* Mgr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Społecznej i Ubezpieczeń; e-mail: marlenacicha@wp.pl

\*\* Dr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej; e-mail: jaroslaw.nazarczuk@uwm.edu.pl

zatem instrumentem polityki gospodarczej państwa, dzięki któremu stymuluje się zagospodarowanie określonych regionów i wspieranie rozwoju całej gospodarki<sup>1</sup>.

Kraje tworzące specjalne strefy ekonomiczne na swoich obszarach dokonały regulacji ich powstawania i funkcjonowania w aktach prawnych, w których określiły również zachęty mające stanowić silny bodziec do lokowania nowych inwestycji w obrębie tych stref. W Polsce zasady i warunki inwestowania na terenie SSE oraz korzyści płynące z faktu prowadzenia tam działalności gospodarczej określa ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>2</sup> oraz szereg jej późniejszych nowelizacji<sup>3</sup>, które wskazują przede wszystkim, iż inwestorzy lokujący inwestycje na terenie SSE mogą korzystać z pomocy publicznej z tytułu zwolnień z podatku dochodowego z tytułu kosztów nowej inwestycji oraz tworzenia nowych miejsc pracy.

Głównym celem funkcjonowania SSE, poza przyspieszeniem rozwoju gospodarczego, rozwoju określonych dziedzin działalności gospodarczej czy eksportu, jest tworzenie miejsc pracy. W tym miejscu należy również zaznaczyć, iż pierwotną ideą powstawania stref w Polsce było stworzenie narzędzia wspierania obszarów najsłabszych ekonomicznie. Finalnie jednak często działają one w miejscach najbardziej atrakcyjnych z punktu widzenia inwestorów, powodując, że dysproporcje pomiędzy obszarami peryferyjnymi i centrami rozwoju gospodarczego stają się jeszcze większe<sup>4</sup>.

Istnienie od ponad pół wieku specjalnych stref ekonomicznych na świecie sprawiło, że zainteresowanie ekonomistów tą tematyką wzrosło, szczególnie pod kątem oceny wpływu funkcjonowania SSE i oferowanych na tych obszarach zachęt na atrakcyjność inwestycyjną krajów oraz regionów, a także na działalność podmiotów gospodarczych. Dostępne analizy zagraniczne poruszają zagadnienie funkcjonowania obszarów uprzywilejowanych, w tym SSE na wybranych rynkach

<sup>1</sup> **A. Bazydło, M. Smełkowski**, *Specjalne strefy ekonomiczne – światowe zróżnicowanie instrumentu*, w: **E. Kryńska** (red.), *Polskie strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 17–55.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 274 i z 2008 r., nr 118, poz. 746.

<sup>3</sup> **A.A. Ambroziak**, *Efekty funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce*, *International Journal of Management and Economics* 2008/24, s. 112–113; **J. Czempas**, *Działalność specjalnych stref ekonomicznych*, *Wiadomości Statystyczne* 2013/6, s. 59–60.

<sup>4</sup> **M. Stawicka**, *Specjalne strefy ekonomiczne w Unii Europejskiej*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 246, Wrocław 2012, s. 442.

w zakresie m.in.: wspierania przedsiębiorczości, wzrostu gospodarczego<sup>5</sup>, przyspieszania procesów transformacyjnych<sup>6</sup>, promocji uprzemysłowienia w krajach rozwijających się<sup>7</sup>, rozwoju działalności, skierowanej na eksport<sup>8</sup>, wspierania otwartości gospodarki<sup>9</sup>, oddziaływania na gospodarkę lokalną<sup>10</sup> czy wreszcie napływu inwestycji i wzrostu zatrudnienia<sup>11</sup>.

W polskiej literaturze przedmiotu dominują opracowania odnoszące się do funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych, celów ich utworzenia<sup>12</sup>, a także określonych skutków ich funkcjonowania<sup>13</sup>. Dostępne pozycje poświęcone są poszczególnym strefom ekonomicznym, a także ich ogółowi z uwagi na szczególne aspekty oddziaływania stref na: gospodarkę lokalną<sup>14</sup> czy rozwój gospodarczy<sup>15</sup>. Przedmiotem analizy objęta została również krajowa pomoc publiczna w strefach<sup>16</sup>,

<sup>5</sup> **D.Z. Zeng**, *Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*, The World Bank, Washington 2010.

<sup>6</sup> **D.Z. Zeng**, *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?*, Policy Research Working Paper no. 5583, The World Bank, Washington 2011.

<sup>7</sup> **S. Chaudhuri, S. Yabuuchi**, *Formation of special economic zone, liberalized FDI policy and agricultural productivity*, *International Review of Economics & Finance*, October 2010/19/4.

<sup>8</sup> **T. Farole**, *Special Economic Zones in Africa. Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Washington 2011.

<sup>9</sup> **C. Baissac**, *Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates*, Washington 2011.

<sup>10</sup> **Z. Wang**, *The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities*, *Journal of Development Economics* 2013/101: 133–147.

<sup>11</sup> **D. Madani**, *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*, The World Bank, Washington 1999.

<sup>12</sup> **W. Lizińska, R. Marks-Bielska**, *Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w kontekście realizacji celów ich tworzenia oraz wykorzystywanej pomocy publicznej*, *Optimum. Studia Ekonomiczne* 2013/2, s. 98–99.

<sup>13</sup> **M. Kozaczka**, *Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce 1995–2007*, Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli, Lublin 2008; **K. Mazur**, *Specjalne strefy ekonomiczne jako nowe obszary przemysłowe*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2004; **Cz. Pilarska**, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.

<sup>14</sup> **K. Przybyła**, *Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na kształtowanie się bazy ekonomicznej miast*, Monografie CIII, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

<sup>15</sup> **R. Pastusiak**, *Specjalne strefy ekonomiczne jako stymulator rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

<sup>16</sup> **A.A. Ambroziak**, *Krajowa pomoc regionalna w specjalnych strefach ekonomicznych*, SGH w Warszawie, Warszawa 2009; **J.M. Nazarczuk, R. Kisiel**, *Postrzeganie pomocy publicznej w SSE jako instrumentu pozyskiwania bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, *Acta Universitatis Nicolai Copernici, Oeconomia* 2013/XLIV/1, s. 7–16.

a także efektywność pomocy publicznej<sup>17</sup>, jak i rola SSE w niwelowaniu różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju<sup>18</sup>.

Toczące się w Polsce i na świecie dyskusje na temat dalszego funkcjonowania SSE, kolejne inicjatywy badawcze podejmujące tematykę oddziaływania tego instrumentu na poszczególne obszary funkcjonowania regionalnych gospodarek oraz niedostatecznie opracowane zagadnienie ich wpływu na funkcjonowanie regionalnych rynków pracy, wywołują potrzebę podjęcia tematu wpływu specjalnych stref ekonomicznych na sytuację na regionalnych rynkach pracy. Stanowi to zatem główny cel niniejszego opracowania.

Wyjściem do rozważań nad rozmiarami i charakterem wpływu SSE na regionalne rynki pracy jest przypuszczenie, iż w większości przypadków działalność tych stref przyczyniła się w sposób pośredni bądź bezpośredni do ograniczenia bezrobocia w regionach oraz pozytywnie wpłynęła na sferę zatrudnienia i ogólną sytuację na regionalnych rynkach pracy.

Z uwagi na dostępność danych, analiza została przeprowadzona na poziomie NUTS 4, a jej wyniki pozwoliły odpowiedzieć na pytanie: w jakim stopniu funkcjonowanie SSE oddziałuje na poprawę sytuacji na rynku pracy, przyczyniając się do ograniczenia bezrobocia w powiatach. W tym celu zdecydowano się wykorzystać analizę scenariuszy, aby pokazać, jak ważne są utworzone i utrzymane miejsca pracy na obszarze SSE z punktu widzenia lokalnego rynku pracy.

## 2. Analiza miar statystycznych i wskaźników charakteryzujących efekty funkcjonowania SSE

W Polsce działa obecnie 14 stref ekonomicznych, które pierwotnie powoływano głównie na obszarach o wysokim poziomie bezrobocia strukturalnego, na terenach po zlikwidowanych lub restrukturyzowanych przedsiębiorstwach, z uwagi na kluczowe dla rozwoju kraju kontrakty inwestycyjne czy zagospodarowanie istniejącego zaplecza naukowo-badawczego<sup>19</sup>. Stąd działające uprzywilejowane obszary różni niemal wszystko: od lokalizacji, wielkości powierzchni, warunków zagospodarowania, aż po jakość infrastruktury drogowej czy telekomunikacyjnej.

<sup>17</sup> J.M. Nazarczuk, *Efektywność pomocy publicznej udzielonej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, w: R. Kisiel, W. Lizińska (red.), *Efektywność pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2012.

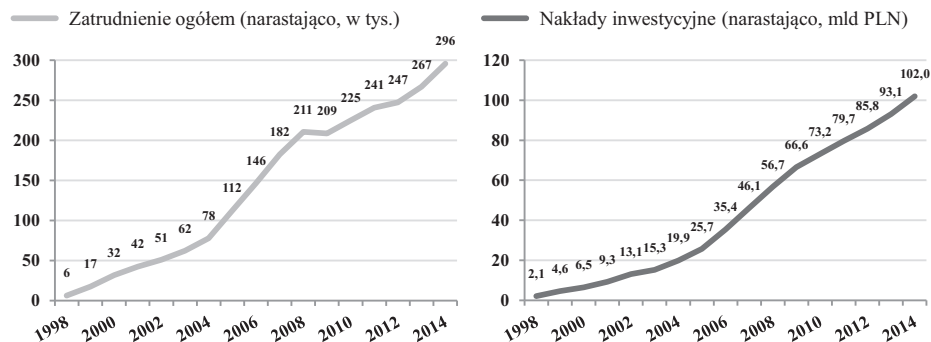
<sup>18</sup> H. Godlewska-Majkowska, *Skuteczność specjalnych stref ekonomicznych, jako instrumentu polityki regionalnej w Polsce*, PAIiZ, Warszawa 2009.

<sup>19</sup> J. Czempas, *op. cit.*, s. 61–62.



Z punktu widzenia sukcesu gospodarczego stref, ważnymi wyznacznikami efektów ich funkcjonowania jest wielkość dokonywanych na ich obszarze inwestycji oraz osiągnięty poziom zatrudnienia. Obie te cechy odznaczały się niemalejącym trendem w latach 1998–2014, co wskazywało na wzrost znaczenia SSE dla gospodarki kraju (wykres 1).

WYKRES 1: Zatrudnienie i nakłady inwestycyjne w SSE w Polsce w latach 1998–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju.

Do końca 2014 r. wysokość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców działających na obszarze stref wyniosła ponad 102 mld PLN. Należy jednak zauważyć, iż tempo wzrostu tych nakładów w kolejnych latach nie było jednakowe. O ile do 2007 r. średnioroczne tempo przyrostu inwestycji wynosiło ok. 30%, w 2009 r. już tylko 17%, a w ostatnich latach zaledwie 8%. Relatywnie słaba koniunktura gospodarcza na rynkach międzynarodowych, skutki światowego kryzysu finansowego i następującego po nim kryzysu zadłużeniowego, a także początkowo relatywnie krótki okres do wykorzystania zwolnienia podatkowego w SSE<sup>20</sup> mogły determinować osłabienie dynamiki wzrostu w ostatnich latach.

Biorąc pod uwagę strukturę branżową, największy strumień inwestycji w 2014 r. napłynął do branży motoryzacyjnej (ponad 26% wszystkich nakładów inwestycyjnych) oraz do takich rodzajów działalności, jak: wyroby z gumy i tworzyw sztucznych (10,2%) czy wyroby z pozostałych surowców niemetalicznych (8,7%). Dane Ministerstwa Gospodarki wskazują zatem, iż większość inwestycji zrealizowanych dotychczas w strefach dotyczyła głównie dużych przedsiębiorstw sektorów tradycyjnych (motoryzacyjnego, elektronicznego,

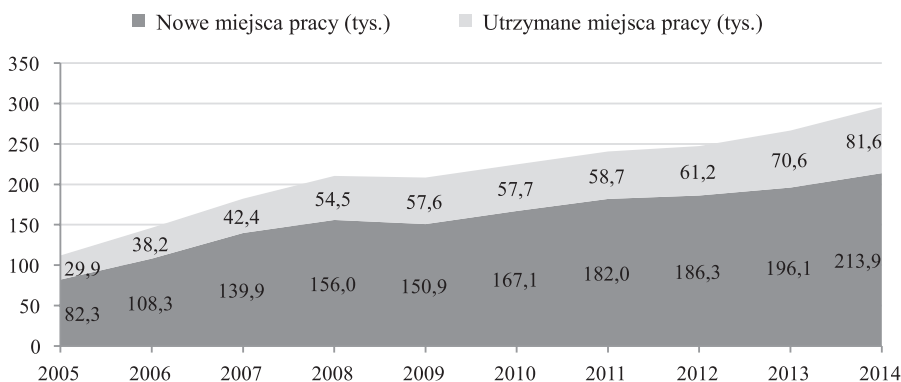
<sup>20</sup> SSE w Polsce miały funkcjonować do 2020 r., jednakże obecnie ich działalność została wydłużona do 2026 r.

metalowego). Niewielki udział miały zatem projekty związane z wysoko zaawansowanymi technologiami<sup>21</sup>, a większość inwestycji koncentruje się wokół przemysłów średniej techniki.

Wzrost liczby udzielanych zezwoleń na prowadzenie działalności, a tym samym nakładów inwestycyjnych, przekłada się na wzrost tworzonych miejsc pracy (choć w ekonomii nie musi to być regułą). Z uwagi jednak na dużą atrakcyjność SSE zarówno dla inwestorów krajowych, jak i zagranicznych oraz jedno z kryterium weryfikacji i akceptowania inwestycji, jakim było tworzenie i utrzymanie miejsc pracy (w pierwotnym założeniu miejsca pracy miały powstawać głównie na obszarach o wysokim bezrobociu strukturalnym), istotnym wyznacznikiem efektywności wspomnianych stref jest także osiągnięty na ich obszarach poziom zatrudnienia.

Według stanu na koniec 2014 r. inwestorzy działający na obszarach uprzywilejowanych zatrudnili ponad 296 tys. pracowników (wykres 2), z czego dla prawie 214 tys. stworzyli nowe miejsca pracy. Pozostałe ok. 81 tys. stanowiły miejsca pracy utrzymane, tzn. takie, które istniały przed włączeniem przedsiębiorstwa do strefy, a przedsiębiorstwa deklarowały ich utrzymanie w przyszłości w trakcie ubiegania się o pozwolenia na działalność w SSE (wykres 2).

WYKRES 2: Nowe i utrzymane miejsca pracy w SSE (narastająco)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki.

Wyznacznikiem określającym dynamikę rozwoju stref może być dynamika wzrostu zatrudnienia na tych obszarach<sup>22</sup>. Analizując dane Ministerstwa Go-

<sup>21</sup> M. Gryczka, *Przekształcenie specjalnych stref ekonomicznych w klastry*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw* 2011/8, s. 24.

<sup>22</sup> A.A. Ambroziak, *Efekty funkcjonowania...*, s. 126.

spodarki, należy jednoznacznie stwierdzić, iż wzrost zatrudnienia w SSE od 1998 r. był znaczący. Na początku okresu analizy przedsiębiorstwa działające na obszarach uprzywilejowanych zatrudniały ok. 6 tys. pracowników, w 2001 r. już ponad 42 tys. W kolejnych latach zatrudnienie to rosło, a pod koniec 2014 r. wynosiło ponad 290 tys. (z czego ponad 70% stanowiły nowo utworzone miejsca pracy). Oznacza to zatem 7-krotny wzrost w porównaniu z rokiem 2001. Jest on tym bardziej znaczący, jeśli porównamy go z dynamiką zatrudnienia ogółem w Polsce w tym samym czasie.

Średniorocznie w latach 2001–2014 liczba miejsc pracy w przedsiębiorstwach prowadzących działalność na terenie SSE rosła w tempie od 7% (lata 2010–2014) do nawet 43% w roku 2006. W tym samym okresie dynamika zatrudnienia ogółem w Polsce nie przekroczyła 2%<sup>23</sup>. Naturalnie, w obu przypadkach należy wyróżnić okresy stagnacji (szczególnie w okresie światowego kryzysu finansowego, co bezpośrednio przełożyło się na niższe nakłady inwestycyjne, a tym samym ograniczenie, a nawet spadek zatrudnienia), jak i szybkiego wzrostu zatrudnienia w SSE, szczególnie po okresie wejścia Polski do UE. To z kolei wiązało się z rozwojem działalności SSE w Polsce po wyeliminowaniu groźby niezgodności funkcjonowania tych obszarów z prawem wspólnotowym.

Ponadto, biorąc pod uwagę dane Ministerstwa Gospodarki o firmach kooperacyjnych, które powstają w związku z funkcjonowaniem i w otoczeniu SSE, należy szacować, że na jedno miejsce utworzone w strefie mogą przypadać: od 0,5–1<sup>24</sup> do nawet 2–3<sup>25</sup> dodatkowych miejsc pracy poza SSE. Potencjalna skala efektów pośrednich związanych z zatrudnieniem poza SSE jest uwarunkowana skłonnością do kooperacji z lokalnymi przedsiębiorstwami, miejscem lokalizacji inwestycji (i firm krajowych z pokrewnych działów wytwarzania), kraju pochodzenia kapitału czy branży, w jakiej działa podmiot. Oznacza to zatem, że funkcjonowanie stref mogło przyczynić się do obniżenia poziomu bezrobocia poprzez stworzenie nawet 440–800 tys. miejsc pracy (w SSE i poza strefami).

<sup>23</sup> Dynamika zatrudnienia ogółem w gospodarce w latach 2001–2014 liczona na podstawie danych GUS – pracujący w gospodarce narodowej.

<sup>24</sup> P. Szkudlarek, *Specjalne strefy ekonomiczne jako narzędzie pomocy publicznej państwa*, w: D. Kopycińska (red.), *Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 136.

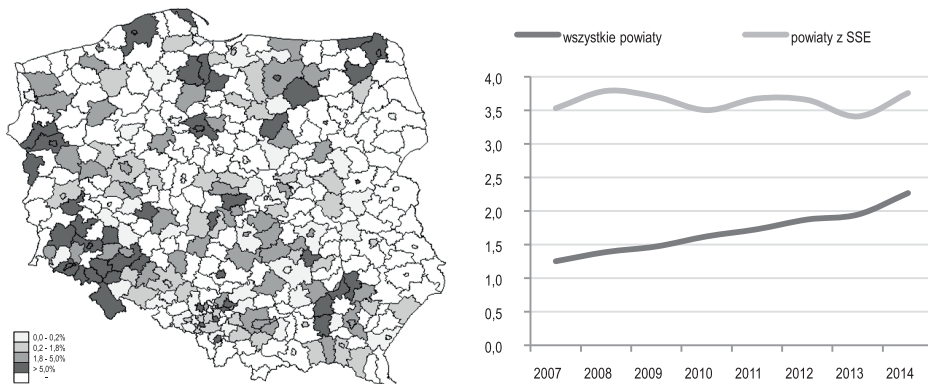
<sup>25</sup> A.A. Ambroziak, *Efekty funkcjonowania...*, s. 127.

### 3. Przestrzenny wymiar oddziaływania SSE na rynek pracy w Polsce (powiaty)

Z uwagi na relatywnie duże rozproszenie lokalizacji SSE na terenie kraju, wpływ tego instrumentu na lokalny rynek pracy jest silnie zróżnicowany terytorialnie. Początkowo strefami obejmowano głównie obszary cechujące się nagromadzeniem problemów strukturalnych, zapóźnione ekonomicznie, z wysokim poziomem stopy bezrobocia rejestrowanego. Z czasem czynniki ekonomiczne lokalizacji SSE uległy pewnej erozji, a nowe podstrefy zaczęły powstawać w miejscach coraz częściej bardziej dogodnych samym przedsiębiorcom. Ostatecznie ukształtowany obraz wpływu SSE na lokalny rynek pracy pozwala zauważyć dużą koncentrację zatrudnienia na obszarach uprzywilejowanych w województwie dolnośląskim, a także w innych częściach kraju, m.in.: woj. lubuskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, podkarpackim (wykres 3, po lewej). Dodatkowo, w kolejnych latach zwiększa się istotność tego instrumentu dla gospodarki, na co wskazuje rosnący udział zatrudnienia strefowego względem ogółu zatrudnienia w kraju (wykres 3, po prawej).

Przeciętnie ogólny wkład stref w tworzenie zatrudnienia w gospodarce narodowej uległ zwiększeniu z 1,3% w 2007 r. do 2,3% w 2014 r. Jednakże zawężenie obszaru analizy jedynie do powiatów, które posiadały w swoich granicach podstrefy SSE (ich liczba systematycznie wzrastała), powoduje wzrost znaczenia obszarów uprzywilejowanych dla lokalnego rynku pracy. Uzyskiwane wartości przeciętnego wkładu SSE, mieszczące się w przedziale 3,4–3,8% w latach 2007–2014, były jednak mocno zróżnicowane w poszczególnych powiatach.

WYKRES 3: *Przeciętny udział zatrudnienia w powiatach z SSE w latach 2007–2014*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju oraz GUS.

Do zilustrowania znaczenia SSE dla lokalnych rynków pracy i ich roli w redukcji poziomu bezrobocia wykorzystano analizę scenariuszy. Poprzez aplikację tej metody starano się przedstawić skutki hipotetycznego wyłączenia działalności podmiotów strefowych z funkcjonowania gospodarki Polski w kontekście generowanego tam zatrudnienia. W tym celu przyjęto dwa założenia uszczegóławiające, które miały na celu wskazanie dodatkowych warunków, które jednocześnie wyznaczały ramy dwóch odrębnych scenariuszy.

W pierwszym przypadku założono, że powyższemu wyłączeniu podlegają tylko nowe miejsca pracy, utworzone w przedsiębiorstwach mających pozwolenie na działalność w SSE. W drugim natomiast przyjęto, że oprócz utraty nowych miejsc pracy wyłączeniu podlega także 30% utrzymanych miejsc pracy w SSE. Następnie, przy wykorzystaniu danych o poziomie bezrobocia w powiatach posiadających w swoich granicach SSE, obliczono, o ile p.p. wzrosłaby stopa bezrobocia, gdyby wyłączyć z funkcjonowania gospodarki narodowej (dość sztucznie) zatrudnienie w SSE (tabela 1).

Dane wykorzystane do obliczenia ogółu zatrudnienia w powiatach z uwagi na ograniczenia w oficjalnie publikowanych statystykach na tym poziomie agregacji informacji (brak uwzględnienia zatrudnienia w podmiotach do 9 zatrudnionych, i/lub brak zatrudnienia w rolnictwie) pochodziły z prostych przekształceń następujących zmiennych: stopa bezrobocia, liczba bezrobotnych w powiatach. Zastosowanie przedstawionego podejścia umożliwiło odniesienie zatrudnienia w SSE do ogółu zatrudnienia w powiatach, bez ograniczenia się do wybranych sektorów czy wybranej wielkości podmiotów, jak miałyby to miejsce w przypadku zastosowania danych o: liczbie pracujących według PKD 2007 lub 2004 czy zatrudnieniu według innego podziału niż PKD.

TABELA 1: *Przeciętny wzrost stopy bezrobocia w powiatach jako wynik wyłączenia działalności SSE funkcjonujących na ich terenie*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Scenariusz 1								
Średnia (p.p.)	2,8	2,7	2,4	2,5	2,4	2,2	2,4	2,5
V (%)	138,8	139,5	138,5	139,9	140,0	147,5	143,3	154,9
Scenariusz 2								
Średnia (p.p.)	2,8	2,8	2,4	2,6	2,6	2,4	2,6	2,8
V (%)	135,7	133,6	137,4	136,6	134,4	141,9	136,3	144,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju oraz GUS.

Uzyskane wyniki wskazują na relatywnie silne oddziaływanie SSE na redukcję zatrudnienia w powiatach posiadających obszary uprzywilejowane. W przypadku pierwszego scenariusza, hipotetyczne wyłączenie specjalnych stref ekonomicznych spowodowało wzrost przeciętnej stopy bezrobocia w latach 2007–2014 od 2,4 do 2,8 p.p. Oczywiście, skala tych wzrostów była silnie zróżnicowana w poszczególnych powiatach, na co wskazywały wysokie wartości wskaźnika zmienności. Był to bezpośredni efekt zróżnicowanego wpływu SSE na lokalne rynki pracy. Relatywnie najtrudniejsza sytuacja wystąpiłaby w powiatach, gdzie udział zatrudnienia strefowego jest największy. Tam również najbardziej zwiększyłaby się stopa bezrobocia, tj. w powiatach: mieleckim, wrocławskim, m. Tychy, oławskim, tczewskim, wałbrzyskim, m. Gliwice, kamiennogórskim. Uzyskane wartości wzrostu stopy bezrobocia istotnie (w tych powiatach) oddziaływałyby na pogorszenie sytuacji na rynku pracy. W każdym z wyżej wymienionych powiatów stopa bezrobocia uległaby zwiększeniu przeciętnie w latach 2007–2014 od 10 do 19 p.p. Tak wysoki wzrost wskaźnika podyktowany jest lokalizacją na tych obszarach dużych przedsiębiorstw, często z udziałem kapitału zagranicznego. W przypadku powiatu mieleckiego są to m.in.: Lear Corporation Poland II Sp. z o.o., Polskie Zakłady Lotnicze Sp. z o.o., BRW Sp. z o.o., wrocławskiego – m.in.: LG Display Poland Sp. z o.o., Heesung Electronics Poland Sp. z o.o., m. Tychy – LEAR Corporation Poland II Sp. z o.o., Boryszew S.A., HUF Polska Sp. z o.o., oławskiego – m.in.: Electrolux Poland Sp. z o.o., Autoliv Poland Sp. z o.o., tczewskiego – m.in.: Flextronics International Poland Sp. z o.o., Press-Glas S.A.

W 27 powiatach hipotetyczny wzrost stopy bezrobocia wyniósłby więcej niż 5 p.p. Z kolei, dla 152 powiatów stopa bezrobocia podniosłaby się o nie więcej niż 1 p.p. (tam, gdzie były zlokalizowane SSE). Relatywnie najniższe wzrosty byłyby obserwowane w powiatach: pilskim, tarnowskim, żarskim, łańcuckim, inowrocławskim, iławskim i radziejowskim.

Drugi ze scenariuszy, uwzględniający oprócz hipotetycznej utraty nowych miejsc pracy na terenie SSE także 30% redukcję utrzymanych miejsc pracy, nie spowodowałby istotnego wzrostu stopy bezrobocia w zestawieniu z poprzednim wariantem. Uzyskiwane wartości były najczęściej większe o ok. 0,1–0,2 p.p. w porównaniu do pierwszego scenariusza. Znakomita większość utworzonych miejsc pracy na terenie SSE to nowe miejsca pracy (ok. 70%), stąd wyłączenie dodatkowo niewielkiego odsetka z utrzymanych miejsc pracy nie spowodowałoby istotnych zmian w stosunku do uzyskanych wcześniej wyników. Podobnie, zróżnicowanie skali oddziaływania SSE na lokalne rynki pracy pozostało względnie stałe, chociaż w tym przypadku obserwowany był nieznaczny spadek współczynnika zmienności.

#### 4. Podsumowanie i kierunki dalszych badań

Przeprowadzona analiza wpływu specjalnych stref ekonomicznych na sytuację na lokalnych rynkach pracy (w tym przypadku na poziomie NUTS 4) pozwoliła stwierdzić, iż:

1. W strefach funkcjonują głównie duże przedsiębiorstwa, zatrudniające 86,5% ogółu pracowników w SSE. W związku z tym oddziaływanie tak dużych „pracodawców” na lokalne gospodarki (rynkı pracy) nie jest obojętne.
2. SSE odgrywają istotną rolę z punktu widzenia lokalnego rynku pracy w Polsce, szczególnie w tych powiatach, gdzie występuje koncentracja wybranych rodzajów działalności przemysłowej i związanych z nimi inwestycji (tworzących głównie nowe miejsca pracy).
3. Uzyskane wyniki analiz wskazują na relatywnie silne oddziaływanie SSE na redukcję bezrobocia w powiatach posiadających obszary uprzywilejowane. Hipotetyczne scenariusze pokazały, że wyeliminowanie nowo utworzonych i części utrzymanych miejsc pracy mogłoby mieć wpływ na wzrost stopy bezrobocia przeciętnie o 2–3 p.p. Oczywiście skala tych wzrostów była silnie zróżnicowana w poszczególnych powiatach, na co wskazywały wysokie wartości wskaźnika zmienności. Należy pamiętać, iż wzrost ten w niektórych powiatach mógłby wynieść nawet kilkanaście p.p. (powiaty, w których podmioty w SSE są kluczowymi pracodawcami na lokalnych rynkach pracy).

Ocena zakresu oddziaływania SSE na rynek pracy wymaga przyjęcia odpowiedniego zestawu metod badawczych, które w sumie posłużą do weryfikacji kierunku oraz skali oddziaływania SSE, będącego przedmiotem również niniejszej analizy, którą należy traktować jako wprowadzenie do kolejnych etapów badań. W dalszej kolejności autorzy skupią się na wykorzystaniu modeli panelowych opisujących wpływ SSE na sytuację na lokalnym rynku pracy oraz włączeniu efektów przestrzennych do analizy panelowej, w tym określeniu kierunku oddziaływania zatrudnienia w SSE na powiaty ościennie i przepływu pracowników między SSE a gospodarką powiatu pozostającą poza SSE.

#### Bibliografia

##### Opracowania

- Ambroziak Adam A.**, *Efekty funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce*, International Journal of Management and Economics 2008/24, s. 111–141.
- Ambroziak Adam A.**, *Krajowa pomoc regionalna w specjalnych strefach ekonomicznych*, SGH w Warszawie, Warszawa 2009.

- Baissac Claude**, *Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates*, Washington 2011.
- Bazydło Agnieszka, Smętkowski Maciej**, *Specjalne strefy ekonomiczne – światowe zróżnicowanie instrumentu*, w: Elżbieta Kryńska (red.), *Polskie strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 17–55.
- Chaudhuri Sarbajit, Yabuuchi Shigemi**, *Formation of special economic zone, liberalized FDI policy and agricultural productivity*, *International Review of Economics & Finance*, October 2010/19/4, s. 779–788.
- Czempas Jan**, *Działalność specjalnych stref ekonomicznych*, *Wiadomości Statystyczne* 2013/6, s. 57–70.
- Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 274 i z 2008 r., nr 118, poz. 746.
- Farole Thomas**, *Special Economic Zones in Africa. Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Washington 2011.
- Godlewska-Majkowska Hanna**, *Skuteczność specjalnych stref ekonomicznych, jako instrumentu polityki regionalnej w Polsce*, PAliZ, Warszawa 2009.
- Gryczka Marcin**, *Przekształcenie specjalnych stref ekonomicznych w klastry*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw* 2011/8, s. 22–30.
- Kozaczka Marian**, *Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce 1995–2007*, Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli, Lublin 2008.
- Lizińska Wiesława, Marks-Bielska Renata**, *Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w kontekście realizacji celów ich tworzenia oraz wykorzystywanej pomocy publicznej*, *Optimum. Studia Ekonomiczne* 2013/2, s. 92–105.
- Madani Dorsati**, *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*, The World Bank, Washington 1999.
- Mazur Katarzyna**, *Specjalne strefy ekonomiczne jako nowe obszary przemysłowe*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2004.
- Nazarczuk Jarosław M., Kisiel Roman**, *Postrzeżenie pomocy publicznej w SSE jako instrumentu pozyskiwania bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, *Acta Universitatis Nicolai Copernici Oeconomia* 2013/44/1, s. 7–16.
- Nazarczuk Jarosław M.**, *Efektywność pomocy publicznej udzielonej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, w: Roman Kisiel, Wiesława Lizińska (red.), *Efektywność pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2012, s. 113–141.
- Pastusiak Radosław**, *Specjalne strefy ekonomiczne jako stymulator rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Pilarska Czesława**, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.
- Przybyła Katarzyna**, *Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na kształtowanie się bazy ekonomicznej miast*, Monografie CIII, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Stawicka Magdalena**, *Specjalne strefy ekonomiczne w Unii Europejskiej*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 246, Wrocław 2012, s. 434–443.
- Szkudlarek Piotr**, *Specjalne strefy ekonomiczne jako narzędzie pomocy publicznej państwa*, w: Danuta Kopycińska (red.), *Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 129–139.
- Wang Jin**, *The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities*, *Journal of Development Economics* 2013/101, s. 133–147.



**Zeng Douglas Zhihua**, *Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*, The World Bank, Washington 2010.

**Zeng Douglas Zhihua**, *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?*, Policy Research Working Paper no. 5583, The World Bank, Washington 2011.

Marlena CICHA-NAZARCZUK

Jarosław Michał NAZARCZUK

### **SPECIAL ECONOMIC ZONES' INFLUENCE ON LOCAL LABOUR MARKET SITUATION**

#### **( Summary )**

The aim of the article was to determine the impact of SEZs on the situation on the local labour market. With the use of scenario analysis, which assumes a hypothetical exclusion of the impact of this instrument to support entrepreneurs in the functioning of the Polish economy, we show how it will alter the unemployment rate in the districts where SEZs are located. In the first scenario, assuming exclusion of only new jobs created in the SEZs, it resulted in an increase in the unemployment rate on average in the period 2007–2014 from 2.4 to 2.8 p.p. The second scenario, which excludes apart from the new jobs also 30% of jobs maintained in SEZs, generated slightly higher values of changes in the unemployment rate. However, the results were highly differentiated in various districts and showed that for selected counties SEZs play a crucial role in labour market situation. For the eight counties, the exclusion of SEZs employment would increase the unemployment rate by 10–19 p.p.

**Keywords:** special economic zones; labour market; Poland



Tomasz GRABIA\*

## UWARUNKOWANIA SKUTECZNOŚCI REALIZACJI CELU INFLACYJNEGO PRZEZ BANKI CENTRALNE

### (Streszczenie)

Celem artykułu jest identyfikacja uwarunkowań skuteczności realizacji celu inflacyjnego przez banki centralne we współczesnym świecie. Weryfikacji poddano następującą hipotezę badawczą: przyjęcie strategii nakierowanej wyłącznie na realizację celu inflacyjnego umożliwia skuteczną jego realizację z uwagi na to, że nie ma wówczas sprzeczności zadań, jakie stoją przed bankami centralnymi. Biorąc pod uwagę obowiązujące uwarunkowania prawno-instytucjonalne, hipotezę tę można postawić w przypadku większości banków centralnych w Europie.

Postawiona hipoteza, na przykładzie strefy euro oraz Polski, zweryfikowana została negatywnie. W artykule omówiono hipotetyczne problemy utrudniające skuteczną realizację celu inflacyjnego przez banki centralne. Zaliczono do nich m.in.: różne przyczyny inflacji, zmiany szybkości obiegu pieniądza, różnorodność czynników kreacji pieniądza, opóźnienia wewnętrzne i zewnętrzne polityki pieniężnej, nadpłynność sektora bankowego, zbyt ekspansywną politykę fiskalną, dezintermediację, globalizację oraz granicę zerowych stóp procentowych. Współcześnie szczególne utrudnienie dla banków centralnych stanowią trzy ostatnie spośród ww. problemów.

**Słowa kluczowe:** inflacja; deflacja; strategia bezpośredniego celu inflacyjnego; globalizacja; granica zerowych stóp procentowych

**Klasyfikacja JEL:** E31, E43, E58, E64

### 1. Wstęp

Celem artykułu jest identyfikacja uwarunkowań związanych z realizacją celu inflacyjnego przez banki centralne we współczesnym świecie. Weryfikacji poddana zostanie następująca hipoteza badawcza: przyjęcie strategii nakierowanej wyłącznie na cel inflacyjny umożliwia skuteczną jego realizację z uwagi na to,

---

\* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Mikroekonomii; e-mail: tomasz.grabia@poczta.onet.pl

że nie ma wówczas sprzeczności zadań, jakie stoją przed bankami centralnymi. Biorąc pod uwagę obowiązujące uwarunkowania prawno-instytucjonalne, sytuacja taka dotyczy większości banków centralnych w Europie.

Opracowanie składa się z niniejszego wstępu (pkt 1) oraz dwóch części zasadniczych i podsumowania. W pierwszej z nich (pkt 2) na przykładzie Europejskiego Banku Centralnego i Narodowego Banku Polskiego zweryfikowane zostanie, czy wybrane banki centralne w Europie, stosujące strategię bezpośredniego celu inflacyjnego (NBP), lub zbliżoną (EBC), bez problemów realizowały wyznaczone zadanie w poszczególnych latach okresu 2000–2014. W drugiej części zasadniczej (pkt 3) przedstawione zostaną czynniki utrudniające realizację wyznaczonego celu współczesnym europejskim bankom centralnym. W podsumowaniu (pkt 4) zawarte zostaną najważniejsze wnioski końcowe.

## 2. Realizacja celu inflacyjnego przez EBC i NBP w okresie 2000–2014

Do ogólnych podstawowych celów polityki makroekonomicznej należy zaliczyć pełne zatrudnienie, niskie bezrobocie i niską inflację. Bardzo często pierwsze dwa z ww. przypisywane są (bardziej lub mniej formalnie) polityce fiskalnej, podczas gdy ostatni – polityce pieniężnej. Nie jest to jednak reguła. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych za cel finalny Systemu Rezerwy Federalnej (Fed) uznano wytyczanie takiej polityki pieniężnej, która zapewni pełne zatrudnienie, stabilność cen oraz umiarkowany poziom długookresowej stopy procentowej<sup>1</sup>. Oznacza to, że cele polityki pieniężnej są tam zbieżne z celami całej polityki makroekonomicznej.

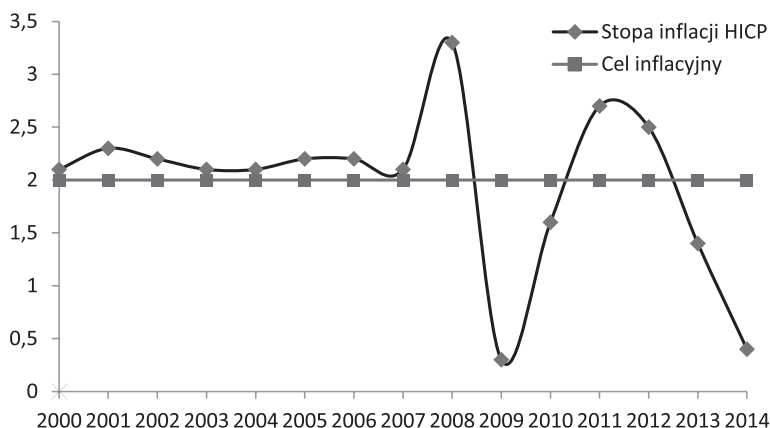
Inaczej kwestia ta wygląda w większości krajów Europy, gdzie praktyka formułowania różnorodnych celów dla banków centralnych nie jest stosowana. Przykładowo, w myśl zapisów Traktatu o Unii Europejskiej (art. 105) podstawowym celem Europejskiego Banku Centralnego jest utrzymywanie stabilności cen. EBC przyjął definicję, zgodnie z którą stabilność ta oznacza wzrost zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych (HICP) w obszarze euro poniżej 2% w skali roku.

Warto zauważyć, że nawet przyjęcie celu inflacyjnego za jedyny i priorytetowy nie oznacza, że jego realizacja jest bezproblemowa. W przypadku EBC odchylenie od zamierzonego celu do 2007 r. było zazwyczaj niewielkie. Sytuacja zmieniła się jednak od 2008 r. Od tego czasu wyraźne „przestrzelenie” celu infla-

<sup>1</sup> D. Gerdesmeir, F.P. Mongelli, B. Roffia, *The Eurosystem, the US Federal Reserve and the Bank of Japan. Similarities and Differences*, ECB Working Paper Series 2007/742, s. 13–14.

cyjnego – niekiedy w górę, niekiedy w dół – zaczęło być normą. Zaobserwować to można na podstawie wykresu 1, w którym zamieszczono porównanie przyjętego celu z rocznymi stopami inflacji HICP w latach 2000–2014.

WYKRES 1: Porównanie stopy inflacji HICP z celem inflacyjnym w strefie euro w latach 2000–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; stan na 1.06.2014 r.

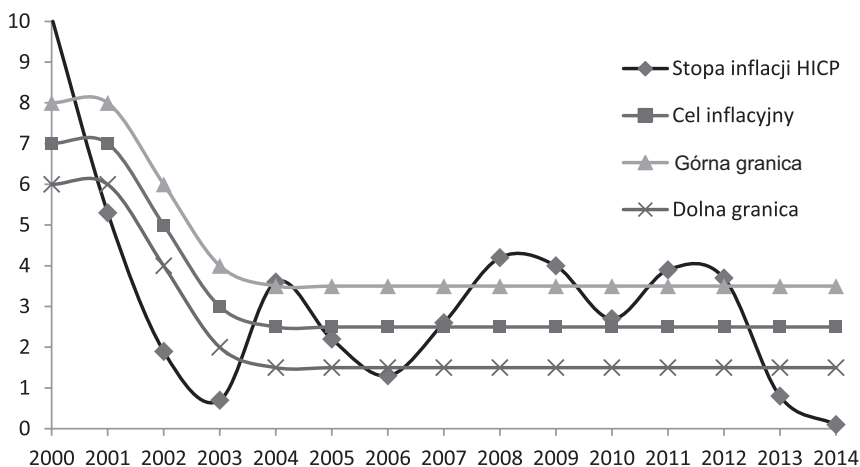
Jeszcze większe trudności z realizacją celu inflacyjnego miało wiele krajów Unii Europejskiej spoza strefy euro. Bardzo dobrym przykładem potwierdzającym tę tezę jest Polska, gdzie trudności te występowały zazwyczaj nie tylko w realizacji ściśle określonego celu (2,5%), ale także w ramach przyjętych dopuszczalnych wahań  $\pm 1\%$ . Zaobserwować to można na podstawie wykresu 2. Wynika z niego, że w ciągu badanego piętnastoletniego okresu inflacja w Polsce kształtowała się w przedziale dopuszczalnych wahań jedynie w trzech latach (w 2005, 2007 i 2010 r.).

Trudności w realizacji celu inflacyjnego przez banki centralne w Europie (np. przez EBC lub NBP) mogą nieco zaskakiwać, jeśli weźmie się pod uwagę, że nie ma tam sprzeczności celów stawianych przed polityką pieniężną, w przeciwieństwie do chociażby Stanów Zjednoczonych. Zaskoczenie to może potęgować fakt, że za prowadzenie polityki pieniężnej odpowiedzialni są fachowcy z dziedziny finansów<sup>2</sup>. Ponadto, w większości banków centralnych w Europie

<sup>2</sup> Przykładowo, w Polsce jest to zapis zawarty w Konstytucji RP (w art. 227, ust. 5). Brzmi on następująco: „w skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat”.

obowiązuje płynny kurs walutowy, wobec czego nie występuje tam tzw. trójkąt niemożliwości<sup>3</sup>.

WYKRES 2: Porównanie stopy inflacji HICP z celem inflacyjnym w Polsce w latach 2000–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; stan na 1.06.2014 r.

### 3. Czynniki utrudniające prowadzenie skutecznej polityki pieniężnej w zakresie realizacji celu inflacyjnego

Analiza przeprowadzona w poprzednim punkcie wykazała, że nawet wówczas, gdy obowiązuje płynny kurs walutowy, a banki centralne mają postawiony przed sobą wyłącznie jeden cel (utrzymanie stabilizacji cen), bardzo często występują trudności z jego realizacją. Wynika z tego, że skuteczne prowadzenie polityki pieniężnej musi być z jakichś przyczyn poważnie utrudnione. Do najważniejszych czynników, które mogą powodować taki stan rzeczy, można zaliczyć m.in.: (1) różne przyczyny inflacji, (2) zmiany szybkości obiegu pieniądza, (3) różnorodność czynników kreacji pieniądza, (4) opóźnienia wewnętrzne i zewnętrzne polityki pieniężnej, (5) nadpłynność sektora bankowego, (6) dezintermediację,

<sup>3</sup> Zgodnie z tą koncepcją nie jest możliwe równoczesne kontrolowanie inflacji i kursu walutowego przy utrzymaniu swobody przepływów kapitałowych. Usztywnienie kursu powoduje, że podaż pieniądza uzależniona jest od sytuacji w bilansie płatniczym – nadwyżka bilansu płatniczego przyczynia się do wzrostu podaży pieniądza, podczas gdy deficyt bilansu płatniczego do jej spadku. Poważnie ogranicza to możliwość skutecznej manipulacji wielkością poszczególnych agregatów pieniężnych.

(7) zbyt ekspansywną politykę fiskalną, (8) globalizację, (9) granicę zerowych stóp procentowych<sup>4</sup>. Każdy z tych problemów zostanie krótko omówiony w dalszej części analizy.

**Ad 1.** Zazwyczaj przyjmuje się, że bank centralny walczy z inflacją poprzez podnoszenie stóp procentowych, co w konsekwencji ma doprowadzić do ograniczenia wzrostu globalnego popytu. Jednakże, inflacja nie zawsze ma charakter popytowy. Niekiedy występować bowiem może inflacja kosztowa, a ceny są zmienną antycykliczną. Jest to założenie zgodne ze szkołą realnego cyklu koniunkturalnego, według której inflacja jest zawsze wynikiem niekorzystnego szoku leżącego po stronie podaży.

W takim wypadku skuteczne prowadzenie polityki pieniężnej jest poważnie utrudnione. Oddziałuje ona bowiem przede wszystkim na stronę popytową gospodarki, nie mogąc skutecznie przeciwdziałać inflacji w przypadku wystąpienia szoków podażowych, a także wstrząsów związanych ze zmianą kursu walutowego lub stawek podatkowych<sup>5</sup>. Szczególnie widoczne jest to na przykładzie zmian cen żywności, które są silnie uzależnione od podaży rynkowej. Ta ostatnia spada na skutek niekorzystnych warunków pogodowych, co powoduje wzrost cen towarów żywnościowych i całego wskaźnika CPI.

Warto także zwrócić uwagę, że restrykcyjna polityka monetarna w sytuacji, gdy inflacja nie ma charakteru popytowego, może wzmacniać inercję inflacyjną poprzez wzrost kosztu kredytu, który dla wielu podmiotów oznacza jednoczesny wzrost kosztów wytwarzania. W okresach szczególnie silnych impulsów kosztowych wysokie stopy procentowe mogą zatem przyczynić się wręcz do wzrostu inflacji. Do podejmowania właściwych decyzji niezbędne jest zatem precyzyjne zidentyfikowanie czynników sprawczych inflacji.

**Ad 2.** Współcześnie, oprócz podaży pieniądza, na zmiany poziomu cen wpływają także zmiany szybkości obiegu pieniężnego. Zgodnie z klasyczną teorią friedmanowską ta ostatnia wielkość traktowana była do niedawna jako względnie stała. Niemniej jednak we współczesnej rzeczywistości gospodarczej może ona niekiedy ulegać stosunkowo dużym zmianom. Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być różnorodne, m.in.: zmiana stawek podatkowych, innowacje finansowe, substytucja pieniądza przez karty kredytowe i elektroniczne, zmiana

<sup>4</sup> Analiza ma charakter uniwersalny i obejmuje identyfikację hipotetycznych problemów mogących w niektórych państwach i obszarach (nie tylko w strefie euro i w Polsce) utrudniać skuteczną realizację celu inflacyjnego. Należy zaznaczyć, że nie wszystkie z tych problemów występują jednocześnie i we wszystkich krajach.

<sup>5</sup> **P. Woźniak**, *Różne miary inflacji bazowej w Polsce w latach 1995–1998*, w: **A. Wojtyła** (red.), *Alternatywne strategie dezinflacji*, Raporty CASE 1999/32, s. 33–34.

transakcji finansowych w stosunku do całkowitej produkcji, zmiana systemu wypłacania wynagrodzeń i opłacania rachunków, zawirowania w gospodarce, zawirowania polityczne<sup>6</sup>.

Czynników mogących współcześnie zwiększać wahania podaży pieniądza jest zatem sporo. Poważnie utrudnia to realizację określonych celów przez politykę pieniężną. Im większe są bowiem wahania szybkości obiegu pieniądza, tym mniej użyteczny w zastosowaniach praktycznych staje się wskaźnik dynamiki podaży pieniądza dla prawidłowego badania jej wpływu na procesy inflacyjne<sup>7</sup>.

**Ad 3.** Do najważniejszych czynników kreacji pieniądza zalicza się: należności od osób prywatnych i podmiotów gospodarczych, zadłużenie netto sektora budżetowego oraz aktywa zagraniczne netto<sup>8</sup>. Zmiana stóp procentowych przez bank centralny może oddziaływać na te czynniki w sposób różnokierunkowy, co poważnie eliminuje możliwość pełnej kontroli podaży pieniądza. Przykładowo, podwyżki stóp procentowych przyczyniają się do zmniejszenia akcji kredytowej, hamując wzrost należności od osób prywatnych i podmiotów gospodarczych. Jednocześnie podwyżki te nie są bez znaczenia dla przyspieszenia wzrostu aktywów zagranicznych netto. Oddziaływanie stopy procentowej na poszczególne czynniki kreacji pieniądza w różnych kierunkach powoduje zatem utrudnienia w zmniejszaniu lub zwiększaniu (w zależności od potrzeby) dynamiki podaży pieniądza.

**Ad 4.** Bardzo ważnym czynnikiem ograniczającym skuteczność polityki monetarnej w oddziaływaniu na inflację są różnego typu opóźnienia. W tym kontekście można wyodrębnić cztery ich rodzaje:

- od wystąpienia zjawiska wymagającego korekty do podjęcia decyzji przez bank centralny,
- od podjęcia decyzji przez bank centralny do reakcji banków komercyjnych,
- od reakcji banków komercyjnych do reakcji klientów,
- od reakcji klientów do ich wpływu na różne zmienne makroekonomiczne.

Pierwsze z tych opóźnień należy zaliczyć do wewnętrznych, a trzy kolejne – do zewnętrznych. Te ostatnie oznaczają czas niezbędny na dostosowanie się

<sup>6</sup> **B.M. Friedman**, *The Future of Monetary Policy: The Central Bank: The Central Bank as an Army with Only a Signal Corps*, International Finance 1999/2:3, s. 327–328; **D. Kamerschen**, **R. McKenzie**, **C. Nardinelli**, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1993, s. 386–388; **O. Blanchard**, *Makroekonomia*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 824.

<sup>7</sup> **S. Albinowski**, *Próba empirycznej weryfikacji monetarystycznej teorii inflacji*, *Ekonomista* 1993/5–6, s. 636.

<sup>8</sup> **NBP**, *Biuletyn Informacyjny* 2012/12, s. 43–45.



gospodarki i jej podmiotów do nowych warunków wywołanych zmianą polityki gospodarczej. W przypadku polityki pieniężnej opóźnienia wewnętrzne nie są zwykle tak duże jak w polityce fiskalnej. Realizacja polityki pieniężnej nie podlega bowiem procedurze parlamentarnej i przetargom politycznym. Ponadto, częstotliwość posiedzeń władz monetarnych jest relatywnie wysoka (zwykle raz w miesiącu), a jej przedstawiciele, jak już wspomniano, muszą być specjalistami w dziedzinie finansów, co sprawia, że na ogół są oni dobrze przygotowani merytorycznie.

W przeciwieństwie do opóźnień wewnętrznych, opóźnienia zewnętrzne w polityce pieniężnej są często większe niż w przypadku polityki fiskalnej. Kanały transmisji polityki monetarnej są bowiem bardziej skomplikowane i mniej przejrzyste niż budżetowej. Wpływ zastosowanych narzędzi na gospodarkę jest bowiem trudniejszy do określenia. Zależy on bowiem od wielu czynników obiektywnych i psychologicznych, w tym m.in. od oczekiwań podmiotów gospodarczych<sup>9</sup>.

Z badań empirycznych wynika, że łączny czas (wynikający z opóźnień wewnętrznych i zewnętrznych) potrzebny do wystąpienia najsilniejszej reakcji poziomu cen na zmiany stóp procentowych jest zróżnicowany – zarówno w zależności od kraju, jak i przyjętego modelu. Najkrótszy (1–4 kwartały) jest on w modelach DSGE, nieco dłuższy w modelach VAR (3–7 kwartałów), a najdłuższy w modelach strukturalnych (8–9 kwartałów)<sup>10</sup>.

**Ad 5.** Osobnym problemem, poza opóźnieniami, pozostaje siła reakcji banków komercyjnych na zmiany stóp procentowych banku centralnego. Dostosowania nie zawsze są bowiem pełne. Oznacza to, że zmiany oprocentowania kredytów i depozytów dla sektora niefinansowego nie zawsze wynoszą tyle samo punktów bazowych, o ile bank centralny zmienił swoje stopy. Zwłaszcza jeśli mamy do czynienia z nadpłynnością w systemie bankowym. Zjawisko to oznacza, że bank centralny jest zadłużony (netto) w sektorze banków komercyjnych<sup>11</sup>. W takiej sytuacji nawet wówczas, gdy bank centralny podnosi stopy procentowe, banki są w stanie ograniczać i odsuwać w czasie podwyżki oprocentowania kredytów

<sup>9</sup> **P. Marszałek**, *Trudności koordynacji polityki pieniężnej i polityki fiskalnej we współczesnej gospodarce*, Gospodarka Narodowa 2006/11–12, s. 58–61.

<sup>10</sup> **P. Baranowski**, *Reguły polityki pieniężnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 42; **R. Kokoszczyński**, **T. Łyziak**, **M. Pawłowska**, **J. Przystupa**, **E. Wróbel**, *Mechanizm transmisji polityki pieniężnej – współczesne ramy teoretyczne, nowe wyniki empiryczne dla Polski*, Materiały i Studia 2002/151, s. 40.

<sup>11</sup> **B. Grabowski**, *Fundamentalne problemy polityki pieniężnej NBP*, Bank i Kredyt 1999/7–8, s. 20.

i depozytów. Nie muszą one bowiem na zbyt wielką skalę zaciągać na swą działalność wysoko oprocentowanych kredytów w banku centralnym<sup>12</sup>.

**Ad 6.** Zjawisko występującej niekiedy nadpłynności w sektorze bankowym współcześnie potęgowane jest także przez dezintermediację oznaczającą ogólne zmniejszenie znaczenia pośredników finansowych z uwagi na większe współcześnie możliwości bezpośrednich inwestycji na rynku kapitałowym. W innym, węższym, ujęciu termin ten oznacza spadek roli i udziału banków wśród instytucji pośrednictwa finansowego<sup>13</sup>. Tego typu instytucje pozabankowe nie muszą odprowadzać rezerwy obowiązkowej, w związku z czym w stosownym czasie nie zgłaszają popytu na oferowany przez bank centralny kredyt. Niekiedy mogą w związku z tym zaproponować potencjalnym pożyczkobiorcom korzystniejsze niż w bankach oprocentowanie. Następuje wówczas zjawisko tzw. proliferacji (rozprzestrzeniania się) kredytów niebankowych<sup>14</sup>. W rezultacie stopy procentowe związane z ogólną liczbą kredytów dla firm i gospodarstw domowych jeszcze bardziej różnią się od stóp ustalanych przez bank centralny.

**Ad 7.** Prowadzenie skutecznej polityki monetarnej często utrudnione jest również z uwagi na brak koordynacji z polityką fiskalną, która bardzo często wykazuje się nadmierną ekspansywnością. Rządy poszczególnych krajów nie obniżają bowiem realnych wydatków nawet w okresie dobrej koniunktury, kierując się głównie względami społecznymi, a zwłaszcza politycznymi. Zwiększająca wydatki budżetowe i dług publiczny nadmierna ekspansywność polityki fiskalnej może często niwelować wysiłki banku centralnego zmierzające do obniżenia podaży pieniądza i inflacji.

Osobnym problemem pozostaje kwestia reakcji polityki pieniężnej na nadmiernie ekspansywną politykę budżetową. Bank centralny często zwiększa wówczas stopień restrykcyjności swojej polityki. W efekcie potęgowany jest efekt wypychania inwestycji sektora prywatnego. Ogranicza to wzrost potencjału

<sup>12</sup> Warto przypomnieć z najnowszej historii gospodarczej Polski ciekawe zjawisko, z jakim mieliśmy do czynienia w 1997 r. Stosunkowo niewielki wpływ stóp redyskonta weksli i kredytu lombardowego na wielkość akcji kredytowej banków komercyjnych spowodował wówczas, że NBP zdecydował się na przyjmowanie bezpośrednio od ludności wysoko oprocentowanych depozytów [NBP, *Raport o inflacji 1997*, s. 31–32], mimo że tego typu działalność nie należy do rozpowszechnionych na świecie narzędzi polityki pieniężnej.

<sup>13</sup> **P. Marszałek**, *Wybrane elementy funkcjonowania współczesnych banków centralnych*, w: **J. Czech-Rogosz**, *Koordinacja gospodarcza a reakcje podmiotów gospodarujących*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2009, s. 344–346.

<sup>14</sup> **B.M. Friedman**, *The Future of Monetary Policy: The Central Bank: The Central Bank as an Army with Only a Signal Corps*, *International Finance* 1999/2:3, s. 330–332.

wytwórczego i globalnej podaży w przyszłości, stanowiąc tym samym zagrożenie w utrzymaniu inflacji na niskim poziomie w długim okresie.

**Ad 8.** Szczególnie istotne znaczenie dla inflacji i polityki pieniężnej w ostatnim czasie ma proces globalizacji. Powoduje on zmniejszenie wpływu polityki pieniężnej na gospodarkę. Współcześnie występuje bowiem globalny cykl koniunkturalny, a uwarunkowania finansowe i monetarne mogą rozprzestrzeniać się z jednych krajów do drugich. Naturalnie globalizacja, wzmacniając konkurencję, sprawia, że inflacja światowa wyraźnie w ostatnich latach obniża się. Dotyczy to także, a może nawet zwłaszcza inflacji płacowej. Sytuacja taka niekiedy pozytywnie oddziałuje na możliwe strategie narodowych polityk pieniężnych, które mogą wówczas, przy ocenie presji inflacyjnej, skupić się nie tylko na znaczeniu czynników pieniężnych, ale także realnych<sup>15</sup>.

Jednocześnie globalizacja sprawia, że nawet skuteczne oddziaływanie polityki monetarnej na łączny popyt krajowy może okazać się niewystarczające do skutecznego oddziaływania na krajową inflację. Ponadto, globalizacja powoduje, że krajowe podmioty gospodarcze mogą obecnie zaciągać kredyty również w walutach obcych. Zmiany krajowych stóp procentowych nie mają w związku z tym większego znaczenia. Pewną rolę odgrywają one jedynie poprzez ich oddziaływanie na kurs walutowy<sup>16</sup>.

Warto także zaznaczyć, że na gruncie teorii makroekonomii zauważono, że globalizacja, w połączeniu z większą niezależnością banków centralnych i wzrostem wydajności pracy<sup>17</sup>, przyczyniła się w ostatnim czasie do spłaszczenia krzywej Phillipsa. Wszystkie te czynniki spowodowały bowiem wspomniane już ustabilizowanie inflacji na stosunkowo niskim poziomie. Z jednej strony oznacza to, że gdy bezrobocie spada, inflacja rośnie relatywnie wolno. Z drugiej strony, jeśli już inflacja wzrośnie znacząco, dla jej powrotu do wyznaczonego celu niezbędne jest silniejsze zacieśnienie polityki pieniężnej, oznaczające większy wzrost bezrobocia<sup>18</sup>, a tym samym większy współczynnik poświęcenia.

W kontekście analizowanych problemów warto także zwrócić uwagę, że spłaszczenie krzywej Phillipsa nie zawsze musi ułatwiać prowadzenie polityki

<sup>15</sup> **M. Ciccarelli, B. Mojon**, *Global Inflation*, ECB Working Paper Series 2005/537, s. 27–28.

<sup>16</sup> **Ch.B. Rosenberg**, *Czy warto mieć euro*, Rzeczpospolita 2007/22.06.

<sup>17</sup> **J.W. Eller, R.J. Gordon**, *Inflation and Unemployment in the New Economy: Is the Trade-off Dead or Alive?*, draft of a paper to be presented at Workshop on The Phillips Curve: New Theory and Evidence, Trade Union Institute For Economic Research, Stockholm, Sweden, 2002/May 25–26, s. 3–6.

<sup>18</sup> **The Economist**, *Curve Ball. A link between unemployment and inflation is fashionable again*, 2006/Sep 28th; <http://www.economist.com/node/7967976>; stan na 1.05.2014 r.

pieniężnej. Zjawisko to tworzy bowiem ryzyko, że niska inflacja uśpi czujność banku centralnego, który nie podniesie stóp procentowych nawet wówczas, gdy presja popytowa w gospodarce będzie wzrastać. W takiej sytuacji może nastąpić niespodziewany wzrost inflacji, a jej sprowadzenie do odpowiedniego poziomu może wymagać większego zaostrzenia polityki pieniężnej niż byłoby to konieczne w przypadku reakcji odpowiednio wcześniej<sup>19</sup>.

**Ad 9.** Problem granicy zerowych stóp procentowych teoretycznie nie jest nowy, ale w największym stopniu objawił się podczas ostatniego kryzysu gospodarczego. Aby jemu przeciwdziałać, wiele banków centralnych ustaliło nominalne stopy procentowe na poziomie bliskim zeru. Powoduje to jednak często negatywne konsekwencje. Po pierwsze, z uwagi na fakt, że nominalne stopy procentowe nie powinny być ujemne (nikt nie byłby bowiem wówczas zainteresowany nabywaniem papierów wartościowych przynoszących ujemną stopę zwrotu), może doprowadzić do pułapki płynności oraz sytuacji, w której w dalekiej trwającym okresie słabej koniunktury (co przy deflacji jest bardzo prawdopodobne) banki centralne tracą jakąkolwiek możliwość wpływania na nią za pomocą stóp procentowych<sup>20</sup>. Po drugie, sytuacja taka uniemożliwia przeciwdziałanie szokom deflacyjnym. W sytuacji ich wystąpienia należałoby bowiem pobudzać globalny popyt poprzez obniżanie stóp procentowych.

Warto w tym kontekście zaznaczyć, że w warunkach współczesnych (deflacji i niskiego wzrostu gospodarczego) na konieczność ustalania nominalnych stóp procentowych na poziomie ujemnym wskazywałaby większość reguł polityki pieniężnej, w tym najpopularniejsza wersja reguły Taylora. Dodatkowo lub nawet zerowe stopy procentowe oznaczają w takim wypadku nadmierną restrykcyjność polityki monetarnej. Z uwagi na to, że obniżenie nominalnych stóp procentowych poniżej zera byłoby nieracjonalne, problem ich zerowej granicy wydaje się być w dzisiejszych czasach jednym z najpoważniejszych spośród wszystkich analizowanych.

#### 4. Zakończenie

Na podstawie powyższej analizy można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Cel inflacyjny w strefie euro, a także wielu krajach spoza Unii Gospodarczej i Walutowej bardzo często jest „przestrzelony” – niekiedy w górę, niekiedy

<sup>19</sup> **K. Rybiński**, *Wpływ globalizacji na inflację i politykę pieniężną*, w: **A. Sławiński** (red.), *Polityka pieniężna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 170.

<sup>20</sup> **P. Marszałek**, *Trudności koordynacji polityki pieniężnej i polityki fiskalnej we współczesnej gospodarce*, *Gospodarka Narodowa* 2006/11–12, s. 68–70.

w dół. Z analizy przedstawionej w artykule wynika, że dotyczyło to m.in. EBC, a w jeszcze większym stopniu NBP. Tym samym postawioną na wstępie hipotezę, iż przyjęcie strategii nakierowanej wyłącznie na realizację celu inflacyjnego niemal zawsze umożliwia skuteczną jego realizację, należy zweryfikować negatywnie.

2. „Przestrzelenie” celu wynika z trudności w skutecznym oddziaływaniu banków centralnych na podaż pieniądza, globalny popyt i inflację. Można do nich zaliczyć m.in.: różne przyczyny inflacji, zmiany szybkości obiegu pieniądza, różnorodność czynników kreacji pieniądza, opóźnienia wewnętrzne i zewnętrzne polityki pieniężnej, nadpłynność sektora bankowego, zbyt ekspansywną politykę fiskalną, dezintermediację, globalizację oraz granicę zerowych stóp procentowych.
3. Spośród ww. czynników największą współcześnie rolę odgrywa globalizacja oraz granica zerowych stóp procentowych. Czynniki te przyczyniają się obecnie w wielu krajach do deflacji, która może stać się poważnym zagrożeniem dla szybszego rozwoju gospodarczego.

## Bibliografia

### Akty prawne

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.

### Opracowania

**Albinowski Stanisław**, *Próba empirycznej weryfikacji monetarystycznej teorii inflacji*, *Ekonomista* 1993/5–6.

**Baranowski Paweł**, *Reguly polityki pieniężnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

**Blanchard Olivier**, *Makroekonomia*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

**Ciccarelli Matteo, Mojon Benoit**, *Global Inflation*, ECB Working Paper Series 2005/537.

**Eller Jon W., Gordon Robert J.**, *Inflation and Unemployment in the New Economy: Is the Trade-off Dead or Alive?, draft of a paper to be presented at Workshop on The Phillips Curve: New Theory and Evidence*, Trade Union Institute For Economic Research, Stockholm, Sweden, 2002/May 25–26.

**Friedman Benjamin M.**, *The Future of Monetary Policy: The Central Bank: The Central Bank as an Army with Only a Signal Corps*, *International Finance* 1999/2:3.

**Gerdesmeir Dieter, Mongelli Francesco P., Roffia Barbara**, *The Eurosystem, the US Federal Reserve and the Bank of Japan. Similarities and Differences*, ECB Working Paper Series 2007/742.

**Grabowski Bogusław**, *Fundamentalne problemy polityki pieniężnej NBP*, NBP, Bank i Kredyt, 1999/7–8.

- Kamerschen Dawid R., McKenzie Richard B., Nardinelli Clark**, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1993.
- Kokoszyczyński Ryszard, Lyziak Tomasz, Pawłowska Małgorzata, Przystupa Jan, Wróbel Ewa**, *Mechanizm transmisji polityki pieniężnej – współczesne ramy teoretyczne, nowe wyniki empiryczne dla Polski*, NBP, Materiały i Studia 2002/151.
- Marszałek Paweł**, *Trudności koordynacji polityki pieniężnej i polityki fiskalnej we współczesnej gospodarce*, Gospodarka Narodowa 2006/11–12.
- Marszałek Paweł**, *Wybrane elementy funkcjonowania współczesnych banków centralnych*, w: Joanna Czech-Rogosz, *Koordinacja gospodarcza a reakcje podmiotów gospodarujących*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2009.
- NBP, Biuletyn Informacyjny 2012/12, Warszawa.
- NBP, Raport o inflacji 1997, Warszawa.
- Rosenberg Christoph B.**, *Czy warto mieć euro*, Rzeczpospolita 2007/22.06.
- Rybiński Krzysztof**, *Wpływ globalizacji na inflację i politykę pieniężną*, w: Andrzej Sławiński (red.), *Polityka pieniężna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Woźniak Przemysław**, *Różne miary inflacji bazowej w Polsce w latach 1995–1998*, w: Andrzej Wojtyła (red.), *Alternatywne strategie dezinflacji*, Raporty CASE, 32, Warszawa 1999.

#### Strony internetowe

- „The Economist” [2006], *Curve Ball. A link between unemployment and inflation is fashionable again*, Sep 28th, <http://www.economist.com/node/7967976>; stan na 1.05.2014 r.
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; stan na 1.06.2015 r.

Tomasz GRABIA

### CONDITIONS OF EFFECTIVENESS OF MEETING THE INFLATION TARGET BY CENTRAL BANKS

#### ( Summary )

The article aims to identify some determinants associated with the implementation of inflation targeting by central banks in the contemporary world. The following hypothesis was verified: the adoption of the strategy of focusing exclusively on achieving the inflation target allows to meet the target due to the fact that there is no contradiction among tasks faced by central banks. Taking into account the existing legal and institutional conditions, that hypothesis can be put forward for most central banks in Europe.

The proposed hypothesis was negatively verified, based on the example of the euro zone and Poland. The article discusses hypothetical problems hindering the effective implementation of inflation targeting by central banks. They included among others: various causes of inflation, changes in the velocity of money, variety of money creation factors, internal and external monetary policy delays, excess liquidity of the banking sector, too expansionary fiscal policy, disintermediation, globalization, as well as zero interest rates boundary. Nowadays special difficulties for central banks are connected with the last two of the above-mentioned problems.

**Keywords:** inflation; deflation; direct inflation targeting strategy; globalization; zero lower bound

Piotr ŁASAK\*

## WEWNĘTRZNE I ZEWNĘTRZNE UWARUNKOWANIA KRYZYSU W GRECJI

### (Streszczenie)

Celem artykułu jest syntetyczne przedstawienie problematyki związanej z kryzysem w Grecji. Artykuł koncentruje się wokół trzech głównych zagadnień: przyczyn kryzysu, który rozpoczął się w 2009 r., pomocy udzielonej Grecji przez tzw. trójkę (Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy) w celu wyjścia z kryzysu oraz analizie scenariuszy dalszego rozwoju sytuacji w tym kraju. Do przyczyn tego kryzysu zaliczono zarówno słabe strony greckiej gospodarki, jak również uwarunkowania wynikające z przynależności tego kraju do strefy euro. Dotychczasowa pomoc finansowa i wdrożone programy oszczędnościowe w Grecji okazały się nieskuteczne. Wśród możliwych scenariuszy dalszego rozwoju wydarzeń znalazły się: wyjście Grecji ze strefy euro, restrukturyzacja długu tego kraju oraz wprowadzenie systemu „alternatywnego pieniądza”.

**Słowa kluczowe:** działania antykryzysowe; kryzys w Grecji; strefa euro

**Klasyfikacja JEL:** F15, F34, F36, G01, H63

### 1. Wprowadzenie

Sytuacja gospodarcza i zadłużeniowa Grecji jest jednym z najważniejszych zagrożeń dla strefy euro na początku 2015 r. Nie jest to wyłącznie skutek polityki realizowanej w przeszłości przez kolejne greckie rządy, ale w dużym stopniu efekt konstrukcji Unii Gospodarczej i Walutowej. Od 2010 r. podjętych zostało wiele działań mających na celu ratowanie Grecji. Okazały się one nieskuteczne

---

\* Dr, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Katedra Globalizacji i Integracji Europejskiej; e-mail: piotr.lasak@uj.edu.pl

i kraj ten ponownie znajduje się na skraju bankructwa. Nadal rozważane są różne rozwiązania, mające prowadzić do poprawy sytuacji.

W ostatnich kilku latach ukazało się wiele opracowań poświęconych różnym aspektom kryzysu w Grecji oraz mechanizmom wychodzenia z tego kryzysu. Niniejszy artykuł wpisuje się w tę tematykę. Jego celem jest w szczególności:

- 1) pokazanie przyczyn kryzysu w Grecji na tle kryzysu w całej strefie euro, z wyraźnym zaznaczeniem, że jednym z kluczowych czynników sprawczych była przynależność tego kraju do unii walutowej;
- 2) charakterystyka programów pomocowych dla greckiej gospodarki;
- 3) analiza potencjalnych rozwiązań, umożliwiających przywrócenie wzrostu gospodarczego Grecji, włącznie ze scenariuszem wyjścia tego kraju ze strefy euro. Założeniem badawczym jest syntetyczne ujęcie wymienionych kwestii.

## 2. Charakter kryzysu w Europie

Ostatni kryzys finansowy jest największym kryzysem, jaki wystąpił na świecie w ciągu ostatnich siedemdziesięciu lat. Kryzys rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych w 2007 r., lecz bardzo szybko przeniósł się do innych gospodarek, m.in. do wielu krajów europejskich. Dzień 15 września 2008 r. jest nie tylko datą upadku banku inwestycyjnego Lehman Brothers, ale także uważany jest za symboliczną datę transmisji kryzysu na światowe rynki. W Europie jest to kryzys:

- sektora bankowego;
- zadłużeniowy;
- bilansu płatniczego.

Znamiennym jest, że w przypadku różnych krajów charakter kryzysu jest inny. Odmienne są jego przyczyny, ale też i możliwości wychodzenia oraz perspektywy na powrót gospodarek do stanu warunkującego stabilny wzrost.

W Europie kryzys w pierwszej kolejności dotknął banki, narażając je na duże straty i zagrożenie upadłością (lata 2008–2010). Do przykładów można zaliczyć: Irlandię (do zagrożonych banków należały: Anglo Irish Bank, Allied Irish Bank i Bank of Ireland)<sup>1</sup>, kraje Beneluxu (Dexia i Fortis)<sup>2</sup> czy Wielką Brytanię (Northern Rock, Bradford and Bingley, Abbey, Barclays, HBOS, HSBC, Lloyds,

<sup>1</sup> **K. Whelan**, *Ireland's Economic Crisis: The Good, the Bad and the Ugly*, UCD Centre for Economic Research Working Paper Series WP13/06, Dublin 2013, s. 13–16.

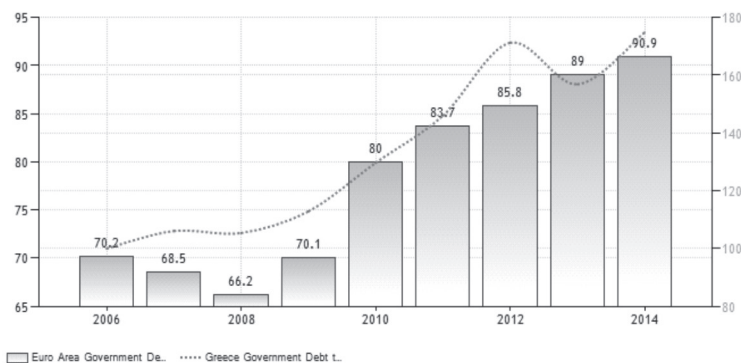
<sup>2</sup> **F. Panetta, T. Faeh, G. Grande, C. Ho, M. King, A. Levy, F.M. Signoretti, M. Taboga, A. Zaghini**, *An assessment of financial sector rescue programmes*, BIS Papers No 48, Bank for International Settlements, Basel 2009, s. 7–8.



Nationwide, Royal Bank of Scotland i Standard Chartered)<sup>3</sup>. Dużym problemem w każdym z tych przypadków były powiązania banków europejskich z instytucjami finansowymi ze Stanów Zjednoczonych. W celu ratowania zagrożonych banków rządy poszczególnych krajów musiały wdrożyć programy pomocowe, wspierane przez Europejski Bank Centralny.

Kryzys bankowy bardzo szybko przekształcił się w kryzys zadłużeniowy. Już przed kryzysem w wielu państwach strefy euro występowały wysokie poziomy zadłużenia. Przyjęte w traktacie o utworzeniu Unii Europejskiej założenia utrzymywania długu publicznego na poziomie poniżej 60% PKB nie były spełniane nie tylko przez pojedyncze państwa, lecz również na poziomie całej strefy euro (wykres 1).

WYKRES 1. Poziom długu publicznego/PKB w krajach strefy euro (lewa oś, średnia dla wszystkich krajów) oraz w Grecji (prawa oś) w latach 2006–2014



Źródło: [www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com); stan na 17.03.2015 r.

Problemy zaczęły się w latach 2009–2010, gdy ze względu na duże zadłużenie i pogorszenie ratingów niektórych krajów (można zaliczyć tutaj Hiszpanię, Grecję i Portugalię) miało miejsce gwałtowne zahamowanie napływu do nich kapitału zagranicznego i wystąpiły problemy z rolowaniem długu. W reakcji kraje te zaczęły podnosić stopy procentowe (standardowe zachowanie w sytuacji odpływu kapitału zagranicznego), co z kolei spowodowało wzrost kosztów obsługi zadłużenia i dalsze jego pogłębianie.

W Europie wystąpił również kryzys bilansu płatniczego, objawiający się dużymi nierównowagami na rachunkach obrotów bieżących w poszczególnych

<sup>3</sup> M. Fratianni, F. Marchionne, *Rescuing Banks from the Effects of the Financial Crisis*, Social Science Research Network, September 2009, s. 12–13.

krajach członkowskich (tabela 1). Na podstawie danych w tabeli można wydzielić dwie grupy krajów – te które przez cały okres badany miały nadwyżkę w bilansie obrotów bieżących (Austria, Holandia, Luksemburg i Niemcy) oraz te, które przez długi czas notowały wysokie deficyty (Cypr, Grecja, Hiszpania, Malta, Portugalia). Świadczy to o występującej nierównowadze płatniczej między tymi dwiema grupami państw strefy euro.

TABELA 1: *Bilans obrotów bieżących (% PKB) w krajach strefy euro w latach 2006–2014\**

Kraj	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Austria	2,2	2,8	3,5	4,9	2,7	3,4	1,6	2,4	2,7
Belgia	2,0	1,9	1,9	-1,3	-0,6	1,9	-1,1	-1,9	-1,6
Cypr	-5,9	-6,9	-11,7	-15,6	-10,7	-9,8	-3,4	-6,9	-1,9
Estonia	-10,0	-15,3	-15,9	-9,2	2,7	2,8	1,8	-1,8	-1,0
Finlandia	3,4	4,2	4,3	2,6	1,8	1,5	-1,5	-1,4	-1,1
Francja	-0,5	-0,6	-1,0	-1,7	-1,3	-1,3	-1,8	-2,2	-1,3
Grecja	-7,6	-11,4	-14,6	-14,9	-11,2	-10,1	-9,9	-2,4	0,7
Hiszpania	-7,4	-9,0	-10,0	-9,6	-4,8	-4,4	-3,7	-1,2	0,8
Holandia	7,4	9,4	6,7	4,3	5,2	7,4	9,1	9,5	10,4
Irlandia	-3,5	-3,6	-5,3	-5,6	-2,3	1,1	1,2	4,4	6,6
Litwa	-7,1	-10,6	-14,4	-12,9	3,7	0,1	-3,7	-0,2	1,5
Luksemburg	11,5	10,4	10,1	5,4	7,3	7,7	6,6	5,8	5,2
Łotwa	-12,6	-22,5	-22,4	-13,2	8,6	2,9	-2,1	-2,5	-0,8
Malta	-8,5	-9,5	-6,2	-4,8	-8,9	-6,0	-0,8	2,1	1,4
Niemcy	5,1	6,3	7,4	6,2	5,9	6,4	6,8	7,4	7,5
Portugalia	-10,3	-10,7	-10,1	-12,6	-10,9	-10,6	-7,0	-2,0	0,5
Słowacja	-8,5	-7,8	-5,3	-6,2	-2,6	-3,7	-3,8	2,2	2,1
Słowenia	-1,7	-1,8	-4,2	-5,4	-0,5	-0,1	0,4	3,3	6,3
Włochy	-0,9	-1,5	-1,3	-2,9	-1,9	-3,4	-3,0	-0,3	1,0

\* Szarym kolorem zaznaczono deficyty bilansu obrotów bieżących.

Źródło: [www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com); stan na 17.03.2015 r.

Przedstawione problemy sektora bankowego, zadłużenie i nierównowagi bilansu płatniczego stanowiły zagrożenie dla całej Unii Europejskiej. Największym niebezpieczeństwem okazało się zadłużenie, które nie tylko nadmiernie obciążało wydatki poszczególnych państw, ale również utrudniało tym krajom radzenie sobie z kryzysem bez pomocy z zewnątrz. Powodzenie podjętych działań antykryzysowych warunkuje nie tylko sytuację pojedynczych państw, ale także trwanie sztandarowego projektu integracji europejskiej, którym jest unia monetarna, ze wspólną walutą euro.

### 3. Przyczyny kryzysu w Grecji

Kryzys zadłużeniowy, który dotknął państwa strefy euro rozpoczął się na początku 2010 r. w Grecji, a później przeniósł się na inne kraje tego regionu – Portugalie, Hiszpanię i Włochy. W przypadku Grecji rynek finansowy miał małe znaczenie w generowaniu niesprawności (choć nie można całkowicie wykluczyć jego roli), natomiast znacznie istotniejszą była realna sfera gospodarki. Do podstawowych przyczyn greckiego kryzysu zaliczane są<sup>4</sup>:

- nadmierny deficyt budżetowy i dług publiczny oraz rosnąca konsumpcja;
- utrzymujący się deficyt na rachunku obrotów bieżących;
- utrata konkurencyjności przez grecką gospodarkę;
- procesy zachodzące w strefie euro.

Wszystkie te czynniki wywołały negatywną reakcję inwestorów zagranicznych i w jej wyniku nastąpił odpływ kapitału z greckiej gospodarki. Reakcje inwestorów zostały wzmocnione informacjami na temat fałszowania od wielu lat danych statystycznych, dotyczących sytuacji gospodarczej tego kraju<sup>5</sup>. Z czasem stało się jasne, że problemy Grecji nie były wyłącznie wynikiem przeniesienia kryzysu finansowego ze Stanów Zjednoczonych (jak to miało miejsce np. w Irlandii), lecz grecki kryzys ma podstawy endogeniczne. W tabeli 2 zawarto wybrane dane statystyczne, dotyczące greckiej gospodarki. Pokazują one stopniowe pogarszanie się sytuacji tego kraju, w miarę jak rozwijał się w nim kryzys.

TABELA 2: *Wybrane wskaźniki dotyczące greckiej gospodarki w latach 2006–2014*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tempo wzrostu PKB	5,5	3,2	-0,4	-4,4	-5,4	-8,9	-6,6	-3,9	0,8
Deficyt budżetowy/PKB	5,9	6,7	9,9	15,6	10,6	9,8	b.d.	b.d.	b.d.
Dług publiczny/PKB	107	107	113	130	146	171	157	175	177
Rachunek obrotów bieżących/PKB	-7,6	-11,4	-14,6	-14,9	-11,2	-10,1	-9,9	2,4	0,7

Źródło: [www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com); <http://data.worldbank.org/country/greece>; stan na 03.09.2015 r.

Nadmierne zadłużenie Grecji wynika z nieroztropnej polityki rządu prowadzonej przez wiele lat. Rezultatem tej polityki były: niska efektywność i spraw-

<sup>4</sup> T. Gruszecki, *Świat na długi*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 281–302.

<sup>5</sup> Patrz np.: G. Górniewicz, *Dług publiczny. Historia, teraźniejszość, przyczyny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Mirosław Wrocławski, Bydgoszcz 2012, s. 100–101; T. Kasproicz, *Porozbijane termometry*, Polityka, 13 grudnia 2011; R. Holzer, *Grecja nie może już dłużej udawać Greka*, Obserwator Finansowy, 2 marzec 2010.

ność administracji państwowej i wysokie koszty funkcjonowania całego sektora publicznego, nadmierne wydatki socjalne i mało efektywny system emerytalny, przeregulowanie rynku pracy oraz istnienie licznych ograniczeń dla prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej<sup>6</sup>. Wejście Grecji do strefy euro wzmocniło wiele problemów, np. rozpoczął się proces wyrównywania płac greckich pracowników w stosunku do płac w innych krajach zachodnioeuropejskich. Grecja realizowała również liczne roboty publiczne (np. przygotowanie do Olimpiady w 2004 r.), co powodowało pogłębianie problemów zadłużeniowych tego kraju. Na skutek wprowadzenia euro kredyty w Grecji stały się tańsze, ceny ustabilizowały się, a społeczeństwo zaczęło upodabniać standard swojego życia do wzorców w krajach Europy Zachodniej. Wszystko to sprzyjało wzrostowi konsumpcji finansowanej kredytami i doprowadziło do wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych.

Rosnąca konsumpcja powodowała pogłębienie nierównowagi greckiego rachunku obrotów bieżących. Wiele towarów konsumpcyjnych importowanych było zza granicy<sup>7</sup>. Obecność Grecji w strefie euro zwiększała problemy. W sytuacji, gdy kraj ten w przeszłości posługiwał się swoją własną walutą, nadmierny deficyt na rachunku obrotów bieżących w sposób automatyczny wymuszał dewaluację drahmy i tym samym uruchamiał mechanizm równoważenia bilansu obrotów bieżących. W strefie euro takiej możliwości nie było. Wysoki kurs euro wzmacniał natomiast skłonność do nadmiernego importu. Kurs ten nie mógł pełnić dla Grecji funkcji regulatora wymiany równoważącej przepływy handlowe i finansowe, ponieważ greckie instytucje nie miały na niego żadnego wpływu. W momencie, gdy ujawniły się problemy tego kraju, zagraniczni inwestorzy zaczęli gwałtownie wycofywać kapitał, który wcześniej napłynął do Grecji. Pojawił się problem ze zrównoważeniem bilansu obrotów bieżących.

Przed kryzysem Grecji bardzo zależało na dynamicznym rozwoju, jednak był to rozwój oparty na niewłaściwej strukturze przemysłu. Kraj ten produkował bardzo niewiele wyrobów, które chcieli kupować zagraniczni konsumenci. Wśród towarów eksportowych znalazły się głównie: owoce, olej z oliwek, bawełna, tytoń i kilka produktów ropopochodnych. Pozostałą część gospodarki Grecji stanowiła turystyka<sup>8</sup>. Gospodarka ta nie wytwarzała natomiast żadnych maszyn, urządzeń elektronicznych, wyrobów przemysłu chemicznego czy też komputerowego.

<sup>6</sup> B. Baran, *Geneza i skutki kryzysu finansów publicznych w Grecji*, Gospodarka Narodowa 2011/5–6, s. 56–57.

<sup>7</sup> C. Chambers, *What Will Happen To Greece If There Is A Grexit*, Forbes, 2 February 2015.

<sup>8</sup> R. Hausmann, *Austerity Is Not Greece's Problem*, Project Syndicate, 3th March 2015.

Istniejąca struktura greckiego przemysłu w powiązaniu z zadłużeniem tego kraju wykluczała też możliwość poprawy zdolności produkcyjnych i wzrost konkurencyjności greckiej gospodarki wraz z upływem czasu. Sytuację pogarszały też rosnące koszty pracy po wejściu tego kraju do strefy euro. Jak podkreśla profesor T. Sporek, Grecja, obok Włoch i Hiszpanii, należała do grupy państw, w których koszty te najbardziej wzrosły w stosunku do kosztów pracy w charakteryzującej się wysoką konkurencyjnością niemieckiej gospodarce<sup>9</sup>. Konkurencyjność greckiej gospodarki ograniczały też liczne przepisy broniące dostępu do zawodów.

Grecja słusznie jest obwiniana za swoje problemy i kryzys który ją dotknął, jednak część winy leży poza tym krajem, a istotną przyczyną greckich problemów jest konstrukcja samej unii monetarnej. Przy jej budowie przyjęto założenia o konieczności dalszej integracji Europy (m.in. fiskalnej i politycznej), swobodnym przepływie siły roboczej, a także uznano, że nad funkcjonowaniem całej strefy euro będą czuwały instytucje unijne. Część z tych warunków nie została spełniona, bądź została spełniona tylko formalnie, i w rzeczywistości strefa euro od początku nie funkcjonowała tak jak powinna zgodnie z teoretyczną koncepcją. Dokonana integracja walutowa nie zapewniła więc stabilności systemu finansowego i gospodarczego w krajach członkowskich, a Grecja, ze względu na liczne słabości swojej gospodarki stała się jej ofiarą.

Na problemy Grecji wpłynęła również polityka realizowana w strefie euro – m.in. niskie stopy procentowe utrzymywane przez Europejski Bank Centralny oraz poziom kursu wspólnej waluty. Niskie stopy procentowe sprzyjały nadmiernemu wzrostowi akcji kredytowej. Problemem było to, że stopy procentowe nie były pochodną ryzyka występującego na tym rynku, lecz rezultatem przynależności do strefy euro. Część winy za kryzys ponoszą też międzynarodowe instytucje finansowe. Wiele banków bardzo chętnie nabywało skarbowe papiery wartościowe Grecji, powiększając poziom jej zadłużenia, a zarazem akceptując nieroztropną politykę greckiego rządu. Jedną z głównych przyczyn kryzysu w Grecji okazała się nierównowaga między strumieniami kapitału napływającego i odpływającego, ujmowanego w jej bilansie płatniczym.

Bezpośrednim czynnikiem sprawczym kryzysu w Grecji była korekta danych statystycznych, która miała miejsce w październiku 2009 r. Nowo wybrany grecki rząd poinformował wówczas, że rzeczywisty deficyt finansów publicznych znacznie odbiega od oficjalnych danych. W reakcji na te informacje nastąpiło

<sup>9</sup> T. Sporek, *Globalne konsekwencje kryzysu finansowego w Grecji*, „Studia Europejskie”, Centrum Europejskie, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2013, s. 24–25.

obniżenie ratingu kredytowego tego kraju<sup>10</sup>. To z kolei spowodowało znaczne zmiany rentowności greckich skarbowych papierów wartościowych w stosunku do innych krajów. Grecja zaczęła mieć problemy z pozyskaniem nowych kredytów na rynku finansowym.

#### 4. Pomoc Unii Europejskiej

Decydenci w Unii Europejskiej bardzo szybko uznali, że Grecji należy pomóc, ponieważ sama nie jest w stanie poradzić sobie ze swoimi problemami. Sytuacja w Grecji stanowiła zagrożenie również dla całej strefy euro. Na skutek złych informacji następowały spadki na rynkach giełdowych w całej Europie, pojawiły się problemy z emisją skarbowych papierów wartościowych, a samo euro osłabiło się do swojej najniższej wartości od wielu lat. Równocześnie wzrastały koszty ubezpieczenia przed bankructwem. Zagrożone były też banki innych krajów europejskich (w największym stopniu banki niemieckie, francuskie i cypryjskie), które wcześniej kupowały greckie skarbowe papiery wartościowe<sup>11</sup>. Wśród państw, wobec których Grecja miała największe zobowiązania, znalazły się: Niemcy, Francja i Wielka Brytania, a także kraje południa Europy<sup>12</sup>.

Pomoc ze strony państw członkowskich UE, a także instytucji międzynarodowych nie dotyczyła tylko Grecji, ale również innych krajów<sup>13</sup>. Na ratowanie zagrożonych krajów (określanych akronimem PIIGS od pierwszych liter państw, w których wystąpiły największe problemy) w 2010 r. przeznaczono kwotę 750 mld euro. Kwota 500 mld euro pochodziła od państw strefy euro (60 mld euro z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej i 440 mld euro z Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej)<sup>14</sup>. Pozostała

<sup>10</sup> *Kryzys grecki – geneza i konsekwencje*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzania Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa 2010, s. 14–15; *Standard & Poor's downgrade Greek credit rating to junk status*, The Guardian, 27th April 2010; *Moody's cuts Greek rating to junk*, Reuters, 14th June 2010.

<sup>11</sup> **S. Rogers**, *Greece debt crisis: how expose is your bank*, The Guardian, 17 June 2011.

<sup>12</sup> Pod koniec 2010 r. szacowano, że wielkość zobowiązań Grecji wobec poszczególnych krajów będzie następująca: Francji – 75 mld USD; Niemiec – 45 mld USD; Wielkiej Brytanii – 15 mld USD; Portugalii – 9,7 mld USD; Irlandii – 8,5 mld USD; Włoch – 6,9 mld USD; Hiszpanii – 1,3 mld USD (**B. Froehlich**, *Forget Ireland and The Other PIIGS*, Forbes, 23 November 2010).

<sup>13</sup> Formalnie była to pomoc autoryzowana przez tzw. trójkę (Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy).

<sup>14</sup> **I. Morawski**, *Chaos wokół funduszu ratunkowego strefy euro*, Obserwator Finansowy, 25 stycznia 2012.

kwota – 250 mld euro pochodziła od Międzynarodowego Funduszu Walutowego, z przeznaczeniem na wsparcie krajów zagrożonych utratą wypłacalności. Są to całkowite kwoty, które zdecydowano się przeznaczyć na ratowanie zadłużonych państw. Z puli tej wykorzystano tylko część pieniędzy.

Pomoc finansowa dla Grecji, udzielona przez inne państwa oraz instytucje międzynarodowe została przyznana w dwu etapach<sup>15</sup>:

- pierwszy etap w maju 2010 r.,
- drugi etap w lipcu 2011 r.

W pierwszym etapie Grecja otrzymała 110 mld euro w formie bail-outu, finansowanego przez kraje strefy euro (80 mld euro) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (30 mld euro). Była to trzyletnia gwarancja pożyczkowa, uwarunkowana wdrożeniem przez Grecję działań oszczędnościowych, wśród których znalazły się m.in.: zamrożenie wynagrodzeń w sektorze publicznym, podwyżka podatku VAT, obcięcie rent i emerytur oraz innych świadczeń społecznych, podniesienie wieku emerytalnego, wprowadzenie nowych podatków dla działalności gospodarczej i wiele innych<sup>16</sup>.

Drugi pakiet pomocy dla Grecji opiewał na kwotę 130 mld euro. Podobnie jak w przypadku pierwszego pakietu, pomoc została sfinansowana przez państwa członkowskie strefy euro i MFW. W przypadku tego pakietu pewną część zobowiązań wziął na siebie sektor prywatny (banki, ubezpieczyciele, fundusze emerytalne i fundusze inwestycyjne). Inwestorzy posiadający greckie papiery wartościowe zobowiązali się do redukcji ich należności o 53%<sup>17</sup>.

Od początku uruchomienia pomocy dla Grecji istniało wiele pozytywnych ocen, ale również wiele kontrowersji wokół tych działań. Ich ostatecznie pozytywny efekt jest jednak bezsporny. Grecja dzięki otrzymanej pomocy utrzymała stabilność ekonomiczną, a jej system finansowy nie uległ załamaniu<sup>18</sup>. Jakkolwiek forma upadłości lub wyjścia ze strefy euro zakończyłaby się bowiem głęboką recesją w tym kraju.

Pośrednio beneficjentem ratowania Grecji stała się cała Unia Europejska. Oprócz samej Grecji zagrożone były bowiem:

<sup>15</sup> Kluczową rolę pełniły: Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Decyzje były konsultowane przez ECOFIN.

<sup>16</sup> S. Abboushi, *Analysis and Outlook of the Greek Financial Crisis*, Journal of Global Business Management 2011/7.

<sup>17</sup> P. Spiegel, A. Barker, *Eurozone agrees second Greek bail-out*, Financial Times, 21st February 2012.

<sup>18</sup> S. Ardagna, F. Caselli, *The Political Economy of the Greek Debt Crisis: A Tale of Two Bailouts*, Centre for Economic Performance, London 2012, s. 5–10.

- zagraniczne banki (największą ekspozycję na ryzyko wykazywały banki niemieckie i francuskie);
- inne państwa strefy euro, których finanse publiczne charakteryzowała głęboka nierównowaga;
- waluta euro.

Podjęte działania umożliwiły zażegnanie wielu problemów, które potencjalnie mogły doprowadzić do załamania całej unii monetarnej.

Programy pomocowe podejmowane na tak wielką skalę, jak to miało miejsce w przypadku ratowania Grecji, mają zawsze negatywne strony. Działaniom ratunkowym w tym kraju towarzyszyły m.in. opinie, że utworzone fundusze stabilizacyjne omijają prawo unijne (Pakt Stabilności i Wzrostu), które zakazuje udzielania bezpośredniej pomocy państwom strefy euro. Pojawiło się również przekonanie, że wsparcie dla Grecji przyczyniło się do wystąpienia hazardu moralnego – udzielona pomoc osłabia motywację ratowanego państwa do prowadzenia rozsądnej polityki. Można wnioskować również, że z udzielonej pomocy skorzystali głównie inwestorzy, którzy zainwestowali w Grecji. Sama Grecja przyjęła natomiast na siebie daleko idące zobowiązania. Wiele negatywnych ocen dotyczy wdrożonych programów ratunkowych. Efektem tych programów jest bowiem obecne pogłębienie recesji. Świadczy o tym<sup>19</sup>:

- fala bankructw firm i wzrost stopy bezrobocia;
- obniżenie poziomu konsumpcji gospodarstw domowych;
- utrata kapitału przez banki;
- spadek przychodów podatkowych kraju;
- wzrost poziomu długu publicznego.

Wymienione problemy potwierdzają, że przygotowane programy ratunkowe wprawdzie są w stanie przynieść pozytywne efekty w długim okresie, jednak w krótkim czasie generują wiele negatywnych konsekwencji i przyczyniają się wyłącznie do pogłębienia spowolnienia gospodarczego. Jest to bardzo niekorzystna sytuacja w momencie, gdy Grecja potrzebuje szybkiego wzrostu gospodarczego. Towarzyszy temu rosnący brak zaufania, że dalsze reformy będą kontynuowane.

---

<sup>19</sup> *Greece falling short of final debt deal*, Financial Times, 6 April 2015.



## 5. Scenariusze dalszego wychodzenia z kryzysu

Na początku 2015 r. rozpoczęły się rozmowy między przedstawicielami nowo wybranego rządu w Atenach (kierowanego przez Aleksisa Tsiprasa) a kredytodawcami ze strefy euro, mające na celu uzgodnienie dalszych etapów pomocy dla Grecji. Grecki rząd argumentuje, że sytuacja społeczna kraju jest bardzo trudna i zgłasza potrzebę odstąpienia od części zobowiązań wynikających z przygotowanych wcześniej programów oszczędnościowych. Obecne rozwiązania, polegające na kontynuacji reform strukturalnych wydają się być działaniami, których pozytywne efekty będą widoczne dopiero w długim okresie i z czasem mogącymi jeszcze bardziej pogłębiać sprzeciw greckiego społeczeństwa. Rozmowy są trudne i prognozowane są różne scenariusze dla Grecji w sytuacji niemożliwości kontynuacji dotychczasowych reform. Do najczęściej rozważanych koncepcji zaliczane są m.in.:

- bankructwo i wyjście tego kraju ze strefy euro;
- umorzenie części długu;
- wprowadzenie systemu „równoległego pieniądza”.

Jednym ze scenariuszy, według którego może potoczyć się rozwój sytuacji w Grecji, jest bankructwo tego kraju i wyjście ze strefy euro. Już od kilku lat rozpatrywana jest taka możliwość. Jego realizacja oznaczałaby powrót Grecji do drahmy, a dewaluacja tej waluty byłaby sposobem na przywrócenie konkurencyjności greckiej gospodarce<sup>20</sup>. Istnieje wiele zagrożeń związanych z bankructwem Grecji. Można do nich zaliczyć m.in. duże wzrosty cen i zubożenia społeczeństwa. Spadek siły nabywczej pieniądza przełoży się na spadek wartości emerytur i wynagrodzeń. Będzie to skutkowało zmniejszeniem importu, a dopiero w dalszej perspektywie może nastąpić wzrost eksportu. Takie rozwiązanie będzie również skutkowało pogłębieniem problemów zadłużeniowych Grecji ze względu na obsługę długu w obcej walucie (powrót drahmy), a rynki finansowe nadal będą okazywały brak zaufania do tego kraju<sup>21</sup>.

Wyjście Grecji ze strefy euro byłoby destrukcyjne również dla całej strefy euro. Pojawiły się w odniesieniu do tej kwestii dwa poglądy<sup>22</sup>:

- pierwszy, określany jako „teoria domina”, mówi, że wyjście Grecji ze strefy euro spowodowałoby pojawienie się pytania o to, który kraj jako kolejny

<sup>20</sup> *Is Grexit good for the euro?*, The Economist, 16<sup>th</sup> June 2012.

<sup>21</sup> *Zoning out*, The Economist, 17<sup>th</sup> January 2015.

<sup>22</sup> **J. Pisani-Ferry**, *The Costs of Grexit*, Project Syndicate, 28<sup>th</sup> February 2015.

po Grecji doświadczy podobnych problemów<sup>23</sup>. Gdyby w Europie kryzys rzeczywiście przeniósł się na inne kraje, mogłoby to spowodować rozkład całej strefy euro;

- drugi pogląd, określany jako „teoria balastu” mówi, że po wyjściu Grecji ze strefy euro region ten zostałby wzmocniony. Strefa euro pozbyłaby się bowiem dużego problemu. Decyzja o konieczności opuszczenia przez Grecję strefy euro wzmocniłaby wiarygodność zasad obowiązujących w tej strefie i ograniczyła możliwość szantażu dla całej strefy przez pojedyncze państwa.

Wraz z upływem czasu zmieniała się waga jednej i drugiej koncepcji. Jeszcze w 2012 r. nie dopuszczano myśli o wyjściu Grecji ze strefy euro, obawiając się zarażenia innych krajów. W 2015 r. sytuacja jest zupełnie inna. Zagrożenia wynikające z „efektu domina” nie są tak duże jak wcześniej – sytuacja innych zagrożonych krajów uległa znacznej poprawie, a europejski system finansowy również jest bezpieczniejszy niż był w przeszłości. Ponadto takie radykalne rozwiązanie będzie miało pozytywny wpływ na samą strefę euro, stając się istotnym impulsem do dalszej integracji. Może być też ważną przestrożą dla innych krajów i zachętą dla reformowania ich finansów i redukcji nadmiernego zadłużenia.

W analizach zwracana jest uwaga, że wyjście Grecji ze strefy euro ostatecznie może okazać się dobrym rozwiązaniem, jednak istnieje kilka zagrożeń realizacji takiego scenariusza. Po pierwsze, do tej pory teoretycznie nie było takiej możliwości. Dopuszczenie do precedensu będzie skutkowało oczekiwaniem, że w przyszłości również inne kraje mogą zachować się podobnie. Po drugie, opuszczenie przez Grecję strefy euro uderzy bezpośrednio w samą unię walutową. Byłaby to przesłanka zarówno do osłabienia waluty euro, jak również osłabienie krajów tej strefy na arenie międzynarodowej. Po trzecie, wyjście kraju ze strefy euro wymaga opracowania wszystkich technicznych aspektów tego procesu.

Wśród proponowanych rozwiązań pojawiła się druga koncepcja – umorzenia długu Grecji. Rozwiązanie takie można uzasadnić doświadczeniami historycznymi innych zadłużonych krajów. Istotnym argumentem jest ten, że grecki dług jest trudny do utrzymania w dłuższym czasie, ale też niemożliwy do spłacenia, dlatego najlepszym wyjściem jest jego restrukturyzacja. Tylko takie rozwiązanie może zapewnić greckiej gospodarce możliwość powrotu na ścieżkę trwałego wzrostu. Gospodarka ta w obecnej sytuacji musi wdrażać bolesne programy oszczędnościowe i reformy sektora publicznego, natomiast restrukturyzacja długu może podnieść skuteczność tych działań. Kolejnym argumentem za umorzeniem

<sup>23</sup> Przykładem przenoszenia kryzysu z jednego kraju do innych był kryzys w Azji Południowo-Wschodniej w latach 1997–1998.

Grecji części jej zobowiązań jest niedokończona konstrukcja unii walutowej (np. występowanie różnego typu ograniczeń mobilności siły roboczej, brak mechanizmów korygujących nierównowagi na rachunkach obrotów bieżących krajów członkowskich, zróżnicowanie konkurencyjności gospodarek), co wpływa negatywnie na gospodarki krajów członkowskich. Przyjęcie Grecji do grona państw stosujących wspólną walutę było błędem politycznym, za który obecnie należy zapłacić. Jeżeli nie ma systemu zapewniającego przywracanie konkurencyjności, to państwa przeżywające problemy gospodarcze nie są w stanie szybko poradzić sobie z nadmiernym zadłużeniem. W takiej sytuacji zewnętrzna pomoc jest niezbędna, a jej skuteczną formą jest właśnie redukcja długów.

Belgijski ekonomista, Paul de Grauwe, zwraca też uwagę, że w obecnej konstrukcji strefy euro ciężar dostosowania do występujących nierównowag ponoszą głównie państwa będące dłużnikami (tzw. asymetryczne dostosowanie)<sup>24</sup>. Do takich państw należy Grecja. Opierając się na tym argumentie, pomoc zewnętrzną można uznać za uzasadnioną. Pojawiają się jednak obawy, że umorzenie części długów nie zostanie potraktowane przez Greków jako jednorazowa szansa, a zarazem czynnik skłaniający do dalszych reform, a raczej mogłoby jeszcze bardziej demotywować ten kraj do wdrożenia bolesnych programów oraz prowadzić do wstrzymania reform i dalszego osłabiania zdolności konkurencyjnej greckiej gospodarki.

Trzecim, alternatywnym rozwiązaniem trudnej sytuacji w Grecji jest koncepcja wprowadzenia w tym kraju systemu „równoległego pieniądza”. Jest to takie podejście, w którym rząd grecki dokonałby emisji skryptów dłużnych (ang. *I Owe You* – IOU), stanowiących alternatywny pieniądź<sup>25</sup>. Papiery te służyłyby do pokrycia brakujących środków finansowych w budżecie Grecji. Jest to rozwiązanie przeciwne w stosunku do wyjścia tego kraju ze strefy euro, ponieważ w świetle prawa legalna emisja IOU w Grecji może zostać przeprowadzona tylko pod warunkiem, że skrypty te będą denominowane w euro<sup>26</sup>. Oznacza to pozostanie Grecji w unii walutowej. Emisja skryptów dłużnych umożliwiłaby greckiemu rządowi dokonanie płatności bez wykorzystywania „twardej waluty”

<sup>24</sup> P. de Grauwe, *Stagnacja w strefie euro na wieki wieków*, Obserwator Finansowy, 18.02.2015.

<sup>25</sup> Takie rozwiązanie zastosował w Stanach Zjednoczonych stan Kalifornia, który w 2009 r. doświadczył problemów podobnych do problemów Grecji.

<sup>26</sup> F. Giugliano, *Spectre of Grexit back as Cash runs out*, Financial Times, 7 April 2015; W. Münchau, *Athens must stand firm against the eurozone's failed policies*, Financial Times, 15 February 2015.

(euro) i zarazem dalszego powiększania zadłużenia. Ekonomiści wskazują na kilka zalet emisji IOU<sup>27</sup>:

- oprocentowanie tych papierów jest zerowe;
- emitowane skrypty są bezterminowe, co odsuwa presję czasową, która obecnie ciąży nad Grecją;
- IOU mają przenośny charakter (mogą być przedmiotem obrotu na rynku wtórnym);
- posiadacze IOU mogą płacić nimi podatki.

Oprócz wymienionych, największą zaletą jest to, że wprowadzenie „równoległego pieniądza” pozwoliłoby uniknąć wszelkich negatywnych konsekwencji, zarówno dla tego kraju, jak również dla całej unii walutowej, związanych z ewentualnym wyjściem Grecji ze strefy euro.

Podobnie jak inne rozwiązania, również ten ostatni scenariusz posiada pewne wady. Wyemitowane IOU mogą być wykorzystane wyłącznie do regulowania wewnętrznych zobowiązań greckiego rządu, co stanowi istotny mankament systemu „równoległego pieniądza”. Poza tym rząd musi nałożyć na swoich obywateli pewne ograniczenia, m.in. kontrolę przepływu kapitału (w celu zabezpieczenia przed odpływem depozytów za granicę). Jeżeli ten scenariusz zostanie zrealizowany, to Grecja będzie pozostawała w swoistej kwarantannie, a jej sytuacja gospodarcza i finansowa nadal bardzo ściśle kontrolowana.

## 6. Zakończenie

Dokonana analiza potwierdza, że od pięciu lat gospodarka grecka znajduje się w szczególnie trudnym położeniu. Oprócz przyczyn endogenicznych do ważnych źródeł niesprawności tej gospodarki należy zaliczyć przynależność Grecji do strefy euro. Opracowane i wdrożone programy ratunkowe, wraz z daleko idącymi oszczędnościami i reformami, nadal nie oddaliły zagrożenia załamania całej greckiej gospodarki. Za pozytywny efekt podjętych działań należy potraktować to, że Grecja została zmuszona przez instytucje Unii Europejskiej do dokonania reform, gdyż sama z pewnością nie zdobyłaby się na takie rozwiązanie. Kontynuacja programów oszczędnościowych pozostaje jednak pod znakiem zapytania, m.in. ze względu na niechęć rządu do dalszych ograniczeń wydatków i ostre protesty greckiego społeczeństwa. Od początku 2015 r. wróciła dyskusja o greckich problemach i rozważanych jest kilka scenariuszy dalszego rozwoju sytuacji

<sup>27</sup> J. Adinolfi, *This unorthodox plan May keep Greece in the eurozone*, Market Watch, 8 April 2015.

w tym kraju – od kontynuacji pomocy dla Grecji, po wyjście tego kraju ze strefy euro i Unii Europejskiej. Wszystkie dalsze działania zależą głównie od greckiego rządu. Jedynym pozytywnym wnioskiem jest ten, że obecnie kraje strefy euro są dużo lepiej przygotowane na realizację nawet najgorszego z tych scenariuszy niż były jeszcze trzy lata temu, gdy kryzys w Europie był dużo bardziej surowy.

## Bibliografia

### Opracowania

- Abboushi Suhail**, *Analysis and Outlook of the Greek Financial Crisis*, Journal of Global Business Management 2011/7.
- Adinolfi Joseph**, *This unorthodox plan May keep Greece in the eurozone*, Market Watch, 8 April 2015.
- Ardagna Silvia, Caselli Francesco**, *The Political Economy of the Greek Debt Crisis: A Tale of Two Bailouts*, Centre for Economic Performance, London 2012.
- Baran Bernadeta**, *Geneza i skutki kryzysu finansów publicznych w Grecji*, Gospodarka Narodowa 2011/5–6.
- Chambers Clem**, *What Will Happen To Greece If There Is A Grexit*, Forbes, 2 February 2015.
- Fratianni Michele, Marchionne Francesco**, *Rescuing Banks from the Effects of the Financial Crisis*, Social Science Research Network, September 2009.
- Froehlich Bob**, *Forget Ireland and The Other PIIGS*, Forbes, 23 November 2010.
- Górniewicz Grzegorz**, *Dług publiczny. Historia, terażniejszość, przyczyny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Mirosław Wrocławski, Bydgoszcz 2012.
- Giugliano Ferdinando**, *Spectre of Grexit back as Cash runs out*, Financial Times, 7 April 2015.
- Grauwe Paul**, *Stagnacja w strefie euro na wieki wieków*, Obserwator Finansowy, 18.02.2015.
- Greece falling short of final debt deal*, Financial Times, 6 April 2015.
- Gruszecki Tomasz**, *Świat na długi*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
- Hausmann Ricardo**, *Austerity Is Not Greece's Problem*, Project Syndicate, 3<sup>th</sup> March 2015.
- Holzer Ryszard**, *Grecja nie może już dłużej udawać Greka*, Obserwator Finansowy, 2 marzec 2010.
- Is Grexit good for the euro?*, The Economist, 16<sup>th</sup> June 2012.
- Kasprowicz Tomasz**, *Porozbijane termometry*, Polityka, 13 grudnia 2011.
- Kryzys grecki – geneza i konsekwencje*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzania Euro przez Rzeczpospolitą Polskę, Warszawa 2010.
- Moodys cuts Greek rating to junk*, Reuters, 14<sup>th</sup> June 2010.
- Morawski Ignacy**, *Chaos wokół funduszu ratunkowego strefy euro*, Obserwator Finansowy, 25 styczeń 2012.
- Münchau Wolfgang**, *Athens must stand firm against the eurozone's failed policies*, Financial Times, 15 February 2015.
- Panetta Fabio, Faeh Thomas, Grande Giuseppe, Ho Corrinne, King Michael, Levy Aviram, Signoretti Federico M., Taboga Marco, Zaghini Andrea**, *An assessment of financial sector rescue programmes*, BIS Papers No 48, Bank for International Settlements, Basel 2009, s. 7–8.

**Pisani-Ferry Jean**, *The Costs of Grexit*, Project Syndicate, 28<sup>th</sup> February 2015.

**Reinhart Carmen M., Rogoff Kenneth S.**, *This Time is Different*, Princeton University Press, Princeton 2009.

**Rogers Simon**, *Greece debt crisis: how expose is your bank*, The Guardian, 17 June 2011.

**Spiegel Peter, Barker Alex**, *Eurozone Agres secondo Greek bail-out*, Financial Times, 21<sup>st</sup> February 2012.

**Sporek Tadeusz**, *Globalne konsekwencje kryzysu finansowego w Greeji*, Studia Europejskie, Centrum Europejskie, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2013.

*Standard & Poor's downgrade Greek credit rating to junk status*, The Guardian, 27<sup>th</sup> April 2010.

**Whelan Karl**, *Ireland's Economic Crisis: The Good, the Bad and the Ugly*, UCD Centre for Economic Research Working Paper Series WP13/06, Dublin 2013.

*Zoning out*, The Economist, 17<sup>th</sup> January 2015.

#### **Strona internetowa**

www.tradingeconomics.com; stan na 17.03.2015 r.

Piotr ŁASAK

### **THE CRISIS IN GREECE – CAUSES AND EXITING MECHANISMS**

(Summary)

The aim of the article is to present in a synthetic way the issues related to the crisis in Greece. The article focuses on three major issues: the causes of the crisis which began in Greece in 2009, the financial aid granted to the country by the Troika (European Commission, European Central Bank and International Monetary Fund) with the intention to help Greece to emerge from the crisis, and the scenarios of future development of the economy. Among the main causes of the crisis are both: the weaknesses of the Greek economy and the conditions of participation in the euro zone. The financial help for Greece and the austerity programs proved to be ineffective. Among the possible scenarios for Greece are: exit from the euro zone, the country's debt restructuring, and the introduction of the 'alternative money system'.

**Keywords:** austerity measures; crisis in Greece; euro zone

Michał MOSZYŃSKI\*

## OGÓLNOKRAJOWA PŁACA MINIMALNA W NIEMCZECH – ZMIANA FUNDAMENTALNA CZY MARGINALNA?

### (Streszczenie)

W opracowaniu podejmuje się próbę wstępnej ekonomiczno-instytucjonalnej analizy regulacji ogólnokrajowej płacy minimalnej, obowiązującej w Niemczech od 1 stycznia 2015 r. Rozważaniom poddano nowe rozwiązania instytucjonalne, ich potencjalne efekty ekonomiczne oraz kwestie ich zgodności z dotychczasowym łaodem gospodarczym.

**Słowa kluczowe:** Niemcy; rynek pracy; płaca minimalna

**Klasyfikacja JEL:** J00, J52, K31

### 1. Wprowadzenie

Niemcy w 2015 r. odnotowały najniższe bezrobocie od ćwierćwiecza, a zarazem najniższą stopę bezrobocia w Unii Europejskiej. W tych sprzyjających warunkach dokonano znaczącej zmiany w porządku instytucjonalnym rynku pracy, wprowadzając ogólnokrajową płacę minimalną, którą do tej pory ustalano w układach taryfowych. Przyjęte regulacje stanowią kompromis osiągnięty po długich przetargach, lecz budzą wiele kontrowersji. Przedłożone opracowanie ma na celu ich wstępną ocenę. W pierwszej kolejności omawia się płacę minimalną jako instytucję rynku pracy i przedstawia nowe rozwiązania. Następnie podjęto próbę zebrania opinii stron oraz oceny efektów ekonomicznych regulacji i spójności nowej instytucji z istniejącym łaodem instytucjonalnym rynku pracy. Studium kończą wnioski z przeprowadzonych rozważań.

---

\* Dr, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Katedra Ekonomii; e-mail: moszyn@umk.pl

## 2. Płaca minimalna jako instytucja rynku pracy

Regulacje dotyczące płacy minimalnej w większości krajów rozwiniętych wprowadzane są przez państwo na szczeblu centralnym lub też – w krajach federalnych – stanowym. W Europie w kilku krajach (jak np. Austrii, Szwajcarii, Danii) o silnie rozbudowanej reprezentacji stron popytowej i podażowej na rynku pracy, tzn. organizacji pracodawców i związków zawodowych, płaca minimalna ustalana jest w przetargu przez strony, a nie ustawowo przez państwo. Tak było również do 2015 r. w Niemczech.

Niemiecki model Społecznej Gospodarki Rynkowej cechuje stosunkowo wysoki stopień centralizacji negocjacji płacowych w ramach układów taryfowych. Poziom koordynacji w procesie ustalania płac sięga często całych branż, a rozległy proces przetargu połączony jest z wysokim stopniem uzwiązkowienia. Stopień zaangażowania państwa w przetarg płacowy nie był dotąd wysoki, gdyż umocowana konstytucyjnie autonomia taryfowa gwarantuje, że prawo ustalania warunków płacy przysługuje stronom stosunku pracy bądź ich reprezentacjom.

Rolę płacy minimalnej przejmowały wynegocjowane w poszczególnych układach taryfowych warunki wynagrodzenia minimalnego. Analizując układy taryfowe od strony ekonomicznej, należy zauważyć, że stanowią one formę kartelu ustanawiającego cenę minimalną na daną oferowaną podaż roboczogodzin. Wprawdzie system taryfowy nie podlega działaniu obowiązującej w Niemczech ustawy antykartelowej, nie oznacza to jednak, iż efekty oddziaływania branżowych płac minimalnych nie przynoszą typowych efektów – utrzymywania płac na poziomie wyższym od tego, jaki ukształtowałby się w ramach swobodnej interakcji popytu i podaży. W teorii ekonomii takie usztywnienie płac jest postrzegane jako potencjalny czynnik powodujący wzrost i/lub utrzymywanie się bezrobocia.

## 3. Nowe rozwiązania w Niemczech

Wprowadzanie ogólnokrajowej płacy minimalnej następowało powoli i było poprzedzone objęciem w 1996 r. płacą minimalną branży budowlanej, szczególnie narażonej na konkurencję ze strony pracowników zagranicznych. Dokonano tego ustawą *Arbeitnehmer-Entsendegesetz*. Później rozszerzono jej zakres na kilka innych branż m.in. dekarstką, czyszczenia budynków, gospodarowania odpadami, a w 2011 r. płacą minimalną wprowadzono w branży pracy tymczasowej.



W 2009 r. wypracowano rozwiązanie, wykorzystujące starą ustawę z 1952 r. o warunkach pracy<sup>1</sup>, dające możliwość umocowienia ustawowego płac branżowych w sytuacji, kiedy ponad połowa pracowników danej branży była objęta układem taryfowym. Wówczas płaca minimalna obejmowała również pracowników spoza układu taryfowego. Kiedy objęcie układem było niższe niż 50%, wówczas wprowadzenie płacy minimalnej było możliwe, o ile specjalna komisja uznała, że w branży występują „socjalne wypaczenia”<sup>2</sup>.

Na wprowadzenie płacy minimalnej naciskała SPD od momentu zawiązania wielkiej koalicji w 2005 r., a CDU/CSU była temu przeciwna. Jednak po wyborach jesienią 2013 r. umowa koalicyjna CDU/CSU z SPD zawierała już zapis: „od 1 stycznia 2015 r. zostanie wprowadzana ogólnokrajowa płaca minimalna w wysokości 8,5 euro za godzinę”. Rozwiązanie to zostało wprowadzone do niemieckiego prawa pracy ustawą *Mindestlohngesetz* z 11.08.2014 r.<sup>3</sup> Ustawodawca deklaruje, że nie osłabia to autonomii taryfowej, gdyż pozostałe ustawy stanowiące podstawę dla branżowego kształtowania wynagrodzeń pozostają w mocy, o ile przewidują płacę wyższą lub równą minimalnej. Co więcej, nowe rozwiązania wbudowano w ustawę „o wzmocnieniu autonomii taryfowej” (*Tarifautonomiestärkungsgesetz*). Dla branż szczególnie dotkniętych nową regulacją przewidziano okres przejściowy do końca 2017 r. i pracownicy objęci układami taryfowymi będą pracować na wynegocjowanych warunkach do 2017 r., później w całym kraju ma obowiązywać minimalna godzinowa stawka 8,5 euro<sup>4</sup>.

Spod obowiązywania regulacji wyjęto kilka grup problemowych na rynku pracy, którym nowe rozwiązanie mogłoby ewidentnie zaszkodzić w uzyskaniu zatrudnienia, wchodzących lub powracających na rynek pracy, odbywających krótkie praktyki w ramach studiów lub nauki, przyuczanych przez Agencję Zatrudnienia dla zdobycia kwalifikacji umożliwiających wejście na rynek pracy, osób poniżej 18 roku życia bez zawodu i długotrwale bezrobotnych.

Jak stanowi ustawa, specjalna 9-osobowa komisja (*Mindestlohnkommission*), powoływana na 5 lat, ma ustalać wysokość płacy minimalnej i dokonywać jej

<sup>1</sup> Wykorzystano ustawę *Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen*, argumentując to rosnącą liczbą gałęzi bez układów taryfowych lub faktem, iż zasięg układów coraz częściej nie obejmuje połowy zatrudnionych, co stwarza potrzebę objęcia ich ochroną. Patrz: rządowy projekt *Entwurf eines Ersten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen*, Bundestag Drucksache 16/10485.

<sup>2</sup> **W. Franz**, *Arbeitsmarktökonomik*, wyd. 8, Springer, Berlin, Heidelberg 2013, s. 342.

<sup>3</sup> *Mindestlohngesetz vom 11. August 2014*, Bundesgesetzblatt I S. 1348.

<sup>4</sup> Przykładowo płaca minimalna w branży dekarzkiej do końca 2015 r. wynosi 11,85 euro za godzinę, a dla pracy tymczasowej 7,50 euro na wschodzie kraju.

korekt. Składa się z przewodniczącego, powoływanego przez rząd na wspólny wniosek organizacji (dachowych) pracodawców i pracobiorców oraz z sześciu przedstawicieli strony pracobiorców i pracodawców (po 3 osoby) oraz 2 członków doradzających z dziedziny nauki bez prawa głosu. Praca w Komisji ma charakter honorowy i nieodpłatny, a jej członkowie „nie podlegają jakimkolwiek poleceniom”. Pierwszą decyzję o dostosowaniu płacy minimalnej Komisja ma podjąć do 30 czerwca 2016 r. z mocą od 1 stycznia 2017 r. Później ma decydować o dostosowaniu i wysokości płacy minimalnej raz na 2 lata, mając na uwadze niezbędny poziom ochrony pracowników, zachowanie uczciwej i funkcjonalnej konkurencji, a jednocześnie dbać o zatrudnienie. Komisja ma się orientować przy tym na tendencje zachodzące w układach taryfowych.

Dodatkowymi obowiązkami dla pracodawców wynikającymi z nowych regulacji jest konieczność prowadzenia precyzyjnej ewidencji czasu pracy, kontrolowanej przez służby celne.

#### 4. Nowe rozwiązania w opinii stron

W Niemczech obserwuje się zjawisko ekspansji sektora niskich płac<sup>5</sup>, które po części wiąże się z ewolucją form zatrudnienia w kierunku umów terminowych i przerywanymi biografiami zawodowymi. To właśnie osoby pracujące w niepełnym wymiarze lub w ramach tzw. marginalnego zatrudnienia (*geringfügige Beschäftigung*) znacznie częściej otrzymują niższe stawki godzinowe. Udział pracowników o względnie niskich płacach jest szczególnie wysoki w pracointensywnych branżach: hotelarstwie, gastronomii i handlu. W 2011 r. we wschodnio-niemieckim hotelarstwie ponad 2/3, a w handlu 42% zatrudnionych otrzymywało stawkę poniżej 8,5 euro, w części zachodniej Niemiec odpowiednio 1/3 i 21%<sup>6</sup>. Uwzględniając przeciętny wzrost płac, można orientacyjnie przyjąć, iż w 2015 r. płaca minimalna mogła dotyczyć około 24% zatrudnionych na wschodzie kraju i 11% na zachodzie. Sektor niskich płac w znacznej mierze tworzą osoby o niższych kwalifikacjach, którym trudno zaproponować lepszą alternatywę zatrudnieniową, dlatego w dyskusji o potencjalnych efektach ogólnokrajowej płacy minimalnej podkreśla się ryzyko utraty pracy dla tych uczestników rynku.

<sup>5</sup> Według danych Hans-Böckler-Stiftung w 2014 r. już 39% ogółu zatrudnionych pracowało w ramach pracy w niepełnym wymiarze, pracy tymczasowej lub tzw. *Minijobs*, Böcklerimpuls 2015/6.

<sup>6</sup> **H.-U. Brautzsch, B. Schultz**, *Im Fokus: Mindestlohn von 8,50 Euro: Wie viele verdienen weniger, und in welchen Branchen arbeiten sie?*, *Wirtschaft im Wandel* 2013/19 (3), s. 54–55.

Gospodarczą i społeczną osią dyskusji o instytucjach rynku pracy, w tym przede wszystkim płacy minimalnej, stanowi kwestia podziału dochodu. Zwolennicy płacy minimalnej argumentują, iż może ona stanowić narzędzie zapobiegające narastaniu różnic dochodowych. Federalna Minister Pracy i Spraw Socjalnych, A. Nahles, uznała za główne motywy wprowadzenia płacy minimalnej rozszerzający się dumping płacowy. Przewaga konkurencyjna budowana na niskich kosztach, a nie na jakości i innowacjach stała się – według niej – modelem biznesowym bazującym na ukrytych subwencjach płacowych finansowanych przez ogół podatników. Analiza płac w wymiarze przestrzennym dowodzi jednak, że w regionach gospodarczo wyżej rozwiniętych (np. na południu kraju) wynagrodzenia są przeciętnie wyższe (w całym przekroju kwalifikacyjnym), co zaprzecza tezie jakoby wzrost okupiony był rozrostem sektora niskich płac. Do niewielu sił popierających nową regulację ze strony przedsiębiorstw należy m.in. związek firm transportu i logistyki (BDL), który widzi w płacy minimalnej szansę na „sprawiedliwą organizację konkurencji” dla niemieckich podmiotów, wypieranych z rynku<sup>7</sup>. Doświadczenia funkcjonowania branży budowlanej w Niemczech pozwalają zauważyć, że próby jej ochrony przed konkurencją międzynarodową przy pomocy płacy minimalnej nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Nielegalna praca po stawkach poniżej minimalnych okazała się atrakcyjna dla pracowników z EŚW i w efekcie niemieccy pracownicy tracili miejsca pracy.

W publicznym dyskursie porusza się wątek wpływu płacy minimalnej na model partnerstwa społecznego i autonomię stron w kształtowaniu warunków pracy i płacy. Administracja rządowa stoi na stanowisku, iż dzięki nowym regulacjom partnerzy taryfowi mogą, za pośrednictwem Komisji ds. Płacy Minimalnej, bezpośrednio kształtować poziom płacy minimalnej, a poprzez układy taryfowe – wciąż wpływać na strukturę wynagrodzeń.

## 5. Efekty ekonomiczne regulacji – prognozy a rzeczywistość

Instytut ifo z Monachium szacował w 2014 r., że wskutek wprowadzenia płacy minimalnej pracę straci około 900 tys. osób, według Institut für Zukunft der Arbeit – około 600 tys., zaś w ekspertyzie z grudnia 2014 r. na zlecenie Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft prognozowano utratę 570 tys. miejsc pracy. Przewidywano również wystąpienie reakcji dostosowawczych po stronie przed-

<sup>7</sup> Patrz: *Ungewohntes Lob für den Mindestlohn*, Handelsblatt, 17–19.04.2015, s. 11.

siębiorstw. Badania na grupie 6300 firm prowadzone przez ifo Institut w końcu 2014 r. wskazywały, że:

- około 43% badanych przedsiębiorstw nie podejmie żadnych kroków w związku z nową regulacją,
- około 26% firm będzie reagować podniesieniem cen, zaś w sektorze usług niemal 1/3,
- 22% ankietowanych podmiotów przewiduje redukcję personelu,
- 18% zredukuje czas pracy,
- część podmiotów przewiduje ograniczenie działalności inwestycyjnej<sup>8</sup>.

Jako efekty tych strategii można oczekiwać przyrostu wydajności pracy przy towarzyszącym mu spadku zatrudnienia i popytu na pracę. Rezultaty te powinny wystąpić silniej w nowych krajach związkowych. Oddziaływanie płacy minimalnej wzmocni presję na umacniający się w Niemczech wzrost płac – w 2014 r. płace brutto zwiększyły się o 3,9%, zaś na 2015 i 2016 r. przewiduje się przyrost o 3,9 i 2,5%<sup>9</sup>.

W I kwartale 2015 r. pierwsze negatywne efekty zatrudnieniowe zanotowano w branży wydawniczej – sieć Kaufland wymówiła umowy 55 tys. osobom roznoszącym ulotki, zatrudnionym jako tzw. *minijobber*, pracę straciło też kilka tysięcy osób dostarczających prasę<sup>10</sup>. Według danych Minijob-Zentrale w okresie grudzień 2014 – styczeń 2015 liczba pracujących jako *minijobber* spadła o 255 tys., z czego większość we wschodnich landach, odznaczających się niską wydajnością pracy. Dane te nie pozwalają dokonać jednoznacznej konkluzji, czy ich sytuacja się pogorszyła i stracili zatrudnienie wskutek płacy minimalnej, czy wręcz poprawiła i znaleźli lepsze stanowiska objęte obowiązkiem ubezpieczenia społecznego dzięki ogólnej poprawie sytuacji na rynku pracy. Głębsze analizy będą znane dopiero jesienią 2015 r.

Bardziej jednoznaczne efekty pojawiły się w formie wzrostu cen (co potwierdziło prognozy), zwłaszcza we wschodniej części kraju w branżach usługowych, jednak nie mają one masowego charakteru i najprawdopodobniej fala dostosowań zakończyła się wiosną 2015 r. Dla przedsiębiorstw adaptacja cenowa stanowi bowiem najszybszą i najłatwiejszą formę reakcji. Wstępne doniesienia z sektora MŚP świadczą, że część przedsiębiorców (np. taksówkarze, hotelarze, restauratorzy) obawia się wyjścia z rynku, natomiast zdecydowana większość

<sup>8</sup> C. Erthle, K. Wohlrabe, P. Wojciechowski, *Der flächendeckende Mindestlohn und die Reaktion der Unternehmen*, ifo Schnell-dienst 2014/3 (67), s. 3–5.

<sup>9</sup> IWH-Pressmitteilung 2014/33 (Konjunktur aktuell), s. 29.

<sup>10</sup> *Rückzug aus der Fläche*, Handelsblatt, 1.04.2015, s. 48.

narzeka na wzrost nakładów biurokratycznych związanych z dokumentacją czasu pracy i koniecznością jej przechowywania<sup>11</sup>. W praktyce możliwości obejścia płac minimalnych jest wiele: nieopłacanie nadgodzin, spychanie pracowników na pozycje pozornej pracy na własny rachunek, praca formalnie w niepełnym wymiarze, a *de facto* pełnoetatowa itd. Rozszerzenie płacy minimalnej na wszystkie branże wiąże się z koniecznością przeprowadzania wzmożonych kontroli, którymi zajmować się będzie 6500 urzędników celnych, a do 2019 r. planuje się zatrudnić dodatkowo 1600 funkcjonariuszy. Rozbudowa aparatu kontroli i ryzyko zapłacenia drakońskich kar tworzy – prócz wymiernych kosztów – atmosferę niesprzyjającą budowie społecznego zaufania.

## 6. Płaca minimalna w porządku instytucjonalnym niemieckiego rynku pracy

Wprowadzenie płacy minimalnej nastąpiło w okresie wyjątkowo korzystnej sytuacji na niemieckim rynku pracy, której tło stworzyło kilka korzystnych dla Niemiec tendencji: wyjątkowo niskie stopy procentowe (od jesieni 2008 r.), niskie ceny ropy naftowej i słabe euro (od połowy 2014 r.), wspierające eksport – tradycyjną siłę napędową gospodarki. Wiosną 2005 r. stopa bezrobocia wynosiła 12,1% (5,3 mln), po czym zaczęła sukcesywnie spadać, z lekką korektą w apogeum kryzysu, aby pod koniec 2014 r. osiągnąć 6,4% (2,9 mln). Spadek bezrobocia w literaturze przypisuje się najczęściej przeprowadzonym reformom uelastyczniającym rynek pracy i hamującym wzrost płac za kadencji kanclerza Schrödera. Dodatkowym czynnikiem było szeroko dyskutowane w Niemczech zagrożenie delokalizacją zakładów przemysłowych do nowych krajów członkowskich UE i do Azji. Taka ewentualność osłabiała względną siłę związków zawodowych, które stały się bardziej uległe wobec odchodzenia od umów zbiorowych na poziomie branż w kierunku „otwierania” klauzul na szczeblu przedsiębiorstw, co umożliwiło większą elastyczność płac. Według niektórych szacunków do spowolnienia dynamiki płac w okresie 1995–2008 przyczyniła się erozja porozumień branżowych<sup>12</sup>.

Charakterystycznym zjawiskiem w Niemczech jest powolna erozja układów taryfowych. O ile w 1996 r. jeszcze 69% zatrudnionych w zachodniej części kraju było objętych układami branżowymi, to w 2013 r. już tylko 52%, zaś we

<sup>11</sup> *Die verunsicherte Republik*, Handelsblatt, 21.01.2015, s. 8–9.

<sup>12</sup> **Ch. Dustmann i in.**, *Od chorego człowieka Europy do ekonomicznej mega gwiazdy: odradzająca się gospodarka Niemiec*, Gospodarka Narodowa 2014, listopad-grudzień, s. 149–172.

wschodniej części – odpowiednio 56 i 35%. Odsetek zakładów pracy objętych układem branżowym lub firmowym w 2013 r. wyniósł odpowiednio 32 i 19%. Należy jednak zauważyć, że spory odsetek zakładów (około 34% na wschodzie i 30% na zachodzie) orientuje się na rozwiązania taryfowe, faktycznie nie będąc nimi objętym<sup>13</sup>. Przedsiębiorstwa wychodziły z układów taryfowych również z uwagi na chęć omińnięcia obowiązku płacy minimalnej. Orientacja na układ jako *benchmark* pozwala z kolei oszczędzić na kosztach negocjacji układów zbiorowych.

Niemiecki model stosunków przemysłowych opiera się na efektywnej konstelacji trzech kluczowych aktorów rynku pracy: związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz rad zakładowych, które prowadzą skomplikowany proces negocjacji, pozwalający wyważać interesy stron. Co ważne, rady zakładowe, wybierane przez pracowników w dużych i średnich przedsiębiorstwach, wcale nie muszą utożsamiać interesów związków zawodowych i w okresach trudniejszych dla firm mogą działać samodzielnie, mając na uwadze dobro zakładu. Ta struktura zarządzania, w dużym stopniu niezależna od ingerencji rządu, odpowiada logice Społecznej Gospodarki Rynkowej, która od swego zarania budowana była na zasadach wolności i odpowiedzialności podmiotów za wyniki gospodarowania, z rolą rządu sprowadzoną do kreatora ładu gospodarczego, rozumianego jako ramy instytucjonalne<sup>14</sup>. Negocjacyjny model stosunków zbiorowych postrzegany jest powszechnie nie tylko jako bardziej konsensualny, ale i bardziej efektywny, co przejawia się m.in. kilkakrotnie niższą liczbą straconych dni na pracownika wskutek strajków i lokautów niż w innych krajach Europy<sup>15</sup>.

Wprowadzenie ogólnokrajowej płacy minimalnej stanowi – w kontekście rozważanej specyficznej dla Niemiec zdecentralizowanej struktury zarządzania – krok osłabiający autonomię dotychczasowych jej aktorów. Ponadto zmienia konstelację względnych sił po stronie popytu i podaży na rynku pracy w kierunku wzmocnienia pozycji centralnych związkowych i organizacji dachowych pracodawców, które nominują członków Komisji. Zjawisko osłabiania mniejszych związków zawodowych może również wesprzeć rozpoczęty wiosną 2015 r. proces legislacyjny ustawy *Tarifeinheitsgesetz*, której celem jest „zabezpieczenie funk-

<sup>13</sup> Hans-Böckler-Stiftung, WSI-Tarifarchiv, *Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik 2015*, dane IAB-Betriebspanel, [http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_4828.htm](http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_4828.htm); stan na 04.05.2015 r.

<sup>14</sup> P. Pysz, *Społeczna gospodarka rynkowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

<sup>15</sup> Według danych WSI w Niemczech w okresie 2005–2013 r. na 1000 zatrudnionych przypadło 16 straconych dni pracy wskutek strajków, podczas gdy we Francji 139, Danii 139. WSI, *WSI Arbeitskampfbilanz 2014*, 04.03.2015, [www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_42406.htm](http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_42406.htm); stan na 04.05.2015 r.

jonalności autonomii taryfowej”<sup>16</sup> przez zablokowanie możliwości zawierania układów w przedsiębiorstwach przez więcej niż jeden związek zawodowy.

Pojawienie się nowego gracza – Komisji ds. Płacy Minimalnej skomplikuje istniejący układ, jednak dużo zależy od tego, jak w praktyce będzie działać Komisja: czy będzie stanowić ramię rządu, a na ile ciało w pełni autonomiczne, wspierające proces przetargu płacowego w dolnych decylach rozkładu wynagrodzeń. Pierwszy przewodniczący Komisji, H. Vorscherau, deklarował „pełną niezależność od wytycznych” z jakiegokolwiek strony i wyraźnie lokował jej zadania jako rozsądne „dostosowania” (a nie „podwyżki”) płac, orientujące się w ostrożny sposób na przebieg rozwiązań taryfowych, ale bez jednoczesnego wpływania na regularne negocjacje. Od niepopularnych społecznie kontroli przedsiębiorstw Komisja wyraźnie się odcina, gdyż leży to w prerogatywach służb celnych<sup>17</sup>. Wybór takiego rozwiązania instytucjonalnego można – z jednej strony – postrzegać jako specyficznie niemiecką konstrukcję, w której nowe ciało – agenda regulacyjna przejmuje pewne zadania, na ogół realizowane przez rząd. Ład instytucjonalny RFN ma silną tradycję „obrastania” w różnego rodzaju ciała doradcze i agencje do zadań specjalnych (np. Rada Ekspertów Gospodarczych – *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, składająca raport o sytuacji makroekonomicznej, *Treuhandanstalt* – do prywatyzacji majątku byłej NRD i wiele innych). Z drugiej strony Komisja stanowi objaw analizowanego w literaturze zjawiska tzw. *regulatory capitalism*, czyli ekspansji form i sposobów organizacji ładu gospodarczego kapitalizmu oraz złożonych metod kontroli życia gospodarczego. Regulokrację widzi się niekiedy jako alternatywną formę biurokracji, która potencjalnie może być bardziej sprawna niż bezpośrednia ingerencja rządu<sup>18</sup>. Trend ten w krajach rozwiniętych nasilił się wręcz paradoksalnie w latach 90. XX w., pomimo fali deregulacji, liberalizacji i prywatyzacji, prowadząc do wzrostu liczby agend regulacyjnych.

## 7. Wnioski

Przewidywane przez niektórych obserwatorów destrukcyjne skutki ogólnokrajowej płacy minimalnej w pierwszych miesiącach 2015 r. nie wystąpiły, niemniej wypada się zgodzić z opinią szefa zjednoczenia organizacji pracodawców (BDA),

<sup>16</sup> *Entwurf eines Gesetzes zur Tarifeinheit (Tarifeinheitgesetz)*, Bundestag Drucksache 18/4062.

<sup>17</sup> Cyt. za: *Mindestlohnkommission gestartet*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.02.2015, s. 22.

<sup>18</sup> **J. Braithwaite**, *Regulatory Capitalism, How it Works, Ideas for Making it Work Better*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2008.

I. Kramera, iż na pełne efekty trzeba poczekać około 2 lata<sup>19</sup>, kiedy skończą się okresy przejściowe. Podobną opinię wyraża F.-J. Weise, szef Federalnej Agencji Zatrudnienia, twierdząc, iż testem dla płacy minimalnej będzie pogorszenie sytuacji gospodarczej<sup>20</sup>. W wyjątkowo dobrej sytuacji na niemieckim rynku pracy rozwiązanie to nie stanowi głębszego problemu instytucjonalnego, jednak w obliczu niekorzystnej konstelacji czynników koniunkturalnych może okazać się czynnikiem utrudniającym dostosowania płacowe, zwłaszcza w segmencie niskich płac, szczególnie zagrożonym bezrobociem, oraz we wschodniej części kraju, niedorównującej pod względem wydajności pracy dawnej RFN.

Biorąc pod uwagę, iż sukces zatrudnieniowy Niemiec w znacznej mierze opiera się na wysokim poziomie konkurencyjności (też w sensie jednostkowych kosztów pracy), związanym z elastycznością zatrudnienia, wprowadzenie płacy minimalnej można traktować jako element centralizacji negocjacji płacowych, co niesie ze sobą zwiększone ryzyko osłabienia zdobytych przewag. Wprowadzone rozwiązania stanowią efekt wielorakiego kompromisu: pod względem politycznym SPD przeforsowała swój postulat, na który koalicjant (CDU/CSU) musiał się wreszcie zgodzić. Nowa instytucja rynku pracy wyraża przejaw nieufności SPD wobec samodzielnego regulowania kwestii płacowych przez przedstawicieli pracodawców i pracobiorców, które byłoby zgodne z wizją sprawiedliwości społecznej, lansowane przez tę siłę polityczną. „Der Spiegel” trafnie skomentował próbę poprawienia położenia pracobiorców z tych segmentów rynku: „sprawiedliwość płacowa ma swoją cenę i czasem muszą ją płacić ci, którzy powinni z niej skorzystać”<sup>21</sup>.

Odnosząc się do tytułowego pytania o charakter przeprowadzonej zmiany w porządku instytucjonalnym rynku pracy, można odpowiedzieć w dwojaki sposób. Z jednej strony należy uznać, iż sposób ulokowania płacy minimalnej w instytucjonalnej siatce rynku pracy wpisuje się w niemiecką tradycję konstruowania elementów ładu instytucjonalnego Społecznej Gospodarki Rynkowej. Niewątpliwie rozwiązanie to wykazuje lokalną specyfikę i – przynajmniej deklaratywnie – ma pomóc utrzymywać równowagę pomiędzy pracą a kapitałem. Wobec erozji układów taryfowych próbuje się zachować koordynacyjny porządek rynku pracy bez bezpośredniej interwencji państwa w przetarg płacowy. W drugiej jednak strony wprowadzona instytucja stanowi mimo wszystko rozwiązanie sprzeczne z dotychczasowym ładem, gdyż rynek pracy działał bez ogólnokrajowej

<sup>19</sup> I. Kramer, wywiad, *Wirtschaftswoche* 2015/10, s. 24.

<sup>20</sup> F.-J. Weise, wywiad, *Wirtschaftswoche* 2015/18, s. 38–39.

<sup>21</sup> *Hier fegt der Chef*, *Der Spiegel* 2015/15, s. 74–75.



płacy minimalnej przez cały powojenny okres Niemiec Zachodnich i pod tym względem jest to zmiana fundamentalna. Jak dotąd autonomia taryfowa była traktowana jako pierwszy i centralny filar instytucjonalnego porządku rynku pracy w ramach ładu SGR<sup>22</sup>.

W myśli ordoliberalnej, stanowiącej fundament koncepcji ładu gospodarczego RFN, płacę minimalną dopuszczano bowiem tylko w wyjątkowych okolicznościach. W skali ogólnogospodarczej znaczenie płacy minimalnej w okresie dobrej koniunktury jest, jak dotąd, marginalne, jednak w skali mikro, dla osób bezpośrednio nią dotkniętych – zwłaszcza wobec spadku popytu na pracę – może mieć wymiar fundamentalny.

W praktyce wiele będzie zależało od faktycznej niezależności Komisji ds. Płacy Minimalnej, która dopiero musi wypracować swoją pozycję, jednak wydaje się, że zbyt małą rolę odgrywają w niej przedstawiciele nauki (bez prawa głosu), co – wobec jej składu i przewidywanej różnicy interesów strony pracodawców i pracobiorców – może prowadzić do tego, że decyzje będzie *de facto* podejmował przewodniczący.

## Bibliografia

### Opracowania

**Braithwaite John**, *Regulatory Capitalism, How it Works, Ideas for Making it Work Better*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2008.

**Brautzsch Hans-Ulrich, Schultz Birgit**, *Im Fokus: Mindestlohn von 8,50 Euro: Wie viele verdienen weniger, und in welchen Branchen arbeiten sie?*, *Wirtschaft im Wandel* 2013/19 (3). *Die verunsicherte Republik*, Handelsblatt, 21.01.2015.

**Dustmann Christian i in.**, *Od chorego człowieka Europy do ekonomicznej mega gwiazdy: odradzająca się gospodarka Niemiec*, *Gospodarka Narodowa* 2014, listopad-grudzień, s. 149–172. *Entwurf eines Gesetzes zur Tarifeinheit (Tarifeinheitgesetz)*, „Bundestag Drucksache” 18/4062.

**Erthle Christian, Wohlrabe Klaus, Wojciechowski Przemysław**, *Der flächendeckende Mindestlohn und die Reaktion der Unternehmen*, ifo Schnell-dienst 2014/23 (67).

**Franz Wolfgang**, *Arbeitsmarktökonomik*, wyd. 8, Springer, Berlin, Heidelberg 2013.

**Hans-Böckler-Stiftung**, *Böcklerimpuls* 2015/6.

**Hans-Böckler-Stiftung**, WSI-Tarifarchiv, *Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik 2015*, [http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_4828.htm](http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_4828.htm); stan na 04.05.2015 r.

**Hasse Rolf, Scheider Hermann, Weigelt Klaus** (red.), *Lexikon Soziale Marktwirtschaft, Schöningh*, Paderborn 2002.

<sup>22</sup> Pozostałe stanowią: zasada współstanowienia (*Mitbestimmung*), normy chroniące pracowników, Federalna Agencja Zatrudnienia oraz ubezpieczenie od bezrobocia. Patrz: **R.H. Hasse, H. Scheider, K. Weigelt** (red.), *Lexikon Soziale Marktwirtschaft*, Schöningh, Paderborn 2002, s. 98–99.

*Hier fegt der Chef*, Der Spiegel 2015/15.

IWH-Pressemitteilung 2014/33 (Konjunktur aktuell).

**Kramer Ingo**, wywiad, Wirtschaftswoche 2015/10.

*Mindestlohngesetz vom 11. August 2014*, Bundesgesetzblatt I S. 1348.

*Mindestlohnkommission gestartet*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.02.2015.

**Pysz Pysz**, *Spoleczna gospodarka rynkowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

*Rückzug aus der Fläche*, Handelsblatt, 1.04.2015.

*Ungewohntes Lob für den Mindestlohn*, Handelsblatt, 17–19.04.2015.

**Weise Frank-Jürgen**, wywiad, Wirtschaftswoche 2015/18.

WSI, *WSI Arbeitskampfbilanz 2014*, 04.03.2015, [www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_42406.htm](http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_42406.htm); stan na 04.05.2015 r.

Michał MOSZYŃSKI

#### A NATIONAL MINIMUM WAGE IN GERMANY – A FUNDAMENTAL OR MARGINAL CHANGE?

( S u m m a r y )

The study attempts to conduct the preliminary economic and institutional analysis of national minimum wage regulations which went into force in Germany on 1 January 2015. The main points of research include new institutional arrangements, their potential economic effects and compliance with the existing economic order.

**Keywords:** Germany; labour market; minimum wage

Radosław PIWOWARSKI\*

## PREFERENCJE SPOŁECZNE DOTYCZĄCE WIELKOŚCI SEKTORA PUBLICZNEGO ORAZ WYBRANYCH DÓBR PUBLICZNYCH A WYSOKOŚĆ DOCHODU

### (Streszczenie)

W modelowych analizach prowadzonych w ramach nowej ekonomii politycznej często przyjmuje się, że osoby zamożne preferują mniejszy rozmiar sektora publicznego (mniejszą ilośći dostarczanych dóbr publicznych) niż osoby biedne. Celem artykułu jest empiryczna weryfikacja modelowej zależności pomiędzy wysokością dochodu a preferencjami społecznymi dotyczącymi wielkości sektora publicznego oraz poszczególnych dóbr publicznych. W tym celu wykorzystuje się dane z wyborów parlamentarnych w Polsce za rok 2011, zgromadzone w ramach projektu Polskiego Generalnego Studium Wyborczego (PGSW). Wykorzystując metody statystyczne, bada się rozkład preferencji respondentów, dzieląc ich według średniej i mediany dochodu oraz trzech grup dochodowych. Weryfikuje się rozkład preferencji społecznych dotyczących wzrostu wydatków publicznych, ogółem oraz poszczególnych dóbr publicznych wyrażonych przy pomocy wydatków na: służbę zdrowia, oświatę, bezrobotnych, wojsko, emerytury, dotacje i wsparcie dla biznesu oraz przedsiębiorców, policję i wymiar sprawiedliwości oraz świadczenia socjalne.

**Słowa kluczowe:** rozkład dochodów; dobra publiczne; preferencje społeczne

**Klasyfikacja JEL:** H41, H30, D12

### 1. Wstęp

Celem artykułu jest empiryczna weryfikacja zależności pomiędzy wysokością dochodu a preferencjami społecznymi dotyczącymi wielkości sektora publicznego oraz ilości dostarczanych dóbr publicznych. W modelowych analizach

---

\* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii, Katedra Funkcjonowania Gospodarki; e-mail: radpiw@uni.lodz.pl

najczęściej przyjmuje się, że osoby zamożne preferują mniejszą wielkość sektora publicznego (mniejszą ilość dostarczanych dóbr publicznych) niż osoby biedne. W celu weryfikacji modelowej zależności wykorzystuje się dane z wyborów parlamentarnych w Polsce za rok 2011, zgromadzone w ramach projektu Polskiego Generalnego Studium Wyborczego (PGSW). Stosując metody statystyczne, bada się rozkład preferencji respondentów. Dzieli się ich według średniej i mediany dochodu oraz trzech grup dochodowych. Weryfikacji poddaje się również rozkład preferencji społecznych dotyczących dóbr publicznych wyrażonych przy pomocy wydatków na: służbę zdrowia, oświatę, bezrobotnych, wojsko, emerytury, dotacje i wsparcie dla biznesu oraz przedsiębiorców, policję i wymiar sprawiedliwości oraz świadczenia socjalne.

## 2. Wielkości sektora publicznego i jego determinanty

Wskazanie uniwersalnych determinant wielkości sektora publicznego wydaje się być trudne choćby ze względu na brak jednolitego wzorca roli państwa w gospodarce. Biorąc pod uwagę wyłącznie Europę, można znaleźć kraje o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego, w których wielkość sektora publicznego liczona jako udział wydatków sektora publicznego w PKB jest różna. Przykładowo, w 2014 r. wielkość ta kształtowała się na poziomie: 54,3% dla Belgii; 57,2% dla Danii; 43,9% dla Niemiec; 57,2% dla Francji; 46,6% dla Holandii; 52,3% dla Austrii; 58,7% dla Finlandii; 53,0% dla Szwecji; 44,4% dla Wielkiej Brytanii oraz 45,7% dla niebędącej członkiem UE Norwegii. Podobną tendencję można zaobserwować w przypadku rozwijających się gospodarek. Omawiany wskaźnik wyniósł odpowiednio: 42,0% dla Czech; 38,8% dla Estonii; 50,1% dla Węgier; 41,8% dla Polski; 34,9% dla Rumunii; 49,8% dla Słowenii oraz 41,8% dla Słowacji<sup>1</sup>.

Wielkość udziału sektora publicznego (najczęściej jego wzrost) próbuje się wyjaśniać, wskazując różne przyczyny, np. wielkość państwa, stopień rozwoju gospodarczego, organizację polityczną itd.<sup>2</sup> Istnieje również szereg teorii próbujących wyjaśnić ekspansję sektora publicznego. Warto w tym miejscu wymienić

<sup>1</sup> Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00023&plugin=1>; stan na 14.05.2015 r.

<sup>2</sup> Więcej na ten temat można przeczytać w: S. Lamartina, A. Zaghini, *Increasing public expenditures: Wagner's Law in OECD countries*, German Economic Review 2012/12 (2), s. 149.

choćby: prawo Wagnera, modele polityki<sup>3</sup>, prawo Baumola czy teorie biurokracji<sup>4</sup>. Każda z wymienionych teorii wskazuje na różne przyczyny wzrostu wielkości sektora publicznego w okresie ostatniego stulecia. Mimo to żadnej z teorii nie da się wskazać jako w pełni zasadnej i uniwersalnej<sup>5</sup>. Interesującym wydaje się jednak zależność pomiędzy wysokością dochodu a rozmiarem sektora publicznego, na którą wskazują: prawo Wagnera czy modele polityki. Poza tym za rzadko podważany stylizowany fakt przyjmuje się, że długookresowo wielkość sektora publicznego rośnie w relacji do dochodu narodowego<sup>6</sup>.

W jednym z trzech komponentów składających się na prawo Wagnera przyjmuje się, że dobra dostarczane przez sektor publiczny posiadają wysoką dochodową elastyczność popytu. Dotyczy to takich dóbr, jak: edukacja, kultura, rekreacja (parki) czy służba zdrowia<sup>7</sup>. Wzrost dochodów będzie powodował więcej niż proporcjonalny wzrost wydatków państwa na te dobra, co skutkuje następnie wzrostem wielkości sektora publicznego.

W modelach polityki zakłada się natomiast, że każdy z obywateli posiada preferencje odnośnie do konsumpcji dobra prywatnego i publicznego, wyrażone przy pomocy funkcji użyteczności. Rozważając prosty model nowej ekonomii politycznej, można pokazać zależność pomiędzy rozkładem dochodów a wielkością sektora publicznego<sup>8</sup>.

Gospodarka składa się z  $N$  liczby obywateli, których wielkość dochodów ( $y$ ) kształtuje się pomiędzy 0 a maksymalną ich wartością  $\hat{y}$ . Dobro publiczne ( $G$ ) dostarczane jest przez rząd, który finansuje je poprzez proporcjonalny podatek o stopie ( $t$ ). Każdy z obywateli posiada funkcję użyteczności z tytułu konsumpcji dobra prywatnego i publicznego postaci:

$$u_i(t, G) = [1 - t]y_i + b(G), \quad (1)$$

gdzie  $b(G)$  jest ściśle wklęsłą i rosnącą funkcją konsumpcji dobra publicznego.

<sup>3</sup> Są to modele rozwijane w ramach nowej ekonomii politycznej (ang. *political economics*). Zalicza się do nich przykładowo takie modele, jak: *career concerns*, *probabilistic voting*, *lobbying*, etc.

<sup>4</sup> Por. J. Hindriks, G.D. Myles, *Intermediate Public Economics*, MIT Press, 2006, s. 73–90.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 93.

<sup>6</sup> Por. A.B. Atkinson, J.E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York 1980, s. 326. Należy jednak zaznaczyć, że istnieją badania wskazujące na fałszywość takiego założenia, np. M. Henrekson, *Wagner's Law – a spurious relationship?*, *Public Finance* 1993/40 (2), s. 406–407.

<sup>7</sup> Por. J. Hindriks, G.D. Myles, *Intermediate...*, s. 79; D.C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2003, s. 509–510.

<sup>8</sup> Poniższy model został przyjęty za J. Hendriks i G.D. Myles. Por. J. Hindriks, G.D. Myles, *Intermediate...*, s. 81–83.

Korzystając ze średniego poziomu dochodów ( $y_{\bar{s}r}$ ), można zapisać ograniczenie budżetowe rządu:

$$G = tNy_{\bar{s}r}. \quad (2)$$

Na podstawie (1) i (2) można zapisać funkcję użyteczności z konsumpcji dobra publicznego.

$$u_i(G) = \left[1 - \frac{G}{Ny_{\bar{s}r}}\right]y_i + b(G). \quad (3)$$

Różniczkując (3) względem  $G$ , otrzymuje się:

$$\frac{du_i(G)}{dG} \equiv -\frac{y_i}{Ny_{\bar{s}r}} + \frac{db(G)}{dG} = 0, \quad \text{co daje } \frac{y_i}{Ny_{\bar{s}r}} = \frac{db(G)}{dG}. \quad (4)$$

Oznacza to, że krańcową korzyść z dodatkowej jednostki dobra publicznego porównuje się do kosztu jej dostarczenia. Koszty zmieniają się wraz ze wzrostem dochodu. Wszystkie osoby zarabiające powyżej średniej płacą kwotowo wyższe podatki niż ich przeciętna wielkość, która jest kluczowa dla ustalenia wysokości wydatków na dobro publiczne. Jednocześnie, ze względu na własności funkcji  $b(G)$ , wraz ze wzrostem dochodów użyteczność z dodatkowej jednostki dobra publicznego maleje. Wiadomo stąd, że osoby biedne preferują relatywnie większe wydatki na dobro publiczne, a osoby bogate mniejsze. Przyjmując, że o ich rozmiarze zdecyduje głosowanie większościowe, kluczową osobą jest medianowy wyborca. Wielkość dostarczanego dobra publicznego wyznacza się jako:

$$\frac{y_{\text{mediana}}}{Ny_{\bar{s}r}} = \frac{db(G)}{dG}. \quad (5)$$

Relacja pomiędzy medianą i średnią dochodu warunkuje optymalną społecznie wielkość dostarczanego dobra publicznego. Jeśli mediana dochodu jest niższa od średniej, wielkość sektora publicznego będzie relatywnie duża, gdyż medianowy wyborca będzie płacił niższe podatki niż średnia ich wielkość, jednocześnie preferując większe  $G$  od osoby o średnim dochodzie<sup>9</sup>. W przypadku gdy mediana jest wyższa od średniej, modelowa wielkość sektora publicznego będzie relatywnie mała. Podobne wnioski formułuje się na podstawie bardziej skomplikowanych modeli zaliczanych do nowej ekonomii politycznej, takich jak modele probabilistycznego

<sup>9</sup> Identyczne wnioski, posługując się ceną podatkową dla proporcjonalnego opodatkowania, formułuje w teoretycznych rozważaniach na temat preferowanej wielkości wydatków publicznych (sektora publicznego) J.E. Stiglitz. Por. **J.E. Stiglitz**, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 188.

głosowania. Przyjmuje się w nich dodatkowo, że wyborcy posiadają np. ideologię polityczną, której rozkład uzależnia się od wysokości uzyskiwanego dochodu<sup>10</sup>. Dla wielkości sektora publicznego istotnym jest rozkład dochodów. Założenie prawostronnie skośnego rozkładu wydaje się najwłaściwsze, gdyż jest zgodne z rozkładem dochodów obserwowanym w rzeczywistości w dużej grupie państw<sup>11</sup>.

### 3. Wielkość sektora publicznego – analiza empiryczna

Z przeprowadzonej analizy wynika, że osoby o dochodach niższych niż mediana czy średnia będą preferować zwiększanie wielkości sektora publicznego (zwiększanie ilości dostarczanych dóbr publicznych). W celu weryfikacji powyższej tezy korzysta się z danych z badania Polskiego Generalnego Studium Wyborczego z roku 2011<sup>12</sup>. Jako dochód przyjmuje się deklarowany dochód netto respondenta w ostatnim miesiącu po doliczeniu do zarobków z pracy głównej dochodów ze wszystkich dodatkowych źródeł. Analizowaną populację tworzą wyłącznie respondenci ujawniający wysokość dochodu<sup>13</sup>. Z tego powodu liczba respondentów badanej populacji zostaje ograniczona w stosunku do oryginalnej próby. Analizowany dochód posiada następujące charakterystyki opisowe: średnia 1732,38 zł; mediana 1325,05 zł. Rozkład jest prawostronnie skośny, co jest zgodne z obserwowanymi rzeczywistymi rozkładami.

Prowadząc analizy krzyżowe, przeprowadza się test niezależności Chi-kwadrat Pearsona. W przeprowadzanych testach hipoteza zerowa zakłada zgodność rozkładu w ramach poszczególnej odpowiedzi pomiędzy grupy dochodowe, czyli że dochód nie różnicuje udzielanych odpowiedzi. Hipoteza alternatywna zakłada, że dochód różnicuje udzielane odpowiedzi.

Zadane w kwestionariuszu ankiety pytanie brzmiało<sup>14</sup>: *Czy zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem, że państwo powinno przede wszystkim dbać o poziom życia*

<sup>10</sup> Por. T. Persson, G. Tabellini, *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press, 2000, s. 52–58.

<sup>11</sup> *Ibidem*; J.E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 200.

<sup>12</sup> Projekt PGSW zaliczany jest do rodziny narodowych sondaży wyborczych (*National Elections Studies – NES*). Przeprowadzany jest od 1997 r. przy okazji wyborów parlamentarnych. W ramach projektu dostępne są bazy danych zawierające odpowiedzi na szereg kwestionariuszowych pytań. W 2011 r. badana próba zawierała odpowiedzi 1919 respondentów. Więcej na temat projektu można znaleźć na: <http://isppan.waw.pl/pgsw>; stan na 24.06.2015 r.

<sup>13</sup> Nałożenie takiej restrykcji wydaje się właściwe ze względu na brak możliwości identyfikacji powodów braku udzielenia odpowiedzi, a przez to właściwą interpretację takich danych.

<sup>14</sup> <http://isppan.waw.pl/pgsw>; stan na 24.06.2015 r.

obywateli takich jak Pan(i) przez dotacje, ulgi, darmowe usługi, duże zasiłki, przywileje emerytalne i inne, a pieniądze na to muszą się znaleźć? Na podstawie powyższego pytania określa się preferencje na temat wielkości sektora publicznego. Dzieliąc respondentów względem mediany i średniej dochodu, uzyskuje się wyniki przedstawione w tabeli 1.

TABELA 1: *Preferencje respondentów dotyczące zwiększenia wydatków sektora publicznego w podziale na grupy dochodowe według mediany i średniej*

Grupa dochodowa/ Preferencje	Poniżej mediany	Powyżej mediany	Ogółem	Poniżej średniej	Powyżej średniej	Ogółem
Zdecydowanie tak	241 (66,4%)	122 (33,6%)	363 (34,5%)	282 (77,9%)	80 (22,1%)	362 (34,5%)
Raczej tak	192 (49,9%)	193 (50,1%)	385 (36,7%)	269 (69,9%)	116 (30,1%)	385 (36,7%)
Raczej nie	54 (27,8%)	140 (72,2%)	194 (18,4%)	84 (43,5%)	109 (56,5%)	193 (18,4%)
Zdecydowanie nie	13 (25,0%)	39 (75,0%)	52 (5,0%)	21 (40,4%)	31 (59,6%)	52 (5,0%)
Trudno powiedzieć	26 (44,8%)	32 (55,2%)	58 (5,5%)	41 (70,7%)	17 (29,3%)	58 (5,5%)
Ogółem	526 (50%)	526 (50%)	1052 (100%)	697 (66,4%)	353 (33,6%)	1050 (100%)
Wartości statystyk testowych	Chi-kwadrat Pearsona: 90,758; istotność asymptotyczna 0,000			Chi-kwadrat Pearsona: 85,040; istotność asymptotyczna 0,000		

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Polskiego Generalnego Studium Wyborczego z wyborów w 2011 r.

Z powyższych danych wynika, że respondenci poniżej średniej (77,9%) i poniżej mediany dochodu (66,4%) w znacznej większości zdecydowanie popierają zwiększenie wydatków sektora publicznego. W przypadku odpowiedzi „raczej tak” wielkości te wynoszą odpowiednio (69,9%) i (49,9%). Ostatnia wartość dzieli praktycznie populację równo na pół. Zmniejszenia wydatków sektora publicznego domagają się częściej respondenci posiadający dochody powyżej średniej i mediany. Przeprowadzone testy statystyczne pozwalają na odrzucenie hipotezy zerowej na korzyść alternatywnej. Wysokość dochodów istotnie różnicuje preferencje respondentów odnośnie do wielkości sektora publicznego<sup>15</sup>. Uzyskane wyniki pozwalają na potwierdzenie założenia dotyczącego preferencji wyborców przyjmowanego w modelach polityki.

<sup>15</sup> W analizach przyjmuje się poziom istotności  $p = 0,01$ .



TABELA 2: *Preferencje respondentów dotyczące zwiększenia wydatków sektora publicznego w podziale na trzy grupy dochodowe*

Grupa dochodowa/ Preferencje	I (0–1055 zł)	II (1060–1750 zł)	III (1760–25 000 zł)	Ogółem
Zdecydowanie tak	177 (50,6%)	106 (30,2%)	79 (22,7%)	362 (34,5%)
Raczej tak	123 (35,1%)	148 (42,2%)	114 (32,8%)	385 (36,7%)
Raczej nie	21 (6,0%)	65 (18,5%)	107 (30,7%)	193 (18,4%)
Zdecydowanie nie	9 (2,6%)	11 (3,1%)	31 (8,9%)	51 (4,9%)
Trudno powiedzieć	20 (5,7%)	21 (6,0%)	17 (4,9%)	58 (5,5%)
Ogółem	350 (100%)	351 (100%)	348 (100%)	1049 (100%)
Wartości statystyk testowych: Chi-kwadrat Pearsona: 122,830; istotność asymptotyczna 0,000				

Źródło: jak w tabeli 1.

Poszerzając analizę, dzieli się respondentów na trzy równoliczne grupy dochodowe (por. tabela 2)<sup>16</sup>. Uzyskane dane wskazują na spadek poparcia, wraz ze wzrostem dochodu, dla zwiększania wydatków publicznych wśród zdecydowanie preferujących go respondentów. Odpowiednio (50,6%; 30,2%; 22,7%). Największą grupę raczej popierających wzrost wydatków stanowią respondenci z drugiej grupy dochodowej (42,2%). Mimo to osoby z pierwszej grupy (35,1%) stanowią większy odsetek niż osoby z grupy trzeciej (32,8%). Największe poparcie dla zmniejszenia wydatków sektora, zarówno zdecydowanego, jak i umiarkowanego, odnotowano wśród osób z trzeciej grupy dochodowej. Przeprowadzone testy statystyczne pozwalają na stwierdzenie, że wysokość dochodów istotnie różnicuje preferencje respondentów dotyczące poparcia wielkości sektora publicznego. Rozszerzone wyniki również pozwalają na potwierdzenie założenia dotyczącego preferencji wyborców, przyjmowanego w modelowych analizach w ramach nowej ekonomii politycznej.

#### 4. Dobra publiczne – analiza empiryczna

Definiując dobro publiczne, wskazuje się na jego dwie cechy: nierywalizacyjny charakter konsumpcji oraz brak możliwości wykluczenia z niej kogokolwiek<sup>17</sup>. Czyste dobro publiczne w pełni spełnia te dwa kryteria, koszt krańcowy jego udostępnienia jest równy zero i nie istnieje możliwość wykluczenia nikogo z jego konsumpcji. W rzeczywistości sektor publiczny dostarcza szereg dóbr,

<sup>16</sup> Przyjęcie takiego podziału wydaje się najwłaściwsze w przypadku deklarowanego dochodu.

<sup>17</sup> Por. J.E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 150–151; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 24–26.

które nie są wyłącznie czystymi dobrami publicznymi i mogłyby z powodzeniem być dostarczane przez sektor prywatny<sup>18</sup>. Choć można je teoretycznie rozróżnić, w świadomości społecznej wydają się być utożsamiane wyłącznie jako dobra publiczne. Prowadzona poniżej analiza ma wskazać, czy poszczególne dobra publiczne<sup>19</sup> charakteryzują się preferencjami podobnymi do tych wyrażanych wobec wielkości sektora publicznego. Analizie poddaje się odpowiedzi w rozszerzonej wersji, tj. dla trzech grup dochodowych.

Zadane w kwestionariuszu ankiety pytanie brzmiało<sup>20</sup>: *Chcielibyśmy teraz porozmawiać na temat wysokości wydatków publicznych przeznaczanych na różne cele. Czy uważa Pan(i), że powinny być większe, czy mniejsze niż dotychczas? Proszę pamiętać, że jeśli Pan(i) powie, iż wydatki w jakiejś dziedzinie należy zwiększyć, może to oznaczać konieczność podwyższenia podatków, a jeśli Pan(i) powie, że należy je zmniejszyć, może to oznaczać mniej usług w danej dziedzinie?* Zaletą tak postawionego pytania jest ograniczenie budżetowe, które powinien uwzględnić respondent. Przez to ujawniane preferencje wydają się bardziej wiarygodne.

TABELA 3: *Preferencje respondentów dotyczące wielkości wydatków publicznych na służbę zdrowia w podziale na trzy grupy dochodowe*

Grupa dochodowa/ Preferencje	I (0–1055 zł)	II (1060–1750 zł)	III (1760–25 000 zł)	Ogółem
Znacznie większe niż dotychczas	160 (45,6%)	151 (43,3%)	125 (35,8%)	436 (41,6%)
Trochę większe niż dotychczas	121 (34,5%)	122 (35,0%)	133 (38,1%)	376 (35,8%)
Takie same	34 (9,7%)	48 (13,8%)	65 (18,6%)	147 (14,0%)
Trochę mniejsze niż dotychczas	10 (2,8%)	11 (3,2%)	12 (3,4%)	33 (3,1%)
Znacznie mniejsze niż dotychczas	8 (2,3%)	3 (0,9%)	5 (1,4%)	16 (1,5%)
Trudno powiedzieć	18 (5,1%)	14 (4,0%)	8 (2,3%)	40 (3,8%)
Odmowa odpowiedzi	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (0,3%)	1 (0,3%)
Ogółem	351 (100%)	349 (100%)	349 (100%)	1049 (100%)
Wartości statystyk testowych: Chi-kwadrat Pearsona: 23,429; istotność asymptotyczna 0,024				

Źródło: jak w tabeli 1.

<sup>18</sup> Por. J.E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 156–157.

<sup>19</sup> Analizowane są wszystkie przypadki dóbr publicznych wskazanych w kwestionariuszu ankiety, niezależnie od tego, czy teoretycznie można je za nie uznać.

<sup>20</sup> <http://isppan.waw.pl/pgsw>; stan na 24.06.2015 r.

Znacznego zwiększenia środków na służbę zdrowia chcą przede wszystkim respondenci z pierwszej grupy dochodowej (45,6%) (por. tabela 3). Wraz ze wzrostem dochodu poparcie nieznacznie spada (43,3% i 35,8%). Poparcie dla utrzymania aktualnej skali wydatków lub niewielkiego ich zwiększenia rośnie wraz ze wzrostem dochodu. To samo dotyczy niewielkiego ich zmniejszenia. W przypadku wydatków na służbę zdrowia trudno o jednoznaczną interpretację preferencji społecznych w zależności od uzyskiwanego dochodu<sup>21</sup>.

TABELA 4: Preferencje respondentów dotyczące wielkości wydatków publicznych na oświatę w podziale na trzy grupy dochodowe

Grupa dochodowa/ Preferencje	I (0–1055 zł)	II (1060–1750 zł)	III (1760–25 000 zł)	Ogółem
Znacznie większe niż dotychczas	92 (26,4%)	99 (28,2%)	103 (29,5%)	294 (28,0%)
Trochę większe niż dotychczas	143 (41,0%)	137 (39,0%)	141 (40,4%)	421 (40,1%)
Takie same	76 (21,8%)	77 (21,9%)	90 (25,8%)	243 (23,2%)
Trochę mniejsze niż dotychczas	14 (4,0%)	15 (4,3%)	8 (2,3%)	37 (3,5%)
Znacznie mniejsze niż dotychczas	1 (0,3%)	8 (2,3%)	2 (0,6%)	11 (1,0%)
Trudno powiedzieć	23 (6,6%)	15 (4,3%)	5 (1,4%)	43 (4,1%)
Ogółem	349 (100%)	351 (100%)	349 (100%)	1049 (100%)
Wartości statystyk testowych: Chi-kwadrat Pearsona: 23,767; istotność asymptotyczna 0,008				

Źródło: jak w tabeli 1.

Preferencje społeczne dotyczące wydatków na oświatę albo wykazują tendencję rosnącą (znaczące zwiększenie lub takie same wydatki), albo podlegają niewielkim wahaniom (trochę większe lub mniejsze wydatki) (por. tabela 4). Wydaje się, że występuje społeczne poparcie dla przynajmniej niezmnieszenia wydatków na oświatę, które jest zbliżone w różnych grupach dochodowych lub w niewielkim stopniu wzrasta wraz z wielkością dochodu<sup>22</sup>. Odnotowane różnice w liczebności poszczególnych grup są istotne statystycznie.

<sup>21</sup> Różnice w udzielanych odpowiedziach są istotne statystycznie na poziomie  $p = 0,05$ .

<sup>22</sup> W tym przypadku można przypuszczać, że elastyczność dochodowa popytu jest dodatnia. Na podstawie posiadanych danych nie da się jednak określić, czy jej wartość jest zgodna z prawem Wagnera.

TABELA 5: *Preferencje respondentów dotyczące wielkości wydatków publicznych na bezrobotnych w podziale na trzy grupy dochodowe*

Grupa dochodowa/ Preferencje	I (0–1055 zł)	II (1060–1750 zł)	III (1760–25 000 zł)	Ogółem
Znacznie większe niż dotychczas	73 (20,9%)	66 (18,8%)	42 (12,0%)	181 (17,2%)
Trochę większe niż dotychczas	115 (32,9%)	111 (31,6%)	93 (26,6%)	319 (30,4%)
Takie same	81 (23,1%)	103 (29,3%)	126 (36,0%)	310 (29,5%)
Trochę mniejsze niż dotychczas	35 (10,0%)	27 (7,7%)	44 (12,6%)	106 (10,1%)
Znacznie mniejsze niż dotychczas	21 (6,0%)	16 (4,6%)	19 (5,4%)	56 (5,3%)
Trudno powiedzieć	25 (7,1%)	28 (8,0%)	26 (7,4%)	79 (7,5%)
Ogółem	351 (100%)	350 (100%)	350 (100%)	1051 (100%)

Wartości statystyk testowych: Chi-kwadrat Pearsona: 26,109; istotność asymptotyczna 0,004

Źródło: jak w tabeli 1.

Poparcie dla zwiększania wydatków na bezrobotnych, zarówno znaczne, jak i niewielkie, spada wraz ze wzrostem dochodu (por. tabela 5). Rośnie natomiast w przypadku utrzymania *status quo* (23,1%; 29,3%; 36,0%). W przypadku zmniejszania wydatków na bezrobotnych preferencje społeczne są niejednoznaczne. Odnotowane różnice w liczebności poszczególnych grup są istotne statystycznie.

TABELA 6: *Preferencje respondentów dotyczące wielkości wydatków publicznych na obronność (wojsko) w podziale na trzy grupy dochodowe*

Grupa dochodowa/ Preferencje	I (0–1055 zł)	II (1060–1750 zł)	III (1760–25 000 zł)	Ogółem
Znacznie większe niż dotychczas	44 (12,5%)	35 (10,0%)	22 (6,6%)	102 (9,7%)
Trochę większe niż dotychczas	72 (20,5%)	90 (25,6%)	79 (22,5%)	241 (22,9%)
Takie same	136 (38,7%)	120 (34,2%)	163 (46,4%)	419 (39,8%)
Trochę mniejsze niż dotychczas	28 (8,0%)	38 (10,8%)	42 (12,0%)	108 (10,3%)
Znacznie mniejsze niż dotychczas	18 (5,1%)	20 (5,7%)	24 (6,8%)	62 (5,9%)
Trudno powiedzieć	53 (15,1%)	48 (13,7%)	20 (5,7%)	121 (11,5%)
Ogółem	351 (100%)	351 (100%)	351 (100%)	1053 (100%)

Wartości statystyk testowych: Chi-kwadrat Pearsona: 34,821; istotność asymptotyczna 0,000

Źródło: jak w tabeli 1.

Poparcie dla zmniejszenia wydatków na wojsko rośnie wraz ze wzrostem dochodów (por. tabela 6). Potwierdza to również spadek poparcia dla znacznego zwiększenia tychże wydatków (12,5%; 10,0%; 6,6%)<sup>23</sup>. W pozostałych przypadkach preferencje społeczne podlegają wahaniom. Odnotowane różnice w liczebności poszczególnych grup są istotne statystycznie.

TABELA 7: *Preferencje respondentów dotyczące wielkości wydatków publicznych na emerytury w podziale na trzy grupy dochodowe*

Grupa dochodowa/ Preferencje	I (0–1055 zł)	II (1060–1750 zł)	III (1760–25 000 zł)	Ogółem
Znacznie większe niż dotychczas	195 (55,4%)	191 (54,4%)	123 (35,2%)	509 (48,4%)
Trochę większe niż dotychczas	118 (33,5%)	107 (30,5%)	154 (44,1%)	379 (36,0%)
Takie same	27 (7,7%)	43 (12,3%)	55 (15,8%)	125 (11,9%)
Trochę mniejsze niż dotychczas	1 (0,3%)	3 (0,9%)	4 (1,1%)	8 (0,8%)
Znacznie mniejsze niż dotychczas	1 (0,3%)	0 (0,0%)	2 (0,6%)	3 (0,3%)
Trudno powiedzieć	10 (2,8%)	7 (2,0%)	10 (2,9%)	27 (2,6%)
Odmowa odpowiedzi	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (0,3%)	1 (0,3%)
Ogółem	352 (100%)	351 (100%)	349 (100%)	1052 (100%)
Wartości statystyk testowych: Chi-kwadrat Pearsona: 44,820; istotność asymptotyczna 0,000				

Źródło: jak w tabeli 1.

Poparcie społeczne dla znacznego wzrostu emerytur spada wraz ze wzrostem dochodu (55,4%; 54,4%; 35,2%) (por. tabela 7). Tendencję tę odnotowano wśród prawie połowy respondentów. Może być to rezultatem funkcjonującego jeszcze w 2011 r. kapitałowego systemu emerytalnego. Preferencje odnośnie do niewielkiego zwiększenia wydatków podlegają wahaniom. Poparcie dla utrzymania obecnego poziomu wydatków posiada tendencję wzrostową. Odnotowane różnice w liczebności poszczególnych grup są istotne statystycznie.

<sup>23</sup> Wydaje się, że obecnie ze względu choćby na konflikt na Ukrainie preferencje te uległyby zmianom.

TABELA 8: *Preferencje respondentów dotyczące wielkości wydatków publicznych na dotacje i wsparcie dla biznesu w podziale na trzy grupy dochodowe*

Grupa dochodowa/ Preferencje	I (0–1055 zł)	II (1060–1750 zł)	III (1760–25 000 zł)	Ogółem
Znacznie większe niż dotychczas	26 (7,4%)	28 (8,0%)	36 (10,3%)	90 (8,6%)
Trochę większe niż dotychczas	75 (21,4%)	87 (24,9%)	91 (26,0%)	253 (24,1%)
Takie same	110 (31,3%)	121 (34,6%)	139 (39,7%)	370 (35,2%)
Trochę mniejsze niż dotychczas	47 (13,4%)	51 (14,6%)	38 (10,9%)	136 (12,9%)
Znacznie mniejsze niż dotychczas	37 (10,5%)	26 (7,4%)	30 (8,6%)	93 (8,8%)
Trudno powiedzieć	56 (16,0%)	37 (10,6%)	16 (4,6%)	109 (10,4%)
Ogółem	351 (100%)	350 (100%)	350 (100%)	1051 (100%)
Wartości statystyk testowych: Chi-kwadrat Pearsona: 32,966; istotność asymptotyczna 0,000				

Źródło: jak w tabeli 1.

Wraz ze wzrostem dochodu rośnie poparcie dla przynajmniej niezmnieszenia wydatków na dotacje i wsparcie dla biznesu (por. tabela 8). Koresponduje to ze spadkiem poparcia w przypadku znacznego zmniejszenia ich wielkości. Wydaje się, że społeczeństwo może oczekiwać od państwa inwestycji prorozwojowych, stąd takie poparcie dla tej grupy wydatków. Odnotowane różnice w liczebności poszczególnych grup są istotne statystycznie.

TABELA 9: *Preferencje respondentów dotyczące wielkości wydatków publicznych na policję i wymiar sprawiedliwości w podziale na trzy grupy dochodowe*

Grupa dochodowa/ Preferencje	I (0–1055 zł)	II (1060–1750 zł)	III (1760–25 000 zł)	Ogółem
Znacznie większe niż dotychczas	40 (11,4%)	41 (11,7%)	48 (13,8%)	129 (12,3%)
Trochę większe niż dotychczas	100 (28,4%)	112 (32,0%)	121 (34,7%)	333 (31,7%)
Takie same	139 (39,5%)	127 (36,3%)	140 (40,1%)	406 (38,6%)
Trochę mniejsze niż dotychczas	25 (7,1%)	25 (7,1%)	20 (5,7%)	70 (6,7%)
Znacznie mniejsze niż dotychczas	9 (2,6%)	21 (6,0%)	10 (2,9%)	40 (3,8%)
Trudno powiedzieć	38 (10,8%)	24 (6,9%)	10 (2,9%)	72 (6,9%)
Odmowa odpowiedzi	1 (0,3%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (0,3%)
Ogółem	352 (100%)	350 (100%)	349 (100%)	1051 (100%)
Wartości statystyk testowych: Chi-kwadrat Pearsona: 29,332; istotność asymptotyczna 0,004				

Źródło: jak w tabeli 1.

Zapewnienie porządku wewnętrznego i właściwego wymiaru sprawiedliwości należą do podstawowych zadań państwa. Nie dziwi zatem, że wraz ze wzrostem dochodu rośnie poparcie dla zwiększenia wydatków w tym obszarze<sup>24</sup> (por. tabela 9). W pozostałych przypadkach poparcie społeczne podlega nieznacznym wahaniom. Odnotowane różnice w liczebności poszczególnych grup są istotne statystycznie.

TABELA 10: Preferencje respondentów dotyczące wielkości wydatków publicznych na świadczenia socjalne w podziale na trzy grupy dochodowe

Grupa dochodowa/ Preferencje	I (0–1055 zł)	II (1060–1750 zł)	III (1760–25 000 zł)	Ogółem
Znacznie większe niż dotychczas	113 (32,2%)	104 (29,6%)	72 (20,7%)	289 (27,5%)
Trochę większe niż dotychczas	134 (38,2%)	157 (44,7%)	155 (44,5%)	446 (42,5%)
Takie same	58 (16,5%)	62 (17,7%)	78 (22,4%)	198 (18,9%)
Trochę mniejsze niż dotychczas	12 (3,4%)	7 (2,0%)	23 (6,6%)	42 (4,0%)
Znacznie mniejsze niż dotychczas	8 (2,3%)	8 (2,3%)	8 (2,3%)	24 (2,3%)
Trudno powiedzieć	26 (7,4%)	13 (3,7%)	12 (3,4%)	51 (4,9%)
Ogółem	351 (100%)	351 (100%)	348 (100%)	1050 (100%)
Wartości statystyk testowych: Chi-kwadrat Pearsona: 31,994; istotność asymptotyczna 0,000				

Źródło: jak w tabeli 1.

Poparcie społeczne dla znacznego wzrostu wydatków socjalnych spada wraz ze wzrostem dochodu (32,2%; 29,6%; 20,7%) (por. tabela 10). Wzrasta natomiast dla utrzymania *status quo* lub niewielkiego wzrostu wydatków<sup>25</sup>. Może to oznaczać, że co do zasady społeczeństwo popiera pomoc socjalną, ale tylko do pewnych rozmiarów. Odnotowane różnice w liczebności poszczególnych grup są istotne statystycznie.

<sup>24</sup> Wyższe dochody to zazwyczaj lepsze wykształcenie oraz wyższa świadomość społeczna wyrażona partycypacją wyborczą. Por. **T.J. Feddersen, W. Pesendorfer**, *The Swing Voter's Curse*, *The American Economic Review* 1996/86/3, s. 409; **B.S. Frey**, *Why do high income people participate more in politics?*, *Public Choice* 1971/11, s. 101.

<sup>25</sup> W ostatnim przypadku różnice pomiędzy II i III grupą są minimalne.

## 5. Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonej analizy formułuje się następujące wnioski.

- Preferencje społeczne dotyczące wielkości sektora publicznego korespondują z założeniami przyjmowanymi w modelach polityki. Zwiększenia wydatków publicznych (zdecydowanie tak (77,9%) i raczej tak (69,9%)) oczekują przeważnie osoby o dochodach poniżej średniej i mediany (zdecydowanie tak (66,4%)).
- Przeciwnie zwiększaniu wydatków publicznych są przede wszystkim osoby o dochodach powyżej średniej (raczej nie (56,5%) i zdecydowanie nie (59,6%)) i mediany (raczej nie (72,2%) i zdecydowanie nie (75,0%)).
- Społeczne podejście do wydatków na poszczególne dobra publiczne różni się. Odmienne podchodzi się do sektora publicznego jako całości oraz poszczególnych dóbr publicznych.
- Wzrostowi dochodu towarzyszy wzrost społecznego poparcia dla zwiększenia wydatków na: wymiar sprawiedliwości i policję, oświatę oraz dotacje dla biznesu. Ta ostatnia wielkość wydaje się odzwierciedlać oczekiwania od państwa inwestycji prorozwojowych.
- Wzrostowi dochodu towarzyszy spadek poparcia dla zwiększenia wydatków na bezrobotnych oraz dla znacznego wzrostu wydatków socjalnych.

## Bibliografia

### Opracowania

- Atkinson B. Anthony, Joseph E. Stiglitz**, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York 1980.
- Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00023&plugin=1>
- Feddersen J. Timothy, Wolfgang Pesendorfer**, *The Swing Voter's Curse*, *The American Economic Review* 1996/86/3, s. 408–424.
- Frey S. Bruno**, *Why do high income people participate more in politics?*, *Public Choice* 1971/11, s. 101–105.
- Henrekson Magnus**, *Wagner's Law – a spurious relationship?*, *Public Finance* 1993/40 (2), s. 406–415.
- Hindriks Jean, Gareth D. Myles**, *Intermediate Public Economics*, MIT Press, 2006.
- Lamartina Serena, Andrea Zaghini**, *Increasing public expenditures: Wagner's Law in OECD countries*, *German Economic Review* 2011, 12 (2), s. 149–164.
- Mueller C. Dennis**, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2003.



**Owsiak Stanisław**, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

**Persson Torsten, Guido Tabellini**, *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press, 2000.

Polskie Generalne Studium Wyborcze, <http://isppan.waw.pl/pgsw>

**Stiglitz E. Joseph**, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Radosław PIWOWARSKI

### INCOME DISTRIBUTION AND SOCIAL PREFERENCES FOR THE SIZE OF PUBLIC SECTOR AND SOME PUBLIC GOODS

( Summary )

In many political economics models, it is commonly assumed that wealthy people prefer smaller size of public sector (less amount of public goods supplied) than the poor. The purpose of this article is to verify the relationship between the income distribution and social preferences for the size of the public sector and quantity of some public goods supplied. To complete the goal data collected under the project Polish General Election Study (PGSW) from parliamentary elections in Poland for the year 2011 is used. By the use of statistical methods distribution of social preferences for the size of public sector and public goods into the income groups is verified. Empirical data supports political economics models assumption about social preferences concerning the size of public sector. Results differ between different public goods.

**Keywords:** income distribution; public goods; social preferences



Joanna STAWSKA\*

## STABILNOŚĆ SYSTEMU FINANSOWEGO NA TLE DZIAŁALNOŚCI INSTYTUCJI GOSPODARCZYCH – BANKU CENTRALNEGO I RZĄDU

### (Streszczenie)

Celem artykułu jest analiza wskaźników makro- i mikroekonomicznych opisujących stabilność systemu finansowego na tle działalności instytucji gospodarczych banku centralnego i rządu w latach 2000–2014 w Polsce. Do osiągnięcia postawionego celu zastosowano następujące metody badawcze: przegląd literatury, statystyczne metody badawcze oraz metody graficznej prezentacji zjawisk. Ze względu na odmienne cele stojące przed polityką monetarną i fiskalną wybór optymalnej ich kombinacji nie jest łatwym zadaniem. Należy jednak zauważyć, że polityka pieniężna i fiskalna wspólnie wpływają na kształtowanie się równowagi w gospodarce danego kraju oraz w znacznym stopniu oddziałują na stabilność systemu finansowego w gospodarce. Stąd decyzje władz gospodarczych mają istotne znaczenie dla utrzymania stabilności systemu finansowego w kraju.

**Słowa kluczowe:** polityka pieniężna; polityka fiskalna; *policy mix*; stabilność systemu finansowego

**Klasyfikacja JEL:** E5, E6, H6, G2

### 1. Wstęp

Symptomy globalnego kryzysu finansowego dotarły do Polski z pewnym opóźnieniem, stąd w początkowej fazie kryzysu w Polsce rozrastał się rynek pracy, podtrzymując konsumpcję na relatywnie wysokim poziomie, co zapewniało dobre nastroje w gospodarce, ograniczając jednocześnie niepewność wśród inwestorów. Trudniejszym okresem dla Polski okazał się przełom 2008 oraz

---

\* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów, Zakład Bankowości Centralnej i Pośrednictwa Finansowego; e-mail: joanna.stawska@uni.lodz.pl

2009 r., kiedy polskie przedsiębiorstwa znacznie ograniczyły swoją aktywność gospodarczą. Władze gospodarcze w celu pobudzenia aktywności gospodarczej w okresie kryzysowym podjęły szereg działań, których celem było ograniczenie niekorzystnych tendencji. W związku z tym pod koniec 2008 r. wprowadzono serię działań antykryzysowych, m.in. przyjmując *Plan Stabilności i Rozwoju* zawierający szereg instrumentów, które miały na celu zwiększenie zaufania na rynku międzybankowym i pobudzenie akcji kredytowej. Również NBP, przyjmując *Pakiet Zaufania*, dążył do ograniczenia ryzyka kredytowego i ryzyka utraty płynności<sup>1</sup>. W rezultacie w początkowej fazie globalnego kryzysu rząd zdecydował się na prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej, chociaż nie był zmuszony do bezpośredniego dokapitalizowania przedsiębiorstw, jak miało to miejsce w wielu państwach rozwiniętych. Z kolei w drugiej fazie kryzysu władze fiskalne w związku z narastającym deficytem i długiem publicznym zostały zobligowane do prowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej. Władze monetarne zaś prowadziły w okresie kryzysu finansowego raczej ekspansywną politykę pieniężną. Z pewnością polityka pieniężna oraz fiskalna w istotnym stopniu oddziałują na gospodarkę danego kraju oraz na siebie wzajemnie, co znajduje odzwierciedlenie w wysokości wskaźników makro- i mikroekonomicznych. W literaturze funkcjonuje pojęcie *policy mix* jako kombinacji polityki fiskalnej i monetarnej, której działania mają znaczenie dla stabilności systemu finansowego. W artykule przedstawiono znaczenie oddziaływania władz gospodarczych poprzez stosowane przez nie instrumenty na stabilność systemu finansowego w kontekście konieczności współpracy władz publicznych, szczególnie w okresie zawirowań na rynkach finansowych.

## 2. Koordynacja działań instytucji gospodarczych i jej wpływ na stabilność systemu finansowego

J. Fidrmuc i F. Schardax podają, że stabilność finansowa to brak poważnych zakłóceń czy kryzysów w danej gospodarce<sup>2</sup>. W kontekście tematyki poruszanej w niniejszym artykule istotny wydaje się pogląd A. Icarda, który twierdzi, że stabilność finansowa jest powiązana ze wspólną odpowiedzialnością różnych

<sup>1</sup> *Koniunktura gospodarcza w wybranych krajach w okresie kryzysu finansowego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011, s. 42.

<sup>2</sup> **J. Fidrmuc, F. Schardax**, *Increasing integration of applicant countries into international financial markets: implications for financial and monetary stability*, BIS Conference Papers 2000/8, s. 92.

podmiotów<sup>3</sup>. Celem banku centralnego jest stabilność cen, natomiast celem rządu jest jak najwyższy realny wzrost gospodarczy przy stabilnej sytuacji finansów publicznych. Różne cele i preferencje władz gospodarczych utrudniają stabilizację gospodarki w krótkim okresie. Właściwym wyborem dla obu władz jest uzgodnienie działań, ponieważ konflikt polityki pieniężnej i fiskalnej przyczynia się do wzrostu stopy procentowej i deficytu budżetowego. Koordynacja tych polityk wpływa pozytywnie na stabilność systemu finansowego<sup>4</sup>.

W świetle stabilności systemu finansowego cel banku centralnego, jakim jest stabilność cen, pozostaje istotnym elementem oddziaływania polityki pieniężnej na stabilność w gospodarce. W literaturze ekonomii powszechny jest pogląd, że zarówno z punktu widzenia gospodarki, jak i stabilności systemu finansowego niska i umiarkowana inflacja jest korzystniejsza od wysokiej. Potwierdzeniem tego poglądu są przekonania M. Goodfrienda, że niska i stabilna inflacja oddziałują na poprawę ogólnego stanu gospodarki jak również ograniczają wrażliwość cyklu koniunkturalnego na wahania cen aktywów<sup>5</sup>. C. Borio i P. Lowe twierdzą, że warunki niskiej i stabilnej inflacji sprzyjają stabilności finansowej, a nagłe zmiany tempa inflacji najczęściej zwiększają podatność na kryzysy<sup>6</sup>. W pracach J. Galbraitha można znaleźć trzy zasady polityki pieniężnej zebrane przez B. Bernanke, dotyczące walki władz monetarnych ze zjawiskiem inflacji w aspekcie współczesnych zmian ekonomiczno-gospodarczych. Pierwsza z zasad traktuje o tym, że polityka pieniężna jest w stanie sama zredukować niepożądany poziom inflacji kosztem produkcji i zatrudnienia. Druga zasada wiąże się ze zdecydowanie niezależnym bankiem centralnym, który może zdobyć wiarygodność podmiotów gospodarczych, utrzymując niski poziom inflacji bez instytucjonalnej pomocy rządu. Trzecia zasada dotyczy stosowania odpowiednio restrykcyjnego kursu polityki pieniężnej poprzez utrzymywanie wymierzonego poziomu stóp procentowych, który, redukując oczekiwania inflacyjne, może zahamować inflację bez recesji w gospodarce<sup>7</sup>. Bank centralny w istotnym stopniu może przyczynić się

<sup>3</sup> A. Icard, *Comments on Mr R.W. Ferguson's paper*, w: Challenges to Central Banking from Globalized Financial System, Conference at the IMF, Washington DC 2002, s. 2–7.

<sup>4</sup> Z. Knakiewicz (red.), *Współczesny pieniądz w teorii i praktyce*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2006, s. 111–112.

<sup>5</sup> M. Goodfriend, *Financial Stability, Deflation and Monetary Policy*, Monetary and Economic Studies, February 2001, s. 144–146.

<sup>6</sup> C. Borio, P. Lowe, *Assets prices, financial and monetary stability: exploring the nexus*, BIS Working Papers 2002/114, s. 18.

<sup>7</sup> J.K. Galbraith, *The Collapse of Monetarism and the Irrelevance of the New Monetary Consensus*, 25<sup>th</sup> Annual Milton Friedman Distinguished Lecture at Marietta College, Marietta, Ohio 2008, s. 6.

do stabilności finansowej poprzez właściwe realizowanie zadań w skali makro-, dbając o stabilność cen, oraz w skali mikro-, przyczyniając się do prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego<sup>8</sup>.

Polityka fiskalna również w znacznym stopniu oddziałuje na stabilność systemu finansowego. W literaturze pojawiła się nawet koncepcja inflacyjnego wpływu polityki fiskalnej, która wiąże się głównie z wielkością deficytu budżetowego. L. Catao i M. Terrones przeprowadzili badanie zależności pomiędzy inflacją a deficytem budżetowym. Analiza 23 krajów tzw. *emerging markets* w latach 1970–2000 wykazała silnie dodatnią i istotną statystycznie zależność pomiędzy inflacją a wielkością deficytu finansów publicznych. Ich szacunki wskazały na to, że obniżenie relacji deficytu finansów publicznych do PKB doprowadziłoby do spadku inflacji od 2 do 7 p.p. w długim okresie<sup>9</sup>. Dwa lata później L. Catao i M. Terrones przedstawili wyniki badań nad związkami inflacji i deficytów budżetowych w 107 krajach w latach 1960–2001. Badania te wskazywały na wpływ deficytów budżetowych na inflację również w krajach o średniej stopie inflacji. W krajach rozwijających się była to zależność silna, a w krajach rozwiniętych i o niskiej inflacji nie stwierdzono tej zależności<sup>10</sup>.

Warunkiem stabilności systemu finansowego jest stabilność makroekonomiczna, która wiąże się ze zdrowymi podstawami ogólnogospodarczymi. W celu ich zapewnienia konieczne jest prowadzenie polityki makroekonomicznej dążącej do zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Stąd polityka monetarna powinna realizować swój cel stabilności poziomu cen, a polityka fiskalna dbać o równowagę finansów publicznych<sup>11</sup>. W tym kontekście należy podkreślić, że koordynacja i dyscyplina polityki pieniężnej i fiskalnej sprzyja stabilności systemu finansowego<sup>12</sup>.

W praktyce, w gospodarce występują pewne określone kombinacje narzędzi polityki gospodarczej, przy czym można wyróżnić cztery podstawowe warianty *policy mix*, tzn.<sup>13</sup>:

<sup>8</sup> M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Bank centralny i stabilność finansowa*, Bank i Kredyt 2003/6, s. 5.

<sup>9</sup> L. Catao, M.E. Terrones, *Fiscal Deficit and Inflation: A New Look at the Emerging Market Evidence*, IMF Working Paper 2001/01/74.

<sup>10</sup> L. Catao, M.E. Terrones, *Fiscal Deficits and Inflation*, IMF Working Paper 2003/03/65.

<sup>11</sup> L. Catao, M.E. Terrones, *Fiscal...*, 2001, s. 24.

<sup>12</sup> M. Goldstein, P. Turner, *Banking Crisis in Emerging Economies: Origins and Policy Options*, BIS Economic Papers 1996/46, s. 32.

<sup>13</sup> P. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, PWN, Warszawa 1995, s. 530–539.

- restrykcyjna polityka fiskalna i restrykcyjna monetarna;
- ekspansywna polityka pieniężna i ekspansywna fiskalna;
- ekspansywna polityka pieniężna i restrykcyjna fiskalna;
- restrykcyjna polityka pieniężna i ekspansywna polityka fiskalna.

Wariant łagodnej polityki pieniężnej i fiskalnej poprzez wzrost zagregowanego popytu w gospodarce sprzyja pobudzaniu wzrostu i zatrudnienia, a tym samym stwarza presję inflacyjną. Z kolei wariant restrykcyjnej polityki monetarnej i/lub fiskalnej ogranicza inflację, ale również „schładza” gospodarkę kraju<sup>14</sup>. Ponadto wariant obu polityk restrykcyjnych najczęściej sprawdza się w procesie schładzania gospodarki, a wariant obu polityk ekspansywnych – w wychodzeniu gospodarki z recesji. Stąd wybór wariantu pośredniego wydaje się najkorzystniejszy. A. Blinder wskazuje, że wariant luźnej polityki pieniężnej i twardej fiskalnej byłby optymalnym rozwiązaniem, ponieważ nie zagraża równowadze budżetu i nie przyczynia się do osłabienia potencjału inwestycyjnego sektora prywatnego. Wynika to z faktu niższych stóp procentowych i długu rządowego, co zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych konsekwencji związanych z wysokim deficytem budżetowym<sup>15</sup>.

P. Marszałek podkreśla znaczenie przyjęcia mechanizmu zapobiegającego konfliktom władz gospodarczych oraz umożliwiającego kompromis celów polityki pieniężnej i fiskalnej sprzyjający stabilności poziomu cen i stabilizacji gospodarczej. P. Marszałek podaje, że koordynacja polityki monetarnej i fiskalnej, rozumiana jako wspólne decydowanie niezależnych władz gospodarczych, stanowi *ceteris paribus*, warunek osiągnięcia stabilności cen konieczny dla sprawnego funkcjonowania gospodarki<sup>16</sup>. Natomiast brak koordynacji polityki monetarnej i fiskalnej staje się jednym z poważniejszych makroekonomicznych przyczyn niestabilności finansowej<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> R.E. Hall, J.B. Taylor, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, PWN, Warszawa 1997.

<sup>15</sup> A. Blinder, *Issues in the Coordination of Monetary and Fiscal Policy*, w: *Monetary Policy Issue in the 1980s*, A Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole 1982, s. 6–9.

<sup>16</sup> P. Marszałek, *Koordynacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności poziomu cen*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 43.

<sup>17</sup> M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia*, Część II, Bank i Kredyt 2002/4, s. 30.

### 3. Uwarunkowania gospodarcze w Polsce w kontekście stabilności systemu finansowego w latach 2000–2014

Sprawnie funkcjonujący system finansowy jest powiązany wzajemnymi zależnościami ze sferą realną gospodarki, wpływa na kondycję gospodarki, natomiast stan gospodarki może być również przyczyną zaburzeń zewnętrznych oddziałujących na system finansowy<sup>18</sup>.

Poniżej przedstawiono współczynniki korelacji Pearsona dla wybranych zmiennych ściśle powiązanych z prowadzeniem polityki pieniężnej i fiskalnej w celu sprawdzenia istniejących lub nieistniejących stopni korelacji pomiędzy tymi zmiennymi. W tabelach wykorzystano następujące zmienne: PKB w cenach bieżących w mln zł [PKB]; nominalna stopa referencyjna NBP – koniec okresu, w % [REF\_N]; inflacja CPI – miesiąc kończący okres – grudzień roku poprzedniego = 100 [CPI]; dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w mln zł [DŁUG]; bezrobotni zarejestrowani ogółem – stan w końcu roku [BEZ]. Z czego [PKB] oraz [DŁUG] zostały urealnione wskaźnikiem CPI ( $I_1 = 2000 = 100$ ) i wykorzystane do obliczenia wskaźników korelacji ([PKB\_R], [DŁUG\_R]). Ponadto obliczono rzeczywisty poziom istotności p-value dla każdej z analizowanych par zmiennych.

TABELA 1: *Wskaźniki korelacji Pearsona wybranych zmiennych makroekonomicznych w latach 2000–2014*

Zmienne makro- i mikroekonomiczne	Współczynnik korelacji Pearsona
PKB realne [PKB_R] i nominalna stopa referencyjna NBP [REF_N]	-0,67 (p = 0,0056)
Inflacja CPI [CPI] i nominalna stopa referencyjna NBP [REF_N]	0,75 (p = 0,014)
PKB realne [PKB_R] i realny dług instytucji rządowych i samorządowych w mln zł [DŁUG_R]	-0,98 (p = 0,000)
PKB realne [PKB_R] i poziom bezrobocia [BEZ]	-0,84 (p = 0,001)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS cyt. za: <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>; stan na 12.04.2015 r.

Analizując kierunki oraz siły korelacji pomiędzy zmiennymi makro- i mikroekonomicznymi dotyczącymi prowadzenia polityki monetarnej oraz fiskalnej w Polsce w latach 2000–2014, należy zauważyć zależności pomiędzy tymi

<sup>18</sup> V. Kałuzińska, *Bank centralny wobec kwestii stabilności systemu finansowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2009/LXXI/1, s. 127.



zmiennymi i znaczenie tych współzależności dla stabilności systemu finansowego i całej gospodarki. W okresie 2000–2014 występuje znaczna korelacja pomiędzy realnym PKB a nominalną stopą referencyjną NBP  $[-0,67]$ . Istotna jest zależność pomiędzy nominalną stopą referencyjną NBP a wskaźnikiem inflacji CPI  $[0,75]$ , co potwierdza znaczną współzależność pomiędzy inflacją a stopą referencyjną NBP. Następnie nominalna stopa referencyjna NBP w znacznym stopniu jest skorelowana z realnym długiem publicznym  $[0,72]$ . Powyższe zależności świadczą o znacznym powiązaniu narzędzi polityki pieniężnej z kluczowymi dla wzrostu gospodarczego zmiennymi makroekonomicznymi.

Wysoka jest z kolei korelacja  $[-0,98]$  pomiędzy realnym długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz realnym PKB. Z przeprowadzonych korelacji wynika również, że poziom bezrobocia jest w wysokim stopniu skorelowany z nominalnym PKB  $[-0,84]$ , co wskazuje na znaczne współzależności pomiędzy jednym z celów władz fiskalnych (jakim jest jak najniższa stopa bezrobocia) a wzrostem gospodarczym.

W związku z tym, że współczynnik korelacji nie daje informacji, która ze zmiennych jest zależną a która niezależną, postanowiono przeprowadzić analizę regresji pomiędzy wybranymi zmiennymi. Zmienne wykorzystane w regresjach sprawdzono pod kątem stacjonarności, wykorzystując test ADF. W przypadku  $[PKB\_N]$  szereg czasowy okazał się stacjonarny dopiero przy wykorzystaniu pierwszych różnic zmiennej. W pozostałych przypadkach (CPI, REF\_N) zmienne okazały się stacjonarne na poziomach. W tabeli 2 zaprezentowano wyniki dla zmiennej zależnej PKB ( $d\_PKB\_N$  – jako przyrosty nominalnego PKB) i zmiennej niezależnej – wskaźnikiem cen – CPI.

Z analizy danych (tabela 2) można wnioskować, że wskaźnik cen CPI w istotnym stopniu wpływa na przyrost realnego PKB w badanym okresie.

TABELA 2: Wyniki regresji, zmienna zależna (Y) –  $d\_PKB\_N$ ; zmienna niezależna (X) – CPI

Nazwa zmiennej	Współczynnik	Błąd standardowy	t- Studenta	Wartość p
const	46319,0	11479,6	4,035	0,0017 ***
CPI	9916,43	3997,36	2,481	0,0289 **
Wybrane statystyki regresji i analiza wariancji: wykorzystane obserwacje 2000–2014 (N = 14)				
Wsp. determ. R-kwadrat 0,338992				
F(1, 12) 6,154084 Wartość p dla testu F 0,028919				

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, NBP, w programie GRETL.

Analizując wyniki regresji w tabeli 3, można wnioskować, że stopa referencyjna w istotnym stopniu jest powiązana z inflacją CPI, co jest zgodne z teorią ekonomii i potwierdza zasadność wykorzystywania stopy procentowej jako narzędzia polityki pieniężnej w utrzymywaniu stabilności cen.

TABELA 3: Wyniki regresji, zmienna zależna (Y): REF\_N; zmienna niezależna (X) – CPI

Nazwa zmiennej	Współczynnik	Błąd standardowy	t- Studenta	Wartość p
const	1,94319	1,23006	1,580	0,1382
CPI	1,40533	0,347719	4,042	0,0014 ***
Wybrane statystyki regresji i analiza wariancji: wykorzystane obserwacje 2000–2014 (N = 15)				
Wsp. determ. R-kwadrat 0,556832				
F(1, 13) 16,33424 Wartość p dla testu F 0,001398				

Źródło: jak w tabeli 2.

W tabeli 4 zaprezentowano wyniki regresji pomiędzy nominalnym PKB a nominalną stopą referencyjną NBP opóźnioną o jeden okres (czyli 1 rok) w latach 2000–2014. Wysokość stopy referencyjnej z poprzedniego okresu w istotnym stopniu wpływa na przyrost nominalnego PKB w Polsce.

TABELA 4: Wyniki regresji, zmienna zależna (Y): d\_PKB\_N; zmienna niezależna (X) – REF\_NOM\_1

Nazwa zmiennej	Współczynnik	Błąd standardowy	t- Studenta	Wartość p
const	94023,3	11490,6	8,183	2,98e-06 ***
REF_N_1	-3949,10	1555,52	-2,539	0,0260 **
Wybrane statystyki regresji i analiza wariancji: wykorzystane obserwacje 2000–2014 (N = 14)				
Wsp. determ. R-kwadrat 0,349428				
F(1, 12) 6,445307 Wartość p dla testu F 0,025997				

Źródło: jak w tabeli 2.

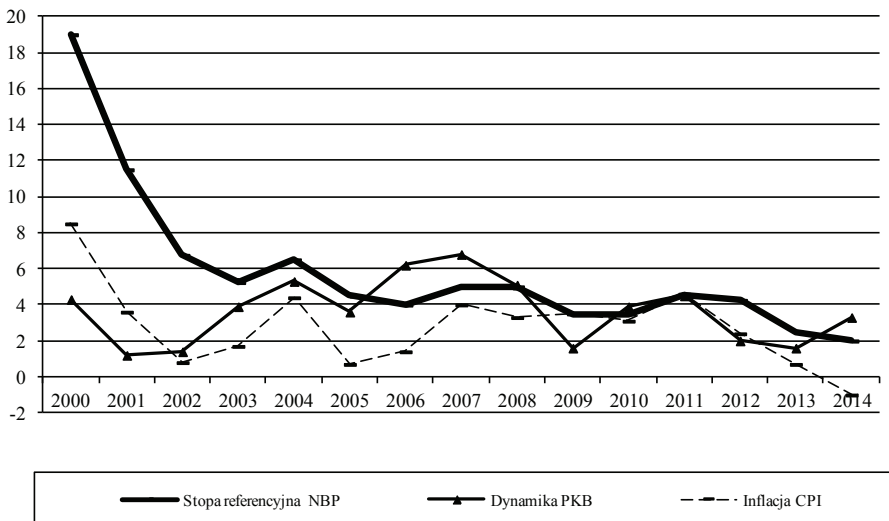
Na podstawie przeprowadzonej analizy można wnioskować, że zmienne związane z prowadzaniem polityki pieniężnej [REF\_N] oraz [CPI] mają istotny wpływ na wielkość PKB i zmienne makroekonomiczne z nim powiązane.

Poniżej zaprezentowane zostały wskaźniki makro- i mikroekonomiczne opisujące kondycję gospodarki w latach 2000–2014 w Polsce. Przedstawione zmienne gospodarcze pozwalają zobrazować stan stabilności systemu finansowego w omawianym okresie.

Na wykresie 1 przedstawiono dane statystyczne związane z celem realizowanym przez NBP, tj. inflację CPI oraz nominalną stopę referencyjną banku

centralnego, która jest narzędziem reakcji NBP na odchylenia inflacji od celu inflacyjnego (2,5% +/- 1 p.p.) na tle dynamiki wzrostu gospodarczego w Polsce. Dynamika PKB w okresie zaburzeń w gospodarce w latach 2001–2002 (odpowiednio 1,2% PKB i 1,4% PKB) oraz w wyniku kryzysu finansowego (1,6% PKB w 2009 r.) uległa istotnemu obniżeniu (choć w czasie ostatniego kryzysu pozostawała ona dodatnia na tle innych krajów UE).

WYKRES 1: Nominalna stopa referencyjna NBP w %, dynamika PKB w %, inflacja CPI w % (grudzień roku poprzedniego = 100) w latach 2000–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i NBP.

Bank centralny starał się utrzymać inflację na stabilnym poziomie w granicach celu inflacyjnego, co miało rzeczywiście miejsce w omawianym okresie, gdyż inflacja pozostawała na poziomach zbliżonych do celu inflacyjnego. W latach 2008–2010, ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu, średnioroczna inflacja znajdowała się w granicach celu inflacyjnego (2,5% +/- 1 p.p.). Inflacja wzrosła w 2011 r. (4,6%), natomiast w 2014 r. w Polsce zanotowano zjawisko deflacji (-1%) (wykres 1). Wraz z inflacją spadały w badanym okresie również stopy procentowe (stopa referencyjna), które oddziałują na oprocentowanie kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, a tym samym na wielkość należności od przedsiębiorstw dla sektora MIF (Monetarnych Instytucji Finansowych). W wyniku zjawisk kryzysowych na rynkach w latach 2009–2010 znacznie spadł

poziom kredytów dla przedsiębiorstw. Pomimo to zdecydowana większość banków wykazywała zysk netto w badanym okresie. Ponadto przy rosnącej, w omawianym okresie, w gospodarce podaży pieniądza M3 oraz przy rosnących oficjalnych aktywach rezerwowych – saldo rachunku obrotów bieżących do PKB (będące wskaźnikiem nierównowagi wewnętrznej i konkurencyjności gospodarki) po przejściowych wzrostach sukcesywnie spadało, szczególnie w czasie kryzysu finansowego (tabela 5).

TABELA 5: Wybrane wskaźniki opisujące stabilność finansową (część I) w latach 2000–2014

Rok	Oficjalne aktywa rezerwowe w mln euro	Saldo rachunku obrotów bieżących do PKB w %	Udział banków wykazujących zysk netto w liczbie banków w %	Podaż pieniądza M3	Należności od przedsiębiorstw dla MIF w mld zł (kredyty dla przedsiębiorstw)
2000	29 524	-6,0	b.d.	300757,30	119,9
2001	30 067	-3,1	b.d.	329704,70	123,6
2002	28 450	-2,8	96,8	326124,90	124,7
2003	27 095	-2,5	97,4	345144,80	127,1
2004	26 966	-5,4	97,7	377534,50	122,0
2005	35 970	-2,5	98,0	427125,40	125,0
2006	36 833	-3,9	98,0	495309,50	142,9
2007	44 693	-6,2	97,2	561623,80	177,7
2008	44 139	-6,5	97,1	666231,30	228,2
2009	55 221	-3,8	97,7	720232,50	219,9
2010	69 991	-5,5	96,9	783648,50	219,4
2011	75 722	-5	97,2	881496,30	261,4
2012	82 577	-3,4	97,0	921412,50	270,2
2013	77 144	-1,3	97,0	978908,20	274,6
2014	82 600	-1,3	97,5	1059185,60	298,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i NBP.

Stopa oszczędności brutto gospodarstw domowych, która wskazuje, jaką część dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych stanowią oszczędności – znacznie spadła w 2008 r., a następnie od 2011 do 2014 r. oscylowała na niskim poziomie. Jest to miernik dający informację, w jakim stopniu gospodarstwa domowe są odporne na ewentualne kryzysy gospodarcze. W okresie 2000–2014 stopa bezrobocia pozostawała liczbą dwucyfrową oprócz 2008 r., kiedy wyniosła 9,5%. W konsekwencji zaburzeń na rynkach finansowych lat 2008–2009, również stopa bezrobocia uległa podwyższeniu, wynosząc w 2009 r. – 12,10%, co nie sprzyjało stabilności systemu finansowego. W porównaniu jednak do innych krajów

europejskich, które w większym stopniu zostały dotknięte skutkami ostatniego kryzysu, bezrobocie w Polsce nie wykazywało poważnych wzrostów (tabela 6).

TABELA 6: *Wybrane wskaźniki opisujące stabilność finansową (część II) w latach 2000–2014*

Rok	Stopa oszczędności brutto gospodarstw domowych	Stopa bezrobocia rejestrowanego ogółem w %	Wydatki sektora finansów publicznych ogółem, w mln zł	Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w % PKB	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w % PKB
2000	12,27	15,10	293115,80	-3,0	36,5
2001	14,11	17,50	329682,60	-5,0	37,3
2002	10,55	18,00	351064,80	-5,0	41,8
2003	10,12	20,00	365252,80	-6,0	46,6
2004	8,01	19,00	387834,60	-5,0	45,3
2005	8,32	17,60	412130,70	-4,0	46,7
2006	8,53	14,80	442609,50	-4,0	47,1
2007	7,15	11,20	483182,40	-2,0	44,2
2008	2,38	9,50	535837,60	-4,0	46,6
2009	9,01	12,10	590019,80	-7,0	49,8
2010	8,46	12,40	635774,30	-7,6	53,6
2011	1,7	12,50	660082,10	-4,9	54,8
2012	4,8	13,40	689280,60	-3,7	54,4
2013	4,9	13,40	699177,50	-4,0	55,7
2014	2	11,50	716857,50	-3,2	50,1

Źródło: jak w tabeli 5.

Ostatni kryzys finansowy negatywnie wpłynął na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce (7% PKB w 2009 i 7,6% w 2010 r.). Kryzys przyczynia się zwykle do osłabienia wpływów po stronie podatkowej, a w połączeniu ze wzrostem wydatków budżetowych (znacznym wzrostem szczególnie w 2009 r.) oddziałuje na wzrost zadłużenia sektora finansów publicznych, co nie sprzyja stabilności systemu finansowego. Ponadto rosnący w okresie kryzysu deficyt budżetowy, poziom zadłużenia publicznego, spadek PKB wynikający z zawirowań na rynkach finansowych oraz wzrost wydatków budżetowych o charakterze stymulującym wzrost konsumpcji i inwestycji oraz zobowiązania wynikające z działań antykryzysowych wpłynęły na wzrost długu publicznego (tabela 6).

TABELA 7: *Współczynnik wypłacalności banków w latach 2005–2013*

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Współczynnik wypłacalności	14,5	13,2	12,1	10,8	13,3	13,8	13,1	14,7	15,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o sytuacji banków w 2014 r., KNF, 2015.

Istotnym miernikiem świadczącym o stabilności sektora bankowego jest wskaźnik wypłacalności banków, czyli współczynnik adekwatności kapitałowej, który informuje o relacji funduszy własnych banków do sumy aktywów i pozycji pozabilansowych ważonych ryzykiem. W Polsce wysoki współczynnik adekwatności kapitałowej wskazuje na to, że banki komercyjne posiadają kapitały wystarczające do absorpcji skutków silnego spowolnienia gospodarczego i utrzymania adekwatności kapitałowej na odpowiednim poziomie (tabela 7)<sup>19</sup>. W konsekwencji ostatniego kryzysu finansowego i związanego z nim spadku kondycji finansowej gospodarstw domowych i przedsiębiorstw wzrósł poziom kredytów zagrożonych ogółem w gospodarce (tabela 8).

TABELA 8: *Kredyty zagrożone gospodarstw domowych i przedsiębiorstw ogółem – ich udział w portfelu (%) w latach 2008–2014*

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kredyty zagrożone ogółem	4,7%	7,1%	7,8%	7,3%	7,7%	7,4%	7,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raport o sytuacji banków w 2011 r.; Raport o sytuacji banków w 2014 r., Komisja Nadzoru Finansowego, 2012 i 2015.

W związku z zawirowaniami na rynkach finansowych władze gospodarcze zaproponowały 13 października 2008 r. dwa pakiety działań: pakiet regulacyjny i pakiet zaufania, których celem miało być przywrócenie zaufania i właściwego funkcjonowania rynku finansowego, a ponadto wzmocnienie stabilności sektora bankowego i ochrony depozytów bankowych. Pakiet regulacyjny obejmował ustawę o Komitecie Stabilności Finansowej oraz projekt ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Ustawy weszły w życie 13 grudnia 2008 r.). Komitet Stabilności Finansowej powołany przez Ministra Finansów, Prezesa NBP oraz Prezesa KNF ma na celu wspieranie i utrzymywanie stabilności polskiego systemu finansowego. Współpraca instytucji państwowych miała na celu koordynację działań na rzecz utrzymania stabilności systemu finansowego szczególnie w obli-

<sup>19</sup> Raport o stabilności o systemu finansowego, KNF, 2013, s. 11.

czu wahań na rynkach finansowych<sup>20</sup>. Podsumowując działania władz fiskalnych w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy, sprowadzały się one do programu wsparcia instytucji finansowych i stymulacji gospodarki w ramach rządowego programu antykryzysowego. Wśród elementów *Pakietu działań antykryzysowych* wymienia się wspomniane ustanowienie Komitetu Stabilności Finansowej, podwyższenie gwarancji zabezpieczających depozyty bankowe, wsparcie płynności instytucji finansowych, dokapitalizowanie sektora bankowego, podwyższenie limitu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, utworzenie Rezerwy Solidarności Społecznej, dokapitalizowanie Banku Gospodarstwa Krajowego, wzmocnienie systemu gwarancji i poręczeń publicznych. Program ten obejmuje zatem bezpośrednią pomoc finansową poprzez pożyczkę lub sprzedaż skarbowych papierów wartościowych bankom komercyjnym, wsparcie BGK przez przekazanie skarbowych papierów wartościowych, czy umożliwienie przejmowania instytucji finansowych w ramach przymusowego wykupu akcji przez Skarb Państwa od akcjonariuszy i inne działania. Rząd polski uzyskał również dostęp do tzw. elastycznej linii kredytowej (FCL – *Flexible Credit Line*) Międzynarodowego Funduszu Walutowego, dającej możliwość zwiększenia rezerw walutowych o 20,5 mld dolarów<sup>21</sup>. NBP poprzez „Pakiet zaufania” miał przyczynić się do ograniczenia napięć na rynku międzybankowym, a następnie we wrześniu 2009 r. ogłoszono „Pakt na rzecz rozwoju akcji kredytowej” zapowiadający działania mające na celu ożywienie akcji kredytowej.

#### 4. Zakończenie

Warto podkreślić, że sektor bankowy oraz finansowy w Polsce odczuł skutki światowego kryzysu w znacznie mniejszym stopniu niż wiele innych krajów w UE czy poza Unią. Przyczyniło się do tego niewielkie zaangażowanie w „toksyczne” aktywa amerykańskie i ostrożniejsza strategia działania podmiotów na rynku. W rezultacie korzystny okazał się znacznie niższy poziom zaufania instytucji finansowych względem siebie oraz innych podmiotów czy osób starających się zaciągnąć kredyt<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Przegląd stabilności systemu finansowego, KNF, 2008, s. 10.

<sup>21</sup> **G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak**, *Kryzys finansowy a dług publiczny*, w: **J. Adamiec** (red.), *Kryzys finansowy. Wybrane zagadnienia*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009, s. 43–44.

<sup>22</sup> **J.M. Nazarczuk**, *Wpływ światowego kryzysu finansowego na gospodarkę Polski i jej regionów*, w: **R. Kisiel, M. Wojarska** (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, Olsztyn 2013, s. 82.

Analizując zmienne makro- i mikroekonomiczne w polskiej gospodarce w latach 2000–2014, zauważalne jest pogorszenie wielu wskaźników gospodarczych głównie w okresie kryzysu finansowego. Stąd z pewnością reakcja władz gospodarczych w kontekście stabilności systemu finansowego była uzasadniona i w wielu obszarach działania skuteczna. Decyzje władz monetarnych i fiskalnych wpływają na siebie wzajemnie, oddziałując jednocześnie w znacznym stopniu na gospodarkę, co ma odzwierciedlenie przede wszystkim w wysokości wskaźników gospodarczych i tym samym w stabilności systemu finansowego.

## Bibliografia

### Opracowania

- Blinder Alan**, *Issues in the Coordination of Monetary and Fiscal Policy*, w: Monetary Policy Issue in the 1980s, A Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole 1982.
- Borio Claudio, Lowe Philip**, *Assets prices, financial and monetary stability: exploring the nexus*, BIS Working Papers 2002/114.
- Catao Luis, Terrones Marco**, *Fiscal Deficit and Inflation: A New Look at the Emerging Market Evidence*, IMF Working Paper 2001/01/74.
- Catao Luis, Terrones Marco**, *Fiscal Deficits and Inflation*, IMF Working Paper 2003/03/65.
- Fidrmuc Jarko, Schardax Franz**, *Increasing integration of applicant countries into international financial markets: implications for financial and monetary stability*, BIS Conference Papers 2000/8.
- Galbraith James**, *The Collapse of Monetarism and the Irrelevance of the New Monetary Consensus*, 25<sup>th</sup> Annual Milton Friedman Distinguished Lecture at Marietta College, Marietta, Ohio 2008.
- Goldstein Morris, Turner Philip**, *Banking Crisis in Emerging Economies: Origins and Policy Options*, BIS Economic Papers 1996/46.
- Gołębiowski Grzegorz, Marchewka-Bartkowiak Kamila**, *Kryzys finansowy a dług publiczny*, w: Jolanta Adamiec (red.), *Kryzys finansowy. Wybrane zagadnienia*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009.
- Goodfriend Marvin**, *Financial Stability, Deflation and Monetary Policy*, Monetary and Economic Studies 2001.
- Icard André**, *Comments on Mr. R.W. Ferguson's paper*, w: Challenges to Central Banking from Globalized Financial System, Conference at the IMF, Washington DC, 2002.
- Kaluźńska Violetta**, *Bank centralny wobec kwestii stabilności systemu finansowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2009/LXXI/1.
- Kiedrowska Magdalena, Marszałek Paweł**, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia, Część I*, Bank i Kredyt 2002/3.
- Kiedrowska Magdalena, Marszałek Paweł**, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia, Część II*, Bank i Kredyt 2002/4.



- Kiedrowska Magdalena, Marszałek Paweł**, *Bank centralny i stabilność finansowa*, Bank i Kredyt 2003/6.
- Koniunktura gospodarcza w wybranych krajach w okresie kryzysu finansowego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.
- Marszałek Paweł**, *Koordinacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności poziomu cen*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Nazarczuk Jarosław**, *Wpływ światowego kryzysu finansowego na gospodarkę Polski i jej regionów*, w: Roman Kisiel, Magdalena Wojarska (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, Olsztyn 2013.
- Przegląd stabilności systemu finansowego*, KNF, 2008.
- Raport o sytuacji banków w 2011 r., KNF, 2012.
- Raport o stabilności systemu finansowego, NBP, 2013.
- Raport o sytuacji banków w 2014 r., KNF, 2015.
- Samuelson Paul, Nordhaus William**, *Ekonomia*, t. 1, PWN, Warszawa 1995.
- Hall Robert, Taylor John**, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, PWN, Warszawa 1997.
- Knakiewicz Zenobia** (red.), *Współczesny pieniądz w teorii i praktyce*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2006.
- <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>; stan na 10.07.2015 r.

Joanna STAWSKA

## THE FINANCIAL SYSTEM STABILITY IN THE CONTEXT OF THE ACTIVITIES OF ECONOMIC INSTITUTIONS – THE CENTRAL BANK AND THE GOVERNMENT

( Summary )

The aim of the article is to analyze the macroeconomic and microeconomic indicators that describe the stability of the financial system on the background of activities of economic institutions of the central bank and the government in the years 2000–2014 in Poland. To achieve this objective, the following methods were used: a literature review, statistical research methods and graphical presentation of phenomena. Selecting the optimal combination of monetary and fiscal policy is not easy because of the different objectives facing these policies. It should be noted, however, that monetary and fiscal policies together determine the formation of the balance in the economy of the country and greatly affect the stability of the financial system in the economy. Hence the decisions of the economic authorities are essential for maintaining the stability of the financial system in the country.

**Keywords:** monetary policy; fiscal policy; *policy mix*; financial system stability



Stanisław M. SZUKALSKI\*

## RYNEK PRACY WOBEC GLOBALIZACJI, TRANSGRANICZNOŚCI PROCESÓW BIZNESOWYCH I KRYZYSU EKONOMICZNEGO

### (Streszczenie)

W światowej gospodarce zachodzą istotne przekształcenia w strukturze zasobów pracy, które w perspektywie najbliższych lat nasilą się jeszcze bardziej. Artykuł poświęcony jest wybranym problemom z tego zakresu i składa się z trzech części merytorycznych. W pierwszej przedstawiono determinanty zmian na globalnym rynku pracy jako rezultat megatrendów (deagraryzacja, serwicyzacja). Druga poświęcona jest konsekwencjom zmian na rynku pracy wynikającym z kryzysu finansowego w latach 2007–2009. Trzecia część dotyczy skutków zmian na rynku pracy jako wyniku przedstawionych wcześniej czynników.

**Słowa kluczowe:** zasoby pracy; rynek pracy; transgraniczny transfer zasobów; kryzys finansowy

**Klasyfikacja JEL:** E24, J61, J82

### 1. Wprowadzenie

Globalizacja i związany z nią transgraniczny transfer potencjału wytwórczego, a także serwicyzacja rozumiana jako wzrost zatrudnienia w sektorze usług oraz zwiększenie funkcji usługowych w procesach produkcyjnych, postęp techniczny, prowadzą do szybkiej zmiany struktury popytu na pracę. Z drugiej strony w światowej gospodarce zachodzą istotne przekształcenia w regionalnej strukturze zasobów pracy, które w najbliższych latach nasilą się jeszcze bardziej. Mowa tutaj o regresie Europy oraz dużych przyrostach zasobów pracy w krajach azjatyckich, Ameryce Łacińskiej, a w przyszłości także w Afryce. Artykuł poświęcony jest

---

\* Dr hab. prof. nadzw. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Instytut Ekonomii, Katedra Makroekonomii;  
e-mail: sszukalski@uni.lodz.pl

wybranych problemom z tego zakresu i składa się z trzech części merytorycznych. W pierwszej przedstawiono determinanty zmian na globalnym rynku pracy, jako rezultat megatrendów. Druga poświęcona jest konsekwencjom zmian na rynku pracy wynikającym z kryzysu finansowego w latach 2007–2009. Trzecia część dotyczy skutków wymienionych determinant.

## **2. Zmiany na rynku pracy jako konsekwencja długookresowych trendów**

Ostatnie dekady przynoszą zjawiska, które zmieniają warunki funkcjonowania rynku pracy, głównie w obszarze krajów należących do strefy euroatlantyckiej, ale także w innych regionach świata. Można je ująć w dwóch grupach. Pierwsza dotyczy systemowych i nieodwracalnych zmian, będących konsekwencją długookresowych trendów zachodzących w świecie. Druga wynika ze skutków bieżącego kryzysu ekonomicznego, będącego następstwem kryzysu finansowego z lat 2007–2009, który dotknął kraje wysoko rozwinięte, a jego skutki w gospodarce europejskiej widoczne są do dziś. W ramach pierwszej grupy czynników wyodrębnić można następujące zjawiska i megatrendy:

- sekularne megatrendy takie jak: deagraryzacja i serwicyzacja (tertiaryzacja) gospodarek wyrażone zmianą sektorowej struktury PKB i zatrudnienia;
- serwicyzacja sektorów produkcyjnych jako następstwo postępu technicznego, globalizacji, wzrostu konkurencji na globalnych rynkach, nowej organizacji biznesu, internacjonalizacji działalności gospodarczej;
- dyfuzja postępu technicznego wywołująca zmiany w popycie na pracę, zmiany w jej organizacji, strukturze zawodów;
- umiędzynarodowienie działalności gospodarczej i zmiany w organizacji globalnego biznesu wyrażające w tworzeniu centrów usług wsparcia oraz transgranicznym ich transferze i związaną z tym delokalizację miejsc pracy;
- wzrost nowych potęg gospodarczych, zwiększenie znaczenia państw wschodzących (*emerging markets*), nowa dystrybucja bogactwa na globie, zmiany w regionalnej podaży zasobów pracy wynikające z tendencji demograficznych.

Gdy mowa o strukturze rodzajowej gospodarki światowej (biorąc pod uwagę zatrudnienie, wartość produkcji czystej), wymienione wyżej megatrendy występują praktycznie we wszystkich gospodarkach świata w mniejszym lub większym zakresie. Ma miejsce sekularny trend wzrostu udziału usług w strukturze gospodarki, przy czym warto zauważyć, iż jego udział w 2010 r. wahał się od prawie 75% w krajach OECD do 43,5% w krajach słabo rozwiniętych Azji Wschodniej i Pacyfiku. W okresie 1990–2010 wskaźnik udziału zmienił się

średnio o 7,8 punktów procentowych, wykazując istotne zróżnicowanie w poszczególnych regionach świata (tabela 1).

TABELA 1: *Sektorowa struktura wartości dodanej w wybranych regionach i strukturach gospodarki światowej w latach 1990–2010*

Wyszczególnienie	1990			2010			Zmiana 1990–2010		
	I <sup>a</sup>	II	III	I	II	III	I	II	III
Gospodarka światowa <sup>b</sup>	5,4	32,9	61,7	2,8	26,3	70,9	-2,54	-6,6	9,17
Kraje OECD	2,8	31,9	65,3	1,3	23,8	74,9	-1,44	-8,1	9,58
Unia Europejska	3,5	33,2	63,2	1,5	25,5	73	-2,05	-7,7	9,75
Kraje Azji Wsch. i Pacyfiku	7,5	37,8	54,7	3,3	31	65,7	-4,19	-6,8	11,01
Ameryka Łacińska i Karaiby	8,5	35,9	55,6	6,2	32,9	60,9	-2,32	-3	5,32
Kraje Afryki Subsaharyjskiej	18,8	32,1	49,1	12,3	30	57,7	-6,5	-2,1	8,62
Kraje Azji Południowej	28,9	25,8	45,2	18,3	27	54,8	-10,68	1,2	9,52
Kraje o najniższych dochodach	37,5	19,5	43	25,7	25	49,3	-11,78	5,5	6,28

<sup>a</sup> Sektor I – rolnictwo, II – przemysł, budownictwo, III – usługi publiczne i komercyjne;

<sup>b</sup> Obejmuje 195 krajów świata.

Źródło: The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator>; stan na 10.03.2013 r. Obliczenia własne.

Źródła tych przekształceń są różne w odniesieniu do poszczególnych grup krajów. W krajach wysoko rozwiniętych głównym impulsem jest poziom rozwoju gospodarczego i zmiany w popycie na usługi (w tym popycie przedsiębiorstw na usługi wiedzochłonne, określane także jako usługi nasycone wiedzą<sup>1</sup>). W krajach słabo rozwiniętych często jest to konsekwencja opóźnień rozwojowych, braku rozwiniętego sektora II, stąd migracja zasobów pracy następuje do najprostszycy usług (zwanycy kiedyś w literaturze „sługami nędzy”). W krajach wschodzących,

<sup>1</sup> Są one określane jako KIBS (*knowledge intensive business services*). Patrz: **M. Gibbons, C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scot, M. Trow**, *The new Production of Knowledge*, “The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies”, SAGE Publications Ltd., London 1994, oraz *Business services as actors of knowledge transformation and diffusion: some empirical findings on the role of KIBS in regional and national innovation systems*, Working Papers Firms and Region 2001/R2, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, Karlsruhe.

które nadganiają opóźnienia rozwojowe (Indie, Chiny, Egipt, Indonezja), ma miejsce wyraźny wzrost udziału sektorów przemysłowych w wartości dodanej. Kraje te stają się wiodącymi w świecie dostawcami dóbr konsumpcyjnych, produkcyjnych i nierzadko są głównymi konkurentami o światowe zasoby surowcowe. Procesy uprzemysłowienia są źródłem ekologicznych zagrożeń, wzrostu cen surowców na rynkach światowych, dysproporcji strukturalnych wewnątrz sektorów, krajów. Rozwój usług w krajach wschodzących wiąże się również ze wzrostem dobrobytu i rosnących aspiracji konsumpcyjnych społeczeństw delocalizacji usług biznesowych (Indie, Chiny, Brazylia).

Wiele gospodarek świata, głównie kraje Afryki Subsaharyjskiej (ASS), pod względem zmian struktury rodzajowej znajduje się w stagnacji albo wręcz występuje zjawisko deindustrializacji (choć nigdy tej fazy industrializacji nie osiągnęły). Gdyby brać pod uwagę poziom rozwoju produkcji przemysłowej *per capita*, jak i jej tempo wzrostu w ostatnich dwudziestu latach, to 34 kraje spośród 46 państw ASS można uznać jako kraje będące w stanie stagnacji i opóźnienia (niski poziom produkcji przemysłowej *per capita*, ujemna stopa wzrostu tego wskaźnika)<sup>2</sup>. Z drugiej strony, prognozy demograficzne przewidują, iż Afryka w 2050 r. będzie liczyć prawie 2393 mln osób (dziś 1166 mln mieszkańców)<sup>3</sup>, brak możliwości aktywizacji zasobów pracy na kontynencie będzie rodzić napięcia, w tym emigrację, najpewniej do Europy, co ma już dziś miejsce (choć głównie z przyczyn politycznych).

Serwicyzacja oznacza nie tylko wzrost udziału sektora usług w gospodarce, ale także zwiększenie rozmaitych funkcji usługowych w sektorach produkcyjnych. Sektor usług podlega istotnym przekształceniom strukturalnym pod wpływem technologii ICT, co oznacza głęboką jego modernizację, stworzenie nowej infrastruktury świadczenia (możliwość czasowego i terytorialnego rozdzielania miejsca pracy i czasu pracy), powstanie wielu nowych kategorii usług, które nierzadko trudno wyodrębnić spośród produktów technologii informacyjnych (konglomerat usług i produktów cyfrowych). Źródłem serwicyzacji gospodarki są nie tylko zmiany struktury popytu konsumpcyjnego, ale także rosnące zapotrzebowanie na usługi biznesowe ze strony przedsiębiorstw produkcyjnych, które w pogoni za racjonalizacją kosztów produkcji rezygnują w wielu przypadkach z własnych służb na rzecz zewnętrznych firm usługowych (mowa tutaj o procesach outsourcingu

<sup>2</sup> Szerzej: S.M. Szukalski, *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju ekonomicznego Afryki Subsaharyjskiej*, „Studia Ekonomiczne” Instytut Nauk Ekonomicznych, PAN 2013/2.

<sup>3</sup> *World Population Prospects: The 2012 Revision*, [http://esa.un.org/wpp/unpp/panel\\_population.htm](http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_population.htm); stan na 28.07.2015 r.

kontraktowego lub kapitałowego). Dokonująca się w wielu dziedzinach usług standaryzacja ich świadczenia sprawiła, że można mówić o swego rodzaju „industrializacji” procesów usługowych<sup>4</sup>. Stąd silny impuls rozwojowy w zakresie usług pochodzi ze sfery produkcyjnej. W strukturze usług zaopatrzeniowych zdecydowanie na znaczeniu zyskują usługi biznesowe oraz finansowe, one rozwijają się najszybciej, w tym głównie usługi nasycone wiedzą. Rośnie także udział i wartość usług w obrocie międzynarodowym, co związane jest z liberalizacją ich obrotu (konsekwencje umów GATS, liberalizacji w przyjmowaniu inwestycji na poziomie poszczególnych państw<sup>5</sup>), a także przenoszeniem niektórych usług biznesowych za granicę (offshoring). Gdyby spojrzeć na sektor usług, dzieląc go na trzy subsektory związane z obrotem towarowym (A), z obsługą biznesu (B) oraz subsektor obejmujący usługi administracyjne, ochronę zdrowia, edukację i wychowanie (C), to widać wyraźnie, iż we wszystkich krajach OECD od 1990 r. zdecydowanie na znaczeniu zyskują usługi biznesowe.

Współczesne procesy gospodarcze charakteryzuje rosnące umiędzynarodowienie działalności podmiotów. Firmy decydują się na rozszerzenie swojej aktywności poza rynek krajowy. Deregulacja i otwarcie gospodarek wielu krajów na kapitał zagraniczny, zmniejszenie ilości barier w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, dynamiczny rozwój technik informatycznych przyczyniły się do globalizacji biznesu. Dziś umiędzynarodowienie działalności przedsiębiorstwa jest koniecznością, daje możliwość redukcji kosztów i budowania globalnej marki, uzyskania dostępu do zasobów niezbędnych dla prowadzenia działalności gospodarczej, zwiększenia stopy zwrotu z inwestycji. Nowe, silne tendencje w rozwoju usług to: transfer potencjału usług biznesowych (offshoring usług), technoglobalizm oznaczający fragmentaryzację i offshoring usług badawczych. Transgraniczny transfer usług biznesowych do regionów, gdzie jest tania siła robocza o odpowiednich kwalifikacjach, zmienia warunki na rynku pracy w krajach eksportujących te miejsca do innych krajów. Umiędzynarodowienie działalności oraz nowe podejście do zarządzania podmiotami prowadzi do tworzenia korporacyjnych centrów wsparcia biznesowego. Centra te specjalizują się w określonym typie usług: księgowość, logistyka, obsługa placowa personelu itp. Następuje także proces delokalizacji potencjału usług do krajów, gdzie są niższe koszty funkcjo-

<sup>4</sup> S.M. Szukalski, *Serwicyzacja a industrializacja sektora usług*, Handel Wewnętrzny 2004/4–5, s. 47 i n.

<sup>5</sup> W latach 1993–2009 wydano 2363 regulacje sprzyjające bezpośrednim inwestycjom zagranicznym (BIZ), zaś w okresie 1993–2009 średnio w roku 69 krajów świata wprowadzało rocznie 139 regulacji sprzyjających BIZ. UNCTAD, *World Investment Report 2010, Investing in a Low-Carbon Economy*, New York, Geneva 2010, s. 77.

nowania (głównie koszty płac) przy odpowiednim poziomie jakościowym usług. Przenoszenie centrów usług do innych krajów jest skutkiem splotu uwarunkowań, które dokonały się w samych korporacjach oraz w otoczeniu biznesu zarówno w wymiarze krajowym, jak i zagranicznym. Mamy tutaj na uwadze głównie: a) wysokie tempo dyfuzji technik ICT, b) zmiany organizacji biznesu w jego wyniku, c) standaryzację świadczenia wielu rodzajów, d) liberalizację międzynarodowego handlu usługami, e) politykę wspierania inwestycji przez państwa przyjmujące inwestycje zagraniczne<sup>6</sup>, f) zmiany w systemach zarządzania korporacjami, g) istotne zróżnicowania kosztów w różnych krajach i regionach świata<sup>7</sup>. Przy wyborze lokalizacji usług biznesowych korporacje transnarodowe biorą pod uwagę liczne czynniki, pamiętając, o tym, iż priorytety zależne są od rodzaju usług (centra usług wsparcia, centrale regionalne, ośrodki IT, call center, centra badawcze) oraz formy prawno-organizacyjnej (ośrodki własne korporacji, outsourcing usług, pośrednie formy, takie jak np.: *Build Operate Transfer* czy *Virtual Captives*<sup>8</sup>).

Do innych zmian na globalnym rynku pracy można zaliczyć:

- wzrost znaczenia państw wschodzących (*emerging markets*), szczególnie azjatyckich;
- kumulacja nadwyżek finansowych w Azji i na Bliskim Wschodzie, nowa dystrybucja bogactwa na globie<sup>9</sup>;
- największe przyrosty zasobów pracy w Azji i Afryce.

<sup>6</sup> Warto zauważyć, iż w latach 2004–2013 zwiększyła się w świecie liczba regulacji wprowadzających restrykcyjne rozwiązania dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych. *World Investment Report 2015: UNITED, NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT*, New York, Geneva 2015, s. 303.

<sup>7</sup> Szerzej o tych procesach napisano w opracowaniu: **S.M. Szukalski**, *Transgraniczny transfer usług biznesowych. Potencjal i szanse polskiej gospodarki*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 2007, Folia Oeconomica nr 213, Łódź 2007, s. 159 i n., także **S.M. Szukalski**, *Ameryka Łacińska na światowym rynku offshoringu usług biznesowych*, w: **K.A. Klościński** (red.), *Ameryka Łacińska – w poszukiwaniu nowego konsensusu*, KUL, Lublin 2013.

<sup>8</sup> *Virtual Captive* oznacza połączenie własności z możliwością korzystania z umiejętności dostawcy usługi, a także jego infrastruktury. Proces biznesowy jest własnością klienta, zaś większość ryzyka operacyjnego znajduje się po stronie dostawcy usług, gdyż to on realizuje powierzone mu funkcje, wykorzystując w tym celu własne aktywa materialne i niematerialne. *Build Operate Transfer* obejmuje zaangażowanie firmy zewnętrznej w celu zbudowania centrum usług oraz zarządzania nim przez pewien czas, by po kilku latach, gdy osiągnie gotowość operacyjną, oddać go klientowi (usługobiorcy).

<sup>9</sup> Gdy patrzymy na światowe rezerwy, to kraje wysoko rozwinięte mają 18,5% tych rezerw, a bez Japonii tylko 7,8%. W 2010 r. aż 65% światowych rezerw zgromadzonych było w krajach zaliczanych do gospodarek wschodzących, a gdyby zaliczyć nowe wysoko rozwinięte gospodarki azjatyckie (Korea Płd., Singapur, Hongkong i Tajwan), to udział ten wzrósłby do 77,4%.



### 3. Rynek pracy w krajach wysoko rozwiniętych – skutki kryzysu finansowego 2007–2009

Drugim czynnikiem determinującym zmiany na globalnym rynku pracy, jest kryzys finansowy lat 2007–2009 i jego konsekwencje. Znajduje to wyraz w następujących faktach:

Po pierwsze, w krajach wysoko rozwiniętych w tym okresie miało miejsce ogromne marnotrawstwo zasobów pracy wyrażające się wysokim bezrobociem, które osiągnęło najwyższy poziom w historii nowoczesnej gospodarki.

W latach kryzysu finansowego zarówno w UE, jak i w USA bezrobocie wydatnie wzrosło. W pierwszym regionie o ponad 5 mln osób (stopa bezrobocia zwiększyła się z 6,6% (2007) do 10,5% (2012) i osiągnął poziom niemal 25 mln osób. W przypadku Stanów Zjednoczonych mamy do czynienia z przyrostem bezrobocia w latach 2007–2009 o ponad 7,4 mln osób oraz zwiększeniem stopy bezrobocia z 4,6% (2007) do 9,6% (2010), po czym notuje się spadek bezrobocia w 2012 r. Powszechnym zjawiskiem było i jest marnotrawstwo zasobów pracy. Szacuje się, iż 1/3 potencjalnych zasobów pracy jest niewykorzystana w ogóle bądź wykorzystana w sposób niezgodny z ich możliwościami<sup>10</sup>. Jest to rezultat czynników politycznych, ekonomicznych i technologicznych.

Po drugie, ma miejsce szybki wzrost bezrobocia i wysoki jego poziom wśród młodych (osób do 25 roku życia), przy czym ma miejsce duże jego zróżnicowanie w poszczególnych krajach. Wskaźnik bezrobocia w tej grupie wiekowej waha się od 58,6% (Grecja), 55,7% (Hiszpania) do 7% (Niemcy). W Polsce wynosi 28,1%.

Po trzecie, ma miejsce tendencja do wzrostu zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz zatrudniania na umowy na czas określony. W krajach OECD<sup>11</sup> w okresie 2001–2014 udział pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy zwiększył się z 15,6 do 16,7%. Udział pracowników zatrudnionych na umowy czasowe z 10,8 do 11,1%. Jeżeli chodzi o UE, to pracę w niepełnym wymiarze czasu wykonuje 19,2% zatrudnionych, podczas gdy w 2000 r. odsetek ten wynosił 16,2%. Oznacza to, iż ponad 40 mln osób pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy. Odsetek jest wyraźnie zróżnicowany. Szczególnie wysoki odsetek zatrudnionych na czas określony występuje w Polsce (28,4%), Hiszpanii (24%), Holandii (21,7%), Portugalii (21,4%). W pozostałych

<sup>10</sup> J. Kleer, M. Kleiber, *Zagrożenia globalne barierami rozwoju*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2015, s. 50.

<sup>11</sup> OECD, *Employment and labour markets: Key tables from OECD – 2015*, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP\\_I](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP_I); stan na 28.07.2015 r.

państwach członkowskich odsetek pracowników zatrudnionych na umowę na czas określony kształtował się od 6 do 15%. Znaczne zróżnicowanie między państwami UE pod względem skłonności do zatrudniania na czas określony może odzwierciedlać praktyki krajowe na rynku pracy oraz łatwość, z jaką pracodawcy mogą zatrudniać lub zwalniać pracowników.

Najwyższy odsetek osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu jest w Holandii (w 2011 r. 38,5%), W. Brytanii (24,1%), Szwajcarii (26,9%), Niemczech (22,3%). Stosunkowo niewiele osób w tym wymiarze pracuje w Czechach (4,8%), na Węgrzech (4,2%). Współczynniki zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu różnią się znacznie wśród mężczyzn i kobiet. Na niepełny etat w UE-27 zatrudniona była prawie jedna trzecia (31,9%) pracujących kobiet, odsetek ten w przypadku mężczyzn wynosi 8,7%.

#### 4. Skutki zmian i tendencje na rynku pracy

W tym fragmencie opracowania zwrócono uwagę na zjawiska będące skutkami zmian przedstawionych wyżej. Po pierwsze, rośnie grupa pracowników pozbawionych szeregu gwarancji pracowniczych (dotyczy to głównie osób zatrudnionych na umowy czasowe). Mowa tutaj o braku gwarancji: a) znalezienia pracy odpowiadającej kwalifikacjom, b) ochrony prawnej lub jej niedostatecznego poziomu (np. związanej z procedurą zwolnień), c) wykonywania obowiązków, na które pracobiorca godził się, podejmując pracę, d) bezpieczeństwa w pracy wynikającego z ochrony zdrowia pracownika, e) zapewnienia możliwości dokończenia, f) dochodu, gdy płaca nie ma charakteru stałej pewnej pensji, g) reprezentacji, czyli gwarancji zabezpieczenia interesu pracowniczego przez członkostwo w związku zawodowym i innych organach przedstawicielskich. Ta grupa osób zatrudnionych nazwana została przez socjologa G. Standinga<sup>12</sup> prekariatem (*precarious* – niepewny + proletariat). Tę grupę tworzą na ogół osoby wykształcone, młode, które zakończyły edukację i starają się wkroczyć na rynek pracy, a także osoby, które zostały dotknięte skutkami procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw, co zakłóciło ich ciągłość zatrudnienia, osoby kontynuujące naukę i łączące ją ze stażami zawodowymi. Osoby te pracują na przedłużających się umowach na czas określony, umowach stażowych, godzą się na pracę na okresy

<sup>12</sup> Za twórcę tego pojęcia uznaje się Guya Standinga – profesora Uniwersytetu w Bath. Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, 2011.

próbne, które kończą się brakiem stałego zatrudnienia. Skutki tych procesów to głównie:

- destrukcja klasy średniej – osoby zatrudniane na podstawie elastycznych form zatrudnienia, nierzadko bez podstawowych gwarancji, mają na ogół słabą wiarygodność kredytową. W związku z narastającym naciskiem banków na udzielanie konsumentom pożyczek może to skutkować powstaniem nowych baniek kredytów subprime, niekoniecznie mieszkaniowych;
- trudno prekariuszom zaplanować karierę zawodową, a ciągła zmiana miejsca pracy, szukanie pracy zapewniającej większe bezpieczeństwo, zmiana miejsca zamieszkania wpływają negatywnie na sferę prywatną (planowanie rodziny).

Wzrost liczebności osób zaliczanych do grupy prekariuszy jest procesem światowym, wydaje się, iż może to wynikać z:

- tendencji postępu technicznego, powszechnej automatyzacji i robotyzacji produkcji;
- zawirowań gospodarczych, wzrostu ryzyka w działalności gospodarczej, żyjemy w dekadzie spowolnienia gospodarczego w krajach wysoko rozwiniętych, w dekadzie globalnych turbulencji, silnej internacjonalizacji przedsiębiorstw, która rodzi tendencje do przemieszczania potencjału wytwórczego, tam gdzie są niskie koszty pracy, ale także wysokie kwalifikacje zasobów pracy (przykład technoglobalizmu, offshoring usług wsparcia biznesowego, usług wspólnych);
- tendencji demograficznych i związanych z tym starzeniem się społeczeństw, zwiększeniem długości życia, procesami migracyjnymi (różny etos pracy, kultura organizacyjna).

Po drugie, ma miejsce zmiana klasycznie pojmowanego miejsca pracy i zatrudnienia. Coraz częściej ma miejsce zastępowanie klasycznego stosunku pracy poprzez elastyczne formy zatrudnienia i czasu pracy (ruchomy, zmienny, system modułowy, skomprimowany czas pracy, system pracy dzielonej (*job sharing*)). Wiele osób o wysokich kwalifikacjach dąży do samodzielności i elastycznego kształtowania relacji z jednym bądź kilkoma pracodawcami równocześnie, czyli rośnie liczba „wolnych strzelców”. Również outsourcing funkcji i procesów, w tym realizowanych często przez indywidualnych usługodawców, indywidualnych przedsiębiorców.

Po trzecie, mamy do czynienia ze zjawiskiem dualizmu wymagań wobec rynku pracy. Z jednej strony poszukuje się pracowników o wysokich kwalifikacjach, z drugiej rośnie liczba stanowisk, na których wystarczają wąskie

kompetencje. Otóż, rosnąca dywersyfikacja usług daje impuls nie tylko do powstawania nowych stanowisk pracy, zmiany struktury rodzajowej, ale rośnie również liczba stanowisk, na których nie są wymagane wysokie kwalifikacje. Rozszerzają się obszary, w których mogą być zatrudnione osoby o niższych kwalifikacjach, z wąskim zakresem kompetencji. To swego rodzaju proletariat „białych kołnierzyków”, charakterystyczny dla prostych usług, także usług w centrach wsparcia biznesowego, jeżeli praca sprowadza się np. do rejestracji faktur czy skanowania dokumentów. Te niskokwalifikowane prace mogą mieć znaczny udział w postindustrialnej strukturze społecznej. Tendencja wydaje się być zgodna z postindustrialną koncepcją D. Bella, a także H.S. Dordicka, G. Wanga<sup>13</sup>. Konsekwencją zmian na rynku pracy jest coraz częstsze zatrudnianie osób na podstawie elastycznych form zatrudnienia lub rozmaitych umów czasowych, na okresy próbne, staże itp., o czym pisaliśmy wcześniej. Można obawiać się, iż procesy te pogłębiać się będą w gospodarce informacyjnej, która pewnie wymusi nowy podział pracy charakterystyczny dla paradygmatu informacyjnego. M. Castells<sup>14</sup> sugeruje nawet, iż przyszłość związana z gospodarką informacyjną będzie miała trzy wymiary. Pierwszy, wymiar wartościotwórczy, który obejmuje prace rzeczywiste wykonywane w danym procesie, drugi, wymiar relacyjny, dotyczy relacji pomiędzy organizacją a jej otoczeniem, trzeci wymiar uwzględnia stosunki między kierownictwem a pracownikami w organizacji (wymiar decyzyjny). Wydaje się, iż uprawniona jest sugestia autora, iż dysproporcja pomiędzy zawodami i pracownikami wykonującymi wysoko wartościotwórcze prace (związane z innowacyjnością, badaniami, zarządzaniem projektami) a wykonującymi proste zadania będzie się pogłębiać. Pracownicy, którzy w strukturach korporacyjnych są połączeni w sieci, ale nie są decydentami, wykonują rutynowe prace o wąskim zakresie kompetencji, podlegają procesowi destrukcji. Częsta zmiana pracy to cecha tej grupy zawodowej i szansa na awans materialny (zmiana miejsca pracy wiąże się z wyższą płacą). Ten proces widać w centrach usług wsparcia biznesowego.

Po czwarte, wydaje się, iż serwicyzacja sektorów produkcyjnych będzie się pogłębiać, jako skutek:

- skracania cyklu życia produktów, wzrostu znaczenia krótkich serii;
- rosnącej komplementarności towarów i usług;

<sup>13</sup> D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*, A. Venture in Social Forecasting, London 1973; (Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt–New York 1975); H.S. Dordick, G. Wang, *The Information Society, A Retrospective View*, Sage Publications, Inc., 1993.

<sup>14</sup> M. Castells, *Spoleczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 239–240.

- przekształceń w sferze organizacji rynków, głównie jego internacjonalizacji i związanej z tym potrzebie rozwoju usług marketingowych, lepszego planowania i organizacji procesów gospodarczych;
- przeobrażeń w strukturze organizacji przedsiębiorstw, internacjonalizacji przedsiębiorstw, to wzmacnia zapotrzebowanie na usługi z zakresu planowania i organizacji internacjonalizacji oraz globalizacji rynków;
- dyfuzji technologii informacyjnych, które pozwalają na usprawnienie procesów zarządczych, to źródła przekształceń w zasobach pracy.

Można postawić tezę, iż zniknąć będzie dychotomiczny podział gospodarki na sferę produkcji i usług wobec coraz silniejszego ich związku i przenikania typowych funkcji usługowych i produkcyjnych.

Po piąte, w procesy zmian na rynku pracy silnie zostają włączeni pracownicy z biedniejszych regionów świata wskutek delokalizacji miejsc pracy z Europy do Azji, Ameryki Łacińskiej do krajów, gdzie jest tańsza siła robocza przy porównywalnym poziomie kwalifikacji (rozwój zawodów usługowych związanych z obsługą biznesu – centra usługowe). Ma również miejsce migracja wysoko wykwalifikowanych osób ze słabiej rozwiniętych krajów do USA czy Europy (specjaliści indyjscy IT). W perspektywie kolejnych dziesięcioleci źródłem przyrostu globalnych zasobów pracy będą głównie dwa obszary geograficzne Azja i Afryka. Afrykę zamieszkuje 1,3 mld osób (17,7% ludności świata), ale tutaj wytwarza się tylko 4% światowego PKB. Do 2050 r. ludność Afryki według prognoz wzrośnie o miliard osób (25,1% udział w populacji światowej), zasoby pracy zwiększą się o około 500 mln osób<sup>15</sup>. Pytanie, co się stanie, gdy nie znajdą one pola aktywności na swoim kontynencie? Co wtedy? Emigracja do starzejącej się Europy? Co już ma miejsce. Eskalacja konfliktów wewnątrz kontynentu (przykład: arabska wiosna)? Rozwój usług biznesowych w krajach słabo rozwiniętych każe postawić pytanie, czy w przyszłości to nie będzie rodzić napięć, bowiem z jednej strony rośnie rzesza lepiej wykształconych osób, z drugiej mamy ograniczoną usług, możliwość przeniesienia ich do innych lokalizacji. Migracja niesie za sobą zagrożenia związane z wielokulturowością społeczeństw i rynku pracy. Dziś zasoby pracy w strefie euroatlantyckiej (USA, UE) są 3,8 razy mniejsze niż w takich krajach, jak: Chiny, Indie, a do 2030 r. relacja ta nie ulegnie zmianie<sup>16</sup>.

Po szóste, powstaje pytanie, jaki będzie rynek pracy w przyszłości? Oczywiście proste prognozowanie nie ma tutaj zastosowania, jednakże obserwując trendy,

<sup>15</sup> Na podstawie danych: World Population Prospects: *The 2012 Revision and World Urbanization Prospects*, <http://esa.un.org/unpp> Friday, August 24; stan na 28.07.2015 r. Obliczenia własne.

<sup>16</sup> World Population Prospects...

nowe zjawiska w aktywności osób, zmianę potrzeb, można zapytać, czy w strefie euroatlantycznej nie grozi nam „cywilizacja czasu wolnego” (wspominał o tym Fourastie<sup>17</sup>), w której pracownik zatrudniony jest w systemie „strażaka” – gdy jest potrzebny wykorzystuje się jego wiedzę i umiejętności do wykonania określonego zadania? A w jakim kierunku pójdzie rozwój zawodów? Czy w takim, jaki prognozują autorzy raportu „The shape of jobs to come”<sup>18</sup>, którzy spróbowali opisać zawody mogące pojawić się około 2030 r.? Wymienia się tam zawody dziś nieznanne, takie jak: producenci ludzkich organów, nanomedycy, etycy nowej nauki (zajmujący się takimi kwestiami jak np. klonowanie), specjaliści od odwracania zmian klimatycznych, chirurdzy powiększający pamięć, turystyka kosmiczna (piloci, przewodnicy), osoby zajmujące się bezpieczeństwem danych, brokerzy czasu, osoby personalizujące strumień informacji. Te nazwy dziś brzmią zabawnie, tak jak nazwy wielu istniejących obecnie zawodów w przeszłości mogły brzmieć dziwne.

Po siódme, wydaje się, iż w niektórych dziedzinach życia wzrastać będzie rola prosumenta, czyli osoby będącej jednocześnie producentem i konsumentem. Pojęcie to dziś funkcjonuje w marketingu i oznacza osobę zaangażowaną we współtworzenie i promowanie produktów, osobę świadomą swoich potrzeb, wymagającą. Współczesny konsument ma cechy wyraźnie odróżniające go od tradycyjnego konsumenta XX w. To wiąże się czasem z innym pojęciem – *crowdsourcing* (ang. *crowd* – tłum, ang. *sourcing* – czerpanie źródeł), co tłumaczy się jako outsourcing tłumu. Oznacza to proces, w ramach którego organizacja (firma, instytucja publiczna, organizacja non-profit) wydziela zadania wykonywane dotychczas przez pracowników firmy do niezidentyfikowanej, zwykle bardzo szerokiej grupy ludzi. Umożliwia to zainteresowanym użytkownikom Internetu partycypację w zadaniach, które kiedyś były zarezerwowane dla wąskiej grupy specjalistów (konsumenty jako twórcy opakowań produktów). Pojęcie prosumenta jest możliwe do urzeczywistnienia na szeroką skalę wraz z pojawieniem się koncepcji energetyki rozproszonej, zakładającej istnienie wielu rozproszonych źródeł generacyjnych o małej mocy, współpracujących ze sobą, zasilających małe terytoria w energię. Dzięki mikroinstalacji energetycznych prosument wytwarza energię na potrzeby własne lub sprzedaż<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> J. Fourastie, *Die grosse Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*, Koeln 1969 (I wyd. 1949 r.).

<sup>18</sup> The shape of jobs to come, Fast Future; stan na 6.08.2103 r.

<sup>19</sup> Jeremy Rifkin mówi nawet o kapitalizmie rozproszonym. J. Rifkin, *Trzecia rewolucja przemysłowa*, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2012.

Po ósme, mówiąc o konsekwencjach zmian demograficznych na rynku pracy, szczególnie w krajach o starzejących się społeczeństwach, bez wątpienia można oczekiwać rozwoju usług z zakresu opieki zdrowotnej (usługi pielęgnacyjne, usługi terapii zajęciowej, rehabilitację itp.), usług opiekuńczych i usług bytowych (dokonywanie zakupów, porządkowanie mieszkania, załatwianie spraw w instytucjach w imieniu klienta). Ich świadczenie nie musi dokonywać się poprzez jednoznacznie zdefiniowane formy prawno-organizacyjne (dzienny szpital geriatryczny, hospitalizacja domowa, program kompleksowej opieki dla ludzi w wieku podeszłym oraz ośrodki opieki przejściowej, domy opieki). Tutaj jest także miejsce dla aktywności organizacji i przedsiębiorstw zaliczanych do ekonomii społecznej.

## 5. Podsumowanie

Z powyższego wynika, iż występujące dziś problemy na rynku pracy wcale nie muszą zniknąć lub istotnie zmniejszyć się wraz z poprawą koniunktury gospodarczej. Mają one bowiem istotne źródła w megatrendach rozwojowych, postępie technicznym oraz nietrwałości rynków. Szybkie zmiany wymagań pracodawców co do kwalifikacji, nowych umiejętności pracowników zmuszają do szybkiego i skutecznego reagowania na te zmiany zarówno ze strony samych zainteresowanych, jak i polityki rynku pracy, choć coraz trudniej jest sprostać występującym zjawiskom.

## Bibliografia

### Opracowania

**Bell Daniel**, *The Coming of Post-Industrial Society*, A. Venture in Social Forecasting, London 1973; (*Die nachindustrielle Gesellschaft*, Frankfurt – New York 1975).

*Business services as actors of knowledge transformation and diffusion: some empirical findings on the role of KIBS in regional and national innovation systems*, Working Papers Firms and Region 2001/R2, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, Karlsruhe.

**Castells Manuel**, *Spoleczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

**Dordick Herbert S., Wang Georgette**, *The Information Society, A Retrospective View*, Sage Publications, Inc., 1993.

**Fourastie Jean**, *Die grosse Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*, Koeln 1969 (I wyd. 1949).

**Gibbons Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scot, Martin Trow**, *The new Production of Knowledge*, "The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies", SAGE Publications Ltd., London 1994.

- Kleer Jerzy, Michał Kleiber**, *Zagrożenia globalne barierami rozwoju*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2015.
- OECD**, *Employment and labour markets: Key tables from OECD – 2015*, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP\\_I](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP_I); stan na 28.07.2015 r.
- Rifkin Jeremy**, *Trzecia rewolucja przemysłowa*, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2012.
- The shape of jobs to come, Fast Future*; stan na 6.08.2103 r.
- Standing Guy**, *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, 2011.
- Szukalski Stanisław M.**, *Ameryka Łacińska na światowym rynku offshoringu usług biznesowych*, w: Kazimierz A. Kłosiński (red.), *Ameryka Łacińska – w poszukiwaniu nowego konsensusu*, KUL, Lublin 2013.
- Szukalski Stanisław M.**, *Serwicyzacja a industrializacja sektora usług*, *Handel Wewnętrzny* 2004/4–5.
- Szukalski Stanisław M.**, *Transgraniczny transfer usług biznesowych. Potencjał i szanse polskiej gospodarki*, „Acta Universitatis Lodzianis”, Folia Oeconomica nr 213, Łódź 2007.
- Szukalski Stanisław M.**, *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju ekonomicznego Afryki Subsaharyjskiej*, „Studia Ekonomiczne” Instytut Nauk Ekonomicznych, PAN 2013/2.
- UNCTAD**, *World Investment Report 2010, Investing in a Low-Carbon Economy*, New York, Geneva 2010.
- UNCTAD**, *World Investment Report 2015*: UNITED New York, Geneva 2015.
- World Population Prospects: The 2012 Revision and World Urbanization Prospects*, <http://esa.un.org/unpp> Friday, August 24; stan na 28.07.2015 r.

#### **Strony internetowe**

- [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics); stan na 26.07.2015 r.
- [http://forsal.pl/grafika/694122,129688,europa\\_na\\_bezrobociu\\_oto\\_najnowszy\\_raport\\_z\\_rynku\\_pracy.html](http://forsal.pl/grafika/694122,129688,europa_na_bezrobociu_oto_najnowszy_raport_z_rynku_pracy.html); stan na 26.07.2015 r.
- The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator>; stan na 10.03.2013 r.

Stanisław M. SZUKALSKI

### **LABOUR MARKET IN VIEW OF GLOBALIZATION, TRANS-BORDER BUSINESS PROCESSES AND ECONOMICAL CRISIS**

(Summary)

In the global economy there are significant transitions in the structure of labour market, which in the nearest future will deepen. The article describes particular problems concerning this aspect and consists of 3 meritorical parts. The first one describes determinants of changes in the global labour market as a result of mega-trends. The second part concerns changes on the labour market, which result from financial crisis of 2007–2008. The third part describes effects of changes on labour market as a result of mentioned factors.

**Keywords:** labour resources; labour market; trans-border transfer of resources; financial crisis



Iwona ŚWIECZEWSKA\*

## PRÓBA IDENTYFIKACJI KLASTRÓW INNOWACYJNYCH Z ZASTOSOWANIEM METOD INPUT-OUTPUT W WARUNKACH DYFUZJI KRAJOWYCH ZASOBÓW WIEDZY<sup>1</sup>

### (Streszczenie)

Prezentowany artykuł przedstawia wyniki badań nad zastosowaniem metod input-output do identyfikacji klastrów innowacyjnych w warunkach dyfuzji krajowych zasobów wiedzy. Analizę przeprowadzono na szczeblu gałęzi polskiej gospodarki (mezo-klastry), dla trzech lat: 2000, 2005 i 2010. Identyfikacja klastrów była możliwa dzięki skonstruowanym na potrzeby badania macierzom przepływu innowacji, ucieleśnionych w produktach pośrednich pochodzenia krajowego. Uzyskane wyniki wskazują, że w badanych latach obserwuje się coraz silniejsze zależności między gałęziami w procesie przepływu wiedzy. Głównymi dostarczycielami krajowych innowacji dla innych gałęzi są działalności zaliczane do dziedzin wysokich i średnio wysokich technologii. Z zasobów tych korzystają zarówno one same, jak i branże zaliczane do sfery usług.

**Słowa kluczowe:** innowacje; dyfuzja zasobów wiedzy; klastry innowacyjne; metody input-output

**Klasyfikacja JEL:** C67, L14, O33

### 1. Wprowadzenie

Innowacje są jednym z najważniejszych czynników wzrostu współczesnych gospodarek. Poparciem dla tej tezy są wyniki licznych badań empirycznych, prowadzonych zarówno na gruncie teoretycznym (głównie w ramach teorii en-

---

\* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Teorii i Analiz Systemów Ekonomicznych; e-mail: iswiecz@uni.lodz.pl

<sup>1</sup> Artykuł ten powstał w ramach realizacji projektu Narodowego Centrum Nauki DEC-2012/07/B/HS4/02928.

dogenicznego wzrostu), jak i empirycznym<sup>2</sup>. Możliwości gospodarek w zakresie kreowania nowych zasobów wiedzy oraz umiejętność ich wykorzystania do „produkcji” innowacji są więc jednym z głównych czynników kształtujących ścieżki rozwoju współczesnych gospodarek, choć także przyczyniają się do powstawania ogromnych różnic w poziomie ich rozwoju.

Podmioty współpracujące w ramach działalności innowacyjnej tworzą swoistą sieć powiązań określaną często mianem klastrów innowacyjnych. Pojęcie klastra wywodzące się z marshallowskiej koncepcji dystryktów przemysłowych zostało na trwałe wprowadzone do literatury ekonomicznej przez M.E. Portera, który pod tym pojęciem rozumiał „...geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (na przykład uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących”<sup>3</sup>. Współcześnie pojęcie to traktowane jest niezwykle szeroko (obszerny przegląd definicji klastrów można znaleźć np. w opracowaniu<sup>4</sup>), jednak w każdym z nich podkreśla się znaczenie współpracy podmiotów w ramach określonej działalności, jako podstawowy czynnik warunkujący funkcjonowanie klastrów<sup>5</sup>. W przypadku klastrów innowacyjnych bliskość lokalizacyjna nie ma tak istotnego znaczenia, jak np. w przypadku klastrów regionalnych. Kluczowym elementem innowacyjnego klastra jest fakt współpracy firm (reprezentujących często różne sfery działalności) w zakresie działalności innowacyjnej. Współpraca podmiotów w ramach klastrów innowacyjnych przyspiesza proces transferu wiedzy między nimi (zarówno skodyfikowanej, jak i ukrytej), przyczyniając się tym samym do wzrostu konkurencyjności podmiotów funkcjonujących w obrębie klastra.

Identyfikacja klastrów, w tym także klastrów innowacyjnych, może być prowadzona na różnych poziomach: mikro- (poziom przedsiębiorstw), mezo- (poziom gałęziowy) i makroekonomicznym (zwykle w odniesieniu do różnych elementów

<sup>2</sup> P. Aghion, P. Howitt, *Endogenous Growth Theory*, Cambridge, MA, MIT Press 1998; D.T. Coe, E. Helpman, A.W. Hoffmaister, *International R&D spillovers and institutions*, European Economic Review 2009/53/7, s. 723–741.

<sup>3</sup> M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2001, s. 246.

<sup>4</sup> T. Brodzicki, S. Szultka, *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, Organizacja i Kierowanie, 4(110), Warszawa 2002; N. Röttner, *Innovation Performance and Clusters*, Gabler Research, Leiden 2009.

<sup>5</sup> Krytyczny stosunek do obecnie funkcjonujących w literaturze definicji klastrów można znaleźć w artykule A. Hamdoucha (2008), prezentowanym w ramach międzynarodowej konferencji „Innovative Networks” w Waszyngtonie (16–18 maja 2008).

systemu ekonomicznego tworzących łańcuch wartości w gospodarce<sup>6</sup>). W przypadku klastrów innowacyjnych istotnym elementem w procesie ich identyfikacji jest wskazanie potencjalnych ścieżek dyfuzji wiedzy i technologii między jego elementami (między przedsiębiorstwami i instytucjami na poziomie mikro-, między gałęziami gospodarki na poziomie mezo- oraz między poszczególnymi elementami systemu gospodarczego w ujęciu makro-). Do identyfikacji klastrów na szczeblu gałęziowym zasadne wydaje się więc zastosowanie metod analizy input-output. Niniejszy artykuł stanowi pewną propozycję w tym zakresie. Powiązania surowcowo-materiałowe wyrażone w tym modelu wartościami współczynników bezpośrednich i pełnych nakładów są podstawą do konstrukcji macierzy przepływu wiedzy i innowacji ucieleśnionych w krajowych produktach pośrednich. Macierze te są podstawą do wskazania klastrów innowacyjnych w polskiej gospodarce dla lat 2000, 2005 i 2010.

Struktura opracowania jest następująca. W punkcie 2 przedstawiono metodę konstrukcji macierzy przepływu innowacji krajowych ucieleśnionych w produktach (dobrach i usługach) wytwarzanych w kraju. Nałożenie na elementy tych macierzy odpowiednio dobranej, optymalnej wartości progowej pozwala na identyfikację ważnych, z punktu widzenia przyjętych kryteriów, powiązań w zakresie przepływu krajowych innowacji<sup>7</sup>. Punkt 3 opracowania zawiera analizę struktury i intensywności nakładów na działalność badawczo-rozwojową B+R poniesionych w gałęziach polskiej gospodarki w wybranych latach. Zmienna ta służy za pewien indyktor zdolności do kreowania wiedzy i innowacji w poszczególnych gałęziach gospodarki. W punkcie 4. przedstawione zostały wyniki analiz dotyczących oceny ważności powiązań międzygałęziowych w zakresie przepływu wiedzy i innowacji. Wyniki te są podstawą do wskazania grup gałęzi silnie ze sobą powiązanych (w świetle określonych kryteriów) w procesie innowacyjnym, czyli tzw. klastrów innowacyjnych. Ostatni punkt opracowania zawiera podsumowanie przeprowadzonych analiz oraz dalsze kierunki badań w tym zakresie.

<sup>6</sup> *Boosting Innovations. The Clusters Approach*, OECD Proceedings, OECD 1999, s. 14

<sup>7</sup> Ważność powiązań międzygałęziowych w znaczeniu metod input-output polega na wskazaniu tych powiązań (bezpośrednich i/lub pełnych opisanych wartościami współczynników input-output), które są ważne z punktu widzenia potencjalnych zmian gospodarczych. Oznacza to, że zmiana ich wartości potencjalnie najsilniej oddziałuje na zmiany produkcji globalnej, wartości dodanej, zatrudnienie, *etc.*

## 2. Metody input-output jako narzędzie identyfikacji klastrów innowacyjnych

Metody input-output są jednym z częściej stosowanych narzędzi służących do oceny zależności między różnymi elementami systemu gospodarczego. W tym ujęciu system ten reprezentowany jest przez grupy przedsiębiorstw sklasyfikowanych według podobnego rodzaju prowadzonej działalności związanej z produkcją dóbr i usług (lub według rodzajów wytwarzanych produktów) zwanych powszechnie gałęziami gospodarki. Powiązania między poszczególnymi gałęziami w gospodarce wynikają z powiązań surowcowo-materiałowych (produkty wytworzone przez jedną gałąź mogą być zużyte w procesie produkcyjnym innej gałęzi). Zmiany w wielkości i strukturze popytu finalnego są głównym stymulatorem zmian w wielkości i strukturze produkcji danej gospodarki.

Identyfikacja klastrów (w tym także klastrów innowacyjnych) na szczeblu sektorowym, rozumianych jako grupy gałęzi odpowiednio silnie powiązanych ze sobą poprzez przepływy surowców i materiałów wykorzystywanych w procesach produkcyjnych, wpisuje się ściśle w obszar badawczy metod input-output związany z oceną ważności współczynników (tzw. *linkages analysis*). Na ważność powiązań w gospodarce jako jednego z kluczowych czynników determinujących jej międzynarodową konkurencyjność zwrócił uwagę już sam Porter, traktując je jako jeden z czterech wierzchołków tzw. „diamentu Portera”<sup>8</sup>. Bliskość powiązań między dostawcami a odbiorcami jest nie tylko gwarantem szybkości i terminowości dostaw oraz odpowiedniej jakości produktów będących nakładami w procesie produkcyjnym, ale także sprzyja szybkości rozprzestrzeniania się wiedzy, innowacji i nowych technologii<sup>9</sup>.

Zastosowanie metod input-output do oceny powiązań międzysektorowych w gospodarce sięga końca lat 50. XX w. i związane jest z badaniami prowadzonymi przez P.N. Rasmusena<sup>10</sup> oraz H.B. Chenery i T. Watanabe<sup>11</sup>. Wspomniani autorzy analizowali siłę powiązań międzygałęziowych, opierając się na informacjach zawartych we współczynnikach bezpośrednich i pełnych nakładów oraz mnożnikach produkcji. Problem wskazania kluczowych dla rozwoju danej gospodarki sektorów był podejmowany także w kolejnych latach przez różnych badaczy,

<sup>8</sup> M.E. Porter, *op. cit.*, s. 207.

<sup>9</sup> A.R. Hoen, *Identifying Linkages with a Cluster-based Methodology*, *Economic Systems Research* 2002/14/2, s. 132.

<sup>10</sup> P.N. Rasmussen, *Studies in Intersectoral Relations*, Amsterdam North-Holland 1956.

<sup>11</sup> H.B. Chenery, T. Watanabe, *International comparisons of the structure of production*, *Econometrica* 1958/26, s. 487–521.

wśród których wymienić należy E. Dietzenbachera, E.J. Fesera i E.M. Bergmana, A.R. Hoena, A. Düringa i H. Schnalbla oraz M. Titze, M. Bracherta i A. Kubisa<sup>12</sup>. Na rolę metod input-output jako narzędzia mającego zastosowanie do identyfikacji klastrów zwrócono także uwagę w dwóch raportach OECD w 1999 i 2001 r.<sup>13</sup> Połącznie tego obszaru z badaniami nad dyfuzją wiedzy, innowacji i nowych technologii w obrębie danej gospodarki zawdzięczamy głównie Ch. DeBressonowi, ale także I. Drejerowi, A. Düringowi i H. Schnablowi oraz M. Montresorowi i G.V. Marzettiemu<sup>14</sup>.

W niniejszym opracowaniu do identyfikacji klastrów innowacyjnych w polskiej gospodarce wykorzystano macierze przepływu innowacji<sup>15</sup> zbudowane dla trzech lat: 2000, 2005 i 2010 r.<sup>16</sup> Macierze te są zdefiniowane jako<sup>17</sup>:

<sup>12</sup> **E. Dietzenbacher**, *The measurement of interindustry linkages: key sectors in the Netherlands*, Economic Modelling 1992/9/4, s. 419–437; **E.J. Feser**, **E.M. Bargman**, *National Industry Cluster Templates: A Framework for Applied Regional Cluster Analysis*, Regional Studies 2000/34/1, s. 1–19; **A.R. Hoen**, *op. cit.*; **A. Düring**, **H. Schnabl**, *Imputed industry technology flows – a comparative SMFA analysis*, Economic Systems Research 2000/12, s. 363–375; **M. Titze**, **M. Brachert**, **A. Kubis**, *The Identification of Regional Industrial Clusters Using Qualitative Input-Output Analysis (QIOA)*, Regional Studies 2011/45/1, s. 89–102.

<sup>13</sup> **J. Hauknes**, *Norwegian Input-Output Clusters and Innovation Patterns*, w: *Boosting Innovations. The Clusters Approach*, OECD Proceedings, OECD 1999, s. 61–90; **L. Peeters**, **M. Tiri**, **A. Berwert**, *Identification of Techno-economic Clusters Using Input-Output Data: Application to Flanders and Switzerland*, w: *Innovative Clusters. Drivers of National Innovation Systems*, OECD Proceedings, OECD 2001, s. 251–272.

<sup>14</sup> **C. DeBresson**, *Economic Interdependence and Innovative Activity. An Input-Output Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham UK, Brookfield US 1996; **I. Drejer**, *Comparing patterns of industrial interdependence in national systems of innovation – a study of Germany, the United Kingdom, Japan and the United States*, Economic Systems Research 2000/12, s. 376–399; **A. Düring**, **H. Schnabl**, *op. cit.*; **S. Montresor**, **G. V. Marzetti**, *Innovation Clusters in Technological Systems: A Network Analysis of 15 OECD Countries for the Mid-1990s*, Industry and Innovation 2008/15/3, s. 321–346.

<sup>15</sup> Szczegóły dotyczące metod ich konstrukcji można znaleźć w opracowaniu **I. Świczewskiej**, *Domestic Final Demand as a Determinant of R&D Activity in Selected Central and Eastern European Countries*, Comparative Economic Research 2014/17/1, s. 109–128.

<sup>16</sup> Szczegóły konstrukcji takiej macierzy zostały opisane przez **R. Leoncini**, **S. Montresor**, *Technological systems and intersectoral innovation flows*, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton MA US 200 oraz przez **I. Świczewska**, *op. cit.*

<sup>17</sup> **A. Düring**, **H. Schnabl**, *op. cit.*; **E. Dietzenbacher**, **B. Los**, *Externalities of R&D expenditures*, Economic Systems Research 2002/14/4, s. 407–425; **R. Leoncini**, **S. Montresor**, *op. cit.*; **I. Świczewska**, *op. cit.*

$$F_{B+R}^k = [f_{ij}^k]_{n \times n} = \langle \text{BR} \rangle \langle x^k \rangle^{-1} (I - A^k)^{-1} \langle y^k \rangle = \langle r \rangle (I - A^k)^{-1} \langle y^k \rangle \quad (1)$$

gdzie:

- ⟨BR⟩ – diagonalna macierz, w której elementy na głównej przekątnej określają wielkość nakładów na B+R poniesionych w danej gałęzi;
- ⟨x<sup>k</sup>⟩ – diagonalna macierz produkcji globalnej danej poszczególnych gałęzi;
- ⟨y<sup>k</sup>⟩ – diagonalna macierz popytu finalnego na produkty pochodzenia krajowego;
- (I - A<sup>k</sup>)<sup>-1</sup> – macierz pełnych nakładów materiałowych wyznaczonych w oparciu o przepływy krajowych produktów (dóbr i usług), wykorzystywanych w procesie produkcyjnym w formie nakładów pośrednich;
- ⟨r⟩ =  $\left\langle \frac{BR_i^k}{x_i^k} \right\rangle$  – diagonalna macierz współczynników intensywności krajowych nakładów na B+R określonych relacją tych nakładów do produkcji globalnej danej gałęzi.

Konstrukcja tych macierzy opiera się na dwóch podstawowych założeniach. Pierwszym z nich jest to, iż innowacyjność poszczególnych gałęzi gospodarki jest utożsamiana z ich aktywnością w zakresie działalności badawczo-rozwojowej. Drugie zaś dotyczy nośników innowacji w procesie dyfuzji, którymi są przepływy krajowych produktów wykorzystywanych w procesach produkcyjnych w formie nakładów pośrednich. Element  $f_{ij}^k$  określa zatem, jaka wielkość nakładów na B+R pochodzących z *i*-tej gałęzi jest wykorzystana do produkcji wyrobów *j*-tej gałęzi przeznaczonych na cele finalne (czyli głównie na konsumpcję, inwestycje i/lub eksport). Elementy składające się na *i*-ty wiersz macierzy  $F_{B+R}^k$  określają, w jakim wymiarze nakłady na B+R poniesione w *i*-tej gałęzi są wykorzystywane (bezpośrednio bądź pośrednio) do produkcji produktów poszczególnych gałęzi przeznaczonych na zaspokojenie określonego popytu finalnego. Elementy w kolumnach macierzy  $F_{B+R}^k$  określają wielkość nakładów na B+R poniesionych w poszczególnych gałęziach, które są wykorzystywane do produkcji produktów tej gałęzi przeznaczonych na cele finalne<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Na podstawie informacji zawartych w wierszach macierzy przepływu innowacji możliwe jest określenie, w jakim zakresie dana gałąź jest „dostarczycielem” wiedzy i innowacji do innych gałęzi, zaś na podstawie informacji zawartych w kolumnach tej macierzy można określić,

Zastosowana w niniejszym badaniu metoda oceny ważności powiązań międzygałęziowych w zakresie dyfuzji krajowej wiedzy wpisuje się w obszar tzw. jakościowej analizy input-output (*Quality Input-Output Analysis* – QIOA). W literaturze przedmiotu określana jest mianem metody minimalnego przepływu (*Minimal Flow Analysis* – MFA). Za jej pomocą dokonuje się binaryzacji macierzy powiązań międzygałęziowych, czyli transformacji macierzy powiązań międzygałęziowych w macierz zawierającą jedynie dwa elementy: „0” i „1”<sup>19</sup>. Przyporządkowanie określonym wartościom przepływów jednego z tych dwóch elementów zależy od tego, czy wartość analizowanego przepływu przekracza (czy nie) przyjętą wartość progową  $F$  zwaną filtrem. Zabieg ten ma na celu uproszczenie macierzy (1) przez wskazanie w niej tylko tych przepływów, które z punktu widzenia analizy uznaje się za ważne. Wartość progowa  $F$  zwykle ustalana jest endogenicznie, najczęściej przy zastosowaniu funkcji pojemności informacyjnej C.E. Shannona i W. Weavera<sup>20</sup>. Metoda minimalnego przepływu została opisana m.in. przez H. Schnabla<sup>21</sup> i zastosowana przez niego do identyfikacji klastrów innowacyjnych<sup>22</sup>, a także przez A. Düringa i H. Schnabla<sup>23</sup> oraz M. Titze, M. Bracherta i A. Kubisa<sup>24</sup>. Ze względu na ograniczone ramy opracowania, szczegółowy opis tej metody został pominięty. Można go znaleźć m.in. w artykule Schnabla<sup>25</sup>.

### 3. Struktura gałęziowa nakładów na działalność badawczo-rozwojową

Konstrukcję macierzy przepływu innowacji przeprowadzono przy zastosowaniu tablic przepływów międzygałęziowych ujętych w bazie danych WIOD (World Input-Output Data, [www.wiod.org](http://www.wiod.org)). W tej bazie danych można znaleźć tablice publikowane dla 40 krajów świata (w tym 27 krajów UE) za lata 1995–2011,

---

w jakim zakresie dana gałąź „korzysta” z wiedzy i innowacji innych gałęzi przy produkcji własnych produktów.

<sup>19</sup> Binaryzacji zwykle podlega macierz transakcji będąca I ćwiartką tablicy input-output, ale także może dotyczyć macierzy współczynników bezpośrednich lub pełnych nakładów.

<sup>20</sup> C.E. Shannon, W. Weaver, *The Mathematical Theory of Information*, University of Illinois Press 1949.

<sup>21</sup> H. Schnabl, *The evolution of production structures – analyzed by a multilayer procedure*, Economic Systems Research 1994/6/1, s. 51–68.

<sup>22</sup> H. Schnabl, *The subsystem – MFA: a qualitative method for analyzing national innovation systems: the case of Germany*, Economic Systems Research 1995/7/4, s. 383–396.

<sup>23</sup> A. Düring, H. Schnabl, *op. cit.*

<sup>24</sup> M. Titze, M. Brachert, A. Kubis, *op. cit.*

<sup>25</sup> H. Schnabl, *op. cit.*

w układzie 35 grup gałęzi, skasyfikowanych według działalności, zgodnie z klasyfikacją NACE 1 (w mln USD, ceny bieżące). Tablice te ujmują oddzielnie przepływy dóbr krajowych i importowanych. Informację o wielkości nakładów na działalność badawczo-rozwojową (B+R), która jest traktowana w niniejszym badaniu jako pewien indyktor zdolności danej gałęzi do „produkcji” wiedzy i innowacji, pochodzą z bazy danych OECD (STAN Database, także wyrażone w USD). Ze względu na dostępność danych dotyczących działalności B+R tablice i–o zostały zagregowane do układu 28 grup gałęzi. Informacje o intensywności nakładów na B+R (wyznaczonej jako wielkość nakładów na B+R przypadająca na 1 tys. USD produkcji globalnej danej gałęzi, elementy diagonalne macierzy  $\langle r \rangle$ ) dla lat 2000, 2005 i 2010 przedstawione są w tabeli 1.

TABELA 1: *Struktura nakładów na B+R oraz intensywność nakładów na B+R (relacja nakładów do produkcji globalnej) w latach 2000, 2005, 2009, według sekcji i działów*

Lp.	Nazwa (skrótowa) sekcji/działu/ grupy działów	Kod NACE 1	Struktura nakładów na B+R według sekcji/działów (w %)			Intensywność nakładów na B+R (wielkość nakładów w przeliczeniu na 1 tys. USD produkcji globalnej)		
			2000	2005	2010	2000	2005	2010
1.	Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo, rybactwo	A, B	2,3	2,9	0,8	1,220	1,012	0,325
2.	Górnictwo i kopalnictwo	C	4,3	4,6	3,1	6,406	4,028	2,989
3.	Produkcja artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych (agregat)	15,16	2,0	2,0	6,7	0,848	0,460	1,723
4.	Włókiennictwo, produkcja odzieży (agregat)	17,18	1,8	1,0	0,4	3,986	1,586	0,728
5.	Produkcja skór i wyrobów ze skóry	19	0,1	0,0	0,0	1,422	0,220	0,082
6.	Produkcja drewna i wyrobów z drewna	20	0,4	0,3	0,4	0,971	0,390	0,647
7.	Produkcja masy włóknistej i papieru, działalność wydawnicza i poligrafia (agregat)	21,22	0,5	0,6	0,6	0,627	0,497	0,537
8.	Produkcja koksu i produktów rafinacji ropy naftowej	23	1,3	2,0	0,1	1,852	1,599	0,115
9.	Produkcja wyrobów chemicznych	24	11,8	12,5	10,5	15,619	8,434	7,780
10.	Produkcja wyrobów gumowych i z tworzyw sztucznych	25	1,9	1,3	1,0	3,868	1,143	0,981
11.	Produkcja wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych	26	1,0	1,1	1,3	1,689	1,129	1,525
12.	Produkcja metali i wyrobów z metali (agregat)	27,28	4,4	1,5	2,6	3,815	0,648	1,171
13.	Produkcja maszyn i urządzeń	29	13,2	10,3	8,1	21,972	7,943	6,873



Lp.	Nazwa (skrótowa) sekcji/działu/ grupy działów	Kod NACE 1	Struktura nakładów na B+R według sekcji/działów (w %)			Intensywność nakładów na B+R (wielkość nakładów w przeliczeniu na 1 tys. USD produkcji globalnej)		
			2000	2005	2010	2000	2005	2010
14.	Produkcja maszyn i aparatury elektrycznej, elektronicznej i optycznej (agregat)	30, 31, 32, 33	14,4	10,5	11,0	18,313	6,987	8,008
15.	Produkcja sprzętu transportowego (agregat)	34,35	14,8	18,0	19,1	13,955	7,407	8,593
16.	Pozostała działalność produkcyjna	36,37	1,0	1,6	2,0	1,996	1,516	2,125
17.	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	E	1,8	2,0	1,1	1,416	0,816	0,468
18.	Budownictwo	F	3,9	2,1	1,5	1,250	0,454	0,276
19.	Sprzedaż, obsługa i naprawa pojazdów samochodowych, sprzedaż paliw	50	0,1	0,4	0,2	0,072	0,208	0,112
20.	Handel hurtowy i komisowy	51	0,2	0,8	0,4	0,072	0,208	0,112
21.	Handel detaliczny	52	0,2	0,8	0,4	0,072	0,208	0,112
22.	Hotele i restauracje	H	0,0	0,0	0,0	0,000	0,000	0,000
23.	Transport i działalność wspomagająca transport (agregat)	60,61, 62,63	5,2	3,4	2,7	3,155	1,010	0,812
24.	Poczta i telekomunikacja	64	2,1	1,5	1,2	3,155	1,010	0,812
25.	Pośrednictwo finansowe	J	0,4	3,2	1,4	0,325	1,497	0,685
26.	Obsługa nieruchomości	70	1,7	3,8	7,4	0,950	1,081	2,171
27.	Wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności	71,72, 73,74	1,8	3,8	7,4	0,950	1,081	2,171
28.	Usługi pozostałe (agregat)	L,M,N, O,P	7,5	8,0	8,5	1,743	1,014	1,089
	Ogółem		100,0	100,0	100,0	2,805	1,568	1,646

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD (Stan Database, w zakresie działalności B+R) oraz w oparciu o produkcję globalną (dane z bazy danych WIOD).

Na podstawie powyższych informacji można sformułować następujące wnioski.

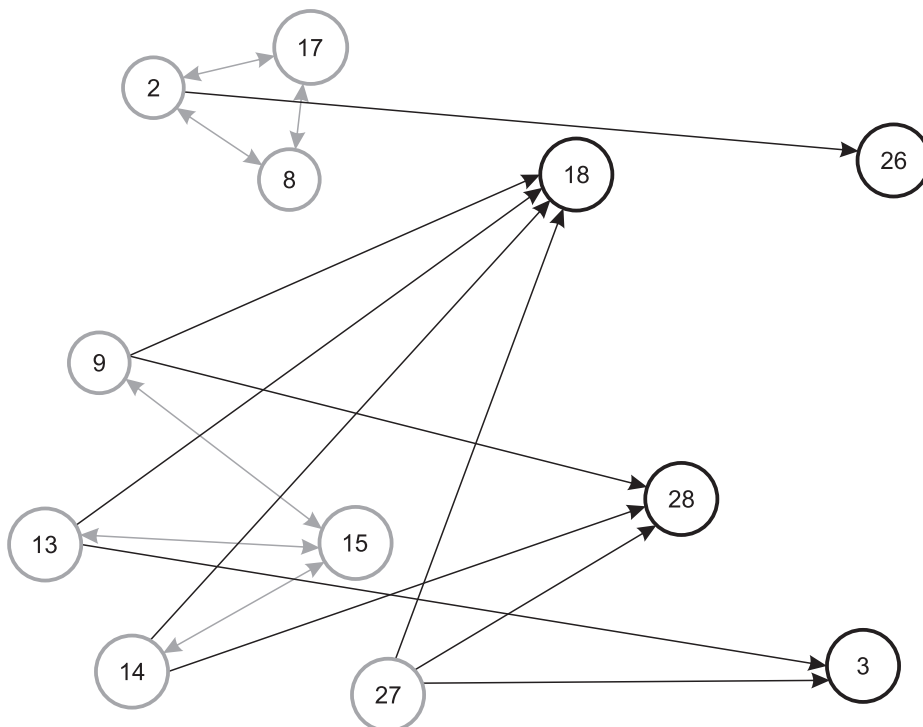
Po pierwsze. W strukturze nakładów na B+R dominują gałęzie przemysłu przetwórczego związane z przemysłami wysokich i średnio wysokich technologii. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim produkcję sprzętu transportowego (wzrost udziału tej branży w strukturze nakładów na B+R w badanym okresie), produkcję maszyn i aparatury elektrycznej, elektronicznej i optycznej oraz produkcję maszyn i urządzeń. Udział pierwszej z wymienionych branż w strukturze nakładów na B+R charakteryzował się tendencją wzrostową, zaś w przypadku dwóch kolejnych odnotowano spadek udziału. Na uwagę zasługuje także branża chemiczna, której udział w strukturze nakładów na B+R był także wysoki (między 10,5 a 12,5%).

Po drugie. Wśród branż związanych z działalnością usługową na uwagę zasługują usługi związane z wynajmem i prowadzeniem działalności. Ich udział w analizowanej strukturze wzrósł z 1,8% (w 2000 r.) do 7,4% w roku 2010. Warto wspomnieć, iż w ramach tego agregatu sklasyfikowana została działalność związana ze świadczeniem usług badawczo-rozwojowych (dział 73). Znaczący jest także udział usług pozostałych (do których włączone zostały także usługi edukacyjne oraz usługi związane z opieką zdrowotną). Udział tego sektora w analizowanej strukturze wzrósł z 7,5% (w 2000 r.) o 1 p.p. (8,5% w 2010 r.). W przypadku transportu i budownictwa początkowo dość wysoki ich udział w strukturze nakładów na B+R uległ znacznemu obniżeniu do odpowiednio 2,7% i 1,5%. Udział pozostałych branż związanych z usługami jest niewielki, nieprzekraczający 1%.

Po trzecie. W tych sferach działalności, które mają znaczący udział w strukturze nakładów na B+R, odnotowano także relatywnie wysoki poziom intensywności tych nakładów, mierzony ich relacją do wielkości produkcji globalnej. Wśród gałęzi przemysłu przetwórczego na uwagę zasługują takie działy (lub grupy działów), jak: produkcja maszyn i urządzeń, produkcja maszyn i aparatury elektrycznej, elektronicznej i optycznej, produkcja sprzętu transportowego, produkcja wyrobów chemicznych. Jednak wartym podkreślenia jest to, iż w wymienionych branżach poziom intensywności tych nakładów zdecydowanie się obniżył. Wynikało to z wysokiej dynamiki wzrostu produkcji globalnej tych branż, przy znacznie słabszej (choć dodatniej) dynamice nakładów na B+R. Tendencja taka charakteryzuje większość analizowanych działalności, także z sektora usług. W przypadku działalności związanych z usługami warto podkreślić, iż intensywność nakładów na B+R w tych branżach była znacznie niższa niż w przypadku branż związanych z przemysłem przetwórczym.

#### **4. Klastry innowacyjne dla krajowej działalności B+R – wyniki analiz empirycznych**

Ocena ważności elementów macierzy przepływu innowacji, z punktu widzenia odpowiednio dobranej optymalnej wartości progowej, pozwoliła na wskazanie tych gałęzi, które w świetle przyjętych kryteriów można uznać za najsilniej związane w procesie przepływu krajowej wiedzy i innowacji. Powiązania te zostały przedstawione za pomocą grafów powiązań (rysunki 1–3) wraz ze wskazaniem kierunku tych zależności. Po lewej stronie grafu umieszczone zostały te sektory, które są głównymi „dostawcami” krajowej wiedzy do innych sektorów, umieszczonych po prawej stronie grafu. Analiza została przeprowadzona dla trzech lat: 2000, 2005 i 2010.

RYSUNEK 1: *Klastry innowacyjne w 2000 r.*

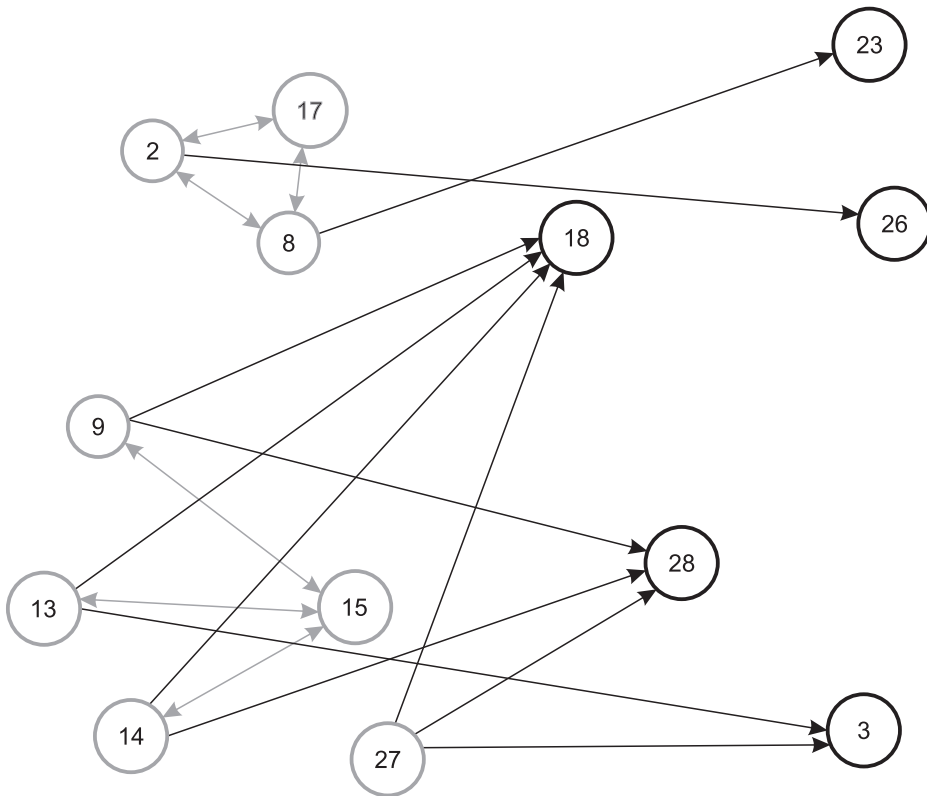
Oznaczenia działów (zgodnie z numerami porządkowymi w tabeli 1): 2 – górnictwo i kopalnictwo; 3 – produkcja artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych; 8 – produkcja koksu i produktów rafinacji ropy naftowej; 9 – produkcja wyrobów chemicznych; 13 – produkcja maszyn i urządzeń; 14 – produkcja maszyn i aparatury elektrycznej, elektronicznej i optycznej; 15 – produkcja sprzętu transportowego; 17 – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę; 18 – budownictwo; 26 – obsługa nieruchomości; 27 – wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności; 28 – usługi pozostałe.

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonych badań w każdym analizowanym okresie wyłoniły się dwa klastry innowacyjne: energetyczny oraz przemysłów wysokich i średnio wysokich technologii. Pierwszy z wymienionych klastrów opiera się na przepływie wiedzy i innowacji w obrębie trzech gałęzi: górnictwa i kopalnictwa (2), produkcji koksu i produktów rafinacji ropy naftowej (8) oraz wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę (17). Na drugi z wymienionych klastrów składają się takie gałęzie, jak: produkcja wyrobów chemicznych (9), produkcja maszyn i urządzeń (13) oraz produkcja maszyn i aparatury elektrycznej,

elektronicznej i optycznej (14). Każda z wymienianych branż ściśle współpracuje jedynie z przemysłem sprzętu transportowego (15), przy czym transfer wiedzy i innowacji między tymi branżami a branżą transportową ma charakter dwustronny. Warto podkreślić, iż branże, które stanowią fundament obu klastrów to te, których zarówno udział w strukturze nakładów na B+R oraz ich intensywności jest największy.

RYSUNEK 2: Klastry innowacyjne w 2005 r.

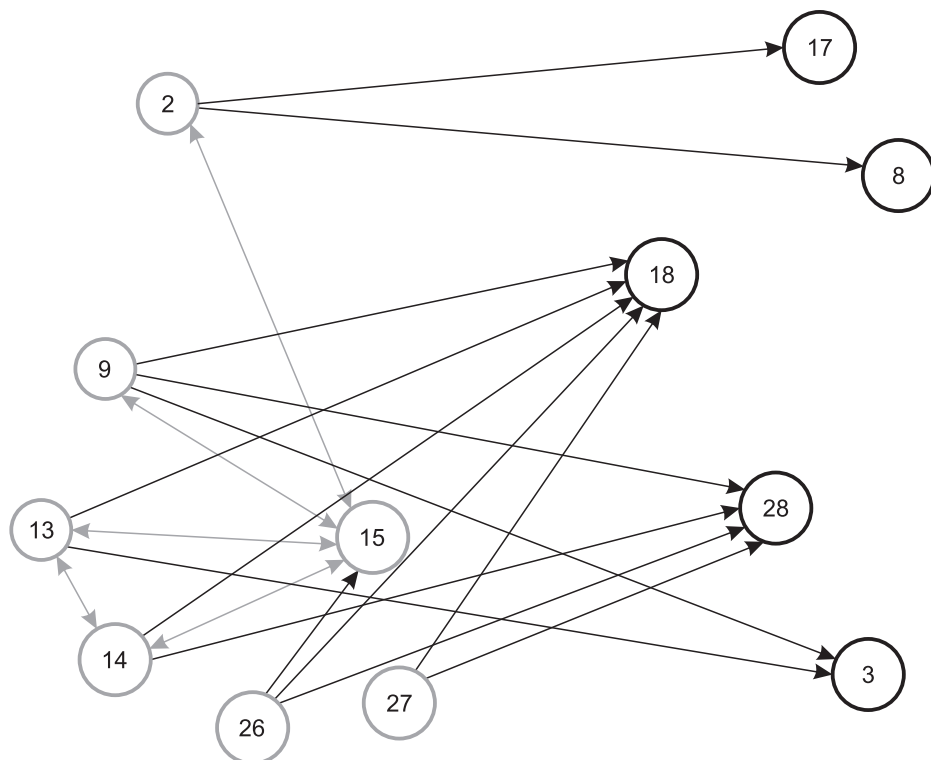


Oznaczenia działów (zgodnie z numerami porządkowymi w tabeli 1): 2 – górnictwo i kopalnictwo; 3 – produkcja artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych; 8 – produkcja koksu i produktów rafinacji ropy naftowej; 9 – produkcja wyrobów chemicznych; 13 – produkcja maszyn i urządzeń; 14 – produkcja maszyn i aparatury elektrycznej, elektronicznej i optycznej; 15 – produkcja sprzętu transportowego; 17 – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę; 18 – budownictwo; 23 – transport i działalność wspomagająca transport; 26 – obsługa nieruchomości; 27 – wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności; 28 – usługi pozostałe.

Źródło: opracowanie własne.

Wskazane wyżej klastry początkowo (lata 2000 i 2005) funkcjonowały niezależnie od siebie. Wyniki otrzymane dla 2010 r. wskazują na pewną integrację obu klastrów (por. rysunek 3), opartą na silnych powiązaniach w zakresie przepływu wiedzy i innowacji między górnictwem a produkcją pozostałego sprzętu transportowego.

RYSUNEK 3: *Klastry innowacyjne w 2010 r.*



Oznaczenia działów (zgodnie z numerami porządkowymi w tabeli 1): 2 – górnictwo i kopalnictwo; 3 – produkcja artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych; 8 – produkcja koksu i produktów rafinacji ropy naftowej; 9 – produkcja wyrobów chemicznych; 13 – produkcja maszyn i urządzeń; 14 – produkcja maszyn i aparatury elektrycznej, elektronicznej i optycznej; 15 – produkcja sprzętu transportowego; 17 – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę; 18 – budownictwo; 23 – transport i działalność wspomagająca transport; 26 – obsługa nieruchomości; 27 – wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności; 28 – usługi pozostałe.

Źródło: opracowanie własne.

W każdym z analizowanych okresów można wskazać także te sektory gospodarki, które pozostają w silnych związkach z branżami tworzącymi dany klastr, są jednak one wyłącznie beneficjentami w pozyskiwaniu wiedzy i innowacji ucieleśnionych w dobrach pośrednich pochodzenia krajowego. W obrębie klastra energetycznego są to: usługi w zakresie obsługi nieruchomości i firm (sektor 26, silnie związany z klastrem energetycznym w latach 2000 i 2005) oraz transport i działalność wspomagająca transport (sektor 23, jedynie w 2005 r.). W ostatnim badanym okresie siła analizowanych powiązań uległa znacznemu osłabieniu i w świetle przyjętych kryteriów zależności te uznano za nieistotne. W tym okresie osłabła także rola przemysłu produkującego koks i produkty rafinacji ropy naftowej oraz działalności związanej z wytwarzaniem energii elektrycznej, gazu i wody jako dostarczycieli wiedzy i innowacji w obrębie analizowanego klastra.

Silniejsze związki można zaobserwować między produkcją maszyn i urządzeń, produkcją maszyn i aparatury elektrycznej oraz branżą związaną z przemysłem sprzętu transportowego. Wymienione działalności można uznać za fundamenty klastra wysokich i średnio wysokich technologii. W jego obrębie można także zauważyć wzrost aktywności branż związanych z usługami, w tym w szczególności usług związanych z prowadzeniem działalności. Warto podkreślić, iż ten rodzaj usług zawiera m.in. usługi informatyczne i badawczo-rozwojowe (sklasyfikowane według NACE 1 w działach 72 i 73). Do branż funkcjonujących w obrębie klastra i będących głównie odbiorcami innowacji zaliczyć należy budownictwo (18), produkcja artykułów spożywczych i napojów (3) oraz pozostałe usługi (obejmujące m.in. usługi nierynkowe).

## 5. Podsumowanie i dalsze kierunki badań

Niniejszy artykuł stanowi pewną propozycję zastosowania metod input-output w ilościowych analizach procesów dyfuzji wiedzy i innowacji prowadzonych na szczeblu gałęziowym. Proces dyfuzji odbywa się za pośrednictwem przepływów surowców i materiałów, które są głównym nośnikiem wiedzy i innowacji generowanych przez poszczególne gałęzie gospodarki. Podstawowym indykatorem potencjału danej gałęzi w zakresie generowania nowych zasobów wiedzy oraz jej zdolności do kreowania nowych rozwiązań, głównie o charakterze technologicznym są nakłady na działalność badawczo-rozwojową. Miernik ten jest daleki od doskonałości, jednak jego istotną zaletą jest fakt, iż dane na temat nakładów na B+R są dostępne na poziomie gałęziowym, metody ich gromadzenia powodują, iż dane te są porównywalne w czasie i przestrzeni. Podlegają one jednak znaczącym

wahaniom w czasie. Co więcej, występuje zwykle pewne opóźnienie nakładów w stosunku do ich potencjalnych efektów (proces „przekłuwania” nakładów na B+R na innowacje). W kolejnym etapie badań podjęta zostanie próba przezwyciężenia tych problemów m.in. poprzez odpowiednią kumulację nakładów na B+R, przy uwzględnieniu określonej stopy ich deprecjacji.

## Bibliografia

### Opracowania

- Aghion Philippe, Howitt Peter**, *Endogenous Growth Theory*, Cambridge, MA, MIT Press 1998.
- Boosting Innovations. The Clusters Approach*, OECD Proceedings, OECD 1999.
- Brodzicki Tomasz, Szultka Stanisław**, *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, Organizacja i Kierowanie, 4 (110), Warszawa 2002.
- Chenery Hollis B., Watanabe Tsumeniko**, *International comparisons of the structure of production*, *Econometrica* 1958/26.
- Coe David T., Helpman Elhanan, Hoffmaister Alexander W.**, *International R&D spillovers and institutions*, *European Economic Review* 2009/53/7.
- DeBresson Chris**, *Economic Interdependence and Innovative Activity. An Input-Output Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham UK, Brookfield US 1996.
- Dietzenbacher Eric**, *The measurement of interindustry linkages: key sectors in the Netherlands*, *Economic Modelling* 1992/9/4.
- Dietzenbacher Eric, Los Bart**, *Externalities of R&D expenditures*, *Economic Systems Research* 2002/14/4.
- Drejer Ina**, *Comparing patterns of industrial interdependence in national systems of innovation – a study of Germany, the United Kingdom, Japan and the United States*, *Economic Systems Research* 2000/12.
- Düring Axel, Schnabl Hermann**, *Imputed industry technology flows – a comparative SMFA analysis*, *Economic Systems Research* 2000/12.
- Feser Edward J., Bargman Edward M.**, *National Industry Cluster Templates: A Framework for Applied Regional Cluster Analysis*, *Regional Studies* 2000/34/1.
- Hamdouch Abdelillah**, *Conceptualizing Innovation Clusters and Networks*, referat prezentowany na Międzynarodowej Konferencji Innovation Networks, Tacoma-Seattle, Washington USA, 14–16 May 2008.
- Hauknes Johan**, *Norwegian Input-Output Clusters and Innovation Patterns*, w: *Boosting Innovations. The Clusters Approach*, OECD Proceedings, OECD 1999.
- Hoen Alex R.**, *Identifying Linkages with a Cluster-based Methodology*, *Economic Systems Research* 2002/14/2.
- Innovative Clusters. Drivers of National Innovation Systems*, OECD Proceedings, OECD.
- Leoncini Riccardo, Montresor Sandro**, *Technological systems and intersectoral innovation flows*, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton MA US 2003.
- Montresor Sandro, Marzetti Giuseppe V.**, *Innovation Clusters in Technological Systems: A Network Analysis of 15 OECD Countries for the Mid-1990s*, *Industry and Innovation* 2008/15/3.

- Peeters Ludo, Tiri Marc, Berwert Adrian**, *Identification of Techno-economic Clusters Using Input-Output Data: Application to Flanders and Switzerland*, w: *Innovative Clusters. Drivers of National Innovation Systems*, OECD Proceedings, OECD 2001.
- Porter Michael E.**, *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2001.
- Rasmussen Poul N.**, *Studies in Intersectoral Relations*, Amsterdam North–Holland 1956.
- Röttner Nicole**, *Innovation Performance and Clusters*, Gabler Research, Leiden 2009.
- Schnabl Hermann**, *The evolution of production structures – analyzed by a multilayer procedure*, Economic Systems Research 1994/6/1.
- Schnabl Hermann**, *The subsystem – MFA: a qualitative method for analyzing national innovation systems: the case of Germany*, Economic Systems Research 1995/7/4.
- Shanon Claude E., Weaver Warren**, *The Mathematical Theory of Information*, University of Illinois Press 1949.
- Świeczewska Iwona**, *Domestic Final Demand as a Determinant of R&D Activity in Selected Central and Eastern European Countries*, Comparative Economic Research 2014/17/1.
- Titze Mirko, Brachert Matthias, Kubis Alexander**, *The Identification of Regional Industrial Clusters Using Qualitative Input-Output Analysis (QIOA)*, Regional Studies 2011/45/1.

Iwona ŚWIECZEWSKA

#### ATTEMPT TO IDENTIFY OF INNOVATIVE CLUSTERS WITH INPUT-OUTPUT METHOD UNDER DOMESTIC KNOWLEDGE DIFFUSION

(Summary)

This article presents the results of research on the application of input-output methods to identify innovation clusters based on the process of domestic knowledge diffusion. The analysis was conducted at sectoral level of the Polish economy (meso-clusters), for the three years: 2000, 2005 and 2010. The identification of clusters was based on the constructed innovation flows matrices. The results indicate that in the tested period the relationship between the branches in the process of knowledge flow is getting stronger. The main providers of domestic innovation for other sectors are the high and medium-high technology manufacturing industries. The benefits also spill over to other branches, including services.

**Keywords:** innovations; diffusion of innovation; innovation clusters; input-output method



Rafał WISŁA\*

## ZAKRES I DYNAMIKA LICENCJONOWANIA NOWYCH ROZWIĄZAŃ TECHNICZNYCH W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

### (Streszczenie)

W artykule są prezentowane wyniki badań nad zakresem i dynamiką licencjonowania nowych rozwiązań technicznych w wybranych krajach europejskich. Dla osiągnięcia określonych w tekście artykułu celów badawczych wykorzystuje się zbiór metadanych patentowych Europejskiej Organizacji Patentowej oraz technologiczną tablicę łącznikową Światowej Organizacji Własności Intelektualnej. Biorąc pod uwagę udział licencjonowanych technologii danego kraju w całkowitej liczbie licencjonowanych technologii wszystkich krajów objętych badaniem, wyraźnym liderem jest Francja, druga plasuje się Wielka Brytania, trzecia Szwecja, a czwarte są Niemcy.

**Słowa kluczowe:** technologia; własność intelektualna; potencjał innowacyjny

**Klasyfikacja JEL:** O33, O34

### 1. Wprowadzenie

Komercjalizacja rezultatów działalności badawczo-rozwojowej (B+R) jest procesem złożonym, dynamicznym i wielowymiarowym. Obejmuje szereg czynności biznesowych i prawnych związanych z urynkowaniem wypracowanego rozwiązania. Jest nieodłącznym elementem działalności innowacyjnej podmiotów rynkowych. W literaturze przedmiotu dominuje mikroekonomiczny wymiar komercjalizacji ze szczególnym akcentowaniem: aspektów prawnych zawieranych kontraktów licencyjnych oraz oczekiwanych korzyści ekonomicznych. W dotychczasowych badaniach nie podejmuje się problemu wielkości oraz zmienności strumienia komercjalizacji własności przemysłowej w ujęciu makroekonomicznym z uwzględnieniem obszarów rozwoju technologicznego.

---

\* Dr, Uniwersytet Jagielloński, Katedra Ekonomii i Innowacji; e-mail: rafal.wisla@uj.edu.pl

W międzynarodowych studiach porównawczych badanie tego procesu wydaje się być możliwe jedynie z wykorzystaniem baz informacji patentowych. Informacja patentowa daje relatywnie największe możliwości w tym zakresie. Sięga najgłębiej w ten proces w porównaniu z innymi alternatywnymi podejściami metodycznymi<sup>1</sup>. Jej główną zaletą jest wysoka elastyczność agregacji jak i deagregacji badanych procesów.

Opis patentowy w swej istocie ekonomicznej jest zbiorem nagromadzonej wiedzy naukowej i technicznej. W sensie prawnym, patent to prawo wyłącznego korzystania z nowego rozwiązania o charakterze technicznym. Jest uważane za jedno z najmocniejszych praw własności intelektualnej. W sensie naukowym to uwieńczenie prac B+R. W wymiarze ekonomicznym to jeden z etapów procesu innowacji. Z punktu widzenia podmiotu, który jest jego właścicielem, stanowi zasób oraz potencjalną wartość rynkową. Posiada względnie wysoką zdolność transformacji w czynnik wytwórczy. Jest zasobem dość łatwo poddającym się komercjalizacji. Właściwości opisu patentowego i samego prawa wyłącznego powodują, iż informacja patentowa stanowi pomost między rezultatami B+R a potencjalną gospodarczą ich eksploatacją.

Opis patentowy, statystykę patentową, bazy danych patentowych uznano *a priori* za źródło hurtowych danych pierwotnych. Informacja patentowa pozwala opisywać następujące przykładowe cechy działalności innowacyjnej: poziom nowości rezultatów prowadzonej działalności B+R, rodzaje rozwijanych innowacji, kompetencje technologiczne, źródła innowacji, intensywność rozprzestrzeniania wiedzy i technologii czy w końcu zakres i dynamikę komercyjnej eksploatacji rozwiązań chronionych monopolem patentowym z wykorzystaniem informacji licencyjnych.

Głównymi celami artykułu są: identyfikacja liczby rozwiązań technicznych chronionych monopolem patentowym w przestrzeni europejskiej, objętych licencjonowaniem; określenie dynamiki udzielanych licencji w latach 1999–2013; rozpoznanie obszarów technologicznego rozwoju, w których udziela się najwięcej licencji.

Struktura opracowania przedstawia się następująco. W rozdziale 2 znajduje się przegląd perspektyw badawczych z wykorzystaniem danych patentowych w aspekcie możliwości pomiaru procesu komercjalizacji. Rozdział 3 zawiera

---

<sup>1</sup> Największe doświadczenie w zakresie badania innowacyjności na poziomie krajów i regionów Unii Europejskiej posiada Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT). Należy również docenić dorobek metodologiczny Instytutu Analiz Przemysłowych i Finansowych (IAIF) działający przy Uniwersytecie Madryckim. Podejścia te jednak nie uwzględniają rynku wtórnego obrotu własnością przemysłową, który w istocie jest bardzo trudny do zbadania, ale otwiera nowe możliwości oceny efektywności działalności B+R i gospodarczej eksploatacji jej wyników.

opis metodyki i danych pierwotnych wykorzystanych do osiągnięcia celów opracowania. W rozdziale 4 są prezentowane wyniki przeprowadzonych analiz empirycznych.

## 2. Przegląd literatury

Dyskusja metodologiczna na temat zakresu i sposobów wykorzystania statystyki patentowej w badaniach ekonomicznych jest prowadzona od wielu lat<sup>2</sup>. Stanowi istotny fragment dyskusji metodologicznej pomiaru efektów procesów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych analizowanych na różnych poziomach agregacji i w różnych wymiarach.

Klasycznym, wciąż wykorzystywanym podejściem ewaluacyjnym jakości i przydatności gospodarczej wiedzy przemysłowej ucieleśnionej w nowym rozwiązaniu technicznym jest metoda oparta na przedłużeniu monopolu patentowego. Można domniemywać, że dla typowej sytuacji biznesowej utrzymywanie monopolu patentowego jest zasadne ekonomicznie. Im dłużej utrzymywany jest monopol, tym (teoretycznie) chronione rozwiązanie silniej inkorporuje wartość ekonomiczną. Takie założenie przyjmują: M. Schankerman i A. Pakes<sup>3</sup>, J.O. Lanjouw<sup>4</sup>, M. Baudry i B. Dumont<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> **B. Basberg**, *Patents and the measurement of technological change: a survey of the literature*, Research Policy 1987/16, s. 131–141; **K. Pavitt**, *Patent statistics as indicators of innovation activities*, Scientometrics 1985/7, s. 77–99; **D. Archibugi**, **M. Pianta**, *Measuring technological through patents and innovation surveys*, Technovation 1996/16(9), s. 451–468; **Z. Griliches**, *Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey*, Journal of Economic Literature 1990/28, s. 1661–1707; **S. Hinze**, **U. Schmoch**, *Opening the Black Box. Analytical approaches and their impact on the outcome of statistical patent analyses*, w: **W. Glänzel**, **H. Moed**, **U. Schmoch** (red.), *Handbook of Quantitative Science and Technology Research: The Use of Publication and Patent Statistics in Studies on R&D Systems*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London 2005, s. 215–235.

<sup>3</sup> **M. Schankerman**, *How Valuable is Patent Protection? Estimates by Technology Field*, The RAND Journal of Economics 1998/29, s. 77–107; **M. Schankerman**, **A. Pakes**, *Estimates of The Value of Patent Rights in European Countries During The Post-1950 Period*, Economic Journal 1986/96, s. 1052–1076; **A. Pakes**, *Patents as Options: Some Estimates of the Value of Holding European Patent Stocks*, Econometrics 1986/54, s. 755–784.

<sup>4</sup> **J.O. Lanjouw**, *Patent Protection in the Shadow of Infringement: Simulation Estimations of Patent Value*, The Review of Economic Studies 1998/65, s. 671–710; **J.O. Lanjouw**, **M. Schankerman**, *Stylised Facts of Patent Litigation: Value, Scope and Ownership*, NBER working paper series, NBER, Cambridge 1997; **J.O. Lanjouw**, **M. Schankerman**, *Patent Quality and Research Productivity: Measuring Innovation with Multiple Indicators*, The Economic Journal 2004/114, s. 441–465.

<sup>5</sup> **M. Baudry**, **B. Dumont**, *Patent Renewals as Options: Improving the Mechanism for Weeding Out Lousy Patents*, Review of Industrial Organization 2006/28/(1), s. 41–62.

B.H. Hall, A. Jaffe, M. Trajtenberg<sup>6</sup> proponują podejście z wykorzystaniem wyceny rynkowej portfela patentów w korespondencji z intensywnością ich cytowalności w innych opisach patentowych. Formułują wnioski, które *de facto* są odzwierciedleniem ich wieloletniej pracy badawczej z wykorzystaniem informacji patentowej: (1) liczba cytowań zastrzeżenia patentowego w innym opisie patentowym jest zdarzeniem ważniejszym niż sam przyrost zgłoszeń czy też praw przyznanych, (2) liczba cytowań zastrzeżenia patentowego w innym opisie patentowym wpływa na wycenę rynkową jego posiadacza (w praktyce akcji spółki giełdowej), (3) cytowalność patentu jest kwantyfikowalnym przejawem dyfuzji wiedzy przemysłowej. Jak dotąd niewykorzystywanym atrybutem metadanych patentowych są informacje o udzielonych licencjach.

Komercjalizacja własności przemysłowej stanowi obszar złożony z wielu powiązanych ze sobą procesów prawnych i biznesowych<sup>7</sup>. Jest ściśle powiązana z urynkowaniem wypracowanego rozwiązania. Jest nieodłącznym i niezbędnym elementem innowacji otwartej, opartej na współpracy zarówno w zakresie działalności B+R, ale również komercjalizacji<sup>8</sup>.

W literaturze przedmiotu wyszczególnia się różne formy komercjalizacji. Opracowania w tym zakresie koncentrują się na prezentacji ścieżek komercjalizacji oraz sposobów sprawnego i skutecznego ich przeprowadzania zarówno w odniesieniu do wyników B+R wypracowanych przez sektor przedsiębiorstw, jak i sektor nauki<sup>9</sup>. Jedną z głównych form komercjalizacji jest licencjonowanie<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> B.H. Hall, A. Jaffe, M. Trajtenberg, *Market Value and Patent Citations*, RAND Journal of Economics 2005/36, s. 16–38.

<sup>7</sup> E. Webster, H.P. Jensen, *Do Patents Matter for Commercialization?*, Journal of Law and Economics 2011/54/(2), s. 431–453.

<sup>8</sup> H. Chesbrough, *Open Innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*, Harvard Business School Press, Boston 2003; J. Degraff, E. Quinn, *Leading Innovation*, McGraw-Hill, New York 2007; J. Dratler, *Licensing of Intellectual Property*, New York Law Publishing Company 2001; J. Dyer, H. Gregersen, C. Christensen, *The Innovator's DNA*, Harvard Business Review Press, Boston 2011.

<sup>9</sup> C.J. Touhill, J.G. Tuhill, *Commercialization of Innovative Technologies: Bringing Good Ideas to the Marketplace*, Willey&Soons, New York 2008; J. Thursby, S. Kemp, *Growth and productive efficiency of university intellectual property licensing*, Research Policy 2002/31, s. 109–124.

<sup>10</sup> O. Granstrand, *Industrial Innovation Economics and Intellectual Property (6th ed.)*, Gothenburg, Sweden: Svenska Kulturkompaniet 2011.

Studia dotyczące licencjonowania wyników B+R koncentrują się na typologii licencji<sup>11</sup>, prawnych aspektach zawierania umów licencyjnych<sup>12</sup> oraz biznesowej wartości tego rodzaju kontraktów<sup>13</sup>.

Zawarcie kontraktu licencyjnego jest poprzedzone gruntowną analizą i oceną potencjału biznesowego przedmiotu kontraktu. Kontrakt licencyjny z jednej strony stanowi zastosowanie nowego rozwiązania chronionego monopolem patentowym w realnej gospodarce, z drugiej jest odpowiedzią licencjobiorcy na dostrzegany potencjalny popyt. Uzasadnionym jest więc twierdzenie, iż fakt zawarcia umowy licencyjnej świadczy o realnej możliwości uzyskania korzyści ekonomicznej dla licencjobiorcy jak również stanowi miernik rozprzestrzeniania zastosowania nowych rozwiązań w realnej gospodarce.

### 3. Dane pierwotne i metodyka

Jedną z reguł warsztatu metodycznego wykorzystania statystyki patentowej w badaniach porównawczych dotyczy konieczności uwzględniania różnic w procedurach patentowych uwarunkowanych odmienną kulturą stanowienia i wypełniania prawa. Stanowi to ważny jakościowy czynnik dla oceny dynamiki zgłoszeń i praw ostatecznie przyznawanych. Problem ten nie występuje w przypadku krajów objętych procedurą jednego zgłoszenia w trybie zgłoszenia regionalnego (np. postępowania o udzielenie monopolu patentowego w trybie zgłoszenia europejskiego).

Podmiot, ubiegając się o ochronę patentową, wybiera procedurę, w oparciu o którą toczyć się będzie postępowanie. Procedury te można podzielić na: krajowe, regionalne i międzynarodowe<sup>14</sup>. Dla realizacji i osiągnięcia zdefiniowanego

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> **N. Ziegler, R. Ruether, A.M. Bader, O. Gassman**, *Creating value through external intellectual property commercialization: a disruptive capacity view*, *Journal of Technological Transfer* 2013/38, s. 930–949; **U. Lichtenthaler**, *External commercialization of knowledge: Review and research agenda*, *International Journal of Management Reviews* 2005/7(4), s. 231–255.

<sup>13</sup> **M. Bogers, R. Bekkers, O. Granstrand**, *Intellectual Property and Licensing Strategies in Open Collaborative Innovation*, w: **C. de Pablos Heredero, D. López** (red.), *Open Innovation at Firms and Public Administration: Technologies for Value Creation*, Hershey, PA: IGI Global 2012, s. 37–58; **C. Read**, *Survey of Intellectual Property Commercialization in the Higher Education Sector*, 2003, Published by authority of the Minister responsible for Statistics, Canada, Ottawa 2005.

<sup>14</sup> W zależności od zakresu terytorialnego, w jakim chce się chronić wynalazek, można uzyskać patent w następujący sposób. W trybie krajowym, na podstawie zgłoszenia wynalazku w Urzędzie Patentowym RP, po formalnym sprawdzeniu prawidłowości zgłoszenia oraz po wniesieniu

celu badawczego wybrano procedurę europejskiego zgłoszenia patentowego. Jej formalną podstawę stanowi *Konwencja o patencie europejskim*, do której przystąpiło 38 krajów europejskich (koniec 2014 r.).

Zbiór metadanych patentowych dla krajów objętych *Konwencją* został wyekstraktowany z bazy informacji patentowej European Patent Office (EPO) w styczniu 2015 r. Za okres badawczy przyjęto lata 1999–2013. Za wyborem tego okresu przemawiały dwa argumenty. Po pierwsze dostępność i kompletność danych patentowych w trybie EPO. Po drugie, wystarczający długi okres, by udało się uchwycić procesy komercjalizacji z wykorzystaniem licencji.

Spośród 38 krajów należących do EPO, zidentyfikowano kraje, dla których jest dostępna informacja o udzielonych licencjach. Kraje te stanowią ostatecznie zbiorowość poddaną badaniu. Zastosowano prosty wskaźnik rozprzestrzeniania się wiedzy przemysłowej z wykorzystaniem zawieranych licencji:

$$L_{IP} = \sum_{i=1}^n \frac{l_i}{p_i}$$

gdzie:

$L_{IP}$  – wskaźnik rozprzestrzeniania się wiedzy przemysłowej,

$l_i$  – liczba udzielonych licencji w  $n$ -tym okresie,

$p_i$  – liczba rozwiązań technicznych objętych licencjonowaniem w  $n$ -tym okresie.

Wskaźnik  $L_{IP}$  stanowi miarę intensywności komercyjnego rozprzestrzeniania się wiedzy przemysłowej w gospodarce poprzez licencjonowanie. Wartość wskaźnika wyznaczana jest w przedziale  $L_{IP} \in (0; +\infty)$ . Im wartość wskaźnika

---

stosownych opłat administracyjnych pobieranych przez UP RP; patent udzielony w trybie krajowym (patent krajowy) rozciąga się jedynie na dane terytorium (jednego państwa) objęte ochroną. W trybie patentu europejskiego, na podstawie jednego zgłoszenia w Europejskim Urzędzie Patentowym, na podstawie przepisów Konwencji o udzielaniu patentów europejskich; po udzieleniu patentu patent europejski chroni wynalazek w krajach wskazanych w zgłoszeniu (stanowi wiązkę patentów krajowych). W trybie traktatu o współpracy patentowej (PCT), na podstawie jednego zgłoszenia „międzynarodowego” złożonego w: Urzędzie Patentowym RP, w Europejskim Urzędzie Patentowym lub bezpośrednio w Biurze Międzynarodowym Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (IB WIPO). W dwóch ostatnich przypadkach zgłoszenia można dokonać tylko wówczas, gdy było wniesione wcześniejsze zgłoszenie w trybie krajowym. W przypadku zgłoszenia do ochrony tego samego lub podobnego rozwiązania przez dwie różne osoby, ochronę uzyskuje zgłaszający, którego zgłoszenie było wcześniejsze (posiada wcześniejszą datę pierwszeństwa). Datą decydującą o pierwszeństwie rozwiązania jest data złożenia w urzędzie patentowym kompletnej dokumentacji zgłaszanego do ochrony wynalazku albo data pierwszego zgłoszenia rozwiązania w zagranicznym urzędzie patentowym kraju należącego do Konwencji paryskiej.

większa od 1, tym więcej kontraktów licencyjnych przypada na jeden licencjonowany patent.

W drugim etapie analizy wyznaczono kierunek i dynamikę zmian wartości wskaźnika  $L_{IP}$  z wykorzystaniem dynamiki średniej geometrycznej łańcuchowych indeksów wartości tegoż wskaźnika. W dalszej kolejności, wykorzystano tablicę łącznikową Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (*The WIPO IPC Technology Concordance Table*) w celu przyporządkowania określonego rozwiązania technicznego danemu obszarowi rozwoju technologicznego.

Klasyfikacje technologii są tworzone przez wiele instytucji<sup>15</sup>. O ile tworzenie systematyk technologicznych, mimo że w sposób naturalny budzi spór merytoryczny, nie jest zadaniem niemożliwym do zrealizowania, o tyle sam pomiar tego procesu jest ogromnym wyzwaniem w procesie naukowego poznania. Szczególnie jest to trudne w ujęciu makroekonomicznym. Wychodząc z ogólnego założenia, że opis nowego rozwiązania technicznego jest elementem procesu rozwoju technologicznego, tworzy się tablice konkordancyjne łączące klasyfikacje gospodarcze z Międzynarodową Klasyfikacją Patentową (ang. *International Patent Classification* „IPC”) – hierarchicznym systemem klasyfikowania wynalazków. Tablice łącznikowe opracowane przez Schmocha (2008) są podstawą tablicy konkordancyjnej Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (*The WIPO IPC Technology Concordance Table*) wykorzystywanej dla osiągnięcia celów badawczych niniejszego opracowania<sup>16</sup>. Narzędzie to zostało wykorzystane do identyfikacji pól technologicznych, które charakteryzują się najintensywniejszym rozprzestrzenianiem się wiedzy techniczno-technologicznej.

Tworzenie pól technologicznych z wykorzystaniem systematyki IPC uznać należy za wartościowe wyjście naprzeciw problemom pomiaru kierunku i dynamiki zmian technologicznego rozwoju w każdej warstwie analiz ekonomicznych. Wady metadanych patentowych są rekompensowane możliwością obróbki ich pełnych zbiorów, często sięgających setek tysięcy obiektów (gdy rozpatrywane są dla gospodarek krajowych).

<sup>15</sup> Zobacz listy technologicznych projektów *foresight* realizowanych w UE i Polsce (strona <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze>).

<sup>16</sup> IPC – Technology Concordance Table, [http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/technology\\_concordance.html](http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/technology_concordance.html)

#### 4. Prezentacja wyników badania

Spośród 38 krajów należących do EPO, ostatecznie zidentyfikowano 16 krajów, dla których jest dostępna informacja o udzielonych licencjach. Łączna liczba udzielonych licencji w przyjętym okresie badawczym dla wyłonionych krajów wynosi 822 (tabela 1).

TABELA 1: Liczba licencjonowanych rozwiązań technicznych oraz liczba udzielonych licencji w okresie 1999–2013

Kraj	Liczba licencjonowanych rozwiązań technicznych	Liczba udzielonych licencji	Stosunek liczby udzielonych licencji do liczby licencjonowanych patentów
Szwajcaria	10	10	1,00
Szwecja	45	54	1,20
Hiszpania	6	8	1,33
Norwegia	3	3	1,00
Holandia	18	18	1,00
Włochy	18	21	1,17
Irlandia	4	4	1,00
Islandia	1	1	1,00
Wielka Brytania	199	226	1,14
Niemcy	30	34	1,13
Francja	371	408	1,10
Finlandia	1	1	1,00
Dania	11	21	1,91
Czechy	1	1	1,00
Belgia	7	7	1,00
Austria	5	5	1,00
Ogółem	730	822	

Źródło: opracowanie własne.

W analizowanym zbiorze metadanych informacji o patentach (tabela 1), które udzielono w trybie zgłoszenia europejskiego, i na które jednocześnie zostały udzielone licencje, stosując kryterium liczby udzielonych licencji przypadających na jeden patent, liderem badanej grupy jest Dania (1,9 licencji na jedno rozwiązanie techniczne chronione monopolem patentowym). Dalej w kolejności sytuują się: Hiszpania (z wartością wskaźnika 1,3), Szwecja (1,2), Włochy (blisko 1,2), Wielka Brytania, Niemcy oraz Francja (1,10–1,15).



Biorąc pod uwagę udział licencjonowanych patentów danego kraju w całkowitej liczbie licencjonowanych patentów wszystkich 16 krajów, wyraźnym liderem staje się Francja (z blisko 51% udziałem licencjonowanych patentów w badanej zbiorowości). Druga plasuje się Wielka Brytania (z 27,3% udziałem), trzecia Szwecja (6,2% udział) oraz czwarte Niemcy (z udziałem 4,1%). Łączny udział tych 4 krajów w liczbie licencjonowanych patentów 16 krajów wynosi 88,4%. W dalszej części analizy kraje te uznaje się za wiodące i tylko one są przedmiotem dalszej analizy.

Największą dodatnią wartość średniego tempa zmian wartości wskaźnika intensywności rozprzestrzeniania wiedzy przemysłowej w gospodarce europejskiej poprzez licencjonowanie patentów odnotowano w przypadku Szwecji (2,1% średnioroczna dynamika wzrostu). Podobną co do kierunku, choć o słabej dynamice wzrostu, tendencję dostrzec można w przypadku Francji (0,1%). W przypadku Niemiec jak i Wielkiej Brytanii obserwowany jest stały poziom rozprzestrzeniania wiedzy przemysłowej. Z punktu widzenia efektywności wykorzystania potencjału innowacyjnego, podmioty rynkowe gospodarki Szwecji wykazują więc największą spośród 4 wiodących krajów Europy sprawność i skuteczność w biznesowym wykorzystaniu własności przemysłowej.

Wykorzystując dalej tablicę konkordancyjną Światowej Organizacji Własności Intelektualnej, zidentyfikowano pola technologiczne w grupie wiodących 4 krajów, które wytwarzają rozwiązania produktowe i procesowe stanowiące przedmiot najszerszego licencjonowania. Wyniki prezentuje tabela 2.

TABELA 2: *Obszary technologicznego rozwoju objęte licencjonowaniem (w %)*

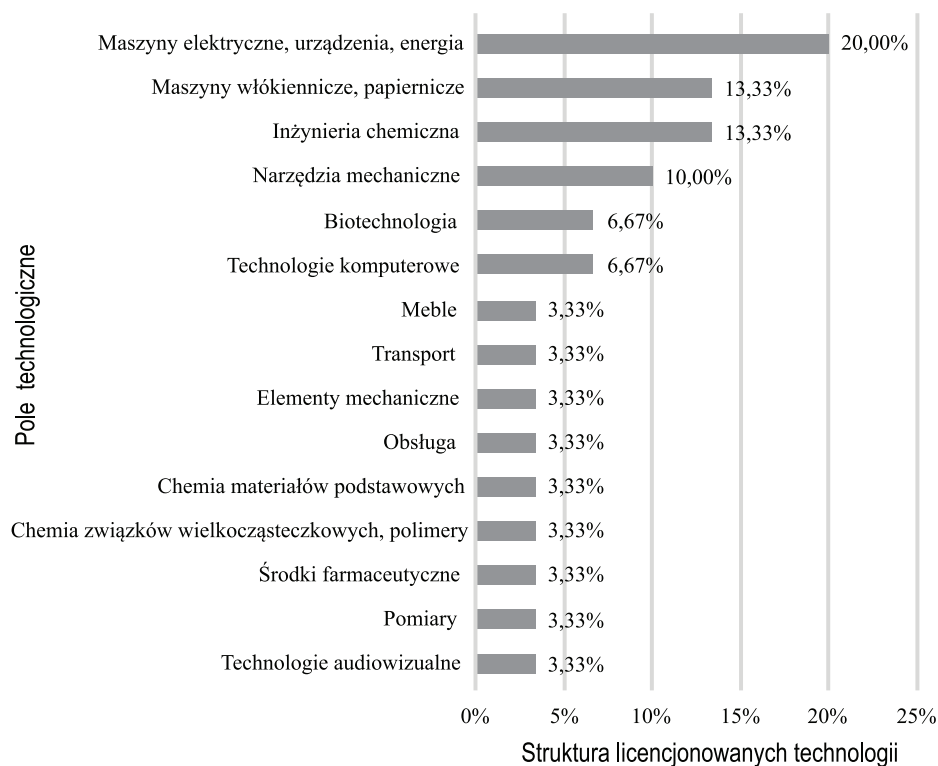
Obszar technologiczny	Niemcy	Wielka Brytania	Francja	Szwecja	Ogółem
Maszyny elektryczne, urządzenia, energia	20,00	1,51	3,23	0,00	3,26
Technologie audiowizualne	3,33	2,01	0,54	0,00	1,09
Telekomunikacja	0,00	2,01	0,54	0,00	0,93
Komunikacja cyfrowa	0,00	0,50	0,27	0,00	0,31
Podstawowe procesy komunikacyjne	0,00	0,50	0,00	0,00	0,16
Technologie komputerowe	6,67	5,03	0,81	71,11	7,29
Informatyczne metody zarządzania	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Półprzewodniki	0,00	2,01	1,35	0,00	1,40
Optyka	0,00	3,52	0,81	2,22	1,71
Pomiary	3,33	8,54	2,16	2,22	4,19
Analiza materiału biologicznego	0,00	5,03	1,89	0,00	2,64
Kontrola, sterowanie	0,00	1,51	0,81	0,00	0,93
Technologie medyczne	0,00	8,04	9,16	0,00	7,75

Obszar technologiczny	Niemcy	Wielka Brytania	Francja	Szwecja	Ogółem
Chemia wysokogatunkowych związków organicznych	0,00	3,52	2,43	0,00	2,48
Biotechnologia	6,67	11,06	4,58	2,22	6,51
Środki farmaceutyczne	3,33	9,05	3,50	2,22	5,12
Chemia związków wielkocząsteczkowych, polimery	3,33	0,00	0,27	0,00	0,31
Chemia spożywcza	0,00	1,01	1,35	2,22	1,24
Chemia materiałów podstawowych	3,33	0,00	0,27	0,00	0,31
Tworzywa, metalurgia	0,00	2,01	2,96	0,00	2,33
Technologie obróbki i powlekania powierzchni	0,00	2,01	2,43	0,00	2,02
Technologie mikrostrukturalne, nanotechnologie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inżynieria chemiczna	13,33	3,02	3,77	0,00	3,72
Technologie ochrony środowiska	0,00	2,01	5,12	0,00	3,57
Obsługa	3,33	1,01	3,23	0,00	2,33
Narzędzia mechaniczne	10,00	2,01	2,43	0,00	2,48
Silniki, pompy, turbiny	0,00	1,01	2,43	0,00	1,71
Maszyny włókiennicze, papiernicze	13,33	1,51	2,70	0,00	2,64
Inne maszyny specjalistyczne	0,00	7,04	4,31	0,00	4,65
Obróbka termiczna, aparatura	0,00	0,50	0,54	0,00	0,47
Elementy mechaniczne	3,33	1,51	1,62	0,00	1,55
Transport	3,33	2,51	16,71	0,00	10,54
Meble	3,33	1,01	2,43	0,00	1,86
Inne towary konsumpcyjne	0,00	1,01	2,43	8,89	2,33
Inżynieria lądowa	0,00	7,04	12,94	8,89	10,23
Ogółem:	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne.

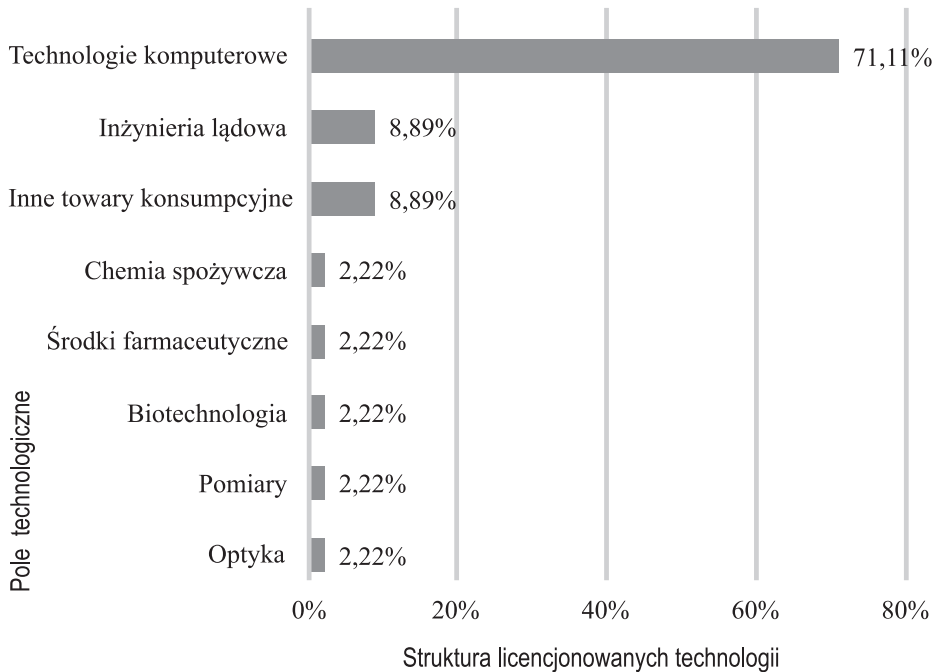
W poddanej badaniu grupie 4 krajów rozpatrywanych łącznie, rozwiązania techniczne w obszarze transportu (10,5% wszystkich licencjonowanych nowych rozwiązań) i inżynierii lądowej (10,2% rozwiązań) stają się przedmiotem najczęstszej komercjalizacji w drodze licencjonowania. W następnej kolejności licencjonowane są rozwiązania z zakresu: technologii medycznych (7,7%), technologii komputerowych (7,3%), biotechnologii (6,5%) i środków farmaceutycznych (5,1%). Udział licencjonowanych rozwiązań pozostałych pól technologicznego rozwoju wynosi poniżej 5%.

Wyniki zastosowania tablicy *WIPO IPC Technology Concordance Table* oddzielnie dla każdego kraju objętego badaniem przedstawiono na kolejnych wykresach (wykresy: 1–4).

WYKRES 1: *Struktura licencjonowanych technologii niemieckich*

Źródło: opracowanie własne.

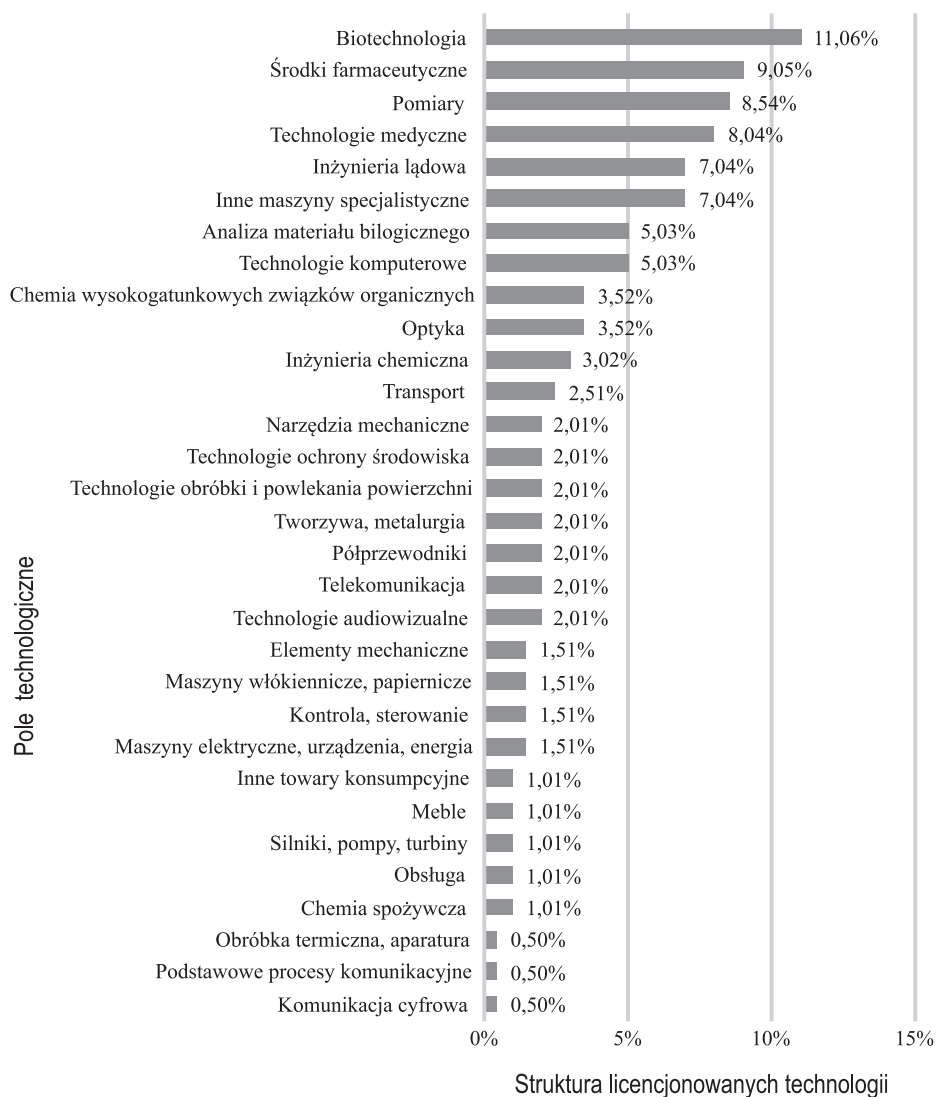
Obszarami technologicznego rozwoju, w których obserwuje się największy odsetek udzielanych licencji są: maszyny elektryczne, urządzenia i energia (20% ogółu udzielanych licencji), maszyny włókiennicze i papiernicze oraz inżynieria chemiczna (13,3%), narzędzia mechaniczne (10%), a także biotechnologia i technologie komputerowe (6,7%).

WYKRES 2: *Struktura licencjonowanych technologii szwedzkich*

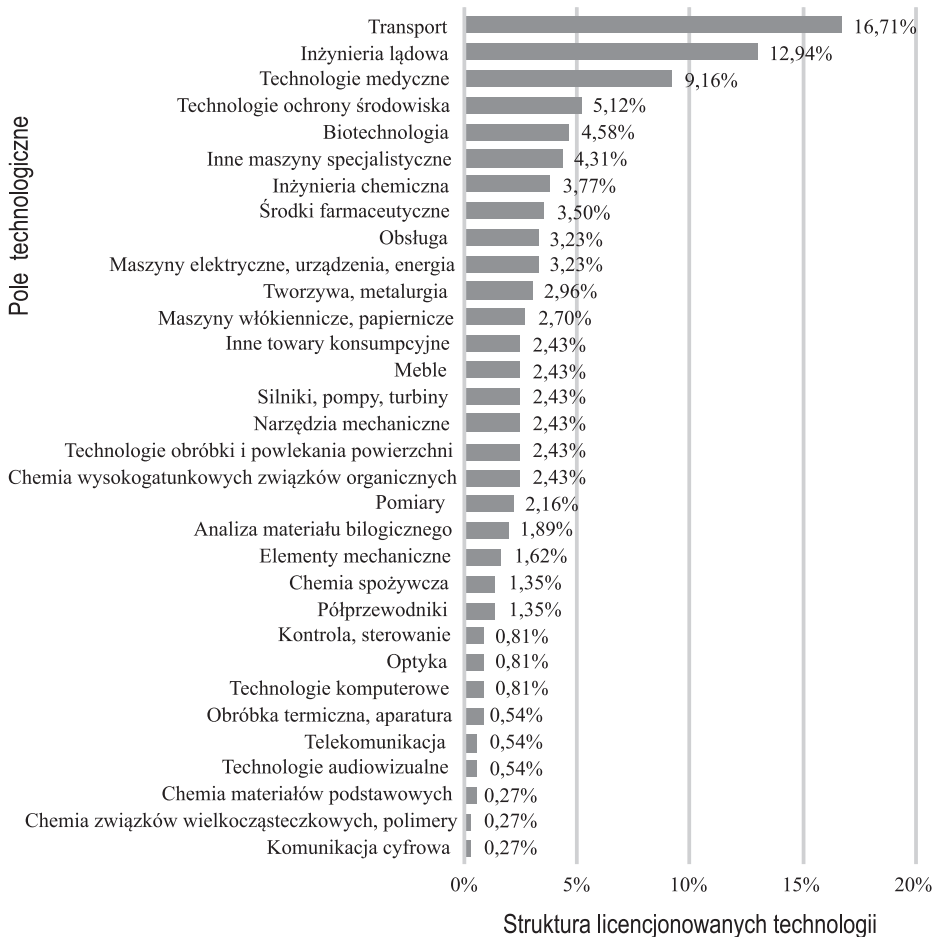
Źródło: opracowanie własne.

W przypadku gospodarki szwedzkiej liderem są technologie komputerowe (71,1% łącznej liczby udzielanych licencji). Dalej w kolejności są: inżynieria lądowa oraz towary konsumpcyjne (po blisko 9%).

Gospodarka brytyjska, w porównaniu z dwoma wyżej omawianymi krajami charakteryzuje się relatywnie dużą liczbą pól technologicznych, w których można odnotować procesy komercjalizacji z wykorzystaniem licencji. Najwięcej licencjonowanych rozwiązań technicznych związanych jest z: biotechnologią (11,1% wszystkich udzielanych licencji), środkami farmaceutycznymi (9,0%), pomiarami (8,5%). Dalej w kolejności są: technologie medyczne (8,0%), inżynieria lądowa oraz maszyny specjalistyczne (7,5%). W przypadku 31 (na 35 *WIPO IPC Technology*) pól technologicznych rozwijanych w Wielkiej Brytanii jest obserwowana aktywność licencyjna.

WYKRES 3: *Struktura licencjonowanych technologii brytyjskich*

Źródło: opracowanie własne.

WYKRES 4: *Struktura licencjonowanych technologii francuskich*

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku gospodarki Francji, rozkład udziału licencjonowanych rozwiązań technicznych w obrębie poszczególnych pól technologicznych w istotnym stopniu pokrywa się z rozkładem dla całej grupy krajów poddanych badaniu. Są to: transport (16,7% ogółu udzielanych licencji), inżynieria lądowa (blisko 13%), technologie medyczne (9,2%) oraz technologie ochrony środowiska (5,1%). Udział pozostałych technologii wynosi poniżej 5%.

## 5. Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. W piśmiennictwie na temat komercjalizacji własności przemysłowej dominuje mikroekonomiczny wymiar tego procesu. Szczególnie akcentowane są: sposób podejmowania decyzji, aspekty prawne i biznesowe zawieranych kontraktów licencyjnych oraz metody oceny oczekiwanych korzyści ekonomicznych.
2. W dotychczasowych badaniach nie podejmuje się problemu wielkości oraz zmienności strumienia komercjalizacji własności przemysłowej w ujęciu makroekonomicznym.
3. Rozpatrywane 822 kontrakty licencyjne były zawierane na nowe rozwiązania pochodzące głównie z obszaru technologii: transportu, inżynierii lądowej, technologii medycznych, technologii komputerowych, biotechnologii oraz środków farmaceutycznych.
4. Biorąc pod uwagę udział licencjonowanych patentów danego kraju w całkowitej liczbie licencjonowanych patentów wszystkich krajów objętych badaniem, wyraźnym liderem jest Francja, druga plasuje się Wielka Brytania, trzecia Szwecja, a czwarte są Niemcy.
5. Z punktu widzenia efektywności wykorzystania potencjału innowacyjnego, podmioty gospodarki Szwecji wykazują największą spośród 4 wiodących krajów Europy sprawność i skuteczność w biznesowym wykorzystaniu własności przemysłowej.
6. Do największych wyzwań publicznych baz informacji patentowej i ich komercyjnych dostawców należy zaliczyć powszechne zbieranie informacji o kodach klasyfikacji gospodarczej podmiotów aplikujących o ochronę patentową (co doprowadzi do wzrostu efektywności badań sektorowych) oraz adnotacji o udzielonych licencjach i zmianie uprawnionego z patentu (co umożliwi badanie rynku wtórnego obrotu własnością przemysłową).

## Bibliografia

### Opracowania

**Archibugi Daniele, Pianta Michie**, *Measuring technological through patents and innovation surveys*, Technovation 1996/16/(9).

**Basberg Bjorn**, *Patents and the measurement of technological change: a survey of the literature*, Research Policy 1987/16.

- Baudry Marc, Dumont Beatrice**, *Patent Renewals as Options: Improving the Mechanism for Weeding Out Lousy Patents*, Review of Industrial Organization 2006/28/(1).
- Bell Martin, Pavitt Keith**, *Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrasts Between Developed and Developing Countries*, Industrial and Corporate Change 1993/2.
- Bogers Marcel, Bekkers Rudi, Granstrand Ove**, *Intellectual Property and Licensing Strategies in Open Collaborative Innovation*, w: Heredero Carmen de Pablos, Berzosa David López (red.), *Open Innovation at Firms and Public Administration: Technologies for Value Creation*, Hershey, PA: IGI Global 2012.
- Chesbrough Henry**, *Open Innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*, Harvard Business School Press, Boston 2003.
- Freedman David, Pisami Robert, Purves Roger**, *Statistics*, W.W. Norton & Company, New York 2007.
- Granstrand Ove**, *Industrial Innovation Economics and Intellectual Property (6th ed.)*, Gothenburg, Sweden: Svenska Kulturkompaniet 2011.
- Griliches Zvi**, *Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey*, Journal of Economic Literature 1990/28.
- Hall Bronwyn, Jaffe Adam, Trajtenberg Manuel**, *Market Value and Patent Citations*, RAND Journal of Economics 2005/36.
- Hinze Sybille, Schmoch Ulrich**, *Opening the Black Box. Analytical approaches and their impact on the outcome of statistical patent analyses*, w: Henk F. Moed, Wolfgang Glänzel, Ulrich Schmoch (red.), *Handbook of Quantitative Science and Technology Research: The Use of Publication and Patent Statistics in Studies on R&D Systems*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London 2005.
- Lanjouw Jean**, *Patent Protection in the Shadow of Infringement: Simulation Estimations of Patent Value*, The Review of Economic Studies 1998/65.
- Lanjouw Jean, Schankerman Mark**, *Stylised Facts of Patent Litigation: Value, Scope and Ownership*, NBER working paper series, NBER, Cambridge 1997.
- Lanjouw Jean, Schankerman Mark**, *Patent Quality and Research Productivity: Measuring Innovation with Multiple Indicators*, The Economic Journal 2004/114.
- Lichtenthaler Ulrich**, *External commercialization of knowledge: Review and research agenda*, International Journal of Management Reviews 2005/7(4).
- Pakes Ariel**, *Patents as Options: Some Estimates of the Value of Holding European Patent Stocks*, Econometrics 1986/54.
- Pavitt Keith**, *Patent statistics as indicators of innovation activities*, Scientometrics 1985/7.
- Read Cathy**, *Survey of Intellectual Property Commercialization in the Higher Education Sector*, 2003, Published by authority of the Minister responsible for Statistics, Canada, Ottawa 2005.
- Schankerman Mark**, *How Valuable is Patent Protection? Estimates by Technology Field*, The RAND Journal of Economics 1998/29.
- Schankerman Mark, Pakes Ariel**, *Estimates of The Value of Patent Rights in European Countries During The Post-1950 Period*, Economic Journal 1986/96.
- Schmoch Ulrich**, *Concept of a Technology Classification for Country Comparisons. Final Report to the World Intellectual Property Organisation*, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, Karlsruhe 2008.
- Thursby Jerry, Kemp Sukanya**, *Growth and productive efficiency of university intellectual property licensing*, Research Policy 2002/31.



- Touhill Joseph, Tuhill Gregory, O’Riordan Thomas**, *Commercialization of Innovative Technologies: Bringing Good Ideas to the Marketplace*, Willey&Soons, New York 2008.
- Ziegler Nicole, Ruether Frauke, Bader Martin, Gassman Oliver**, *Creating value through external intellectual property commercialization: a disruptive capacity view*, Journal of Technological Transfer 2013/38.

Rafał WISŁA

### SCOPE AND DYNAMICS OF THE TECHNOLOGY LICENSING IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

( Summary )

The aim of this paper is to present the results of the licensing industrial property research as one of the forms of commercialization in the selected European countries. To achieve this purpose, the collection of patent metadata for the member states of the European Patent Office (EPO) was used *The WIPO IPC Technology Concordance Table*. As a result of the research, some of the European countries were identified as leading in terms of the number of licensed patents, the dynamics of industrial property spread in the European economy was set, and the technology were established, in which the emerging new industrial solutions are the subject of the commercialization with the use of license contracts.

**Keywords:** technology; intellectual property; innovation potential



Przemysław WŁODARCZYK\*

## KONCEPCJE METODOLOGII OGÓLNEJ A EKONOMIA

### (Streszczenie)

Pomimo faktu, iż metodologia oraz jej subdyscyplina – metodologia nauk ekonomicznych – poszukują odpowiedzi na pytania o fundamentalnym znaczeniu dla poznania naukowego systemów gospodarczych, to przez lata cieszyły się one nikłą popularnością wśród ekonomistów. W ostatnich latach sytuacja ta ulega jednak zmianie, prowadząc do rosnącego zainteresowania kwestiami metodologicznymi w ekonomii. W związku z powyższym, celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia głównych nurtów metodologii ogólnej oraz ich realizacji w ekonomii.

Podjęto próbę charakterystyki tradycyjnych ujęć metodologicznych, poczynając od indukcyjnizmu, poprzez poglądy Koła Wiedeńskiego i weryfikacjonizm, aż po falsyfikacjonizm Poppera oraz jego modyfikacje w ramach teorii Kuhna i Lakatosa. W pracy dokonano również przeglądu współczesnych stanowisk metodologicznych z uwzględnieniem koncepcji anarchizmu metodologicznego Feyerabenda, podejścia retorycznego McCloskey, neopragmatyzmu oraz realizmu krytycznego Lawsona.

**Słowa kluczowe:** metodologia ogólna; metodologia nauk ekonomicznych; ekonomia

**Klasyfikacja JEL:** B40, B41

### 1. Wstęp

Jak podkreśla M. Blaug<sup>1</sup>, przez lata metodologia była w ekonomii traktowana wyłącznie jako nauka dostarczająca uzasadnienia dla „tradycyjnych sposobów argumentacji”, co przekładało się na niewielką popularność tej dziedziny badań wśród ekonomistów. Wysuwano szereg argumentów przeciwko zajmowaniu się metodologią ekonomii, wśród których wymieniano m.in.: brak istotnego zwią-

---

\* Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Makroekonomii; e-mail: pwlodarczyk@uni.lodz.pl

<sup>1</sup> M. Blaug, *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995, s. 15.

ku pomiędzy koncepcjami filozoficznymi, które stanowią podstawę rozważań metodologicznych, a problemami, przed którymi stają ekonomiści, oraz brak spójnego stanowiska metodologicznego, które można by zastosować w celu poprawy efektywności teorii ekonomicznych. Twierdzono, iż ekonomię rozumie się w sposób intuicyjny, a uczy się jej poprzez stosowanie metod ekonomicznych i ekonometrycznych w praktyce, wobec czego poświęcanie czasu metodologii jest zbędne<sup>2</sup>. Stanowisko takie było również po części wynikiem znacznie szerszego problemu braku pogłębionej refleksji filozoficznej w ekonomii<sup>3</sup>.

Jak wskazuje B.J. Caldwell<sup>4</sup>, w ostatnich latach doszło jednak do znacznych zmian w tej dziedzinie. Przede wszystkim, podejmowane są próby dostosowania koncepcji metodologicznych, które najczęściej powstawały w oparciu o nauki przyrodnicze, do specyficznych potrzeb ekonomii, co prowadzi do uzyskiwania coraz bardziej jednolitego stanowiska. Postęp w tej dziedzinie pozwolił ekonomistom dostrzec przydatność koncepcji metodologicznych w rozstrzygnięciu niektórych wątpliwości ekonomicznych oraz ocenie i selekcji teorii zgłaszanych przez konkurujące ze sobą szkoły. Ze względu na szeroką gamę pytań, które nadal pozostają niewyjaśnione, metodologia ekonomii staje się wreszcie niezwykle interesującym obszarem badawczym. O coraz większym znaczeniu tej dyscypliny może świadczyć stale rosnąca liczba publikacji książkowych, w tym podręczników akademickich, jak i artykułów naukowych<sup>5</sup>. Również ostatni kryzys ekonomiczny skłonił czołowych ekonomistów do ponownego zastanowienia się nad rolą, jaką ekonomia powinna odgrywać we współczesnym świecie, co bez wątpienia nie pozostanie bez wpływu na przyjmowane przez nich stanowiska metodologiczne.

Rosnąca popularność zagadnień metodologicznych w ekonomii oraz niewielki stopień systematyzacji dorobku piśmiennictwa w tej dziedzinie, utrudniający poznanie głównych problemów i tendencji rozwojowych metodologii, prowokuje do dokonania przeglądu podstawowych nurtów teoretycznych w tym zakresie. W pracy niniejszej podjęta została właśnie próba zestawienia najważniejszych pytań stawianych przez metodologię oraz przedstawienia podstawowych stanowisk współczesnej metodologii ekonomii.

<sup>2</sup> B.J. Caldwell, *Economic Methodology. Rationale, Foundations, Prospects*, w: U. Mäki, B. Gustafson, C. Knudsen (red.), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, Routledge, London & New York 1993, s. 44–46.

<sup>3</sup> A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 13.

<sup>4</sup> B.J. Caldwell, *Economic Methodology...*, s. 46–50.

<sup>5</sup> M. Blaug, *op. cit.*, s. 18–19.

W części drugiej przedstawiona zostanie definicja oraz główne cele i zadania stawiane przed metodologią ogólną oraz metodologiami szczegółowymi, takimi jak metodologia ekonomii. W punkcie trzecim przedstawione zostaną nurty tradycyjne metodologii ekonomii, zaś w punkcie czwartym jej dorobek oparty na współczesnych koncepcjach filozoficznych. Rozważania dwóch ostatnich punktów uzupełniają uwagi dotyczące wpływu omawianych koncepcji na rozwój badań ekonomicznych.

## 2. Metodologia nauk ekonomicznych

Pracę niniejszą rozpoczynamy od przedstawienia charakterystyki metodologii jako nauki, wskazania jej głównych zadań i celów oraz wyszczególnienia podstawowych pytań, na które próbuje ona znaleźć odpowiedzi.

Zgodnie z jedną z najpopularniejszych definicji, metodologię możemy scharakteryzować jako naukę o metodach naukowego poznania rzeczywistości. Wobec faktu, iż badania nad metodą są jednym z ważniejszych, ale nie wyłącznym zadaniem metodologii, bardziej adekwatne jest jednak odwołanie się do niej jako do „nauki o nauce”, czyli meta-nauki, bowiem obszar jej zainteresowań dotyczy również takich aspektów jak rozwój teorii naukowych oraz charakterystyka procesu narastania wiedzy. Jak ujmuje to M. Blaug<sup>6</sup>, jest ona: „... studium związku koncepcji teoretycznych i uzasadnionych wniosków na temat realnego świata; [...] jest dziedziną, która zajmuje się analizą sposobów, przy pomocy których [...] [badacze] uzasadniają swe teorie, oraz argumentów, na które się powołują przedkładając jedną teorię nad drugą; metodologia jest zarazem dyscypliną opisową [...], jak i normatywną...”.

W oparciu o przedstawioną definicję możemy zatem sformułować trzy podstawowe pytania, na które metodologia stara się znaleźć odpowiedź<sup>7</sup>:

- w jaki sposób dokonuje się proces kumulacji wiedzy i rozwoju nauk?
- w jaki sposób powstają i są rozwijane teorie naukowe oraz według jakich kryteriów możliwe jest ich porównanie, ocena i selekcja?
- według jakich zasad i z użyciem jakich metod należy prowadzić badania naukowe? Jakie są ich niedoskonałości i jak unikać błędów związanych z ich zastosowaniem?

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>7</sup> **A. Wojtyna**, *op. cit.*, s. 11; **H.G. Adamkiewicz-Drwillo**, *Współczesna metodologia nauk ekonomicznych*, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń, s. 22–23; **K. Sosenko**, *Problemy filozofii i metodologii nauk dla ekonomistów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s. 23–24.

Ze względu na duże zróżnicowanie charakteru poszczególnych nauk i wynikającą stąd odmienność stosowanych metod badawczych, obok metodologii ogólnej zajmującej się poszukiwaniem uniwersalnych prawidłowości w rozwoju nauki, pojawiły się również metodologie szczegółowe, takie jak metodologia nauk ekonomicznych, których zadaniem jest analiza zagadnień charakterystycznych dla każdej z dyscyplin naukowych oraz ocena możliwości zastosowania koncepcji formułowanych na gruncie ogólnym do opisu realiów poszczególnych gałęzi nauki. Należy przy tym zauważyć, że chociaż metodologie szczegółowe wzorują się w znacznym stopniu na metodologii ogólnej, to nie jest ona ich sumą<sup>8</sup>.

### 3. Tradycyjne nurty metodologiczne a ekonomia

Jednym z najważniejszych pytań stawianych przez współczesną metodologię nauk ekonomicznych jest to, czy i w jakim stopniu można w nauce tej stosować koncepcje formułowane w ramach metodologii ogólnej. Problem ten wynika przede wszystkim z faktu, iż większość teorii metodologii ogólnej powstaje w oparciu o analizę prawidłowości występujących w naukach przyrodniczych i nie do końca oddaje specyfikę ekonomii.

W wieku XIX powszechnie stosowaną metodą wyjaśniania naukowego był **indukcjonizm** polegający na formułowaniu praw uniwersalnych w oparciu o obserwacje zdarzeń jednostkowych, które następnie przy ponownym zastosowaniu indukcji przekształcano w teorie charakteryzujące się wyższym stopniem uogólnienia. Sprowadzał się on zatem do wykorzystania rozumowania rozszerzającego w celu doprowadzenia od prawdziwych przesłanek do wniosków nieco szerszych niż to wynikało z przeprowadzonej argumentacji<sup>9</sup>. Jednym z pierwszych krytyków indukcjonizmu był D. Hume, który stwierdził, że rozumowanie takie z natury nie jest pewne, a jedynie wysoce prawdopodobne, bowiem wnioski nie wynikają w nim w sposób konieczny z przesłanek<sup>10</sup>.

Krytyka rozumowań indukcyjnych doprowadziła do wyłonienia się nowego poglądu na sposoby wyjaśniania, który był oparty na neopozytywizmie i pracach tzw. Koła Wiedeńskiego. Jego przedstawiciele uważali, iż nauka musi się opierać na niezawodnych rozumowaniach dedukcyjnych, czyli prowadzących od prawdziwych przesłanek do prawdziwych wniosków, a rozwój teorii polega na doda-

<sup>8</sup> H.G. Adamkiewicz-Drwillo, *op. cit.*, s. 35–36; K. Sosenko, *op. cit.*, s. 23.

<sup>9</sup> M. Blaug, *op. cit.*, s. 38; H.G. Adamkiewicz-Drwillo, *op. cit.*, s. 83–84; K. Sosenko, *op. cit.*, s. 145.

<sup>10</sup> M. Blaug, *op. cit.*, s. 54.

waniu nowych elementów, do tych, których prawdziwość została potwierdzona empirycznie poprzez wykazanie zgodności prognozy ze stanem faktycznym<sup>11</sup>.

Duch neopozytywistyczny przeważał w ekonomii XIX i początków XX w. w formie koncepcji metodologicznej, którą M. Blaug nazywa **weryfikacjonizmem**. Jej przedstawiciele opowiadali się za dedukcyjnym modelem wyjaśniania, ale proponowali skrajnie defensywną koncepcję weryfikacji swych teorii, w myśl której niezgodność prognoz z rzeczywistością świadczy jedynie o wystąpieniu pewnych zdarzeń zaburzających, nieopisywanych przez model i łamiących założenie *ceteris paribus*. W takim wypadku pożądaną metodą postępowania jest uzupełnienie teorii o odpowiednie założenia dodatkowe, a nie jej odrzucenie. Podejście to zostało wprowadzone w pracach J.S. Milla i po części – D. Ricardo, a następnie utrwalone w pracach J.E. Cairnesa, J.N. Keynesa oraz L. Robbinsa. Do metodologii tej odwoływali się również w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych czołowi przedstawiciele szkoły austriackiej – L. von Mises i F.A. von Hayek<sup>12</sup>.

Niewątpliwym przełomem w historii metodologii było pojawienie się koncepcji **falsyfikacjonizmu** zaproponowanej przez K.R. Poppera, który, bazując na rozumowaniu Hume'a dotyczącym indukcji, stwierdził, iż twierdzeń uniwersalnych nie da się uzasadnić, bazując na pojedynczych obserwacjach, ale można je obalić przy użyciu logiki dedukcyjnej, jeśli wykażemy, że istnieje choć jeden przypadek, który im zaprzecza. Nauka polega zatem na podejmowaniu ciągłych prób falsyfikacji istniejących hipotez i ich zastąpienia lepszymi. Im dłużej teoria opiera się próbom falsyfikacji, tym bardziej jest uprawdopodobniona. W późniejszych pracach Poppera pojawiło się również kryterium mówiące, iż najlepszą w danym momencie jest ta teoria, która, opierając się falsyfikacji, dostarcza lepszych prognoz rzeczywistości niż teorie konkurencyjne. Pozwala ono jednak wyłącznie na jakościową ocenę *ex post* konkurujących stanowisk teoretycznych i nie dopuszcza żadnych spekulacji na temat przyszłych ich losów<sup>13</sup>.

Próbą przeniesienia koncepcji falsyfikacjonizmu na grunt ekonomii były prace P.A. Samuelsona, D. Gordona oraz w pewnym zakresie – M. Friedmana. Samuelson i Gordon sformułowali koncepcję tzw. **operacjonizmu**, w myśl którego teoria ekonomii powinna wykazywać związki z praktyką, które pozwolą na dokonanie jej weryfikacji na drodze badań empirycznych. Podobnie jak Popper, postulowali oni, aby teorie były opierane na twierdzeniach operacyjnych,

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 38–40; H.G. Adamkiewicz-Drwillo, *op. cit.*, s. 78–79.

<sup>12</sup> M. Blaug, *op. cit.*, s. 97–108, 120–137; H.G. Adamkiewicz-Drwillo, *op. cit.*, s. 84–86.

<sup>13</sup> M. Blaug, *op. cit.*, s. 48–51; A. Wojtyna, *op. cit.*, s. 15.

czyli takich, które będą zawierały opis sposobu ich weryfikacji<sup>14</sup>. M. Friedman w jednej z najbardziej znamienitych prac w historii metodologii ekonomii: *Essay on Methodology of Positive Economics* posunął się jeszcze dalej. Podtrzymując wszystkie stwierdzenia Poppera dotyczące empirycznej weryfikacji prawdziwości teorii, braku możliwości dowiedzenia prawdziwości hipotez i skuteczności prognoz jako kryterium wyboru najlepszej teorii, wysunął on tezę o nieistotności realizmu założeń. Twierdził on, iż wszystkie teorie są oparte na pewnych uproszczeniach i generalizacjach i nawet jeśli założenia nie powołują się na motywy, które uznamy za możliwe do zaakceptowania, to nie przesądza to o fałszywości teorii tak długo, jak produkuje ona dobre prognozy. Było to jednoznaczne z opowiedzeniem się po stronie instrumentalizmu, który zakłada, iż nie jest istotna kwestia prawdziwości czy fałszywości hipotez, a jedynym kryterium decydującym o wartości teorii jest dokładność prognozy. Koncepcja Friedmana została poddana ostrej krytyce. Zarzucano mu między innymi, że tracimy w ten sposób wiele istotnych informacji, które można wykorzystać na przykład w celu interpretacji uzyskanych wyników<sup>15</sup>.

W latach dziewięćdziesiątych pojawiło się wiele wątpliwości dotyczących możliwości stosowania falsyfikacjonizmu w ekonomii. Główne zarzuty dotyczą tu przede wszystkim problemów z zastosowaniem tej metodologii w praktyce. Wskazuje się tu między innymi na problem wielości założeń pomocniczych w modelach ekonomicznych, które charakteryzują się wysokim poziomem abstrakcyjności. Prowadzi to do powstania sytuacji opisanej przez tezę Duhema–Quine’a, która wskazuje, iż gdy testowi poddaje się hipotezy wraz z założeniami pomocniczymi, to nie jesteśmy w stanie w sposób niepodważalny sfalsyfikować żadnej hipotezy, bo nie możemy być pewni, czy falsyfikacja nie była jedynie wynikiem zaprzeczenia założeniom pomocniczym. Dodatkowy problem stanowią tu założenia przyjmowane *ad hoc* w celu konstrukcji testów ekonometrycznych. Kolejnym istotnym aspektem jest fakt, iż wiele teorii ekonomicznych ogranicza się do zastosowania jakościowych metod statyki porównawczej, określając jedynie kierunek zmian badanych wielkości ekonomicznych, co znacząco ogranicza możliwości falsyfikacji takiej teorii. W niektórych wypadkach możliwe jest też stosowanie wyłącznie pośrednich metod testowania ograniczających się jedynie do pewnych elementów teorii. Wskazuje się także na niewielką przydatność koncepcji Poppera w wyborze pomiędzy teoriami proponowanymi przez różne szkoły ekonomiczne ze względu na brak możliwości liczbowego wyrażenia różnic między nimi i konieczność

<sup>14</sup> M. Blaug, *op. cit.*, s. 143–146.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 148–155; A. Wojtyna, *op. cit.*, s. 15–16.



ograniczenia się do analiz jakościowych. Taki zarzut jest jednak w mojej opinii wysoce wątpliwy, jako że w praktyce jedyną alternatywą dla tak postawionego problemu jest zastosowanie koncepcji czysto instrumentalnych, które pomijają wiele istotnych aspektów teorii naukowych, jak choćby ich realizm. Wreszcie część ekonomistów podkreśla fakt, iż jak dotąd nawet zagorzałym zwolennikom falsyfikacjonizmu nie udało się podać żadnego przykładu jego zastosowania w rozstrzygnięciu rzeczywistych problemów ekonomicznych<sup>16</sup>.

W opozycji do powyższych zarzutów L. Boland<sup>17</sup> zwraca uwagę na fakt, iż większość ekonomistów oczekuje falsyfikacji podstawowych teorii ekonomii, podczas gdy zupełnie nie zauważa o wiele „skromniejszej” wersji falsyfikacjonizmu, którą posługujemy się na co dzień, na przykład gdy dokonujemy wyboru metod estymacji lub postaci funkcyjnej modelu ekonometrycznego. Nie zmienia to jednak faktu, iż metoda ta posiada poważne wady z punktu widzenia ekonomii. Podsumowując, wydaje się, iż najlepszym rozwiązaniem dla ekonomii będzie przyjęcie metodologii Poppera przede wszystkim w wersji normatywnej, mającej pozytywny wpływ na proces kumulacji wiedzy, poprzez ograniczenie możliwości stosowania przez twórców teorii zabiegów ochronnych mających utrudniać ich testowanie, a tym samym uniemożliwiającej popadanie badaczy w nadmierne samozadowolenie czy też naukową ignorancję<sup>18</sup>.

Również pogląd Poppera na rozwój nauki i mechanizm procesu kumulacji wiedzy nie zyskał wśród ekonomistów wielu zwolenników. Popper widział naukę jedynie jako proces nieustannej falsyfikacji kolejnych teorii, które po odrzuceniu są zastępowane kolejnymi „śmiałyymi” hipotezami. Zdawał się on tym samym nie dostrzegać procesu kumulacji wiedzy oraz jej względnej stabilizacji. Co więcej, problematyczna w myśl metodologii Poppera była również tendencja do trzymania się przez niektórych badaczy teorii już obalonych<sup>19</sup>.

Wątpliwości te doprowadziły do pojawienia się **teorii rewolucji naukowych T. Kuhna**, który ograniczył się jedynie do pozytywnego opisu rzeczywistości naukowej, uciekając od jakichkolwiek wniosków o charakterze normatywnym. Stwierdził on, iż przez większość czasu naukowcy działają w ramach tzw. normalnej nauki i posługują się ogólnie akceptowanym paradygmatem obejmują-

<sup>16</sup> D.W. Hands, *Popper and Lakatos in Economic Methodology*, w: U. Mäki, B. Gustafson, C. Knudsen (red.), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, Routledge, London & New York 1993, s. 63–65.

<sup>17</sup> L.A. Boland, *Critical Economic Methodology: A personal odyssey*, Routledge, London & New York 2005, s. 253–254.

<sup>18</sup> A. Wojtyna, *op. cit.*, s. 15–16; L.A. Boland, *op. cit.*, s. 256.

<sup>19</sup> L.A. Boland, *op. cit.*, s. 262–263.

cym światopogląd badaczy, ramy teoretyczne analiz, podejście metodologiczne oraz metody weryfikacji empirycznej. W pewnych okresach nagromadzenie sfalsyfikowanych teorii oraz anomalii staje się tak duże, że konieczna jest zmiana podstawowych założeń, czyli zmiana paradygmatu, a wtedy dochodzi do tzw. rewolucji naukowej. Zmiany te mają tak zasadnicze znaczenie, że w okresie rewolucji dochodzi do znacznego ograniczenia, a nawet zerwania możliwości komunikacji między zwolennikami poszczególnych paradygmatów. Koncepcja Kuhna była krytykowana przez samych metodologów, którzy zarzucali jej między innymi retoryczną przesadę oraz brak jednolitej definicji paradygmatu. Napotkano również na poważne problemy z zastosowaniem tej teorii w ekonomii związane między innymi z wątpliwościami dotyczącymi kryterium, które pozwoliłoby na wyszczególnienie momentów, w których dochodzi do zmiany paradygmatu<sup>20</sup>.

Zdecydowanie największy wpływ na kształt metodologii ekonomii miała natomiast **koncepcja programów badawczych I. Lakatosa**. Była to próba znalezienia złotego środka pomiędzy agresywną metodologią popperowską a defensywną teorią Kuhna. Lakatos stwierdził, że w nauce mamy do czynienia nie z pojedynczymi teoriami, ale z ich grupami tworzącymi naukowe programy badawcze. W trakcie prac nad programem badawczym naukowcy powinni się stosować do kształtujących go zasad, wynikających z negatywnej i pozytywnej heurystyki. Pierwsza z nich zabrania falsyfikacji hipotez należących do tzw. twardego jądra, które składa się z pewnych fundamentalnych założeń i wierzeń niemożliwych do obalenia poprzez testowanie empiryczne i dopuszcza prace mające na celu falsyfikację hipotez z tzw. pasa ochronnego, w którym założenia pomocnicze łączą się z elementami twardego jądra, tworząc weryfikowalne empirycznie teorie. Druga, zawiera zalecenia normatywne dotyczące sposobów prowadzenia i rozwoju programu badawczego. Postępująca falsyfikacja hipotez pasa ochronnego znajduje po pewnym czasie swe odzwierciedlenie w zmianach niektórych tez, które należały do twardego jądra, jednak zmiany te mają raczej charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny. W ujęciu Lakatosa wyróżnić możemy programy postępowe, czyli takie, które w oparciu o objaśnienia nowych faktów, do których analizy nie były pierwotnie zaprojektowane, pozwalają na tworzenie nowych predykcji oraz pełniejsze objaśnianie danych empirycznych, oraz programy degenerujące się, których rozwój sprowadza się do uzupełniania *ad hoc* hipotez programu w celu wyjaśniania obserwowanych anomalii. Ocena progra-

<sup>20</sup> D.M. Hausman, *Kuhn, Lakatos and the Character of Economics*, w: R.E. Backhouse (red.), *New Directions in Economic Methodology*, Routledge, London & New York 1994, s. 199–200; M. Blaug, *op. cit.*, s. 68–70; A. Wojtyna, *op. cit.*, s. 27.

mów badawczych następuje poprzez porównanie ich z innymi i jest możliwa jedynie na ich tle. Historia nauki to zespół wyborów, jakich dokonują naukowcy, przechodząc od programów degenerujących się do postępowych<sup>21</sup>.

Podobnie jak w przypadku pozostałych teorii metodologii ogólnej, również i w tym wypadku ekonomiści zgłosili szereg zastrzeżeń. Wskazują oni na trudności ze zdefiniowaniem programu badawczego jedynie poprzez określenie zawartości twardego jądra, ze względu na fakt, iż wiele programów badawczych w ekonomii nakłada się na siebie i opiera się na podobnych fundamentalnych założeniach oraz brak jasnego kryterium, pozwalającego na wyróżnienie elementów składowych jądra i odróżnienie ich od teorii należących do pasa ochronnego. Wątpliwości dotyczą również kwestii historycznej rekonstrukcji teorii ekonomii przy pomocy proponowanej koncepcji oraz braku kryterium pozwalającego ocenić, w którym momencie jeden program badawczy został zastąpiony przez inny. Wreszcie zwraca się również uwagę na fakt, iż ekonomia jest nierozzerwalnie związana z polityką, a to oznacza, iż programy, które uznamy za zdegenerowane z ekonomicznego punktu widzenia, mogą mieć charakter postępowy w sferze politycznej<sup>22</sup>.

Pomimo krytyki, koncepcja Lakatosa jest jedną z najpopularniejszych w metodologii ekonomii – rodzi się zatem pytanie, co przyciąga do niej badaczy? D.W. Hands<sup>23</sup> wskazuje, że główną zaletą tej teorii jest fakt, iż jest ona zdecydowanie łagodniejsza niż agresywna metodologia Poppera. Poprzez zastosowanie koncepcji twardego jądra nie zmusza się naukowców do natychmiastowej rezygnacji z teorii i fundamentalnych założeń, które zostały sfalsyfikowane w pewnych jednostkowych przypadkach, co zwykle spotyka się z dużym oporem wśród osób, które poświęciły część swego życia na pracę nad nimi. Teoria ta daje naukowcom łatwiejsze do przyjęcia i mniej radykalne wytłumaczenie dla zjawiska podtrzymywania swych fundamentalnych przekonań i wierzeń w obliczu przypadków ich falsyfikacji niż friedmanowska teza o braku istotności realizmu założeń oraz kuhnowska koncepcja rewolucji naukowych<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> R.E. Backhouse, *The Lakatosian Legacy in Economic Methodology*, w: R.E. Backhouse (red.), *New Directions in...*, s. 166–177; M. Blaug, *op. cit.*, s. 73–80; A. Wojtyna, *op. cit.*, s. 17–20.

<sup>22</sup> R.E. Backhouse, *The Lakatosian Legacy...*, s. 178–179; D.M. Hausman, *op. cit.*, s. 204–206; A. Wojtyna, *op. cit.*, s. 17–20.

<sup>23</sup> D.W. Hands, *op. cit.*, s. 68.

<sup>24</sup> R.E. Backhouse, *The Lakatosian Legacy...*, s. 181–182.

#### 4. Współczesne nurty filozoficzne a metodologia ekonomii

Dość nikłe znaczenie tradycyjnych koncepcji metodologii ogólnej w naukach ekonomicznych jest związane z faktem, iż były one tworzone przede wszystkim w odniesieniu do nauk ścisłych, takich jak fizyka, chemia i biologia. W związku z powyższym, o wiele większe znaczenie dla rozwoju metodologii nauk ekonomicznych miały koncepcje oparte na współczesnych nurtach filozoficznych, które uwzględniały specyficzny względem nauk ścisłych charakter nauk społecznych lub też powstawały wyłącznie w celu objaśnienia zasad i reguł odkrycia naukowego w ekonomii.

Radykalnym kontynuatorem dorobku Kuhna i Lakatosa był P. Feyerabend – twórca **anarchizmu metodologicznego**. W swych pracach rozwijał on wywodzącą się od Hume’a i Poppera koncepcję, w myśl której każda obserwacja jest obciążona teorią, gdyż w braku dostępu do prawd absolutnych nasze postrzeganie świata jest jego interpretacją dokonaną zgodnie z przyjętym przez nas światopoglądem i „dokonanymi wcześniej conceptualizacjami”, a zatem u podstaw aktu percepcji leży pewna teoria, niezależnie od tego jak prosta by ona nie była. Fakty empiryczne są jednak o tyle niezależne od teorii, że mogą być prawdziwe niezależnie od tego, czy prawdziwa jest teoria leżąca u podstaw naszego ich doświadczenia. Tym samym, weryfikacja sprowadza się jedynie do porównywania mniej lub bardziej błędnych teorii. Wszelkie oceny teorii formułowane na tej podstawie są zatem obciążone relatywizmem. Nie posiadając dostępu do doskonałego wzorca, nie jesteśmy w stanie określić, jak daleko od prawdy się znajdujemy. W połączeniu z postulowanym przez Kuhna twierdzeniem o braku porównywalności następujących po sobie teorii naukowych wynikającej z faktu, iż nowe teorie zawieszają część fundamentalnych zasad starych koncepcji dochodzimy zatem do wniosku o braku jakichkolwiek kryteriów oceny i selekcji teorii naukowych. Spostrzeżenie to legło u podstaw anarchizmu Feyerabenda i stało się punktem wyjścia dla odrzucenia standardowych koncepcji metodologicznych na rzecz zasady „wszystko jest dozwolone”. Była to przede wszystkim krytyka środowiska naukowego i dominującej pozycji niektórych badaczy, która umożliwia im określanie „reguł gry”, co sprzyja usztywnianiu stanowisk i wyłączeniu pewnych nurtów poza nawias, a tym samym spowalnia rozwój nauki<sup>25</sup>.

Koncepcje Feyerabenda były zwiastunem **postmodernizmu** w metodologii. Postmoderniści akcentują znaczenie relatywizmu, wskazując, iż nasze postrzeganie świata jest uwarunkowane kulturowo, bowiem od kultury zależy nasz świa-

<sup>25</sup> M. Blaug, *op. cit.*, s. 53, 82–84.

topogląd, zachowania, wartości, które wyznajemy, i oceny, jakie formułujemy. Każda jednostka prezentuje nieco inną orientację aksjologiczną, co sprawia, że nie istnieją obiektywne kryteria interpersonalnej oceny naszych poglądów, zachowań czy postaw. Ze względu na wspomniane różnice uwarunkowań nie może powstać jedna wspólna wizja świata, którą język mógłby w pełni wyrazić. Ta cecha nauki ogranicza nasze możliwości poznawcze, bowiem nasze myślenie jest zdeterminowane przez język. Służy on naukowcom do tworzenia indywidualnych wizji świata, nad którymi posiadają jedynie częściową kontrolę. Każdy tekst naukowy ma zatem charakter narracyjny i jest nośnikiem metafor, a nie prawd. Nawet, jeśli człowiek uświadomi sobie, w jakim stopniu jego teorie są determinowane przez uwarunkowania kulturowe, język i orientację aksjologiczną, to nie jest w stanie uwolnić się od nich ani ograniczyć ich wpływu na głoszone przez siebie teorie, bowiem zależy to również od uwarunkowań odbiorcy. Nie jest zatem możliwe formułowanie obiektywnych i uniwersalnych teorii – kulturowe uwarunkowanie sądów wyklucza istnienie prawd obiektywnych. Przedstawiciele postmodernizmu proponują w związku z tym zastąpienie tradycyjnego celu nauki, jakim jest odkrywanie ogólnych teorii, opisujących rządzące światem mechanizmy, dążeniem do partykularnego opisu człowieka i jego własnego świata, a wykorzystywanych metod naukowych – przez analizy interpretacyjne uwydatniające wielość dostępnych interpretacji<sup>26</sup>.

Wykazanie braku obiektywnych prawd naukowych prowadzi do konieczności ponownego zdefiniowania kryterium prawdy. Jednym ze sposobów, który pozwala dokonać ograniczonej obiektywizacji teorii naukowych, jest osadzenie pojęcia prawdziwości twierdzeń w ramach danego kontekstu i schematu, co oznacza, iż koncepcje są prawdziwe jedynie warunkowo. Obecnie podejście to ewoluuje w kierunku tzw. **realizmu pluralistycznego**, który definiuje prawdę nie w kategoriach zgodności teorii z rzeczywistością, ale jak najmniejszego zniekształcania przez nią rzeczywistości<sup>27</sup>.

Podstawową metodą badawczą, która miałaby według postmodernistów zastąpić metodologię modernistyczną, jest metoda interpretacji. Teksty są jedynie nośnikami metafor, a zatem w celu ich poprawnego zrozumienia konieczne jest ich rozłożenie na czynniki pierwsze i przyjrzenie się użytym słowom oraz znaczeniom, jakich nabierają one dzięki odpowiedniemu ich połączeniu z pozostałymi słowami występującymi w danym zdaniu czy fragmencie tekstu, zwracając uwagę na wielość możliwych interpretacji. Analizy tej należy dokonać, wyróżniając

<sup>26</sup> K. Sosenko, *op. cit.*, s. 131–133, 139–141.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 133–134.

trzy warstwy tekstu: logiczno-gramatyczną, retoryczną i ideologiczno-teoretyczną. Jedynie informacje należące do warstwy logiczno-gramatycznej mają charakter czysto opisowy. W praktyce autorzy przekazują jednak czytelnikom także swoje opinie oraz zalecenia, które tworzą warstwę retoryki. W tym celu wykorzystują odpowiednie zabiegi manipulacyjne, mające wywołać u czytelnika określone efekty. W tekście ukryte są również pewne informacje dotyczące założeń filozoficznych autora. Dokładna analiza pracy pozwala zatem na uzyskanie w mniejszym stopniu zniekształconego zrozumienia tego, co autor próbuje nam przekazać. Podobne postępowanie zalecają postmoderniści w badaniu otaczającego nas świata. Uważają oni, iż wszelkie fakty należy poddawać dekonstrukcji, która umożliwi nam głębsze zrozumienie problemów. Zamysłem autorów tego podejścia jest stworzenie pewnego zbioru podstawowych elementów, spośród których każdy będzie mógł swobodnie dokonywać wyboru i włączać je do swej struktury przekonań, przypisując im odpowiednie znaczenie<sup>28</sup>.

Koncepcje metodologiczne postulowane w ramach nurtu postmodernistycznego na grunt ekonomiczny przeniosła przede wszystkim D. McCloskey. W swych rozważaniach odwołuje się ona do analiz retoryki. Wykazuje, iż ekonomia nie bazuje wyłącznie na argumentach wynikających z metod dedukcyjnych i empirycznych, ale wykorzystuje również metody narracyjne i retoryczne w celu popularyzacji swych teorii, co oznacza, że tradycyjna metodologia nie jest w praktyce stosowana, a tym samym należy porzucić ją na rzecz postmodernistycznego relatywizmu. Analiza retoryki wykorzystywanej w ekonomii prowadzić ma do lepszego poznania koncepcji wysuwanych przez innych badaczy, co ożywi dyskurs naukowy. Krytycy tego nurtu nie odmawiają McCloskey niewątpliwej zasługi w zwróceniu uwagi naukowców na język, którym się posługują, ale są przeciwni odrzuceniu metodologii, która jest według nich komplementarnym w stosunku do retoryki spojrzeniem na problem uzasadniania teorii naukowych<sup>29</sup>.

Jednym z nurtów, które wyrosły na bazie filozofii postmodernistycznej jest również **neopragmatyzm** rozwijany przez R. Rorty'ego, bazujący na filozofii W. Jamesa oraz J. Deweya. Proponuje on, aby pojęcie prawdy zastąpić funkcjonalnością. W ujęciu tym uznajemy, iż prawdziwe jest to, co dobrze spełnia

<sup>28</sup> **K. Chojnacka, H. Olszewski**, *Historia doktryn politycznych i prawnych. Podręcznik akademicki*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze – Ars boni et aequi, Poznań 2004; **K. Sosenko**, *op. cit.*, s. 136–138.

<sup>29</sup> **D. McCloskey**, *Knowledge and Persuasion in Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, s. 426–427; **R.E. Backhouse**, *Explorations in Economic Methodology: From Lakatos to Empirical Philosophy of Science*, Routledge, London & New York 1998, s. 108–109; **K. Sosenko**, *op. cit.*, s. 138–139.

swe funkcje. Przyjęcie takiego punktu widzenia pozwoliło na wyprowadzenie liberalnego wniosku, iż każdy może rozwijać takie teorie, jakie uważa za skuteczne w działaniu i bronić ich przed wszelką krytyką osób zajmujących pozycje zewnętrzne w stosunku do tego poglądu, niezgodną z ustanowionymi w jego ramach „zasadami gry”<sup>30</sup>.

Koncepcję pragmatyzmu w ekonomii rozwijają R. Weintraub oraz D. McCloskey. Weintraub stwierdził, iż ekonomiści działający na pewnym polu badawczym tworzą grupę, która posiada podobny światopogląd, wyznaje wspólne wartości oraz wyznacza sobie własne cele badawcze. W myśl idei pragmatyzmu krytyka ich osiągnięć przez osoby spoza grupy, niepowiązana z wartościami lub celami przez nią wyznaczonymi – w tym krytyka z pozycji metodologicznych – nie ma zatem sensu. Analogiczne argumenty przywołuje w swych pracach D. McCloskey<sup>31</sup>.

R. Backhouse<sup>32</sup> wskazuje, z kolei, na szczególną przydatność pragmatyzmu opartego na pracach C.S. Peirce’a w wyjaśnianiu powodów braku powszechnego konsensu w ekonomii. Koncepcja ta opiera się na analizie sposobu, w jaki człowiek przechodzi ze stanu „wątpliwości” (*doubt*), powodującego dyskomfort i brak satysfakcji, do stanu „wiary” (*belief*), który zapewnia spokój i satysfakcję, skłaniające nas do utrzymywania raz osiągniętych wierzeń. Stabilizacja wierzeń następuje na skutek działania jednego z czterech czynników, którymi są: nieustępliwość, autorytet, metoda *a priori*, metoda naukowa.

Odnosząc wspomniane czynniki do sytuacji braku konsensu w ekonomii, uzyskujemy ciekawą charakterystykę możliwych rozwiązań tego problemu. W sytuacji, gdy wiara wynika z nieustępliwości, badacze trzymają się swych przekonań nawet w obliczu ewidentnych dowodów świadczących przeciwko nim. Postawa ta wynika głównie z pobudek ideologicznych i nie daje nadziei na uzyskanie konsensu w przyszłości. Narzucanie wiary przy pomocy autorytetu jest widoczne przede wszystkim w polityce publikacyjnej przyjętej przez czołowe czasopisma naukowe. Są one w stanie narzucać pewną wizję ekonomii osobom chcącym zaprezentować swe prace na ich łamach. Prace niezgodne z dominującym poglądem są wypychane do mniej znanych publikatorów, co nie prowadzi do ujednoczenia stanowisk, ale pozwala w pewnym stopniu wyciszyć dyskusje na ten temat. Metoda *a priori* polega na przeprowadzaniu rozumowań wychodzących od powszechnie akceptowanych założeń. Problemem jest tu wysoka subiektywność

<sup>30</sup> **K.D. Hoover**, *Methodology of Empirical Macroeconomics*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 157–158.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 159.

<sup>32</sup> **R.E. Backhouse**, *Explorations in...*, s. 193–194.

przekonań na temat tego, co można uznać za powszechnie akceptowane założenie. Zawsze pojawią się pewne osoby, których takie rozumowanie nie przekona. Jedyną metodą zapewniającą definitywne rozstrzygnięcie sporów jest metoda naukowa. W przypadku ekonomii jest nią ekonometria, jednak jej wydajność w tym aspekcie jest niska ze względu na brak możliwości odpowiedzi na niektóre pytania na drodze analiz empirycznych oraz nieustannie zmieniające się realia, co tłumaczy utrzymujący się od dłuższego czasu rozłam w teorii ekonomii<sup>33</sup>.

Wśród najnowszych nurtów metodologicznych w ekonomii znaleźć możemy również **realizm krytyczny** rozwijany przez T. Lawsons i U. Mäkiego. Powstał on jako odpowiedź na przejawiany przez ekonomistów brak zainteresowania rozważaniami o charakterze ontologicznym, związanych z problemami bytu, istnienia i jego sposobów czy przedmiotu i jego własności. Program badawczy nurtu skupia się na analizie natury rzeczywistości społecznej oraz poszukiwaniu wynikających z niej metod i sposobów analizy. T. Lawson sformułował koncepcję rzeczywistości społecznej wyrastającej z ludzkich interakcji, ale nieredukowalnej do nich, co doprowadziło go do wniosku o istnieniu obiektywnych struktur i mechanizmów społecznych, które są przedmiotem badań przedstawicieli ekonomii. Głównym ich zadaniem powinna być analiza mechanizmów i tendencji, które leżą u podstaw zdarzeń zachodzących w przestrzeni społecznej, a nie ich prognozowanie, które nie jest możliwe w formie bezwarunkowej. Zrozumienie tych procesów jest warunkiem wystarczającym dla podejmowania odpowiednich działań w sferze polityki ekonomicznej, a ich celem nie powinna być kontrola przyszłych zdarzeń, ale zastąpienie niechcianych struktur społecznych takimi, które przyniosą nam większy zasób możliwości<sup>34</sup>.

## 5. Zakończenie

Celem powyższego opracowania była próba przedstawienia głównych nurtów metodologii ogólnej oraz ich realizacji w ekonomii. Rozważania zapoczątkowano prezentacją definicji metodologii oraz podstawowych pytań, na które stara się ona znaleźć odpowiedzi. Następnie podjęto próbę charakterystyki tradycyjnych teorii metodologicznych oraz ich wpływu na rozwój ekonomii, poczynając od indukcjonizmu, poprzez poglądy Koła Wiedeńskiego i weryfikacjonizm, aż po

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 194–198.

<sup>34</sup> T. Lawson, *A Realist Theory for Economics*, w: R.E. Backhouse (red.), *New Directions in...*, s. 280–281; T. Lawson, *What Has Realism Got to Do With It*, w: D.M. Hausman (red.), *The Philosophy of Economics. An Anthology*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 445.



falsyfikacjonizm Poppera oraz jego modyfikacje w ramach teorii Kuhna i Lakatos. Prezentację współczesnych poglądów na metodologię rozpoczęto od analizy koncepcji anarchizmu metodologicznego Feyerabenda, by następnie skupić się na nurtach postmodernistycznych, uwzględniając zarówno podejście retoryczne McCloskey, jak i neopragmatyzm. Zaprezentowano także jedno z najnowszych podejść, jakim jest realizm krytyczny Lawsona.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, iż metodologia ekonomii jest nadal w fazie początkowego rozwoju. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż badania teoretyczne nad tą częścią nauki były przez lata przedmiotem marginalnego zainteresowania ze strony ekonomistów. Doprowadziło to do stosunkowo niewielkiego znaczenia tradycyjnych koncepcji metodologii ogólnej dla objaśniania prawidłowości poznania naukowego w ekonomii, wysoce eklektycznego charakteru metodologii ekonomicznej i trudności z jednoznacznym określeniem, które koncepcje metodologiczne są uznawane za wiążące przez członków poszczególnych szkół ekonomicznych. Dopiero ostatnie dwa dziesięciolecia przyniosły zmiany w tym zakresie. Świadczy o tym zarówno znaczny wzrost liczby publikacji naukowych traktujących o metodologii, w tym również podejmujących próby systematyzacyjne, jak i fakt pojawienia się pierwszych koncepcji opracowywanych specjalnie z myślą o naukach społecznych (realizm krytyczny).

Podsumowując, ożywienie obserwowane w zakresie badań związanych z metodologią i jej rolą w ekonomii pozwala sformułować bardziej optymistyczne oczekiwania co do możliwości przezwyciężenia w najbliższym czasie najpoważniejszych wewnętrznych problemów ekonomii.

## Bibliografia

### Opracowania

- Adamkiewicz-Drwillo Hanna G.**, *Współczesna metodologia nauk ekonomicznych*, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 2008.
- Blaug Mark**, *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995.
- Backhouse Roger E.**, *The Lakatosian Legacy in Economic Methodology*, w: Roger E. Backhouse (red.), *New Directions in Economic Methodology*, Routledge, London & New York 1994.
- Backhouse Roger E.**, *Explorations in Economic Methodology: From Lakatos to Empirical Philosophy of Science*, Routledge, London & New York 1998.
- Boland Lawrence A.**, *Critical Economic Methodology: A personal odyssey*, Routledge, London & New York 2005.
- Caldwell Bruce J.**, *Economic Methodology. Rationale, Foundations, Prospects*, w: Uskali Mäki, Bo Gustafson, Christian Knudsen (red.), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, Routledge, London & New York 1993.

- Chojnacka Krystyna, Olszewski Henryk**, *Historia doktryn politycznych i prawnych. Podręcznik akademicki*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze – Ars boni et aequi, Poznań 2004.
- Hands D. Wade**, *Popper and Lakatos in Economic Methodology*, w: Uskali Mäki, Bo Gustafson, Christian Knudsen (red.), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, Routledge, London & New York 1993.
- Hausman Daniel M.**, *Kuhn, Lakatos and the Character of Economics*, w: Roger E. Backhouse (red.), *New Directions in Economic Methodology*, Routledge, London & New York 1994.
- Hoover Kevin D.**, *Methodology of Empirical Macroeconomics*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- Lawson Tony**, *A Realist Theory for Economics*, w: Roger E. Backhouse (red.), *New Directions in Economic Methodology*, Routledge, London & New York 1994.
- Lawson Tony**, *What Has Realism Got to Do With It*, w: Daniel M. Hausman (red.), *The Philosophy of Economics. An Anthology*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- McCloskey Deirdre**, *Knowledge and Persuasion in Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- McCloskey Deirdre**, *The Rhetoric of This Economics*, w: Daniel M. Hausman (red.), *The Philosophy of Economics. An Anthology*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Sosenko Kazimierz**, *Problemy filozofii i metodologii nauk dla ekonomistów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008.
- Wojtyna Andrzej**, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Przemysław WŁODARCZYK

## THE CONCEPT OF GENERAL METHODOLOGY AND ECONOMICS

(Summary)

Despite the fact that methodology and its subdiscipline – methodology of economic sciences – look for answers to the questions which are fundamental for scientific cognition of economic systems, over the years they enjoyed dim popularity among economists. Only recently this situation has started to change, leading to an increasing interest in the methodological issues in economics. Therefore, the aim of this article is to present the main theories of general methodology and their implementation in economics.

Presented article undertakes an attempt to characterise traditional methodological approaches ranging from inductivism, through the views of the Vienna Circle and justificationism, until Popper's falsificationism and its modifications within the theories of Kuhn and Lakatos. The paper also reviews the positions of contemporary methodology, taking into account the concept of Feyerabend's methodological anarchism, McCloskey's rhetorical approach, neo-pragmatism and Lawson's critical realism.

**Keywords:** general methodology; methodology of economic sciences; economics

Liwiusz WOJCIECHOWSKI\*

## CROSS MARKET DEPENDENCIES. THE ANALYSYS OF SELECTED INVESTMENT STRATEGIES

### (Summary)

The relationship between capital markets is important topic both from a theoretical and practical point of view. This problem is usually considered on the basis of market efficiency theory and ability to predict future price of financial instruments basing on historical data.

In this article we verify the hypothesis states the higher susceptibility and predictability of capital markets in emerging economies compared with developed countries against the situation on the world's largest stock exchanges. The impact of changes on American Stock Exchange (DJIA) and Japanese (NIKKEI) on the German (DAX) as well as Polish (WIG) stock exchange is investigated. Empirical research in the period 2012–2014 includes, among others, correlation, Granger causality analysis and co-integration in order to determine short-term and long-term relationship between individual time series. We proposed 6 investment strategies based on interdependencies between these markets and rated them in terms of effectiveness in predictive ability meaning.

**Keywords:** inter-market dependencies; investment strategies

**Klasyfikacja JEL:** C58

### 1. Introduction

In this article we verify the hypothesis states the higher susceptibility and predictability of capital markets in emerging economies compared with developed countries against the situation on the world's largest stock exchanges. The impact of changes on American Stock Exchange (DJIA) and Japanese (NIKKEI) on the German (DAX) as well as Polish (WIG) stock exchange is investigated.

---

\* PhD student, Faculty of Management, Cracow University of Economics; e-mail: liwiusz.w@o2.pl

Empirical research in the period 2012–2014 includes, among others, correlation, Granger causality analysis and co-integration in order to determine short-term and long-term relationship between individual time series. We proposed 6 investment strategies based on interdependencies between these markets and rated them in terms of effectiveness in predictive ability meaning.

## 2. Theoretical considerations on between-market relationships

In terms of globalization, information flows between markets immediately. Changes on the world's leading stock markets mostly imply noticeable fluctuations on stock markets in other countries. It is interesting how these changes are able to determine rates of return of selected assets, particularly considering the fact of time zones' existence. It is expected that there is a one-way causality change on the markets of developed countries (Germany, USA, Japan) on Polish capital market. At the same time investment practice shows that the correlation between markets returns varieties in terms of strength and direction, which will be verified empirically in this paper. It was decided to check how the use of econometric and statistical tools allow to obtain permanent positive returns on investment on the capital market, taking into account between-market dependencies.

The fundamental problem in the estimation of econometric models for financial time series is the market efficiency. Efficiency is defined as the correctness of the process of determining the price of a financial instrument in accordance with its actual value and the ability of market participants to respond to the incoming data in terms of quickness, direction and magnitude adjustments<sup>1</sup>. There are many definitions of financial markets efficiency and its types. We define efficient market as informatively efficient. Such market is characterized by the fact that the prices of financial instruments quickly and fully reflect all information concerning them. It is difficult to fully identify efficient markets. The problem of market efficiency is empirically verifiable by distinguishing three types of efficiency: weak hypothesis, semi-strong form and strong one<sup>2</sup>. In this study, weak hypothesis of market efficiency is verified according to which securities prices reflect all the up-to-date information from the past (concerning historical prices, trading volumes). That means that any information disclosed

<sup>1</sup> **J. Brzeszczyński, R. Kelm**, *Ekonometryczne modele rynków finansowych; Modele kursów giełdowych i kursów walutowych*, Wydawnictwo WIG-Press, Warszawa 2002, pp. 8–9.

<sup>2</sup> **E. Fama**, *Efficient Capital Markets: A review of Theory and Empirical Work*, *Journal of Finance* 1970/25, pp. 386–391.

for the time being is discounted and expressed in current prices. Any tools such as technical or fundamental analysis or econometric models should not result in permanently higher returns than average<sup>3</sup>.

The rate of diffusion of information is a reference point for analyzing the efficiency of the market. In the era of global digitization arbitrary stream of information flows almost instantly. However, there are some restrictions on investors' reactions to changes in the other markets in situations where the former does not exist physically. This problem is thus reduced to the analysis of market interdependence taking into account the period in which they operate, and therefore time zones. Taking into consideration the time zone output in Poland (Warsaw GMT + 1h), shortly after the opening of the Stock Exchange in Warsaw the German stock exchange (Deutsche Börse) opens. Depending on whether there is a summer or winter time, the opening of exchanges in the United States occurs at 15.30 or 14.30 local time. After the market closes in the US, market in Japan opens, which is closed for about 2 hours before the market opens the next day in Poland.

Observation of the market shows that the opening of the stock market in Poland is positively affected by positive changes of indices in Japan and the US the previous day. Typically, a stock exchange in emerging markets which include the Polish market behave in a similar manner to developed stock exchanges.

Japanese stock market has no direct impact on Polish stock exchange because of varying periods of time. Polish-Japan economic relations do not seem important enough on the local market to significantly determine the rate of return on the Warsaw Stock Exchange (WSE). Exceptionally positive opening exchanges in the US, which takes about an hour prior to the closing of the Polish stock market, may encourage investors clamber prices assets on the WSE. At the same time declines on the US market usually result in lower (than the previous day's closing price) opening of stock exchange in Poland. Despite the fact that this phenomenon as it would seem can be the object of interest to both institutional investors as an individual, there is still lack of empirical studies<sup>4</sup>. In this study we have posed the following research hypotheses:

<sup>3</sup> **J. Brzeszczyński, R. Kelm**, *op. cit.*, p. 10.

<sup>4</sup> **R. Bhargava, A. Bose, D. Dubofsky**, *Exploiting International Stock Market Correlations with Open-End International Mutual Funds*, *Journal of Business; Finance, and Accounting* 1998/25, p. 774; **J. Bogle**, *The Battle for the Soul of Capitalism*, Yale University Press, New Haven 2005, p. 171; **J. Greene, Ch. Hodges**, *The dilution impact of daily fund flows on open-end mutual funds*, *Journal of Financial Economics* 2002/65, pp. 132–133.

H1: The relationship between changes in prices on the markets of developed and developing countries are unequal and unstable over time.

H2: Capital markets of emerging markets compared to ones of developed countries are characterized by a higher predictability of changes in prices of instruments.

### 3. Overview of recent empirical research

Literature discussing the interdependencies between the world's capital markets is extensive. Mostly in these studies authors are trying to empirically verify the impact of oncoming information on market price fluctuations of financial instruments and their rates of return<sup>5</sup>. The authors are looking for the linkages not only in the capital markets by sector or industry<sup>6</sup>, but also bearing in mind that the progressive integration of the global financial market exchanges analyze the interdependence of different countries<sup>7</sup>. The results indicate the existence of dynamic relationships between developed and developing markets, among others<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> **I. Augustyński**, *Wpływ giełd światowych na główne indeksy giełdowe w Polsce*, Finansowy Kwartalnik Internetowy e-Finanse2011/7/1, p. 3; **B. Będkowska-Sojka**, *Intraday CAC40, DAX20 and WIG20 returns when the American macro news is announced*, Bank i Kredyt 2010/41/2, p. 8; **A. Dudek**, *Wpływ sytuacji na amerykańskiej giełdzie papierów wartościowych na zachowania inwestorów w Polsce – analiza ekonometryczna*, in: **D. Kopycińska** (ed.), *Ekonomiczne problemy funkcjonowania współczesnego świata*, Wydawnictwo Print Group, Szczecin 2009, pp. 7–9; **J. Hanousek**, **E. Kocenda**, *Foreign News and Spillovers in Emerging European Stock Markets*, Review of International Economics 2011/19, p. 177.

<sup>6</sup> **L. Menzly**, **O. Ozbas**, *Market segmentation and cross-predictability of returns*, Journal of Finance 2010/65, p. 1559.

<sup>7</sup> **R. Horvath**, **D. Petrovski**, *International Stock Market Integration; Central and South Eastern Europe Compared*, IOS Working Papers 2012, pp. 4–7; **T. Syriopoulos**, *Dynamic Linkages between Emerging European and Developed Stock Markets: Has EMU Any Impact?*, International Review of Financial Analysis 2007/16, p. 55.

<sup>8</sup> **M. Czupryna**, *O współzależności giełd na przykładzie giełdy polskiej i niemieckiej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2013/XLVII/3, p. 115; **A. Kanas**, *Linkages between the US and European equity markets: further evidence from cointegration tests*, Applied Financial Economics 1988/8, p. 610; **H. Li**, **E. Majerowska**, *Stock market integration: A multivariate GARCH analysis on Poland and Hungary*, Research in International Business and Finance 2008/24, p. 263–265; **B. Lucey**, **S. Voronkova**, *Linkages and relationships between Emerging European and Developed Stock Markets before and after the Russian Crisis of 1997–1998*, International Finance Review 2005/6, p. 386; **U. Mrzygłód**, **S. Nowak**, *The Analysis of Selected European Stock Market Cointegration*, Journal of Emerging and Transition Countries 2009/2, pp. 126–129; **G. Przekota**, *Analiza zależności między indeksami rynków akcji na giełdzie polskiej i amerykańskiej*, Badania Operacyjne i Decyzje 2007/3–4, p. 135; **M. Scheicher**, *The*

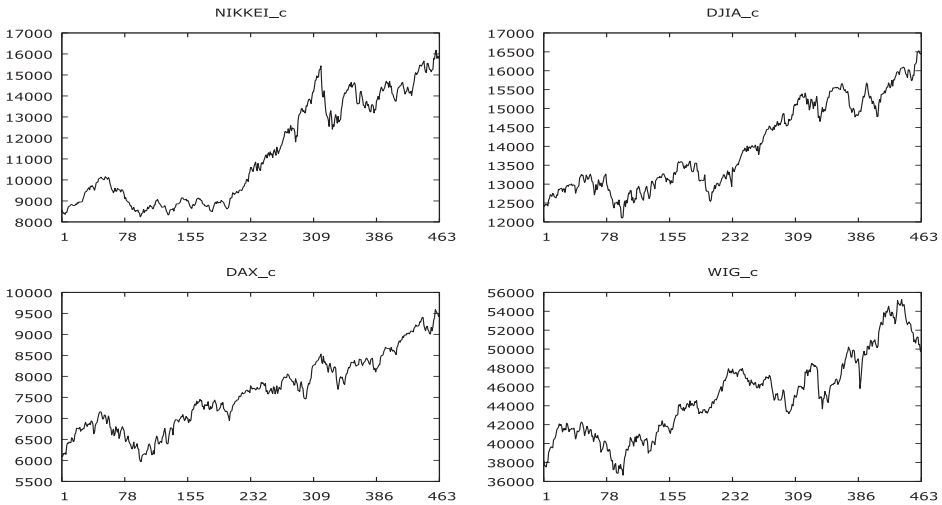
## 4. Data

In this study we use logarithmic rates of return calculated by equation (1) based on daily quotations of WIG, NIKKEI, DJIA and DAX indexes in the period 04.01.2012–10.01.2014,  $N = 463$ . The source of these data is Stooq.pl database.

$$R_t = \ln \left( \frac{P_t}{P_{t-1}} \right) \times 100 \quad (1)$$

Where  $P_t$  is price of X index in  $t$ -period.

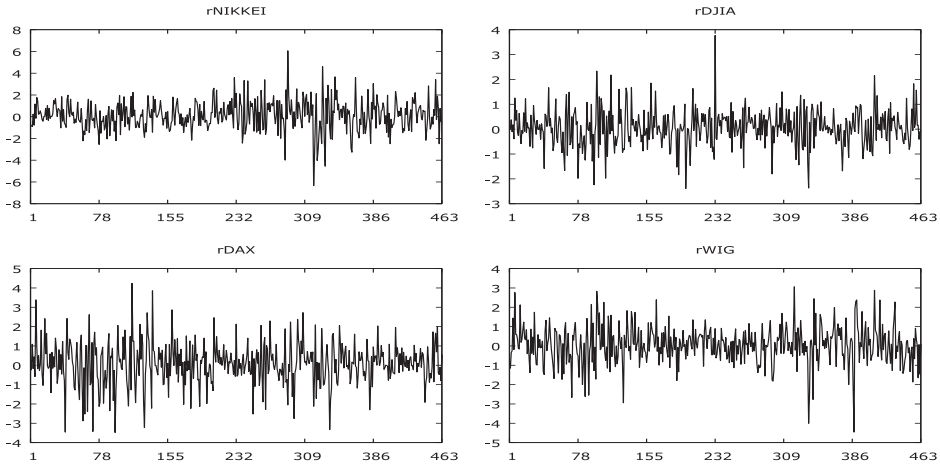
CHART 1: *Line charts of daily index closing prices (NIKKEI, DJIA, DAX, WIG) in the period 04.01.2012–10.01.2014*



Source: own study in Gretl.

In the analyzed period, the indices showed an upward trend. In the same periods, their behavior was quite similar so we expect a highly positive correlation coefficients between the prices time series (Chart 1). In the case of returns there can be observed: phenomenon to the average return, volatility, and the variance clustering in time (Chart 2). On the Polish and German markets volatility appeared relatively more often over-average than on the other two markets.

CHART 2: Line charts index daily rates of returns (NIKKEI, DJIA, DAX, WIG) in the period 04.01.2012–10.01.2014



Source: own study in Gretl.

## 5. Methods

The study begins with an analysis of the correlation between indices and their rates of return respectively. Then analysis of the autocorrelation function ACF and PACF for identification autoregression<sup>9</sup> in time series was conducted. In order to determine whether, and if so, what is the direction of the interaction between variables, analysis of Granger causality<sup>10</sup> using stationary rates of return<sup>11</sup> was checked. This was followed by estimating VAR and VECM models<sup>12</sup>, to determine whether there are compounds having a long-term effect between the indexes, and what is the impact of impulses from other developed stock on Polish stock exchange. We use methodology proposed by Johansen and Engle

<sup>9</sup> G. Ljung, G. Box, *On a Measure of a Lack of Fit in Time Series Models*, *Biometrika* 1978/65/2, pp. 299–303.

<sup>10</sup> C. Granger, *Investigating Casual Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods*, *Econometrica* 1969/37, p. 424.

<sup>11</sup> P. Phillips, P. Perron, *Testing for a unit root in time series regression*, *Biometrika* 1988/75/2, pp. 335–346.

<sup>12</sup> E. Kusideł, *Modele wektorowo-autoregresyjne VAR. Metodologia i zastosowania*, in: B. Suchecki (ed.), *Dane panelowe i modelowanie wielowymiarowe w badaniach ekonomicznych*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 2000, pp. 27–34.



and Granger<sup>13</sup> in order to identify the integrating relationship. We also developed analysis of the effectiveness of 6 investment strategies based on the assumption of the presence of causality and correlation between the indices prices in group of considered stock exchanges.

TABLE 1: *Pearson correlation coefficients between NIKKEI, DJIA, DAX, WIG daily close prices in the period 04.01.2012–10.01.2014*

NIKKEI_c	DJIA_c	DAX_c	WIG_c	
1	0,9716	0,9197	0,8207	NIKKEI_c
	1	0,9511	0,8563	DJIA_c
		1	0,9523	DAX_c
			1	WIG_c

Source: own study.

TABLE 2: *Pearson correlation coefficients between NIKKEI, DJIA, DAX, WIG daily rates of returns in the period 04.01.2012–10.01.2014*

r_NIKKEI_c	r_DJIA_c	r_DAX_c	r_WIG_c	
1	0,0740	0,1915	0,1643	r_NIKKEI_c
	1	0,5786	0,3854	r_DJIA_c
		1	0,6056	r_DAX_c
			1	r_WIG_c

Source: own study.

TABLE 3: *Descriptive statistics for NIKKEI, DJIA, DAX, WIG daily rates of returns in the period 04.01.2012–10.01.2014*

Variable	Mean	Min.	Max.	St. Dev.	Skewness	Kurtosis
r_NIKKEI_c	0,0013	−0,0634	0,0607	0,0135	−0,06	2,09
r_DJIA_c	0,0006	−0,0239	0,0377	0,0073	0,11	2,04
r_DAX_c	0,0009	−0,0348	0,0424	0,0109	−0,16	1,38
r_WIG_c	0,0006	−0,0446	0,0306	0,0097	−0,29	1,94

Source: own study.

<sup>13</sup> **R. Engle, C. Granger**, *Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing*, *Econometrica* 1987/55/2, pp. 251–276; **S. Johansen**, *Statistical Analysis of Cointegration Vectors*, *Journal of Economic Dynamics and Control* 1988/12, pp. 231–254.

High positive correlation coefficients between the price indices show the coexistence of similar changes in these markets (Table 1). The strength of correlation returns is significantly lower. While in correlation coefficient between DJIA and NIKKEI rates of return is not statistically significant, 1 period lagged NIKKEI rate of return confirms a moderate correlation (0.4561) with DJIA. The rates of return on the US market are somewhat correlated strongly with German stock market rather than the Polish one. At the same time, there is a moderately positive correlation (Table 2) between DAX and WIG rates of return. It should be noted that during the reporting period, the average rate of return did not differ significantly from 0, but the value of the coefficient of variation indicates that the WSE was characterized by relatively highest volatility. Distribution of returns is characterized by leptokurtosis and statistically significant asymmetry in the case of returns on WIG (Table 3).

TABLE 4: *Descriptive statistics for Pearson correlation coefficients for NIKKEI, DJIA, DAX, WIG daily rates of return based on 20-day moving average in the period 04.01.2012–10.01.2014*

Correlation	Mean	Median	Min.	Max.	St. Dev.	Skewness	Kurtosis
JAP_USA	0,07	0,12	-0,58	0,57	0,26	-0,42	-0,56
JAP_GER	0,22	0,25	-0,65	0,69	0,25	-0,88	1,16
JAP_PL	0,19	0,19	-0,56	0,78	0,26	-0,53	-0,01
USA_NIEM	0,58	0,64	-0,07	0,89	0,22	-1,13	0,57
USA_PL	0,39	0,41	-0,54	0,74	0,23	-0,91	1,58
NIEM_PL	0,62	0,67	-0,31	0,89	0,18	-1,97	5,95

Source: own study.

The correlations coefficients between rates of return as seen from the empirical data are not time-invariant. In order to show how these coefficients vitate in terms of strength and direction, correlation moving averages were calculated for 20 consecutive trading days for rates of return, on which the descriptive statistics were showed in Table 4. The selection of the time window was arbitrary and dictated by short-recurring investment themes. The average correlation coefficients are similar to those obtained in Table 1. Particularly noteworthy is the fact that there is short-term negative correlation between the returns of the indices, the emerging possibility of carrying out specific investment strategies. It should be also noted that the correlation between the US stock market as well as German and Polish are among the most stable in time. The fact that distributions are asymmetric has significance for assumptions of investment strategies.

TABLE 5: *Selecting number of lags in VAR model*,  $y_t = [rDJIA, rNIKKEI, rDAX, rWIG]'$ 

Information criteria	Lags	
	1	2
const		
AIC	10,285532	10,258088*
BIC	10,466044*	10,583008
HQC	10,356633*	10,386069
Without const		
AIC	10,26098	10,233162*
BIC	10,404675*	10,520552
HQC	10,317564*	10,34633

Source: own study.

TABLE 6: *Granger causality analysis*  $\alpha = 0,1$ 

Causality direction	Lags	F-statistic	p-value
rDJIAc $\rightarrow$ rWIGc	1	8,6701	0,0033
rDJIAc $\rightarrow$ rDAXc	4	8,5987	0,0000
rDJIAc $\rightarrow$ rNIKKEIc	1	118,2564	0,0931
rNIKKEIc $\rightarrow$ rWIGc	1	2,2694	0,1041
rNIKKEIc $\rightarrow$ rDAXc	2	0,9055	0,3416
rNIKKEIc $\rightarrow$ rDJIAc	1	2,8221	0,0932
rDAXc $\rightarrow$ rWIGc	1	0,9906	0,3199
rDAXc $\rightarrow$ rNIKKEIc	1	14,8249	0,0001
rDAXc $\rightarrow$ rDJIAc	4	2,5492	0,0381

Source: own study.

According to the definition of Granger causality ( $x_t$  is the cause  $y_t$  if the current  $y_t$  values can be predicted with greater accuracy by past values of  $x_t$ , than in any other way, *ceteris paribus*) the exclusion rates of return on the DJIA will make forecasting properties of VAR model worse both in the equation explaining the evolution of rates of return on the Polish, German and Japanese indices. At the same time, causality is observed from Japan to German stock exchange. Causality between DAX and NIKKEI and DAX and DJIA rates of return are bi-directional. In addition, the analysis of Cholesky decomposition of variance allows you to

reorder the variables from the least susceptible to the influence of others to the most vulnerable in the following order (rDJIA, rNIKKEI, rDAX, rWIG).

TABLE 7: *Cointegration tests for 1\_NIKKEI, 1\_WIG, 1\_DJIA, 1\_DAX, and 2 lags*

Rank	Eigenvalues	Trace statistic	p-vale	Test Lmax	p-value
0	0,056827	49,129	0,0361	27,029	0,0559
1	0,033336	22,100	0,3023	15,664	0,2552
2	0,013467	6,4358	0,6487	6,2638	0,5865

SOURCE: own study in JMulti.

Long-term relationship equation between WIG and DJIA:

$$\Delta \text{WIG}_c = -0,0147 \text{ECM}_{t-1} + 0,0476 \times \Delta \text{WIG}_{c,t-1} + 0,193 \times \Delta \text{DJIA}_{c,t-1} + 0,059 \quad (2)$$

Coefficient  $\alpha = -0,0147$  informs that less than 1,5% of the variation of the logarithm deviations of closing prices of WIG index in long-term relationship with the DJIA rates closure is reduced in one day. Long-term dependency exists and is statistically significant as evidenced by the module higher than the critical value of the Student's t-statistics. The parameter of the delayed index value is statistically insignificant  $\text{WIG}_c$  which means that the previous increment the index has no effect on the current gain ( $0,944 < t^*$ ). The parameter of the delayed increase in  $\text{DJIA}_{c,t-1}$  is statistically significant, which means that the growth of  $\text{DJIA}_c$  results in the increases of  $\text{WIG}_c$  the next day. Thus the rate of return on index WIG is impacted by the closing of the DJIA on the previous day. These results are consistent with those obtained by other researchers, among others<sup>14</sup>. Whereas the observed relationship, 6 specific investment strategies were formulated, which recommend long or short position in financial instrument (when certain conditions in the markets having a potential impact on the analyzed are present) (Table 8). The results suggest that on the basis of the presented strategy it is not possible to make a profit (apart from any costs of: data access, brokerage and other factors affecting their profitability) at least in 50 per cent of cases. At the same time, they encourage further research with the use of other groups of financial instruments, time ranges and intervals.

<sup>14</sup> G. Przekota, *op. cit.*, p. 143.

TABLE 8: Characteristics of investment strategies; o-opening price, closing price of c, L-Buy, S-Sell

Lp.	Strategy	Strategy description
I	USA → Poland	$DJIA_{o_t} - DJIA_{c_{(t-1)}} > 0 \rightarrow rWIG_t > 0 \Rightarrow L \text{ WIG}; \text{ otherwise: } S;$
II	USA → Poland	$r_{DJIA_{c_t}} > 0 \Rightarrow rWIG_{t+1} > 0 \rightarrow L \text{ WIG}; \text{ otherwise: } S;$
III	Japan → Germany	$r_{NIKKEI_{c(t-1)}} > 0 \rightarrow L: \text{ DAX}; \text{ otherwise: } S;$
IV	USA → Germany	$r_{DJIA_{c_t}} > 0 \Rightarrow r_{DAX_{t+1}} > 0 \rightarrow L \text{ DAX}; \text{ otherwise: } S;$
V	Japan → Poland	$r_{NIKKEI_t} > 0 \Rightarrow rWIG_t > 0 \rightarrow L \text{ WIG}; \text{ otherwise: } S;$
VI	Japan and USA → Poland	$(r_{NIKKEI_t} > 0 \text{ or } r_{DJIA_{c_t}} > 0 \rightarrow r_{WIG_t} > 0 \Rightarrow L \text{ WIG}; \text{ otherwise: } S;$

Source: own study.

TABLE 9: The results of investment strategies for NIKKEI, DJIA, DAX, WIG in the period 04.01.2012–10.01.2014

Strategy	Deal	Effectiveness [%]
I	Long	25,1
	Short	27,3
II	Long	31,0
	Short	24,0
III	Long	31,2
	Short	30,1
IV	Long	19,7
	Short	36,7
V	Long	31,4
	Short	31,4
VI	Long	39,0
	Short	30,8

Source: own study.

## 6. Conclusions

The estimated models show that there exists long-term dependence between Polish and American stock exchange as well as the occurrence of flow of impulses between-market in the short term. The confrontation of empirical research with other cases in literature shows that the choice of indices and research periods may imply the opposite findings. The models and strategies presented are not an excellent tool for predicting rates of return and achieving extraordinary profits. The investor's ability to respond to the changing situation should not only concern

domestic capital market, but also the world's leading stock exchanges. It was found that the changes on capital market in Poland (which is a developing market) compared to the markets in developed countries are slightly easier to predict. At the same time carrying out a similar study of the effects of rates of return on the American, Japanese, Polish and German stock exchanges suggest rather comparable usefulness of the proposed strategy. Formal verification of predictability of changes in the prices of financial instruments require the involvement of a wider range of statistical and econometric tools as well as technical analysis.

The results suggest that, from the Polish capital market point of view, changes on global stock markets are not inert. It has been shown that the correlation of returns from the instruments whose prices are almost collinear has a moderately strong positive correlation, which changes over time, not only in terms of strength but also direction, which creates additional risk as well as investment opportunities. This leads to further research, particularly with the use of econometric tools such as DCC-GARCH models that takes into account the dynamics of the correlation, variance and clustering phenomenon, whose presence has been confirmed.

## References

- Augustyński Iwo**, *Wpływ giełd światowych na główne indeksy giełdowe w Polsce*, Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse 2011/7/ 1, www.e-finanse.com
- Będkowska-Sójka Barbara** (2010), *Intraday CAC40, DAX20 and WIG20 returns when the American macro news is announced*, Bank i Kredyt 2010/41/2.
- Bhargava Rohit, Bose Ann, Dubofsky David**, *Exploiting International Stock Market Correlations with Open-End International Mutual Funds*, Journal of Business; Finance, and Accounting 1998/25.
- Bogle John**, *The Battle for the Soul of Capitalism*, Yale University Press, New Haven 2005.
- Brzeszczyński Janusz, Kelm Robert**, *Ekonometryczne modele rynków finansowych; Modele kursów giełdowych i kursów walutowych*, Wydawnictwo WIG-Press, Warszawa 2002.
- Czupryna Marcin**, *O współzależności giełd na przykładzie giełdy polskiej i niemieckiej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2013/XLVII/3.
- Dudek Aleksandra**, *Wpływ sytuacji na amerykańskiej giełdzie papierów wartościowych na zachowania inwestorów w Polsce – analiza ekonometryczna*, in: Danuta Kopycińska (ed.), *Ekonomiczne problemy funkcjonowania współczesnego świata*, Wydawnictwo Print Group, Szczecin 2009.
- Engle Robert, Granger Clive**, *Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing*, Econometrica 1987/55/2.
- Fama Eugene**, *Efficient Capital Markets: A review of Theory and Empirical Work*, Journal of Finance 1970/25.
- Granger Clive**, *Investigating Casual Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods*, Econometrica 1969/37.

- Greene Jason, Hodges Charles**, *The dilution impact of daily fund flows on open-end mutual funds*, Journal of Financial Economics 2002/65.
- Hanousek Jan, Kocenda Evzen**, *Foreign News and Spillovers In Emerging European Stock Markets*, Review of International Economics 2011/19.
- Horvath Roman, Petrovski Dragan**, *International Stock Market Integration; Central and South Eastern Europe Compared*, IOS Working Papers 2012.
- Johansen Søren**, *Statistical Analysis of Cointegration Vectors*, Journal of Economic Dynamics and Control 1988/12.
- Kanas Angelos**, *Linkages between the US and European equity markets: further evidence from cointegration tests*, Applied Financial Economics 1988/8.
- Kusidel Ewa**, *Modele wektorowo-autoregresyjne VAR. Metodologia i zastosowania*, in: Bogdan Suchecki (ed.), *Dane panelowe i modelowanie wielowymiarowe w badaniach ekonomicznych*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 2000.
- Li Hu, Majerowska Ewa**, *Stock market integration: A multivariate GARCH analysis on Poland and Hungary*, Research in International Business and Finance 2008/24.
- Ljung Greta, Box Georg**, *On a Measure of a Lack of Fit in Time Series Models*, Biometrika 1978/65/2.
- Lucey Brian, Voronkova Svitlana**, *Linkages and relationships between Emerging European and Developed Stock Markets before and after the Russian Crisis of 1997–1998*, International Finance Review 2005/6.
- Menzly Lior, Ozbas Oguzhan**, *Market segmentation and cross-predictability of returns*, Journal of Finance 2010/65.
- Mrzylgód Urszula, Nowak Sabina**, *The Analysis of Selected European Stock Market Cointegration*, Journal of Emerging and Transition Countries 2009/2.
- Phillips Peter, Perron Pierre**, *Testing for a unit root in time series regression*, Biometrika 1988/75/2.
- Stooq, Financial Website, [www.stooq.pl](http://www.stooq.pl); stan na 02.03.2014 r.
- Przekota Grzegorz**, *Analiza zależności między indeksami rynków akcji na giełdzie polskiej i amerykańskiej*, Badania Operacyjne i Decyzje 2007/3–4.
- Scheicher Martin**, *The co-movements of stock markets in Hungary, Poland and the Czech Republic*, International Journal of Finance and Economics 2001/6.
- Syriopoulos Theodoros**, *Dynamic Linkages between Emerging European and Developed Stock Markets: Has EMU Any Impact?*, International Review of Financial Analysis 2007/16.

Liwiusz WOJCIECHOWSKI

## ZALEŻNOŚCI MIĘDZYRYNKOWE: ANALIZA WYBRANYCH STRATEGII INWESTYCYJNYCH

(Streszczenie)

Zależności między rynkami kapitałowymi stanowią ważny zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia obszar badawczy. Zagadnienie to rozpatrywane jest najczęściej na gruncie teorii efektywności rynku, możliwości skutecznej predykcji przyszłych cen instrumentów finansowych na podstawie danych historycznych.

W artykule postanowiono zweryfikować hipotezę zakładającą wyższą podatność i przewidywalność rynków kapitałowych w krajach rozwijających się jak Polska w porównaniu z krajami rozwiniętymi na tle sytuacji na największych światowych giełdach. Rozważaniu poddano wpływowość giełdy amerykańskiej (indeks DJIA) oraz japońskiej (indeks NIKKEI) na giełdę niemiecką (indeks DAX) oraz polską (indeks WIG). Badanie empiryczne za okres 2012–2014 obejmowało m.in. analizę korelacji, przyczynowości w sensie Grangera i kointegracji w celu określenia zależności krótkookresowych i długookresowych. Zaproponowano 6 strategii inwestycyjnych bazujących na współzależnościach międzyrynkowych i oceniono je efektywność pod kątem zdolności predykcyjnej, co stanowiło cel niniejszego artykułu.

**Słowa kluczowe:** zależności międzyrynkowe; strategie inwestycyjne



**Dla autorów / Guidelines for authors**  
**INSTRUKCJA DLA AUTORÓW ARTYKUŁÓW PUBLIKOWANYCH**  
**W „STUDIACH PRAWNO-EKONOMICZNYCH”**

**WSKAZÓWKI OGÓLNE**

1. Artykuł powinien być dostarczony w wersji elektronicznej na adres:
  - artykuły o treści prawniczej: apikulska@wpia.uni.lodz.pl lub aliszewska@wpia.uni.lodz.pl
  - artykuły o treści ekonomicznej: piotrur@uni.lodz.pl lub agatka.wieczorek@interia.pl
2. Objętość artykułu nie może przekraczać 30 tys. znaków ze spacjami.
3. W odnośniku do nazwisk zamieszczonych przy tytule artykułu prosimy o podanie afiliacji autorów tekstu wraz ze stopniem albo tytułem naukowym oraz adresu e-mail.
4. Artykuł powinien składać się z następujących części:
  - streszczenie w języku polskim,
  - słowa kluczowe w języku polskim,
  - klasyfikacja JEL (dla artykułów o treści ekonomicznej),
  - wstęp,
  - rozdziały, podrozdziały (opcjonalnie),
  - zakończenie,
  - bibliografia,
  - streszczenie w języku angielskim,
  - słowa kluczowe w języku angielskim.
5. Słowa kluczowe (w liczbie od trzech do pięciu) nie powinny powtarzać treści zawartych w tytule artykułu.
6. Streszczenie nie może przekraczać 20 wierszy. Powinien być to samodzielny tekst, który przeczytany w oderwaniu od reszty artykułu będzie informował o jego zawartości. Zalecane elementy streszczenia: sformułowanie celu badawczego, identyfikacja obiektu badań, stosowana metoda badawcza, najważniejsze wyniki i wnioski.
7. Streszczenie w języku angielskim powinno być opatrzone przetłumaczonym tytułem, odpowiadającym tytułowi oryginału i powinno być napisane pismem tekstowym (nie wersalikami), aby nie było wątpliwości co do wyrazów pisanych małą lub wielką literą.
8. Tytuły rozdziałów/podrozdziałów artykułu powinny być numerowane.
9. Zakończenie powinno zawierać konkluzje z prowadzonych rozważań. Nie powinno zawierać elementów takich jak: motywacja do podjęcia badań, opis treści artykułu.

**WSKAZÓWKI TECHNICZNE**

10. Format pliku zgodny z edytorem tekstu MS Word 2007 lub nowszym.
11. Krój czcionki: Times (New Roman), rozmiar tekstu podstawowego: 11 punktów.
12. Interlinia (odstęp między wierszami): 1,5 wiersza.
13. Wcięcie akapitowe: 0,6 cm (bez odstępu pomiędzy akapitami).

14. Tekst w tabelach, rysunkach, przypisach, spisie literatury, streszczeniu: 9 punktów.
15. Rysunki, schematy i wykresy powinny być przygotowane w odcieniach szarości. Wskazane jest umieszczanie plików źródłowych, aby była możliwość naniesienia na nich poprawek po redakcji wydawniczej. Wzory, tabele, rysunki i schematy nie mogą być skanowane. Zamieszczane mapy bitowe powinny mieć rozdzielczość 300–600 dpi. Numeracja powinna być ciągła, tytuł i numer nad rysunkiem, tabelą, źródło pod rysunkiem, tabelą, od lewego brzegu – czcionka: 9 punktów.
16. Rysunki i tabele należy umieścić w odpowiednich miejscach tekstu (jak najbliżej odwołań). Przy każdej cytowanej tabeli, schemacie, rysunku należy podać źródło lub informację „opracowanie własne”.
17. Przypisy bibliograficzne i przedmiotowe u dołu strony, według wzoru (**proszę zwrócić uwagę na konieczność podawania nazw wydawnictw oraz zakresów stron dla artykułów publikowanych w czasopismach i tomach zbiorowych**):  
**F. Braudel**, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992, s. 187.  
*Ibidem*, s. 234.  
**B. Wawrzyniak**, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2, s. 22–23.  
**M. Marcinkowska**, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, w: **S. Rudolf** (red.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 369.  
**B. De Wit**, **R. Meyer**, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, cyt. za: **I. Koładkiewicz**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999, s. 42;  
**F. Braudel**, *Kultura...*, s. 18.  
Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2003 r., nr 49, poz. 408) art. 55.  
<http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3>; stan na 3.10.2011 r.
18. Wykaz pozycji bibliograficznych obejmujący wyłącznie prace powołane w treści artykułu na końcu wg porządku alfabetycznego, wg wzorów (**proszę zwrócić uwagę na konieczność podawania: pełnych imion autorów i redaktorów, nazw wydawnictw dla artykułów publikowanych w czasopismach i tomach zbiorowych**):  
**Braudel Fernand**, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992.  
**De Wit Bob**, **Meyer Ron**, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, cyt. za: **Koładkiewicz Izabela**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999.  
<http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3>; stan na 3.10.2011 r.  
**Marcinkowska Monika**, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, w: Stanisław Rudolf (red.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.  
Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2003 r., nr 49, poz. 408) art. 55.  
**Wawrzyniak Bogdan**, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2.
19. Pliki do pobrania w formacie doc. dostępne na stronie:  
[http://www.ltn.lodz.pl/pdf/szablon\\_dla\\_autorow.doc](http://www.ltn.lodz.pl/pdf/szablon_dla_autorow.doc)

## **EDITORIAL GUIDELINES FOR AUTHORS OF ARTICLES PUBLISHED IN THE JOURNAL “STUDIES IN LAW AND ECONOMICS”**

### **GENERAL GUIDELINES**

1. The article should be submitted in electronic version to the following email addresses:
  - articles in law: apikulska@wpia.uni.lodz.pl or aliszewska@wpia.uni.lodz.pl
  - articles in economics: piotrur@uni.lodz.pl or agatka.wieczorek@interia.pl
2. The volume of publication cannot exceed 30 thousands marks (including spaces).
3. In reference to the names listed in the title of the article, please fill in the authors affiliation with the degree or academic title and email address.
4. Article should consist of the following parts:
  - summary in Polish,
  - key words in Polish,
  - JEL classification (for economic articles),
  - introduction,
  - chapters,
  - conclusions,
  - bibliography,
  - summary in English,
  - key words in English.
5. Key words (3 to 5) should not contain content from the title.
6. Summary (not more than 20 lines) should be an independent text, which will inform about the content of the article. Suggested elements of the summary: the aim of the article, the object of the research, research method, the most important results and conclusions.
7. The summary in English should have translated title, corresponding to the title of the original article. The summary should be prepared with the use of text font (no caps) so that there was no doubt as to the lowercase or uppercase words.
8. Chapter titles should be numbered.
9. The Conclusion should include conclusions, and not include motivations to research and description of the article's content.

### **EDITORIAL GUIDELINES**

10. File format compatible with MS Word 2007 or newer text editor.
11. The main text: font Times New Roman, 11 pts.
12. Space between lines: 1.5 line.
13. Indentation: 0.6 cm (without space between paragraphs).
14. The text in tables, figures, footnotes, list of references, summary: font Times New Roman, size 9 pts.

15. Graphs, tables and other inserted objects should be prepared in a form ready for printing, with no color (grayscale), with the possibility of correction after the editorial review. Equations, diagrams, graphs and tables may not be scanned, if bitmaps are inserted, their minimum resolution should be at least of 300 dpi. The numbering should be continuous, title and number of the graph, the table, the source below the graph, table, from the left edge – font size 9 points.
16. Graphs, tables should be placed in the appropriate places (as close to the text they refer to as possible).
17. References to the literature and to the merits of the article should be placed at bottom of the page according to the following pattern:  
**F. Braudel**, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992, p. 187. *Ibidem*, p. 234.  
**B. Wawrzyniak**, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2, pp. 22–23.  
**M. Marcinkowska**, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, w: **S. Rudolf** (red.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, p. 369.  
**B. De Wit, R. Meyer**, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, cyt. za: **I. Koładkiewicz**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999, p. 42.  
**F. Braudel**, *Kultura...*, s. 18.  
 Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2003 r., nr 49, poz. 408) art. 55. <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3>; stan na 3.10.2011 r.
18. The list of literature cited in the article should be placed at the end of the paper in alphabetical order, as in the examples below:  
**Braudel Fernand**, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992.  
**De Wit Bob, Meyer Ron**, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, cit. by: **Koładkiewicz Izabela**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999. <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3>; stan na 3.10.2011 r.  
**Marcinkowska Monika**, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, in: Stanisław Rudolf (ed.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 367–381.  
 Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2003 r., nr 49, poz. 408) art. 55.  
**Wawrzyniak Bogdan**, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2.
19. Files to download in the .doc format are available at:  
[http://www.ltn.lodz.pl/pdf/szablon\\_dla\\_autorow](http://www.ltn.lodz.pl/pdf/szablon_dla_autorow)

## **PODSTAWOWE ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH**

Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.

W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. „double-blind reviewproces”).

W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o nie występowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:

- a) bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
- b) relacje podległości zawodowej,
- c) bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.

Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.

Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.

Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.