

STUDIES IN LAW AND ECONOMICS

*studia*

---

PRAWNO

---

EKONOMICZNE

---



*studia*

---

**PRAWNO  
EKONOMICZNE**

---

**TOM XCIX**

---

2016



---

**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 Klíma (Zachodnio-Czeski Uniwersytet, Pilzno),  
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),  
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 CI/2016 Studiów Prawno-Ekonomicznych

REDAKTOR JĘZYKOWY: Marta Szymor-Rólczak

OPRACOWANIE TECHNICZNE TEKSTU: Anna Wiśniewska-Grabarczyk



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Studia Prawno-Ekonomiczne finansowane w ramach umowy 703/P-DUN/2016 ze środków Ministra Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego przeznaczonych na działalność upowszechniającą naukę.  
Druk czasopisma sfinansowany przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego  
oraz Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego

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 2016

ISSN 0081-6841  
e-ISSN 2450-8179

Wydanie I, pierwotna wersja elektroniczna

Projekt okładki: Hanna Stańska  
Opracowanie komputerowe: „PERFECT” Marek Szychowski, tel. 42 215-83-46  
Druk: 2K Łódź sp. z o.o., ul. Płocka 35/45, [www.2k.com.pl](http://www.2k.com.pl), [2k@2k.com.pl](mailto:2k@2k.com.pl)

Nakład wersji drukowanej: 120 egz.

## SPIS TREŚCI

## CONTENTS

### PRAWO – THE LAW

Jacek BERNAL

- Dopuszczalność orzekania kary wolnościowej na podstawie art. 37a k.k.  
a instytucja występku o charakterze chuligańskim ..... 11  
*Admissibility Rule of Libertarian Punishment on the Basis of Article 37a  
of the Criminal Code and the Institution of Vice Hooligan*

Przemysław DĄBROWSKI

- Geneza Ligi Morskiej i Kolonialnej w Wilnie – struktura prawna i działalność  
w okresie dwudziestolecia międzywojennego ..... 29  
*Genesis of Maritime and Colonial League in Vilnius – Legal Structure  
and Activities in the Interwar Period*

Izabela JĘDRZEJOWSKA-SCHIFFAUER

- Judicial Dialogue on the ECB's OMT Decision: From Autopoietic Discourse  
to Legal Leveraging ..... 43  
*Orzecznictwo dotyczące decyzji EBC w sprawie OMT: między autopoezą  
a zastosowaniem dźwigni prawnej*

Janusz ORŁOWSKI, Marek SALAMONOWICZ

- Dochody nauczycieli akademickich z praw do utworów pracowniczych  
i ich opodatkowanie ..... 63  
*Academic Teachers' Revenues from Transfer and Exploitation  
of Copyrights and its Taxation*

Татьяна Владимировна САХНОВА

- Исковость: в поисках утраченного? ..... 75  
*Zaskarżalność – w poszukiwaniu utraconego?*

Gintaras ŠVEDAS, Paulius VERŠEKYS The Tendencies and Issues of Transposing EU Law to the General Part of Lithuanian Criminal Code .....	89
<i>Tendencje i problemy związane z wdrożeniem prawa unijnego do Części ogólnej litewskiego Kodeksu Karnego</i>	
Tomasz SZCZYGIEL Kadry wojskowej służby wymiaru sprawiedliwości i ich szkolenie w Polsce w okresie międzywojennym – podstawy prawne .....	117
<i>Polish Army Lawyers and their Education of the Interwar Period – Law Basics</i>	
Tomasz TULEJSKI Behemot i Lewiatan w oceanie polityczności. Carl Schmitt: przestrzeń, prawo, polityka. Część II .....	137
<i>Behemoth and Leviathan in the Ocean of the Political. Carl Schmitt: Space, Law, Politics. Part 2</i>	
Rafał BERNAT Ochrona następcy prawnego wynikająca z interpretacji podatkowej – Glosa do wyroku NSA z 17.11.2015 roku, II FSK 2085/13 .....	157
<i>Protection of the Successor in the Tax Interpretation – Gloss to the Supreme Administrative Court Verdict from 17th November 2015, II FSK 2085/13</i>	
<b>Recenzja</b>	
Janusz Sondel, <i>Przywileje fundacyjne Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Przywilej nadania szlachectwa jego profesorom (z historyczno-prawnym komentarzem), Universitas, Kraków 2015, ss. 354 (rec. Ireneusz JAKUBOWSKI) .....</i>	169

**EKONOMIA – THE ECONOMICS**

Sławomir I. BUKOWSKI, Joanna E. BUKOWSKA Czynniki determinujące kurs euro wobec dolara amerykańskiego (USD/EUR) w długim okresie .....	175
<i>Determinants of Euro Against US Dollar Rate of Exchange (USD/EUR) in the Long Run</i>	
Cristina CIUMAS, Diana-Maria CHIS, Emilia-Anuta COROVEI The Development of Alternative Strategies for the Issuers of Unit-Linked Life Insurance Contracts with Investment Guarantees .....	187
<i>Rozwój alternatywnych strategii dla emitentów polis ubezpieczeniowych typu unit-linked z gwarancją inwestycji</i>	
Joanna DZIAŁO Indeks reguł fiskalnych jako miara jakości reguł fiskalnych w Unii Europejskiej .....	207
<i>Fiscal Rules Index as a Measure of Quality of Fiscal Rules</i>	
Wacław JARMOŁOWICZ, Sławomir KUŹMAR Innowacje w regionach Unii Europejskiej w latach 2000–2011 .....	223
<i>Innovations in European Union Regions in 2000–2011</i>	
Magdalena JAWORZYŃSKA Publiczne czy niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej – analiza porównawcza .....	243
<i>Public or Nonpublic Health Care Organizations – Comparative Analysis</i>	
Baha KALINOWSKA-SUFINOWICZ, Wiktoria DOMAGAŁA Occupational Segregation on the Polish Labour Market in the Years 2004–2014 ...	257
<i>Zjawisko segregacji zawodowej na polskim rynku pracy w latach 2004–2014</i>	
Witold KASPERKIEWICZ Wyzwanie innowacyjne dla gospodarek Unii Europejskiej w świetle Strategii Europa 2020 .....	275
<i>Innovative Challenge for EU Economies in Light of the Europe 2020 Strategy</i>	
Joanna KONIECZNA-SAŁAMATIN Wschodnioeuropejskie transformacje. Wzrost PKB w czasie jako miara sukcesu transformacji .....	293
<i>East-European Transformations. GDP Growth over Time as a Measure of the Transformation Success</i>	

---

Walentyna KWIATKOWSKA	
Zmiany sektorowej struktury pracujących w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej 28 w latach 2005–2014 .....	309
<i>Changes of the Sectoral Employment Structure in Poland as Compared with other EU Countries in the Years 2005–2014</i>	
Stanisław RUDOLF	
Formy i zakres przekazywanych pracownikom informacji w polskich przedsiębiorstwach .....	327
<i>Forms and Scope of Information Provided to Employees in Polish Companies</i>	
Andrzej SOLDEK	
Aktywność otwartych funduszy emerytalnych w nadzorze korporacyjnym .....	345
<i>Open-end Pension Funds Engagement in Corporate Governance</i>	



**P R A W O**

***THE LAW***



Jacek BERNAL\*

## DOPUSZCZALNOŚĆ ORZEKANIA KARY WOLNOŚCIOWEJ NA PODSTAWIE ART. 37A K.K. A INSTYTUCJA WYSTĘPKU O CHARAKTERZE CHULIGAŃSKIM

### (Streszczenie)

W artykule omówiono problematykę dotyczącą możliwości zastosowania art. 37a k.k., przewidującego możliwość zamiany kary pozbawienia wolności na kary o charakterze wolnościowym, który obowiązuje od 1 lipca 2015 roku, w wypadku popełnienia występku o charakterze chuligańskim. Analizie poddano wprowadzony art. 37a k.k., a w szczególności kwestie dotyczące charakteru tego przepisu jako normy przednawiasowej wpływającej na zagrożenie ustawowe przepisów zrębowych. W konkluzji wskazano, że poprzez eliminację art. 58 § 4 k.k. i wprowadzanie art. 37a k.k. jest możliwe zastosowanie grzywny albo kary ograniczenia wolności w przypadku sprawców występków o charakterze chuligańskim.

**Słowa kluczowe:** art. 37a k.k.; art. 58 § 4 k.k.; ustawowe zagrożenie; dyrektywy wymiaru kary; zamiana kary pozbawienia wolności

### 1. Wstęp

W dniu 1 lipca 2015 roku weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 20 lutego 2015 roku<sup>1</sup>, która wprowadziła do k.k. art. 37a, który w swym założeniu miał zastępować uchylony art. 58 § 3 k.k. Na wstępie podkreślenia wymaga, iż niniejszy artykuł powstał w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy dnia 11 marca 2016 roku o zmianie usta-

---

\* Doktorant w Katedrze Prawa Karnego, Zakład Nauki o Przestępstwie, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: jacek.bernal@gmail.com

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 396) art. 1 pkt 8.

wy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy, którą zmieniono treść art. 37a k.k. Nowelizacja treści art. 37a k.k. nie wprowadza żadnych zmian w kwestii analizowanego zagadnienia, tym niemniej została uwzględniona. W treści art. 37a k.k. przewidziano możliwość orzeczenia – zamiast kary pozbawienia wolności nieprzekraczającej 8 lat – grzywny albo kary ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 1a pkt 1 lub 4, uchylając możliwość orzeczenia kary ograniczenia wolności przewidzianej w art. 34 § 1a pkt 2, polegającej na obowiązku pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wyznaczonym miejscu, z zastosowaniem systemu dozoru elektronicznego.

Zgodnie z treścią art. 37a k.k., jeżeli ustawa przewiduje zagrożenie karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, można zamiast tej kary orzec grzywnę albo karę ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 1a pkt 1 lub 4 k.k.<sup>2</sup>. Jednocześnie wskazaną ustawą z 20 lutego 2015 roku uchylono art. 58 § 3 i 4 k.k.<sup>3</sup>, w których to przepisach zawarta była po pierwsze: dyrektywa szczególna możliwości orzekania wolnościowej kary alternatywnie w miejsce grożącej kary pozbawienia wolności (art. 58 § 3 k.k.) oraz po drugie: podmiotowe wyłączenie możliwości orzekania wolnościowej kary zamiennej w przypadku sprawców występku o charakterze chuligańskim, jak również sprawców przestępstwa określonego w art. 178a § 4 k.k. – art. 58 § 4 k.k. Opisane zmiany w k.k. wprowadziły rozbieżność, zarówno z praktycznego, jak i teoretycznego punktu widzenia, co do możliwości orzekania wobec sprawcy przestępstwa o charakterze chuligańskim, za które norma sankcjonująca przewiduje jedynie karę do 8 lat pozbawienia wolności, grzywny albo kary ograniczenia wolności zgodnie z dyspozycją art. 37a k.k. W przypadku alternatywnego zagrożenia karami różnego rodzaju art. 37a k.k. nie ma zastosowania<sup>4</sup>.

Kontrowersja co do stosowania art. 37a k.k. powstała w szczególności wobec samej istoty wprowadzonej instytucji przewidzianej w tym przepisie, uchylecia zakazu stosowania kary zamiennej, wcześniej przewidywanego *expressis verbis* w art. 58 § 4 k.k., zaś z drugiej strony wobec pozostawienia przez ustawodawcę niezmienionej treści samego przepisu przewidującego obostrzenie zawarte w art. 57a § 1 k.k. Zgodnie z jego treścią, skazując za występki o charakterze

<sup>2</sup> Ustawą z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2016 r., poz. 428) art. 1 pkt 3, nadano art. 37a k.k. nową treść, poprzez wyeliminowanie możliwości orzeczenia przez sąd kary ograniczenia wolności w postaci obowiązku pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wyznaczonym miejscu, z zastosowaniem systemu dozoru elektronicznego.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny..., art. 1 pkt 25 lit. d.

<sup>4</sup> **J. Majewski**, *Kodeks Karny. Komentarz do zmian 2015*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 90.

chuligańskim, sąd wymierza karę przewidzianą za przypisane sprawcy przestępstwo w wysokości nie niższej od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. Podkreślenia wymaga użyte w tym przepisie sformułowanie „wymierza karę przewidzianą za przypisane sprawcy przestępstwo” i ewentualna jego wykładnia językowa co do stosowania art. 37a k.k., gdy przepis w części szczególnej przewiduje jedynie karę pozbawienia wolności, determinując orzeczenie jedynie kary pozbawienia wolności przewidzianej za to przestępstwo.

## 2. Występek o charakterze chuligańskim a uchylenie zakazu zamiany kary pozbawienia wolności z art. 58 § 4 k.k.

Pojęcie chuligańskiego charakteru występku wprowadzone zostało do polskiego prawa karnego ustawą z dnia 22 maja 1958 roku o zastrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo<sup>5</sup>. Definicja legalna występku o charakterze chuligańskim znalazła się również w k.k. z 1969 roku w art. 120 § 14 k.k.<sup>6</sup> W pierwotnej wersji art. 59 § 2 k.k. z 1969 roku przewidywał, iż sąd nie stosował przepisów art. 54 i 55 k.k. z 1969 roku o wymiarze kar łagodniejszego rodzaju oraz warunkach zawieszenia wykonania kary, chyba, że za tym przemawiały szczególne okoliczności<sup>7</sup>.

Natomiast ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku k.k. w swej pierwotnej wersji nie przewidywała instytucji występku o charakterze chuligańskim. Powróciła ona do k.k. wraz z nowelizacją z 16 listopada 2006 roku,<sup>8</sup> która wprowadziła zmiany nawiązujące do uregulowań zawartych w k.k. z 1969 roku. Definicja legalna występku o charakterze chuligańskim zawarta została w art. 115 § 21 k.k., przewidziano również szereg obostrzeń związanych z czynem o charakterze chuligańskim. Jednym z nich było zwiększenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia o połowę, przewidziane w art. 57a k.k., jak również wprowadzony ustawą z 16 listopada 2006 roku zakaz, dotychczas niestosowany w polskim

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o zastrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz.U. z 1958 r., nr 34, poz. 152 ze zm.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1969 r., poz. 13 nr 94).

<sup>7</sup> **R. Hałas**, *Rozdział VI. Zasady wymiaru kary i środków karnych*, w: **A. Grześkowiak, K. Wiak** (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2015, art. 57a, nb. 1–2, s. 455.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r., poz. 226, nr 1648).

prawie karnym, a mianowicie zakaz stosowania kary zamiennej (art. 58 § 3 k.k.) przewidziany w art. 58 § 4 k.k.

W doktrynie przeważa pogląd, iż popełnienie występku o charakterze chuligańskim stanowi jedną z podstaw nadzwyczajnego obostrzenia kary<sup>9</sup>, lecz dopiero w k.k. z 1997 roku wprowadzono takie rozwiązanie, które uniemożliwiało, w przypadku sprawcy występku o charakterze chuligańskim, zastosowanie kar alternatywnych, gdy przestępstwo zagrożone było jedynie karą pozbawienia wolności. Należy wskazać, iż obostrzenie związane z wymierzeniem kary przewidzianej za przypisane sprawcy przestępstwo w wysokości nie niższej od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę dotyczyło również sytuacji, gdy przestępstwo zagrożone było alternatywnie grzywną lub karą ograniczenia wolności<sup>10</sup>. Nie jest zatem zasadne twierdzenie, iż przepisy art. 37a k.k. i art. 57a § 1 k.k. – pomimo odmiennego charakteru – wykluczają się, albowiem w sytuacji uchylenia zakazu stosowania kar alternatywnych podwyższenie dolnego progu zagrożenia ustawowego kar wolnościowych również stanowiłoby znaczące obostrzenie wynikające z charakteru popełnionego występku. Dopiero uchylenie art. 58 § 4 k.k. i jednocześnie wprowadzenie art. 37a k.k. pozwoliło na rozważenie, czy zastosowanie kary zamiennej pozostawałoby w sprzeczności z obostrzeniem zawartym w art. 57a § 1 k.k.

Dokonując oceny wprowadzonych zmian i rozstrzygnięcia powstałych wątpliwości co do interpretacji uchylenia zakazu z art. 58 § 4 k.k., w pierwszej kolejności należało sięgnąć do uzasadnienia projektu ustawy, w którym wskazano, że:

uchylenie art. 58 § 3 k.k. uzasadnione jest innym ujęciem relacji pomiędzy zagrożeniem karą pozbawienia wolności do lat 5, a karami nieizolacyjnymi grzywny lub ograniczenia wolności. Uchylenie § 4 tego artykułu wynika z uchylenia poprzedzającego go paragrafu<sup>11</sup>.

To lakoniczne wyjaśnienie nie pozwala na dokonanie jednoznacznej oceny uchylenia zakazu z art. 58 § 4 k.k. Systematyzacja dotychczasowego piśmiennictwa sprowadza się do podziału autorów wyrażających pogląd co do przedmiotowego zagadnienia na tych, którzy w dalszym ciągu wywodzą zakaz orzekania kary wolnościowej, przy tym część formułuje go wprost powołując się na bezpośrednie brzmienie art. 57a § 1 k.k. obligującego sąd do wymierzenia kary przewidzianej

<sup>9</sup> R. Hałas, *op. cit.*, s. 455 oraz W. Zalewski, *Część ogólna. Rozdział IV. Kary*, w: M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 32–116*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2015, art. 57a, s. 224–226.

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

<sup>11</sup> Uzasadnienie rządowego projektu z 15 maja 2014 roku, s. 13.

za przypisane sprawcy przestępstwo<sup>12</sup>, jak również tych, którzy nie odnoszą się wprost do analizowanego zagadnienia, lecz wskazują, iż art. 37a k.k. stanowi szczególną dyrektywę wyboru kary<sup>13</sup>, a wykładnia systemowa wskazuje na ścisły związek tego przepisu z innymi przepisami rozdziału IV k.k.<sup>14</sup>, jednocześnie podkreślając stosowanie tej instytucji przez sąd na etapie wyboru rodzaju kary.

W piśmiennictwie można odnaleźć stanowiska dopuszczające zamianną karę pozbawienia wolności za przestępstwo o charakterze chuligańskim w trybie art. 37a k.k., jednakże ogólnie przyjęta akceptacja możliwości zamianny kary pozbawienia wolności w omawianym przypadku otrzymuje różne postacie.

Według niektórych autorów art. 37a k.k. przewiduje tak zwaną sankcję zamianną, która nie jest ani zagrożeniem alternatywnym, ani karą zamianną, lecz przepis ten rozumiany winien być jako szczególna dyrektywa ustawowego wymiaru kary<sup>15</sup>, a sens zastosowanego przez ustawodawcę rozwiązania sprowadza się do uznania, że zawsze w przypadku zagrożenia karą nieprzekraczającą 8 lat pozbawienia wolności przewidziano zagrożenie grzywną albo karą ograniczenia wolności. Należy przy tym podkreślić, że wskazując na funkcję sankcji zamiannej, eksponuje się fakt, iż art. 37a k.k. jest regulacją mającą na celu uzupełnienie ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności o kary alternatywne<sup>16</sup>. Konsekwencją tak przyjętego rozumienia art. 37a k.k., przy zastosowaniu dyrektywy zawartych w art. 58 k.k. i uchylecia zakazu z art. 58 § 4 k.k., doprowadziła do uznania, że wobec sprawców przestępstw o charakterze chuligańskim możliwe jest orzeczenie grzywny albo kary ograniczenia wolności<sup>17</sup>. Podobnie kwestię rozumienia art. 37a k.k. przedstawia Marek Mozgawa wskazując, iż z interpretacji tego artykułu wynika, że nie dokonuje on zmian w zakresie ustawowego zagrożenia, lecz jest szczególną dyrektywą wymiaru kary<sup>18</sup>, przy czym modyfi-

<sup>12</sup> V. Konarska-Wrzosek, art. 57a, w: R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 387.

<sup>13</sup> A. Grześkowiak, *Kary*, w: eadem, K. Wiak (red.), *op. cit.*, s. 323.

<sup>14</sup> T. Kaczmarek, *Nauka o karze. Sądowy wymiar*, w: idem (red.), *System prawa karnego*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 300.

<sup>15</sup> M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Środki reakcji karnoprawnej na przestępstwo. § 63. Sankcja zamienna Rozdział IX*, Prawo Karne, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 327.

<sup>16</sup> E. Hryniewicz-Lach, *Rozdział IV. Kary*, w: M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *op. cit.*, art. 37a, s. 43.

<sup>17</sup> S. Żółtek, *Rozdział IV. Kary*, w: M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *op. cit.*, art. 58, s. 229.

<sup>18</sup> M. Mozgawa, *Kary*, w: idem (red.), *Komentarze praktyczne. Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 122.

kacja sankcji przewidzianej w części szczególnej w postaci art. 37a k.k. stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych przepisów o wymiarze kary<sup>19</sup>.

W kręgu autorów, których zdaniem możliwe jest zastosowanie art. 37a k.k. wobec sprawców przestępstw o charakterze chuligańskim, można wyróżnić również tych, którzy odchodzą od koncepcji rozumienia art. 37a k.k. w kategorii dyrektywy uznają, że kształtuje on na poziomie normatywnym ustawowe zagrożenie karą (na tak ujętą interpretację art. 37a k.k. wskazują między innymi Marek Bojarski<sup>20</sup>, Jacek Giezek<sup>21</sup>, Jarosław Majewski<sup>22</sup> i Mikołaj Małecki<sup>23</sup>). W konsekwencji takiego stanowiska art. 37a k.k. kształtuje sankcję karną na poziomie normatywnym i do jego stosowania nie ma znaczenia, czy występki ma charakter chuligański, czy też nie<sup>24</sup>.

Ustawodawca, decydując się na brzmienie art. 37a k.k., również poprzez zmianę w stosunku do art. 58 § 3 k.k. i sformułowanie „jeżeli ustawa przewiduje”, uwydatnił możliwość jego interpretacji jako przepisu kształtującego granice ustawowego zagrożenia. Należy przy tym zauważyć, iż art. 58 § 3 k.k. konsekwentnie odmawiano takiego charakteru, choć jego treść, w tym orzeczenie środka karnego, nie stanowiła warunku jego stosowania. Sąd mógł z niego skorzystać, jeżeli wybór kary wolnościowej wynikał z konieczności przestrzegania zasad wymiaru kar lub dokładniejszego wypełnienia dyrektyw sądowego wymiaru kary<sup>25</sup>. Tym niemniej należy zauważyć, iż zakaz płynący z art. 58 § 4 k.k. jednoznacznie przekreślał możliwość dokonania takiej wykładni poprzez przyzmat rozszerzenia przez art. 58 § 3 k.k.<sup>26</sup> ustawowego zagrożenia każdej z sankcji przewidzianych w części szczególnej k.k. co do występków o charakterze chuligańskim. Wydaje

<sup>19</sup> **M. Budyn-Kulik**, *Zasady wymiaru kary i środków karnych*, w: **M. Mozgawa** (red.), *op. cit.*, s. 190

<sup>20</sup> **M. Bojarski**, *Część trzecia. Nauka o karze, środkach karnych i zasadach wymiaru. Rozdział XVI. Kary*, w: **idem** (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 288.

<sup>21</sup> **J. Giezek**, *O sankcjach alternatywnych oraz możliwości wyboru rodzaju wymierzonej kary*, *Paestra* 2015/7–8, nr 691–692, s. 35.

<sup>22</sup> **J. Majewski**, *Kodeks Karny. Komentarz...*, s. 91–92.

<sup>23</sup> **M. Małecki**, *Rozdział 9. Ustawowe zagrożenie karą i sądowy wymiar kary*, w: **W. Wróbel** (red.), *Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, KIPKF, Kraków 2015, s. 289.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 309.

<sup>25</sup> **W. Wróbel**, **A. Zoll**, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, ZNAK, Kraków 2013, s. 541.

<sup>26</sup> Można byłoby uznać ten przepis za podstawę nadzwyczajnego złagodzenia kary wedle zasady określonej w art. 60 § 6 pkt 3 k.k., szerzej na ten temat **J. Majewski**, *O ustawowym zagrożeniu i innych pojęciach związanych z nadzwyczajnym wymiarem kary (w języku kodeksu karnego)*, w: **idem** (red.), *Nadzwyczajny wymiar kary*, Wydawnictwo „Dom organizatora”, Toruń 2009, s. 26.



się zatem, że poprzez odejście od ustanowienia zakazu stosowania art. 37a k.k. co do występku o charakterze chuligańskim, ustawodawca intencjonalnie umożliwił orzeczenie kar wolnościowych w sytuacji popełnienia występku w warunkach art. 57a § 1 k.k.

### 3. Charakter normy zawartej w art. 37a k.k.

#### 3.1. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku

Tak znaczne rozbieżności w postrzeganiu art. 37a k.k. implikują konieczność rozszerzenia rozważań w niniejszym opracowaniu o kwestię charakteru tego przepisu, albowiem sposób jego rozumienia ściśle determinować będzie możliwość odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku popełnienia występku o charakterze chuligańskim zagrożonego karą do 8 lat pozbawienia wolności sąd będzie mógł skorzystać z tej instytucji i wymierzyć sprawcy grzywnę albo karę ograniczenia wolności.

Genezę wprowadzenia przepisu art. 37a k.k. odnaleźć można w uzasadnieniu rządowego projektu z dnia 15 maja 2014 roku, gdzie projektodawcy wskazali, iż:

przepis ten przekształca pojawiające się w regulacjach pozakodeksowych sankcje jednorodne w sankcje alternatywne, przewidując możliwość orzeczenia grzywny lub kary ograniczenia wolności, jeżeli nie przewiduje tego przepis pozakodeksowego prawa karnego<sup>27</sup>.

Wątpliwości co do interpretacji art. 37a k.k. budzi dalsza część uzasadnienia, w której podniesiono, że „przepis ten stanowi dyrektywę sądowego wymiaru kary, która skłania sądy do orzekania zamiast kary pozbawienia wolności kar wolnościowych”<sup>28</sup>. Oba fragmenty powodują, że uzasadnienie rządowego projektu ustawy, w zakresie, w którym dotyczy ono art. 37a k.k. jest wewnętrznie sprzeczne. W trakcie prac legislacyjnych nad ustawą z 20 lutego 2015 roku<sup>29</sup> również pojawił się sygnalizowany problem dotyczący charakteru art. 37a k.k. Andrzej Sakowicz, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, w opinii z dnia 17 lipca 2014 roku podniósł, że:

projektowany przepis jest wyrazem ustawowego wymiaru kary. [...] Chodzi tu zatem o najszersze ujęcie pojęcia ustawowy wymiar kary, który mieści się w granicach określonych przepisami ustawy. Bez wątpienia, możliwym jest uznanie, że projektowany przepis art. 37a k.k. nawiązuje do powyższego rozumienia ustawowego wymiaru kary. Tym samym możliwym jest uznanie,

<sup>27</sup> Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 13.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny...

że projektowane rozwiązanie art. 37a k.k. wyraża abstrakcyjną (tj. niezależnie od realiów konkretnej sprawy) normę prawną procedowania sądu w zakresie określania środków reakcji karnej wobec sprawcy. Na jego podstawie określanie granic ustawowego wymiaru następuje na gruncie normatywnym, bez odwołania się do okoliczności konkretnego przypadku. Wszelako cechą charakterystyczną ustawowego wymiaru kary jest to, że nie precyzuje konkretnego wymiaru sankcji karnej, jaką może orzec wobec sprawcy sąd, lecz ogranicza się jedynie do wskazania granic wymiaru takiej kary. W razie zastosowania w trakcie wyrokowania przez sąd projektowanego przepisu art. 37a k.k., dolne granice ustawowego zagrożenia zostaną otwarte na kary nieizolacyjnie, tj. karę grzywny oraz karę ograniczenia wolności. Będzie mogło to wystąpić w przypadku każdego występku zagrożonego karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat. Może to sugerować, że każdy czyn zabroniony zagrożony karą do 8 lat pozbawienia wolności w części szczególnej kodeksu karnego jest nie tylko zagrożony rzeczową karą pozbawienia wolności, lecz także karą grzywny oraz karą pozbawienia wolności<sup>30</sup>.

Opinia uzyskana na etapie prac legislacyjnych, wskazała, iż art. 37a k.k. ma na celu poszerzenie granic ustawowego zagrożenia o kary nieizolacyjne. Takie stwierdzenie uzasadniało konieczność rozważenia, czy art. 37a k.k. jako przepis przednawiasowy wpływa na ustawowe zagrożenie karą na poziomie normatywnym, czy wręcz przeciwnie, jest dyrektywą wymiaru kary.

### 3.2. Ustawowe zagrożenie karą a dyrektywalny charakter art. 37a k.k.

Analizując charakter art. 37a k.k. w kontekście poszerzenia ustawowego zagrożenia należy w pierwszej kolejności dokonać próby objaśnienia tego terminu.

Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w k.k. Tym niemniej dokonując analizy językowej przepisów k.k. można uzyskać informacje dotyczące tego terminu. Zarówno pojęcie „nadzwyczajnego złagodzenia kary” oraz pojęcie „nadzwyczajnego obostrzenia kary” treściowo uzależnione są od pojęcia „ustawowego zagrożenia”, które ma charakter pierwotny w stosunku do obu z nich<sup>31</sup>.

Na podstawie analizy treści przepisów dotyczących wskazanych terminów można stwierdzić, iż ustawowe zagrożenie ma granice i może obejmować kilka rodzajów kar. Nadto pojęcie ustawowego zagrożenia i jego granic ma związek z typem czynu zabronionego, a z każdym typem czynu zabronionego jest zawsze związane jakieś jedno oznaczone ustawowe zagrożenie. Określony rodzaj kary lub określone rodzaje kar są elementami zagrożenia związanego z danym typem czynu zabronionego. Natomiast w przypadku, gdy ustawowe zagrożenie

<sup>30</sup> A. Sakowicz, *Opinia prawna na temat relacji między projektowanym art. 37a kodeksu karnego a obowiązującym przepisem art. 58 k.k. z dnia 17 lipca 2014 roku*, wraz z cytowaną tam literaturą dotyczącą interpretacji sformułowania „ustawowe zagrożenie karą”.

<sup>31</sup> J. Majewski, *O ustawowym zagrożeniu...*, s. 16.

obejmuje więcej niż jeden rodzaj kary, to „granice” ustawowego zagrożenia są współwyznaczone przez granice każdej z tych kar<sup>32</sup>. W piśmiennictwie wyraża się pogląd łączący ustawowy wymiar kary z pojęciem ustawowego zagrożenia. Twierdzi się, iż „ustawowe ramy wyznaczające sankcje karne za dany typ przestępstwa określa się jako granice ustawowego zagrożenia”<sup>33</sup>.

Sąd Najwyższy wskazywał, że ustawowe zagrożenie dotyczy wyłącznie kary wymienionej w danym przepisie typizującym. W postanowieniu z dnia 6 września 2000 roku Sąd Najwyższy stwierdził, że:

przez ustawowe zagrożenie rozumieć należy zagrożenie przewidziane w sankcji przepisu określającego dany typ przestępstwa. Jest ono zatem związane z danym typem przestępstwa, który figuruje w katalogu przestępstw (część szczególna ustawy karnej), wszystkie zatem modyfikacje kary, tak w górnym, jak i dolnym progu zagrożenia, zarówno zaostrzające, jak i łagodzące jej wymiar, nie zmieniają ustawowego zagrożenia, które jest niezmiennie w ramach przyjętej w ustawie typizacji przestępstw<sup>34</sup>.

Jednakże aktualnie w piśmiennictwie podnosi się, że stanowisko takie nie jest trafne<sup>35</sup>, argumentując, że element ustawowego zagrożenia związany z danym typem przestępstwa i konsekwencją uznania go za ustawowe zagrożenie jest wynikiem li tylko techniki legislacyjnej. W konsekwencji rozróżnia się ustawowe zagrożenie *sensu stricto* i *sensu largo*<sup>36</sup>. Opowiadając się za takim stanowiskiem, należy wskazać, iż w przypadku art. 37a k.k. zasadnym jest postawienie tezy, iż „w zagrożeniu karą związanym z popełnionym przestępstwem należałoby upatrywać zakresu normowania normy sankcjonującej”<sup>37</sup> – a więc na jego podstawie w ogóle rozpoczyna się rekonstruowanie ustawowego zagrożenia karą<sup>38</sup>.

Przepisy części ogólnej k.k. zawierają także części norm sankcjonujących uzupełniające zasadnicze elementy tych norm, które umieszczone zostały w przepisach części szczególnej k.k., bądź też elementy uzupełniające treściowo zręby tych norm. Wynika to z techniki legislacyjnej, która przy konstruowaniu tekstu prawnego rozczłonkuje i kondensuje normy prawne. Część danej normy, zawierająca „operator

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 16–20,

<sup>33</sup> **W. Wróbel, A. Zoll**, *Polskie prawo karne...* 2013, s. 496.

<sup>34</sup> Postanowienie SN z dnia 6 września 2000 r., sygn. III KKN 337/00, LEX nr 43442.

<sup>35</sup> **J. Raglewski**, *Model nadzwyczajnego złagodzenia kary w polskim systemie prawa karnego (Analiza dogmatyczna w ujęciu materialnoprawnym)*, Polska Akademia Umiejętności, Prace Prawnicze, Kraków 2008, s. 39; **J. Majewski**, *O ustawowym zagrożeniu...*, s. 22.

<sup>36</sup> **J. Raglewski**, *op. cit.*, s. 31 oraz **W. Wróbel, A. Zoll**, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, ZNAK; Kraków 2013, s. 497; **J. Warylewski**, *Prawo Karne. Części ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 505.

<sup>37</sup> **J. Giezek**, *op. cit.*, s. 27.

<sup>38</sup> **M. Malecki**, *op. cit.*, s. 289.

nakazu” i opis zachowania, umieszczona jest w jednym przepisie, gdy pozostałe elementy normy ją współwyznaczające umieszczone są w innych przepisach. Normy takie mogą uzupełniać zasadniczy zrąb normy, bądź też modyfikować jej treść. Z tego powodu można wśród nich wydzielić przepisy, które zawierają zasadniczy zrąb jakiejś normy, a więc co najmniej wzór powinnego zachowania – i te przepisy nazywa się zrębowymi, inaczej zasadniczymi. Są one umieszczone co do zasady w przepisach części szczególnej k.k. Przepisy, które nie wysławiają zrębu jakiejś normy postępowania, ale przy ustalaniu treści normy należy brać je pod uwagę, gdyż wyrażają normy w sposób nie zasadniczy i zaliczane są do kręgu przepisów tak zwanych przednawiasowych, które uadekwatniają normę zasadniczą<sup>39</sup>.

Nie można również stracić z pola widzenia jednej niepodważalnej cechy przepisu art. 37a k.k., a mianowicie umożliwienia wymierzenia kary nieizolacyjnej w sytuacji, gdy przepis części szczególnej przewiduje jedynie zagrożenie karą pozbawienia wolności. Treść art. 37a k.k. wskazuje jednoznacznie, iż ma ona charakter normy przednawiasowej, uzupełniającej ustawowe zagrożenie każdego przestępstwa części szczególnej zagrożonego karą do 8 lat pozbawienia wolności poprzez poszerzenie jego sankcji o kary nieizolacyjne.

Dekodując charakter art. 37a k.k., można również postawić tezę, iż nie stanowi ona dopełnienia ustawowego zagrożenia karą, lecz jest dyrektywą sądowego wymiaru kary, która umożliwi sądowi nie tylko wybór wysokości kary pozbawienia wolności, ale również rodzaju kary. Gdyby zatem przyjąć taki charakter art. 37a k.k., wykluczałoby to możliwość jej zastosowania wobec sprawców występku o charakterze chuligańskim, albowiem każdorazowo sąd pozbawiony byłby możliwości wyboru rodzaju kary z uwagi na treść art. 57a § 1 k.k. Dekodując art. 37a k.k. w świetle dyrektyw sądowego wymiaru kary należy zwrócić się do istoty dyrektyw wyboru konsekwencji prezentowanej przez Jerzego Wróblewskiego<sup>40</sup>. Dyrektywy wyboru konsekwencji można traktować jako technicznoprawny środek zwężania luzu decyzyjnego, który wyznaczają stosowane normy prawa. Funkcje tych dyrektyw są różne. Można podzielić je na dyrektywy determinujące wybory konsekwencji oraz kierunkujące dyrektywy wyboru konsekwencji<sup>41</sup>.

W zasadzie kluczową kwestią dla niniejszych rozważań jest teza, iż:

dyrektywy kierunkowe wskazując, jakie czynniki sąd powinien wziąć pod uwagę, wskazują kierunek wyboru konsekwencji – ale jednocześnie nie determinują tego wyboru, tak jak to

<sup>39</sup> M. Dąbrowska-Kardas, *Analiza dyrektywalna przepisów części ogólnej kodeksu karnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 78–82.

<sup>40</sup> J. Giezek, *op. cit.*, s. 27.

<sup>41</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, PWN, Warszawa 1972, s. 222.

czynią dyrektywy determinujące. [...] Posłużenie się dyrektywami kierunkowymi w pewnym stopniu zwięża luz decyzyjny przez to, że sąd ma obowiązek uwzględnić te czynniki, które są w dyrektywach wymienione<sup>42</sup>.

Okoliczność ta ma o tyle duże znaczenie dla analizowanego zagadnienia, iż przeciwko traktowaniu art. 37a k.k. jako dyrektywy sądowego wymiaru kary przemawia to, że norma z niego wynikająca żadnych dyrektyw nie określa. Wręcz przeciwnie, przepis ten poszerza luz decyzyjny, umożliwiając szersze stosowanie przewidzianych w nim kar wolnościowych. Nadto podkreślenia wymaga, iż norma ta nie przewiduje żadnych uwarunkowań dotyczących jej stosowania, oprócz oczywiście kwestii zagrożenia ustawowego karą 8 lat pozbawienia wolności. Samo zatem poszerzenie luzu decyzyjnego nie stanowi o odebraniu temu przepisowi przymiotu dyrektywy, jednakże brak jakichkolwiek kryteriów, którymi miałby kierować się sąd przy wyborze tej instytucji przemawia właśnie za odebraniem jej tego charakteru i uznaniem, że art. 37a k.k. kształtuje ustawowe zagrożenie na poziomie normatywnym, jako norma przednawiasowa, w związku z czym treść art. 57a § 1 k.k. nie ogranicza jej zastosowania w przypadku zagrożenia jedynie karą pozbawienia wolności.

### 3.3. Pozostałe okoliczności dotyczące charakteru normy z art. 37a k.k.

Dotychczasowe rozważania należy poszerzyć o relację między art. 37a k.k. i art. 60 § 8 k.k., zgodnie z którym nadzwyczajnego złagodzenia kary nie stosuje się do czynów zagrożonych karą pozbawienia wolności powyżej 5 lat, do których ma zastosowanie art. 37a k.k. Ustawodawca wyeliminował możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary wynikającej z przedstawionej do tej pory funkcji art. 37a k.k. kształtującego alternatywne zagrożenie karą, które przecież wyczerpywałoby warunki określone w art. 60 § 7 k.k. Gdyby zatem przepis art. 37a k.k. nie kształtował zagrożenia ustawowego występku części szczególnej k.k., wprowadzenie ustawą z dnia 20 lutego 2015 roku właśnie art. 60 § 8 k.k.<sup>43</sup> byłoby niecelowe, albowiem ustawodawca decydując się na jego wprowadzenie chciał wykluczyć konsekwencje wynikające z art. 60 § 7 k.k.<sup>44</sup>

Jako kolejny argument przemawiający przeciwko traktowaniu art. 37a k.k. w kategorii dyrektywy sądowego wymiaru kary podaje się również, że ustawodawca słusznie zinterpretował jego charakter i przeniósł ten artykuł właśnie do

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 224.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny..., art. 1 pkt 27 lit c.

<sup>44</sup> **J. Giezek**, *op. cit.*, s. 31 oraz **J. Majewski**, *Kodeks Karny. Komentarz...*, s. 87.

rozdziału IV k.k., zatytułowanego *Kary*. Należy przy tym zauważyć, iż początkowo przepis ten zredagowany był jako nowy art. 57b k.k.<sup>45</sup>. Umieszczenie go w rozdziale dotyczącym kar powoduje, iż taka konstrukcja legislacyjna pozwala na ujednoczenie sankcji, która „wyciągnięta przed nawias” pozwala na rozszerzenie zakresu ustawowego zagrożenia każdego przepisu przewidującego sankcję do 8 lat pozbawienia wolności poprzez dodanie grzywny i kary ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 1a pkt 1 lub 4, w przeciwieństwie do art. 58 § 3 k.k., który powszechnie zalicza się do sfery tak zwanego sędziowskiego wymiaru kary<sup>46</sup>.

Jednakże stosując podaną interpretację, to jest dotyczącą wprowadzenia art. 60 § 8 k.k. i umiejscowienia art. 37a k.k., do określenia charakteru normy znajdującej się w art. 37a k.k. podnieść należy, iż ma ona charakter drugorzędny, natomiast o podstawowej roli art. 37a k.k. winna decydować treść samego przepisu. Trzeba bowiem pamiętać, iż ustawowe zagrożenie współwyznaczają nie tylko kary wymienione w przepisie typizującym, lecz także wszelkie inne kary, które grożą za każdy czyn zabroniony wypełniający te znamiona, bez znaczenia, jakie przepisy stanowiłyby podstawę ich wymiaru<sup>47</sup>. Biorąc pod uwagę treść art. 37a k.k., jego zawartość normatywna winna być dekodowana w ten sposób: „Jeżeli ustawa stanowi, że sprawca podlega karze pozbawienia wolności nieprzekraczającej 8 lat, czyn ten jest zarazem zagrożony alternatywnie grzywną albo karą ograniczenia wolności”<sup>48</sup>. Innymi słowy art. 37a k.k. postrzegać należy jako współwyznaczający ustawowe zagrożenia w tych wszystkich przypadkach, w których przepis typizujący wymienia karę pozbawienia wolności do lat 8 jako karę najsurowszą.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż art. 37a k.k. nie jest dosłowną kalką art. 58 § 3 k.k. i również prócz umiejscowienia w innym rozdziale k.k. na uwagę zwraca sama redakcja obu przepisów. Już na samym wstępie przepis art. 58 § 3 k.k. posługiwał się sformułowaniem „sąd może orzec [...] w szczególności, jeżeli orzeka równocześnie środek karny”. Tym samym sytuacja prawna sprawcy była ukształtowana *in concreto*, natomiast w art. 37a k.k. użyto sformułowania: „jeżeli ustawa przewiduje zagrożenie [...] można zamiast tej kary

<sup>45</sup> Projekt Komisji Kodyfikacyjnej z 5 listopada 2013 roku.

<sup>46</sup> J. Majewski, *Kodeks Karny. Komentarz...*, s. 87; W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne...*, Kraków 2013, s. 541; V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 392.

<sup>47</sup> J. Majewski, *O ustawowym zagrożeniu...*, s. 26.

<sup>48</sup> M. Malecki, *op. cit.*, s. 288.

orzec”, kształtując tym bezosobowym zwrotem sytuację sprawy *in abstracto* – niezależnie od realiów konkretnej sprawy<sup>49</sup>.

Podsumowując, należy skonstatować, iż przepis ten nie stanowi dyrektywy sądowego wymiaru kary, lecz modyfikuje ustawowe zagrożenie, które wyznacza zakres normowania normy sankcjonującej, opierającej się na metodzie rozczłonkowania treściowego informacji normatywnej oraz skondensowania tej informacji w ramach przepisu przednawiasowego, zamieszonego w stosownym miejscu części ogólnej<sup>50</sup>. Dla przykładu przepis typizujący czyn zabroniony w art. 254 k.k. przewiduje w swej sankcji karę pozbawienia wolności do lat 3. Uwzględniając zatem dotychczasowe ustalenia, należy podkreślić, iż już na poziomie normatywnym przewiduje on również zagrożenie grzywną albo karą ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 1a pkt 1 lub 4.

#### 4. Zakończenie

Problemy związane z występkiem o charakterze chuligańskim dostrzegł również ustawodawca. W projekcie ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o zmianie k.k. i innych ustaw<sup>51</sup> przewidziano uchylenie art. 57a k.k. W uzasadnieniu projektu można przeczytać, iż:

projektowane zmiany w przepisach art. 49a i art. 59 oraz uchylenie art. 57a, art. 69 § 4 i art. 115 § 21 wynikają z rezygnacji z instytucji występku o charakterze chuligańskim, którego definicja budzi poważne wątpliwości interpretacyjne. Częściowo dotyczy to też przewidzianego w projekcie uchylenia art. 58 § 4 k.k. [...]52.

Na tym etapie prac dostrzeżono problemy związane ze stosowaniem i ogólną interpretacją występku o charakterze chuligańskim, mimo to nie zdecydowano się na jego uchylenie.

Należy również wskazać, że do 30 czerwca 2015 roku popełnienie występku o charakterze chuligańskim związane było z szeregiem obostrzeń, powodujących ujemne konsekwencje dla sprawcy. W razie stwierdzenia przesłanek występku o charakterze chuligańskim przewidziano w k.k., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku, iż dolna granica ustawowego

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 287.

<sup>50</sup> *Ibidem* oraz J. Giezek, *op. cit.*, s. 27.

<sup>51</sup> Projekt z dnia 21 listopada 2008 roku ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1394).

<sup>52</sup> *Uzasadnienie rządowego projektu z dnia 21 listopada 2008 roku* (druk sejmowy nr 1394), s. 10.

zagrożenia zostaje zwiększona o połowę (art. 57a § 1 k.k.), wyłączona była możliwość zawieszenia wykonania kary ograniczenia wolności lub grzywny, a sąd mógł warunkowo zawiesić wykonanie kary pozbawienia wolności jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach (art. 69 § 4 k.k.), nie było możliwe zastąpienie kary pozbawienia wolności do 5 lat grzywną bądź też karą ograniczenia wolności (art. 58 § 4 k.k.). Również wyłączona była możliwość odstąpienia od wymierzenia kary (art. 59 § 2 k.k.), nadto sąd orzekał obligatoryjnie więzówkę (art. 57a § 2 k.k.). Zmiana polityki karnej co do orzekania kary pozbawienia wolności uzasadnia postawienie pytania, czy z wybranych obostrzeń dotyczących występku o charakterze chuligańskim ustawodawca jedynie wybiórczo uchylił zakaz orzekania kary zamiennej (art. 58 § 4 k.k.) i możliwość odstąpienia od wymierzenia kary (art. 59 § 2 k.k.) oraz – co do zmiany treści art. 69 § 4 k.k. – zakaz warunkowego zawieszenia wykonania grzywny a także kary ograniczenia wolności. Zmiana treści art. 69 § 4 k.k. wynika z konsekwencji zrezygnowania z warunkowego zawieszenia wykonania grzywny i kary ograniczenia wolności, natomiast w przypadku odstąpienia od wymierzenia kary co do sprawców występku o charakterze chuligańskim należy dostrzec odejście w tym względzie, tak jak w przypadku możliwości zamiany kary, od prewencyjnego znaczenia oceny czynu jako wykazującego chuligański charakter i jednocześnie poszerzenia zakresu zastosowania instytucji zawartej w art. 59 k.k.<sup>53</sup> Warto zatem postawić tezę, iż w przypadku sprawcy o charakterze chuligańskim ustawodawca zdecydował, że samo obostrzenie wymiaru kary przewidzianej za przypisane sprawcy przestępstwo w wysokości nie niższej od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę wystarczy do zachowania prewencyjnej funkcji tej instytucji, zaś uchylenie obu zakazów było świadomym zabiegiem, dokonany właśnie w tym kierunku. Przy tym należy pamiętać, że samo obostrzenie przewidziane w art. 57a § 1 k.k. poprzez podniesienie dolnej granicy ustawowego zagrożenia o połowę stanowi zaostrzenie wymiaru kary wymierzonej sprawcy występku o charakterze chuligańskim.

W związku z poczynionymi uwagami, kwestia zasadności możliwości zamiany kary pozbawienia wolności przy popełnieniu występku o charakterze chuligańskim nie budzi wątpliwości. Podsumowując syntetycznie rozważania dotyczące możliwości zamiany kary pozbawienia wolności w przypadku popełnienia występku o charakterze chuligańskim na karę o charakterze izolacyjnym, można sformułować następujące wnioski.

<sup>53</sup> J. Majewski, *Kodeks Karny. Komentarz...*, s. 173.



Po pierwsze norma zawarta w art. 37a k.k. nie jest dyrektywą wyboru konsekwencji stanowiącą dyrektywę sądowego wymiaru kary. Jako norma przednawiasowa, art. 37a k.k. stanowi modyfikację ustawowego zagrożenia, które wyznacza zakres normowania normy sankcjonującej.

Po drugie ustawodawca poszerzył ustawowe zagrożenie występku zagrożonych karą do 8 lat pozbawienia wolności również grzywną albo karą ograniczenia wolności przewidzianą w art. 37a k.k. i tym samym dopuścił możliwość zamiany kary pozbawienia wolności, jako kary jedynej przewidzianej przez przepis zrębowy części szczególnej k.k., również wobec sprawców o charakterze chuligańskim, albowiem każdorazowo czyn zabroniony zagrożony karą do 8 lat pozbawienia wolności, już na poziomie normatywnym, poprzez wprowadzenie normy przednawiasowej, otrzymuje szersze zagrożenie ustawowe, a postanowienie zawarte w art. 57a § 1 k.k., iż sąd wymierza karę przewidzianą za przypisane sprawcy przestępstwo odnosi się również do tych kar. Treść art. 57a § 1 k.k. nie stoi na przeszkodzie orzekania wobec sprawcy występku o charakterze chuligańskim kar wolnościowych przewidzianych w art. 37a k.k.

## Bibliografia

### Akty prawne:

- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 396).
- Ustawa z dnia 22 maja 1958 roku o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz.U. nr 34, poz. 152 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r., poz. 226, nr 1648).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1969 r., poz. 13, nr 94).
- Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2016 r., poz. 428).

### Opracowania:

- Bojarski Marek**, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Budyn-Kulik Magdalena**, *Zasady wymiaru kary i środków karnych*, w: Marek Mozgawa (red.), *Komentarze praktyczne. Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 190.
- Dąbrowska-Kardas Malgorzata**, *Analiza dyrektywalna przepisów części ogólnej kodeksu karnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Giezek Jacek**, *O sankcjach alternatywnych oraz możliwości wyboru rodzaju wymierzonej kary*, *Palestra* 2015/7–8, s. 27–35.

- Grześkowiak Alicja**, *Kary*, w: eadem, Krzysztof Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 323.
- Halas R.**, Rozdział VI. *Zasady wymiaru kary i środków karnych*, w: A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 455.
- Hryniewicz-Lach Elżbieta**, *Rozdział IV. Kary*, w: Michał Królikowski, Robert Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 32–116*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 43.
- Kaczmarek Tomasz**, *Nauka o karze. Sądowy wymiar*, w: idem (red.), *System prawa karnego*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 300.
- Konarska-Wrzošek Violetta**, art. 57a, w: Ryszard Andrzej Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 387.
- Królikowski Michał, Zawłocki Robert** (red.), *Środki reakcji karnoprawnej na przestępstwo. § 63. Sankcja zamienna Rozdział IX, Prawo Karne*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Majewski Jarosław**, *Kodeks Karny. Komentarz do zmian 2015*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Majewski Jarosław**, *Nadzwyczajny wymiar kary*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Malecki Mikołaj**, *Rozdział 9. Ustawowe zagrożenie karą i sądowy wymiar kary*, w: Włodzimierz Wróbel (red.), *Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, KIPKF, Kraków 2015, s. 287–289.
- Mozgawa Marek**, *Kary*, w: idem (red.), *Komentarze praktyczne. Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 120.
- Raglewski Janusz**, *Model nadzwyczajnego złagodzenia kary w polskim systemie prawa karnego (Analiza dogmatyczna w ujęciu materialnoprawnym)*, Polska Akademia Umiejętności, Prace Prawnicze, Kraków 2008.
- Warylewski Jarosław**, *Prawo Karne. Części ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Wróbel Włodzimierz, Andrzej Zoll**, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Zak, Kraków 2013.
- Wróblewski Jerzy**, *Sądowe stosowanie prawa*, PWN, Warszawa 1972.
- Żółtek Sławomir**, *Rozdział IV. Kary*, w: Michał Królikowski, Robert Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 32–116*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 229.

#### Dokumenty:

- Postanowienie SN z dnia 6 września 2000 r., sygn. III KKN 337/00, LEX nr 43442.
- Projekt Komisji Kodyfikacyjnej z 5 listopada 2013 roku, <https://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego-2009-2013/>; stan na: 23.04.2016 r.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/>; stan na: 23.04.2016 r. i Senatu, <http://www.senat.gov.pl/>; stan na: 23.04.2016 r.; Sejm RP VI kadencji, Druk sejmowy 1394; stan na: 23.04.2016 r.
- Andrzej Sakowicz**, *Opinia prawna na temat relacji między projektowanym art. 37a kodeksu karnego a obowiązującym przepisem art. 58 k.k. z dnia 17 lipca 2014 roku* (druk sejmowy nr 3553).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 15 maja 2014 roku, druk nr 2393.
- Uzasadnienie rządowego projektu z dnia 21 listopada 2008 roku (druk sejmowy nr 1394), s. 10.

Jacek BERNAL

**ADMISSIBILITY RULE OF LIBERTARIAN PUNISHMENT ON THE BASIS OF ARTICLE 37A  
OF THE CRIMINAL CODE AND THE INSTITUTION OF VICE HOOLIGAN**

( Summary )

The article discusses the issues concerning the applicability of Article 37a Criminal Code, providing the possibility of commutation of the sentence of imprisonment for a penalty to be libertarian, which came into force on 1 July 2015, in case of committing a transgression of a hooligan. A new Article 37a Criminal Code, and in particular the issues concerning the nature of that provision as a standard of “beforebracket” influencing the threat of statutory regulations of the framework. The conclusion was that by eliminating Article 58 § 4 Criminal Code and the introduction of Article 37a Criminal Code it is possible to use fines and penalties of restriction of liberty for perpetrators of crimes of a hooligan.

**Keywords:** Article 37a Criminal Code; Article 58 § 4 Criminal Code; statutory risk; directive sentencing; commutation of the sentence of imprisonment



Przemysław DĄBROWSKI\*

## GENEZA LIGI MORSKIEJ I KOLONIALNEJ W WILNIE – STRUKTURA PRAWNA I DZIAŁALNOŚĆ W OKRESIE DWUDZIESTOLECIA MIĘDZYWOJENNEGO

### (Streszczenie)

Liga Morska i Kolonialna, działająca wcześniej jako Liga Morska i Rzeczna, znacznie przyczyniła się do rozwoju społecznej, kulturalnej i oświatowej działalności na terenie Wileńszczyzny. Brak dotychczasowych badań w tym zakresie był zasadniczą przyczyną podjęcia próby scharakteryzowania tych obszarów. Stało się to możliwe dzięki zastosowanej metodzie historycznoprawnej. Liga Morska i Rzeczna oraz Liga Morska i Kolonialna były organizacjami apolitycznymi. Ich działania koncentrowały się na angażowaniu w szereg inicjatyw o charakterze kulturalnym i edukacyjnym w regionie. Dopiero w latach 30. XX wieku skupiono się na kwestiach bezpieczeństwa państwa polskiego oraz podkreślano znaczenie kolonializmu jako strategii rozwoju państwa.

**Słowa kluczowe:** działalność kulturalna i oświatowa; kolonializm; Liga Morska i Rzeczna

Historia Ligi Morskiej i Kolonialnej w Wilnie, a także jej wcześniejszych struktur, nie jest szerzej znana w literaturze przedmiotu. Istniejące opracowania koncentrują się jedynie na charakterystyce i opisie działalności centrali warszawskiej, często z pominięciem ośrodka wileńskiego. Stąd też najważniejszym celem stało się ukazanie rozwoju, składów osobowych i form funkcjonowania tej organizacji na obszarze ziemi wileńskiej, a następnie województwa wileńskiego.

---

\* Dr hab., prof. UWM, Katedra Historii Prawa Polskiego i Filozofii Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; e-mail: przemyslaw.dabrowski@uwm.edu.pl

## 1. Liga Morska i Rieczna – organizacja i działalność

Pierwsza agentura Towarzystwa Ligi Żeglugi Polskiej w mieście nad Wilią funkcjonowała od 1922 roku. Utworzył ją Franciszek Hryniewicz<sup>1</sup> na wniosek ówczesnego dyrektora struktur warszawskich Juliana Rummla<sup>2</sup>. W pierwszej połowie tego roku miało miejsce pierwsze Walne Zgromadzenie, na którym wybrano: prezesa (Franciszek Hryniewicz), skarbnika (Władysław Szumański) i sekretarza (M. Pawlikowska). Siedziba znajdowała się przy ulicy Garbarskiej 14. W maju 1923 roku organizacja liczyła 313 osób<sup>3</sup>.

27 kwietnia 1924 roku Towarzystwo Ligi Żeglugi Polskiej zostało przekształcone w Ligę Morską i Rieczną, rozbudowując swoje struktury, prawdopodobnie już w maju – również w Wilnie<sup>4</sup>. Zgodnie ze statutem oddziały mogły być tworzone w każdej lub kilku miejscowościach. W tym celu należało zwołać założycielskie zebranie organizacyjne z udziałem minimum 20 osób – zamieszkujących w danym mieście, po którym miał być spisany protokół. Tak utworzony oddział musiał być zatwierdzony przez Zarząd Główny Ligi. Następnie oddziały mogły łączyć się w okręgi<sup>5</sup>. Władze w oddziale stanowiły: (1.) Walne Zgromadzenie – zwoływane w trybie zwyczajnym lub nadzwyczajnym. Wybierało ono Zarząd oddziału, przyjmowało regulamin, program oraz sprawozdania przedstawiane przez Zarząd i Komisję Rewizyjną, uchwalało budżet na dany rok kalendarzowy. (2.) Zarząd oddziału – złożony z od 4 do 10 osób członków i ich zastępców; odpowiedzialny za prowadzenie wewnętrznych spraw oddziału oraz reprezentujący go na zewnątrz. (3.) Komisja Rewizyjna – kontrolująca minimum

<sup>1</sup> Szerzej na temat działalności polityczno-społecznej Franciszka Hryniewicza, przed i po 1918 roku, zob.: **P. Dąbrowski**, *Narodowa Demokracja byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Studium z zakresu myśli politycznej i działalności obozu narodowego na ziemiach litewsko-białoruskich w latach 1897–1918*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2010, s. 75, 86, 94, 102; **idem**, *Rozpolitykowane miasto. Ustrój polityczny państwa w koncepcjach polskich ugrupowań działających w Wilnie w latach 1918–1939*, Arche, Gdańsk 2012, s. 111–113, 117, 119, 472.

<sup>2</sup> *Sprawozdanie*, msp., Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas (LCVA), *Liga Morska i Kolonialna w Wilnie*, fond 1187, ap. 1, apsk. 1, k. 12.

<sup>3</sup> *Ibidem*, k. 20; *Ogólne sprawozdanie z działalności Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Riecznej*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 5, k. 9; *Wileński oddział okręgowy Ligi Morskiej i Riecznej. Jego działalność i zadania*, „Wilno – Morzu” – jednodniówka wileńskiego okręgowego oddziału Ligi Morskiej i Riecznej, Wilno [1924], s. 2.

<sup>4</sup> **P. Dąbrowski**, *Rozpolitykowane miasto...*, s. 106; *Sprawozdanie*, k. 15, 20, gdzie podano czerwiec jako miesiąc, w którym doszło do formalnego przekształcenia w Ligę Morską i Rieczną.

<sup>5</sup> *Statut Ligi Morskiej i Riecznej*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 1, k. 67; *Do W Pana Przyborowskiego Antoniego w Druji*, msp., *dat.*, Wilno, 25 V 1929, LCVA, *Liga...*, apsk. 5, k. 54; *Informator społeczno-polityczny województwa wileńskiego*, z. 14, Wilno 1927, s. 7.

raz w roku finanse Zarządu oddziału. Oddział mógł zostać zdelegalizowany: a) na mocy podjętej przez członków uchwały, b) w razie spadku liczby członków poniżej 20 osób, c) decyzją powziętą, na wniosek Zarządu Okręgowego, przez Zarząd Główny. Gdyby doszło do likwidacji oddziału, jego majątek przechodził do dyspozycji Zarządu Głównego<sup>6</sup>.

Siedziba oddziału wileńskiego mieściła się początkowo przy ulicy Mickiewicza 1, a następnie Zaulek Św. Michalski 5. Pierwszym prezesem dziewięcioosobowego Zarządu został Kazimierz Wimbor, zaś jego zastępcami Michał Tokarzewski i Jan Sobiecki. Ponadto w charakterze członków zasiadali Ludwik Barszczewski, Czesław Czarnocki, Edmund Kowalski i Tadeusz Miśkiewicz. Jan Rochowicz pełnił wówczas funkcję sekretarza, a Władysław Szumański skarbnika<sup>7</sup>. Funkcjonowały także trzy sekcje, to jest propagandy, sportowa i dochodowa<sup>8</sup>. Skład Zarządu uległ zmianie w styczniu 1926 roku, kiedy to na Walnym Zebraniu członków wybrano nowy Zarząd, na czele którego ponownie stanął Wimbor. Wtedy też postanowiono o rozszerzeniu składu do osiemnastu osób<sup>9</sup>. Zapowiedziano też utworzenie agentur Ligi na prowincji: w Słonimie, Pińsku, Augustowie i Braślawiu<sup>10</sup>. Pod koniec 1926 roku oddział wileński liczył już 600 członków<sup>11</sup>.

Do 1926 roku Liga Morska i Rieczna w Wilnie zaangażowała się w wiele projektów o różnym charakterze. W dniach od 7 do 14 czerwca 1925 roku odbył się w mieście nad Wilią „Tydzień Bandery”. Honorowy patronat nad tym wydarzeniem objęli: Władysław Raczkiewicz – wojewoda wileński, gen. dyw. Edward Rydz-Śmigły – inspektor armii, Witold Bańkowski – prezydent Wilna oraz biskupi: Jerzy Matulewicz, Kazimierz Michalkiewicz i Władysław Bandur-

<sup>6</sup> *Statut Ligi Morskiej i Riecznej...*, k. 68.

<sup>7</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 9; *Sprawozdanie Zarządu Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Riecznej za okres od dnia 17 lipca 1924 r. do dnia 30 XII 1925 r.*, rkps, LCVA, *Liga...*, apsk. 1, k. 57; *Protokół*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 1, k. 59; do składu Komisji Rewizyjnej weszli: Roman Meyer i Napoleon Halicki.

<sup>8</sup> *Sprawozdanie Zarządu Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Riecznej...*, k. 57.

<sup>9</sup> *Protokół Walnego Zebrania Członków Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Riecznej odbytego w dniu 10 stycznia 1926 r.*, rkps, LCVA, *Liga...*, apsk. 1, k. 4v; w nowym Zarządzie znaleźli się: Bogusław Bosiacki, Ludwik Barszczewski, Czesław Czarnowski, Witold Czyż, Jan Fogel, Henryk Jensz, Benedykt Krzywiec, Edmund Kowalski, Jan Malecki, Tomasz Nejman, Zygmunt Ostrowski, Jan Rochowicz, Jan Sobiecki, Julian Staszewski, Władysław Szumański, Michał Tokarzewski, Ksawery Zapolya-Zapolski. Do składu Komisji Rewizyjnej natomiast weszli: Tomasz Krassowski, Roman Meyer i Napoleon Halicki.

<sup>10</sup> *Ibidem*, k. 5.

<sup>11</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 9v.

ski. Wyłoniono też komitet organizacyjny, na czele którego stanął Adolf Kopeć<sup>12</sup>. Dzięki tej inicjatywie udało się zgromadzić określoną sumę pieniędzy, która następnie została przekazana na budowę statku szkolnego na użytek oficerskiej Szkoły Marynarki Wojennej w Toruniu<sup>13</sup>.

Organizowano również seanse filmowe, bale, prelekcje, odczyty i wycieczki<sup>14</sup>. W kwietniu 1926 roku przystąpiono do otwarcia bardzo prestiżowej wystawy, zatytułowanej: „Nasze Morze i Rzeki”. Odbyła się w dniach od 1 do 20 czerwca 1926 roku<sup>15</sup>. Ponadto urządzano coroczne „Bale Morskie”<sup>16</sup> oraz konkursy dla uczniów szkół średnich z zakresu wiedzy o sprawach morza<sup>17</sup>. Ufundowano „stypendium imienia Stefana Żeromskiego” jednemu ze studentów z Wydziału Budowy Okrętów Politechniki Gdańskiej<sup>18</sup>. Przekazano też dość pokaźną sumę pieniędzy na budowę w Pucku świetlicy dla marynarzy wojskowych<sup>19</sup>. Określono również katalog zadań do realizacji na kolejne lata, wskazując między innymi na rozwinięcie „intensywnej propagandy prasowej”<sup>20</sup>, między innymi w szkołach, a także budowę Yacht-Clubu w Trokach<sup>21</sup>. Ponadto, mając na uwadze całe państwo, pisano:

Mamy raczej dostęp do morza, gdyż posiadać go będziemy wówczas tylko, kiedy stworzymy własną flotę wojenną i handlową, oraz na szerszą skalę zaczniemy uprawić żeglugę. Na pokoleniu naszym, pokoleniu budowniczych Polski, ciąży wiele trosk i obowiązków o przyszłe

<sup>12</sup> *Sprawozdanie z „Tygodnia Bandery” w dniach 7–14 czerwca 1925 r. na terenie m. Wilna*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 1, k. 9.

<sup>13</sup> *Ibidem*, k. 10; *Ogólne sprawozdanie...*, k. 9–9v; *Wileński oddział okręgowy Ligi Morskiej i Rzecznej...*, s. 2.

<sup>14</sup> *Sprawozdanie*, k. 20, 21; *Sprawozdanie Zarządu Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Rzecznej...*, k. 57v, 58; *Wileński oddział okręgowy Ligi Morskiej i Rzecznej...*, s. 2.

<sup>15</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 9–9v; *Protokół z zebrania Sekcji Finansowej Wil. Oddz. Ligi Morskiej i Rzecznej w dniu 26 marca 1926*, rkps, LCVA, *Liga...*, apsk. 1, k. 1; *Katalog wystawy „Nasze Morze i Rzeki” 1–20 czerwca 1926*, Wilno 1926, s. 1–5; organizacją wydarzenia zajął się komitet wykonawczy. Na wystawie, którą odwiedziło dziesięć tysięcy osób, zaprezentowano sześć działów: 1) Marynarki Wojennej; 2) Marynarki Handlowej; 3) dróg wodnych śródlądowych; 4) rybołówstwa; 5) sportu wodnego; 6) artystyczny.

<sup>16</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 9.

<sup>17</sup> *Ibidem*, k. 9v; *Sprawozdanie*, k. 22.

<sup>18</sup> *Protokół Walnego Zebrania Członków...*, k. 5; *Wileński oddział okręgowy Ligi Morskiej i Rzecznej...*, s. 2, pierwszym studentem, który otrzymał rzeczowe stypendium był Niefiedowicz. W uzasadnieniu podano, że „[...] brał on dzielny udział w walkach z bolszewikami i posiada odznaczenie i jest jednym z najlepszych uczniów”.

<sup>19</sup> *Sprawozdanie*, k. 20.

<sup>20</sup> *Zamierzenia na przyszłość*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 1, k. 61.

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



dobro ojczyzny. Jednym z takich obowiązków jest dążenie do ugruntowania państwowości naszej nad Bałtykiem.

Dodawano także, że:

[...] mając zaszczytne zadanie uświadomienia obywateli o sprawach morskich, oraz stwarzanie warunków sprzyjających rozwojowi marynarki polskiej – tu na wschodniej rubieży Rzeczypospolitej, gdzie ofiarność Obywateli nie miała granic, gdzie interes Państwa był zawsze ponad interesem prywatnym [warto przypominać na przyszłość – przyp. P.D.] [...] o znaczeniu jakie posiada morze dla bytu państwa, oraz wezwać wszystkich, aby wzięli udział w pracy nad tworzeniem własnej, polskiej marynarki<sup>22</sup>.

W 1927 roku odbyły się nowe wybory do Zarządu oddziału wileńskiego. Wówczas to funkcję prezesa piastował Antoni Ryniewicz, a wiceprezesa Jan Rochowicz. Obsadzono także stanowiska skarbnika, którym został Ksawery Zapolya-Zapolski i sekretarza (Benedykt Krzywiec)<sup>23</sup>. Natomiast w 1928 roku na kolejnego prezesa został wybrany Stefan Pogorzelski<sup>24</sup>. Funkcję wiceprezesa objął Michał Borowski, skarbnika Roman Miłkowski, a sekretarza Witold Sylwanowicz (w styczniu zastąpił go Benedykt Krzywiec, którego obowiązki w późniejszym czasie przejął Jan Rochowicz)<sup>25</sup>. Powołano także nowych członków, wyłoniono składy czterech sekcji oraz sekretariatu<sup>26</sup>. Przy wileńskim oddziale działała również biblioteka<sup>27</sup>.

Należy wspomnieć, że na przestrzeni lat skład wileńskiego oddziału Ligi Morskiej i Rzecznej ulegał częstym zmianom. Były jednak osoby, które swoją pracą przyczyniły się do znacznego rozwoju organizacji na obszarze wojewódz-

<sup>22</sup> Zarząd Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Rzecznej, *Mamy polskie morze!*, „Wilno – Morzu” – jednodniówka wileńskiego okręgowego oddziału Ligi Morskiej i Rzecznej, Wilno [1924], s. 1.

<sup>23</sup> **P. Dąbrowski**, *Rozpolitykowane miasto...*, s. 106.

<sup>24</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 10.

<sup>25</sup> *Skład nowego Zarządu Oddziału Wileńskiego Ligi Morskiej i Rzecznej*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 5, k. 15; *Sprawozdanie Sekretariatu Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Rzecznej za rok 1929/30*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 4, k. 5.

<sup>26</sup> *Skład nowego Zarządu...*, k. 15, 15v; *Sprawozdanie Sekretariatu...*, k. 5; członkami Zarządu zostali: Stefan Kirtiklis, Czesław Czarnowski, Wiktor Czarnowski, Emil Fieldorf, Waclaw Sławiński, Władysław Blinstrub, Władysław Szumański, Józef Huss, Jan Rochowicz, Jan Kapala, Benedykt Krzywiec. Z kolei do sekcji propagandowej weszli: Emil Fieldorf, Jan Rochowicz i Benedykt Krzywiec; sportowej: Czesław Czarnowski, Władysław Blinstrub, Emil Fieldorf, Witold Sylwanowicz, Józef Huss, Wiktor Czarnowski; „dochodów niestałych”: Władysław Szumański, Roman Miłkowski, Jan Kapala; „opieki nad statkami O.R.P Wilja i Wilno i s/s Wilno”: Stefan Kirtiklis i Michał Borowski. Skład sekretariatu zasilili: Halina Stankiewicz i Bronisława Turzcionkówna.

<sup>27</sup> *Sprawozdanie Sekretariatu...*, k. 6.

twą wileńskiego<sup>28</sup>. Dzięki tej aktywności w styczniu 1929 roku Liga Morska i Rieczna w Wilnie liczyła 1074 członków<sup>29</sup>, w grudniu tegoż roku – 1235<sup>30</sup>, a w październiku 1930 roku – już 1295<sup>31</sup>.

W okresie od 1927 do 1930 roku Liga Morska i Rieczna w Wilnie była zaangażowana w szereg kolejnych inicjatyw społeczno-politycznych, a także tych o charakterze kulturalno-oświatowym. To wtedy zdecydowano się na budowę pierwszej łodzi żeglarskiej „Mewa”, która miała posłużyć do promowania pośród młodzieży sportów wodnych na terenie województwa wileńskiego<sup>32</sup>. Podjęto również decyzję o zrealizowaniu pomysłu organizowania ogólnopolskich regat żeglarskich na jeziorze Galwe w Trokach. Takowe, z udziałem klubów żeglarskich z całej Polski, odbyły się w dniach od 27 do 29 czerwca 1928 roku<sup>33</sup>. Ponadto, dzięki przekazaniu Lidze w wieczystą dzierżawę, przez władze Trok, półwyspu Karwini, utworzono „Komitet Budowy Schroniska Ligi Morskiej i Riecznej w Trokach”<sup>34</sup>. Na jego czele stanął ówczesny wicewojewoda województwa wileńskiego Stefan Kirtiklis, który był także głównym inicjatorem całego przedsięwzięcia, zaś członkami zostali: Siła-Nowicki, Franciszek Wojciechowski, Emil Fieldorf, Urban, Wiktor Czarnowski, Czesław Czarnowski, Władysław Blinstrub i Władysław Szumański<sup>35</sup>. 29 września 1929 roku, dzięki finansowemu wsparciu wojewody Władysława Raczkiewicza, rozpoczęto budowę przystani

<sup>28</sup> *Do Centralnego Zarządu Ligi Morskiej i Riecznej w Warszawie*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 5, k. 8–8v; do grona tego należeli: Władysław Szumański, Jan Rochowicz, Czesław Czarnowski, Wiktor Czarnowski, Benedykt Krzywiec, Michał Borowski, Bogusław Bosiacki, Władysław Blinstrub, Józef Huss, Halina Stankiewicz, Edward Borysowski, Dominik Hołownia, Stanisław Butler, Waclaw Janczewski, Franciszek Szczygieł, Maciej Linkiewicz, Witold Sylwanowicz, Józef Lejdura, Zofia Zapaśnikówna, Antoni Giedroją, Henryk Karczewski, Waclaw Makrocki, Stanisława Pawłowska, Józef Kwiatkowski, Stanisław Wojciechowski, Antoni Pietkiewicz, Julian Łukasiewicz, Stanisław Bartoszewski, Konstanty Bohdanowicz, Ryszard Jerzy Rauba, Franciszek Roszak, Janina Lisowska, Wiktor Kaczuk, Józef Buczyński, Ludwika Ussowiczówna, Alina Jurgieszanówna i Helena Łagocka.

<sup>29</sup> *Do Zarządu Głównego Ligi Morskiej i Riecznej w Warszawie*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 5, k. 106.

<sup>30</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 10.

<sup>31</sup> *Sprawozdanie kasowe za rok 1929/1930*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 4, k. 17.

<sup>32</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 9v, 10; patrz też: *Sprawozdanie sekcji sportowej Zarządu Wileńskiego Oddziału „Ligi M. i R.” za r. 1928–29*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 4, k. 2.

<sup>33</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 10.

<sup>34</sup> *Sprawozdanie Komitetu Budowy Schroniska Ligi Morskiej i Riecznej w Trokach*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 4, k. 15, 15v;

<sup>35</sup> *Ibidem*, k. 15v.

na podstawie projektu przygotowanego przez Franciszka Wojciechowskiego<sup>36</sup>. Starano się również o pozyskanie pieniędzy z innych źródeł<sup>37</sup>.

Przy Lidze działała, również w Trokach, „uczelnia początkowego żeglarstwa praktycznego”. Jak podkreślano, była to jedyna tego typu placówka w Polsce okresu dwudziestolecia międzywojennego<sup>38</sup>. Skupiała ona uczniów z całego państwa (między innymi z: Warszawy, Suwałk, Częstochowy, Krakowa i Białegostoku), organizowała obozy wodne. Jej słuchacze zdawali egzaminy z teorii i praktyki, przed – specjalnie powołaną w tym celu przez kapitanat portu – komisją egzaminacyjną<sup>39</sup>. W jednym ze sprawozdań, podkreślając rolę i znaczenie szkoły w kształceniu młodzieży, pisano:

Należy jednak dopomóc młodzieży w tym jej dążeniu do nas. Jedną z bardzo ważnych stron wychowania fizycznego – wyrobienie na wodzie – coraz więcej zwraca na siebie uwagę czynników kierowniczych tak zagranicą jak i u nas. Wykorzystanie jezior trockich pod tym względem i ujęcie w należytą formę żywiołowego pędu młodzieży w tym kierunku jest zadaniem naszej placówki w Trokach<sup>40</sup>.

Przystąpiono także do pracy w zakresie zorganizowania w Wilnie obchodów jubileuszowych dziesięciolecia uzyskania przez państwo polskie dostępu do morza, zaplanowanych na luty (od 7 do 14) 1930 roku. W tym celu utworzono Komitet Organizacyjny, liczący 44 osoby, który przygotował szczegółową agendę „tygodnia morskiego w Wilnie”<sup>41</sup>. Na jego czele prawdopodobnie stał Eugeniusz Stankiewicz. Jednocześnie proszono władze samorządowe i wojskowe województwa wileńskiego o udzielenie niezbędnej pomocy przy organizowaniu

<sup>36</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 10, 10v; *Do Dowódcy Floty Pińskiej W Pana k-ra Zajączkowskiego w Pińsku*, msp., dat., Wilno, 22 IX 1929, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 28; *Sprawozdanie Komitetu Budowy...*, k. 15, 15v; *Wyciąg z protokołu posiedzenia Rady Miejskiej m. Trok dn. 14 VII 1928 r.*, msp., LCVA, Liga..., apsk. 4, k. 21; po raz pierwszy inicjatywa budowy przystani w Trokach pojawiła się w 1926 r. W lipcu 1928 r. trocka Rada Miejska przekazała oddziałowi wileńskiemu Ligi w dzierżawę wyspę Krzyżówkę na jeziorze Galwe. Z uwagi na sprzeciw Urzędu Konserwatorskiego realizacja tej inicjatywy czasowo została odłożona.

<sup>37</sup> *Zob.: Do Pana Wojewody w Wilnie*, msp., dat., Wilno, 22 IX 1929, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 27; *Do Zarządu Miejskiej Kasy Komunalnej*, msp., dat., Wilno, 1 X 1929, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 26.

<sup>38</sup> *Sprawozdanie sekcji sportowej...*, k. 2.

<sup>39</sup> *Do Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Departament Morski w Warszawie*, msp., dat., Wilno, 9 XII 1929, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 11, 11v; *Sprawozdanie sekcji sportowej...*, k. 2, 3.

<sup>40</sup> *Sprawozdanie sekcji sportowej...*, k. 3–4.

<sup>41</sup> **S. Pogorzelski**, *W dniu 10 lutego...*, msp., dat., Wilno, 7 I 1930, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 1; *Ogólne sprawozdanie...*, k. 10v; *Lista obecnych na Zebraniu Organizacyjnym obchodu jubileuszowego Ligi Morskiej*, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 35; *Jubileuszowy Tydzień Morski w Wilnie w dniach od 9 do 16 lutego 1930 roku*, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 36.

uroczystości<sup>42</sup>. W ramach akademii dni morza, odbył się między innymi szereg wystąpień i prelekcji, które miały na celu przypomnienie o polskim *status quo* nad Morzem Bałtyckim. Argumentowano wówczas:

Jasnym się stało, że gdy chodzi o nasz zagrożony stan posiadania nad morzem Liga Morska i Rieczna musiała wystąpić z inicjatywą zorganizowania silnego odruchu społeczeństwa polskiego. Należało zatrzęść na alarm i spowodować taki nastrój, aby nasz zachodni sąsiad dobitnie zrozumiał, że morza przenigdy nie oddamy i wszelkie na nie zakusy odbierzemy siłą<sup>43</sup>.

Ponadto oddział wileński Ligi Morskiej i Riecznej współpracował z zawodową Szkołą Morską w Tczewie, która powstała 26 lutego 1924 roku. Ta ostatnia zwracała się z prośbą o sfinansowanie ubogim, a uzdolnionym uczniom stypendiów, które umożliwiłyby im ukończenie edukacji. Dzięki temu, jak dodawano, mogliby „stać na straży polskiego morza”<sup>44</sup>. Początkowo wileński oddział Ligi przekazywał Szkole odpowiednie sumy pieniężne<sup>45</sup>. Jednak w późniejszym czasie na podobne prośby odpowiadano, iż oddział Ligi działający w Wilnie systematycznie przekazuje już środki pieniężne na specjalny „fundusz stypendialny”, prowadzony przez władze Ligi w Warszawie<sup>46</sup>.

Natomiast w grudniu 1929 roku Zarząd Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Riecznej podjął uchwałę w sprawie powołania „Sekcji Opieki nad załogą wojennego statku *Wilja*”<sup>47</sup>.

Na początku lat 30. osobą odpowiedzialną za tworzenie kolejnych oddziałów Ligi Morskiej i Riecznej w województwie wileńskim był Eugeniusz Stankiewicz<sup>48</sup>. Ostatnim prezesem Zarządu oddziału wileńskiego Ligi, jeszcze przed utworzeniem w październiku 1930 roku Ligi Morskiej i Kolonialnej, pozostał Stefan Pogorzelski<sup>49</sup>. Określając katalog zadań do realizacji na kolejne lata,

<sup>42</sup> *Upoważnienie*, msp., dat., Wilno, 14 I 1930, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 1v.

<sup>43</sup> *Sprawozdanie z działalności Zarządu Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Riecznej za czas od dnia 28 X 1929 do dnia 19 X 1930 r.*, msp., LCVA, Liga..., apsk. 4, k. 7.

<sup>44</sup> *Bratnia Pomoc przy Szkole Morskiej, Do Zarządu „Ligi Morskiej i Riecznej” w Wilnie*, rkps, dat., Tczew, 25 XI 1929, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 3; Szkoła Morska w Tczewie, jak podkreślano, jest „[...] szkołą zawodową typu wyższego i kształci oficerów pokładowych i maszynowych dla polskiej marynarki handlowej. Jest to jedyna szkoła w Polsce – po ukończeniu której, każdy jej wychowanek jest całkowicie przygotowany do [...] odpowiedzialnej szkoły na morzu”.

<sup>45</sup> *Protokół Walnego Zebrania Członków...*, k. 5; *Sprawozdanie*, k. 21.

<sup>46</sup> *Do Bratniej Pomocy Szkoły Morskiej w Tczewie*, msp., dat., Wilno, 17 XII 1929, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 6.

<sup>47</sup> *Pan Komandor Łączkiewicz statek wojenny „Wilja”*, msp., dat., Wilno, 21 XII 1929, LCVA, Liga Morska i Kolonialna w Wilnie, fond 1187, ap. 1, apsk. 5, k. 4.

<sup>48</sup> *Upoważnienie*, k. 1v.

<sup>49</sup> *Do Pana Jana Pietraszewskiego Prezesa Okręgowej Izby Kontroli Państwowej i Przewodniczą-*

zwrócono uwagę na potrzebę: zwiększenia liczby „odczytów, publikacji prasowych i komunikatów radiowych”<sup>50</sup>, zorganizowania konkursów dla uczniów<sup>51</sup> (w tym między innymi na budowę modeli statków) oraz lepszego wykorzystania pod względem żeglarskim jezior Narocz i Drywiaty<sup>52</sup>. Tym samym określono niejako trzy obszary aktywności: „[...] propagandy idei morskiej i celów Ligi w społeczeństwie, nauki żeglarstwa oraz powiększania funduszków i stanu posiadania [...]”<sup>53</sup>.

## 2. Liga Morska i Kolonialna – kontynuacja i nowe formy aktywności

Liga Morska i Rieczna została przekształcona w październiku 1930 roku w Ligę Morską i Kolonialną<sup>54</sup>. W Wilnie powołano Zarząd Obwodu Miejskiego<sup>55</sup>. Nowe władze od razu przystąpiły do porządkowania dotychczasowej, „[...] wewnętrznej gospodarki i organizacji”<sup>56</sup>. Znaczną aktywność skoncentrowano na promocji żeglarstwa, ponadto przyłączono się do publicznej zbiórki pieniędzy na łódź

---

*cego Komisji Rewizyjnej Okręgowego Oddziału Ligi Morskiej i Riecznej, msp., dat., [Wilno], 15 X 1929, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. [23]; Protokół Komisji Rewizyjnej Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Riecznej z posiedzenia odbytego w dniu 16 października 1930 r., msp., LCVA, Liga..., apsk. 4, k. 9; Protokół Walnego Zwyczajnego Zgromadzenia Ligi Morskiej i Riecznej Oddziału Wileńskiego, msp., LCVA, Liga..., apsk. 4, k. 10v, 13; wyłoniono też nowy Zarząd, do którego weszli: Michał Borowski, Władysław Blinstrub, Józef Buczyński, Wiktor Czarnowski, Józef Huss, Stefan Kirtiklis, Edward Kopeć, Roman Miłkowski, Edward Ratyński, Władysław Szumański, Waclaw Sławiński, Karol Żuchowicz, Stanisława Zawadzka, Czesław Czarnowski, Kazimierz Kontowt, Jan Rochowicz i Bronisław Rydzewski. Skład Komisji Rewizyjnej stanowili natomiast: Jan Pietraszewski – przewodniczący, Ksawery Zapolya-Zapolski i Napoleon Halicki. Dwóch ostatnich w październiku 1930 r. zastąpili: Jan Malecki i Stanisław Łączyński.*

<sup>50</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 10.

<sup>51</sup> Zob. też: *Do Zarządu Głównego Ligi Morskiej i Riecznej w Warszawie, msp., dat., Wilno, 23 V 1929, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 57, 57v; Do Dyrekcji Państwowej Szkoły Przemysłowo-Handlowej im. Emmy Dmochowskiej w Wilnie, msp., dat., Wilno, 21 III 1929, LCVA, Liga..., apsk. 5, k. 57, 57v;*

<sup>52</sup> *Ogólne sprawozdanie...*, k. 10.

<sup>53</sup> *Sprawozdanie z działalności Zarządu Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Riecznej za czas od dnia 28 X 1929..., k. 7.*

<sup>54</sup> **P. Dąbrowski**, *Rozpolitykowane miasto...*, s. 106.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 106.

<sup>56</sup> *Sprawozdanie z działalności Zarządu Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Kolonialnej za czas trwania od dnia 19/10 1930 r. do dnia 10 IX 1932 roku, msp., LCVA, Liga..., apsk. 4, k. 12; J. Łuczkowski*, *Wielce Szanowny Panie Prezesie, msp., dat., Wilno, 11 X 1938, LCVA, Liga..., apsk. 36, k. 37.*

podwodną „Odpowiedź Trewiranusowi”<sup>57</sup>. Zdawano sobie jednak przy tym sprawę z faktu, że społeczeństwo polskie zamieszkujące tereny dawnego Wielkiego Księstwa Litewskiego było niedostatecznie „uspołecznione”, co zdecydowanie ograniczało pracę organizacyjną i propagandową<sup>58</sup>. Mimo tych przeciwności, nadal próbowano budować katalog zadań do realizacji.

Podkreślano, że służba ojczyźnie i narodowi, ponadto ich obrona, stanowiły najistotniejsze „cnoty obywatelskie” każdego człowieka. Rozumiano przez nie: „bohaterstwo” oraz „poświęcenie życia, zdrowia i mienia”. Stąd też zasadniczym celem Ligi miało być zagwarantowanie morskiego bezpieczeństwa państwa, a także „rozwój dobrobytu” kraju w kontekście kwestii morskich. Argumentowano: „Jak ciężkimi były zaniedbania naszych przodków, jak wielka ofiara złożona za utratę, nie tylko wybrzeża morskiego, lecz i wolności, tak wielką i ofiarną stała się odtąd praca nad utrwaleniem stanu posiadania tego wybrzeża”<sup>59</sup>. Dodatkowo wskazywano na potrzebę: rozwoju morskiej żeglugi handlowej, portów i sportu wodnego, wspieranie wszelkich inicjatyw dotyczących organizacji przemysłu i handlu morskiego, a także budowy morskiej siły zbrojnej – „jako gwarantki naszego wolnego dostępu do morza”<sup>60</sup>. Zadania te mogły być osiągnięte zarówno poprzez czynne pozyskiwanie nowych obszarów „dla polskiej ekspansji ludzkiej [i] gospodarczej”, jak i: „koncentrację wychodźstwa polskiego na obczyźnie”; „utrzymanie łączności gospodarczej wychodźstwa z krajem”; „kierowanie wychodźstwa na tereny, na których będzie ono mogło swobodnie rozwijać się rasowo, kulturalnie i ekonomicznie”; „popieranie polskiej ekspansji handlowej na rynki zamorskie”; „dążenie do bezpośredniego zaopatrywania się w potrzebne Polsce surowce i produkty kolonialne, z uwzględnieniem prawa pierwszeństwa dla artykułów wyprodukowanych przez polskich kolonistów”<sup>61</sup>.

W okresie tym ukończono też niezwykle ważną budowę przystani (portu) wileńskiego Obwodu Ligi Morskiej i Kolonialnej na jeziorze Galwe w Trokach. W przyjętym regulaminie zawarto postanowienie, że nowo wybudowany port miał za zadanie „[...] zaznajamianie i kształcenie w sztuce żeglarskiej [...] wszyst-

<sup>57</sup> *Sprawozdanie z działalności Zarządu Wileńskiego Oddziału Ligi Morskiej i Kolonialnej za czas trwania od dnia 19/10 1930 r...*, k. 12, 12v.

<sup>58</sup> *Do W Pana Edwarda Kopcia*, msp., dat., Wilno, 7 II 1938, LCVA, Liga..., apsk. 36, k. 25.

<sup>59</sup> *Wzór przemówienia na zebranie organizacyjne Oddziału L.M.K. Obywatele!*, msp., dat., Wilno, 3 III 1936, LCVA, Liga..., apsk. 30, [k. nlb.].

<sup>60</sup> *Ibidem*, [k. nlb.].

<sup>61</sup> *Ibidem*, [k. nlb.]; por.: **J. Zmitrowicz**, *Polska a Kolonie*, Wilno 1936, s. 1–12.

kich w ogóle osób, interesujących się żeglarstwem<sup>62</sup>. Opieka nad przystanią, spoczywała na kapitanacie portu, złożonym z kapitana i jego dwóch zastępców<sup>63</sup>.

Inną inicjatywą było powołanie nowej sekcji żeglarstwa, działającej przy wileńskim Obwodzie Miejskim Ligi. Zgodnie ze statutem, zasadniczym celem sekcji był rozwój żeglarstwa w Wilnie oraz w innych miejscowościach, a także budowa kolejnych jednostek pływających. Ponadto duży nacisk położono na rozwój turystyki żeglarskiej, edukację praktyczną i teoretyczną. Zadania te miały być zrealizowane poprzez organizowanie kursów, spotkań<sup>64</sup>, wycieczek oraz stałych regat żeglarskich<sup>65</sup>. Sekcja żeglarstwa swoją działalność rozwinęła głównie w Trokach, stając się nieformalnym ambasadorem ochrony nowo wybudowanego schroniska dla żeglarzy w tym mieście<sup>66</sup>.

Obok sekcji żeglarstwa planowano również utworzenie sekcji sportowo-turystycznej. Za główny cel obrano pogłębienie wiedzy społeczeństwa w zakresie „wychowania wodnego”. Zapowiedziano budowę nowych przystani sportowych, schronisk turystycznych i zakup sprzętu wioślarskiego. Zgodzono się także na podjęcie współpracy z różnymi pokrewnymi instytucjami, w tym państwowymi oraz szkolnymi<sup>67</sup>.

W kwietniu 1937 roku wybrano nowy Zarząd. Prezesem został Rudolf Dreszer, wiceprezesami: Waław Zajączkowski i Mieczysław Bucholc, sekretarzem Jerzy Myszkowski (zastępcą Henryk Zacharzewski), a skarbnikiem Janina Lisowska (zastępcą Stanisław Bujalski)<sup>68</sup>. W tym czasie opracowano również nowy regulamin, określający strukturę organizacyjną wileńskiej Ligi. Najwyższą władzę stanowił Zarząd, złożony z 15 członków oraz ich 7 zastępców. W jego skład

<sup>62</sup> *Regulamin portu żeglarskiego „Ligi Morskiej i Kolonialnej” na Jeziorze Trockim*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 2, k. 18.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Statut Sekcji Żeglarskiej Wileńskiego Obwodu Miejskiego L.M.K.*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 2, k. 2.

<sup>65</sup> *Ibidem*, k. 3; zob. też: *Program międzynarodowych regat wioślarskich Mistrzostwo Wilna oraz bałtyckich regat akademickich w dniu 8 lipca 1934 r.*, LCVA, *Liga...*, apsk. 2, k. 10–11v.

<sup>66</sup> *Wyciąg z protokołu Walnego Zebrania członków Sekcji Żeglarskiej Obwodu Miejskiego L.M.K. w Wilnie odbytego w dn. 15 XII 1937 r.*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 37, k. 27.

<sup>67</sup> *Regulamin Sekcji sportowo-turystycznej*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 2, k. 14.

<sup>68</sup> *Do Starostwa Grodzkiego w Wilnie*, msp., dat., *Wilno, 14 V 1937*, LCVA, *Liga...*, apsk. 37, k. 3; na czele sekcji żeglarskiej stanął Czesław Czarnowski, organizacyjnej Wiktor Czopp, morsko-kolonialnej Józef Zmitrowicz, a propagandowo-prasowej Bohdan Mackiewicz. Do składu Zarządu weszli także: Michał Surwiłło, Józef Kołodziejcki, Waław Maciejewicz i Bronisław Finkowski, zaś Komisji Rewizyjnej: Władysław Szumański, Józef Rodziewicz, P. Daszkiewicz i Stankiewicz.

wchodziły ponadto: Plenum, Prezydium, sekcje i referaty oraz Biuro<sup>69</sup>. Prezydium stanowili<sup>70</sup> prezes, dwóch wiceprezesów, sekretarz<sup>71</sup> i skarbnik<sup>72</sup>, powołano także nowe sekcje. Tym samym wyszczególniono: organizacyjną, obrony morskiej, młodzieżową i propagandową, kolonialną, wodną oraz turystyczno-wycieczkową<sup>73</sup>. Na biuro z kolei składały się etaty: kierownika, instruktorów, księgowego, sekretarki oraz woźnego<sup>74</sup>.

Liga Morska i Kolonialna, działająca początkowo jako Liga Morska i Rzeczna, znacznie przyczyniła się do rozwoju życia społecznego i kulturalno-oświatowego na terenie Wileńszczyzny, a następnie całego województwa wileńskiego. Wpływ ten był widoczny także w innych częściach państwa polskiego. Propagowanie idei sportów wodnych wśród młodzieży, wspieranie wszelkich inicjatyw kulturalnych, przyjmująca rozmaite formy pomoc szkołom szczebla podstawowego oraz wyższego – to tylko niektóre formy aktywności tej instytucji. Bez wątplenia po 1930 roku, obok tych zadań, szczególną uwagę zwrócono również na budowę silnej floty morskiej oraz propagowanie idei kolonializmu jako formy pozyskiwania nowych obszarów – między innymi pod dalszy rozwój gospodarczy państwa.

## Bibliografia

### Źródła:

*Informator społeczno-polityczny województwa wileńskiego*, z. 14, Wilno 1927.

*Katalog wystawy „Nasze Morze i Rzeki” 1–20 czerwca 1926*, Wilno 1926.

*Liga Morska i Kolonialna w Wilnie*, Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas (LCVA), fond 1187, ap. 1, apsk.: 1, 2, 4, 5, 20, 30, 36, 37.

„Wilno – Morzu” – jednodniówka wileńskiego okręgowego oddziału Ligi Morskiej i Rzecznej, Wilno [1924].

<sup>69</sup> *Regulamin wewnętrzny*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 36, k. 53.

<sup>70</sup> *Instrukcja organizacyjna. Obowiązki Prezydium Zarządu Oddziału*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 36, k. 67.

<sup>71</sup> *Instrukcja organizacyjna dla sekretarza Oddziału L.M.K.*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 36, k. 65.

<sup>72</sup> *Instrukcja organizacyjna dla skarbnika Oddziału L.M.K.*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 20, [k. nlb.]; *Instrukcja organizacyjna dla skarbnika w zakresie buchalterii*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 20, [k. nlb.].

<sup>73</sup> *Regulamin wewnętrzny...*, k. 54.

<sup>74</sup> *Ibidem*, k. 55; *Instrukcja organizacyjna w zakresie buchalterii*, msp., LCVA, *Liga...*, apsk. 36, k. 68.



**Opracowania:**

**Dąbrowski Przemysław**, *Narodowa Demokracja byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Studium z zakresu myśli politycznej i działalności obozu narodowego na ziemiach litewsko-białoruskich w latach 1897–1918*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2010.

**Dąbrowski Przemysław**, *Rozpolitykowane miasto. Ustrój polityczny państwa w koncepcjach polskich ugrupowań działających w Wilnie w latach 1918–1939*, Arche, Gdańsk 2012.

Przemysław DĄBROWSKI

**GENESIS OF MARITIME AND COLONIAL LEAGUE IN VILNIUS – LEGAL STRUCTURE  
AND ACTIVITIES IN THE INTERWAR PERIOD**

( Summary )

Maritime and Colonial League, working initially as the Maritime and River League, greatly contributed to the revival of social, culture and education activity in the Vilnius region. No previous studies in this area, was the principal reason for the adoption of attempts to characterize these areas. This is made possible by the historical legal method. Maritime and River League and Maritime and Colonial League were apolitical organizations. Their activities focused on engaging in a number of cultural and educational initiatives in the region. It was only in the thirties focused on security issues of the Polish state, and stressed the importance of colonialism, as a strategy for development of the state.

**Keywords:** cultural and educational activities; colonialism; Maritime and River League



Izabela JĘDRZEJOWSKA-SCHIFFAUER\*

## JUDICIAL DIALOGUE ON THE ECB'S OMT DECISION: FROM AUTOPOIETIC DISCOURSE TO LEGAL LEVERAGING

### (Summary)

The present contribution looks into selected aspects of the Bundesverfassungsgericht's request for a preliminary ruling regarding the European Central Bank's OMT Decision of September 2012 and the subsequent ruling in that regard by the Court of Justice of the EU (CJEU). The author focuses not exclusively on the legal and economic ramifications of the judicial dialogue between the German court and the CJEU on the ECB's OMT programme, but attempts to foreground political and societal anchoring behind the argumentation developed by both Courts. The main contention of this paper is that the instances of legal leveraging eminent in the CJEU's jurisprudence stem from the mismatch between the 'conventional' legal reading of relevant provisions on the economic and monetary union on the one hand and most recent developments in EU/Eurozone economic governance, notably in response to the economic crisis, on the other. The author also points out that by its OMT Decision the ECB effected a qualitative change in the function it has vis-à-vis bondholders, namely, given the restraints of EU law, that of *shadowing* a lender of last resort.

**Keywords:** ECB's OMT decision; interpretation of EU law; the CJEU; preliminary ruling; *Bundesverfassungsgericht*

### 1. Introduction

On 14 January 2014 the *Bundesverfassungsgericht*, the German Federal Constitutional Court for the first time in history used the institution of a request for a preliminary ruling (i.e. a procedure exercised before the Court of Justice of the European Union which enables national courts to pose a legal question to the former on the interpretation or validity of EU law) to question the Court of

---

\* Dr, Institute of Social and Humane Sciences, Faculty of Finance and Management, WSB University in Wrocław; contact: [izabela.schiffauer@wsb.wroclaw.pl](mailto:izabela.schiffauer@wsb.wroclaw.pl)

Justice of the European Union (henceforth the CJEU) on the validity of European Central Bank's decisions concerning outright monetary transactions (OMT). The said reference for a preliminary ruling made by the order of the *Bundesverfassungsgericht* of 14 January 2014<sup>1</sup> is worthwhile to be closely looked at for three reasons. Firstly, the German Constitutional Court has played a leading role amongst national constitutional courts in the development of the national legal narrative on the European integration process and its alleged limits. Secondly, due attention should be given to the very form of *Bundesverfassungsgericht*'s request for a preliminary ruling, which is by no means a simple legal question and has the potential not only to determine the possible implementation of the ECB's OMT decisions, but also to have a direct impact on the stability of financial markets. Finally, the judicial exchange between the German Constitutional Court and the CJEU is pertinent in so far as it embodies the inevitable dialogue and cooperation between the courts and tribunals of the EU Member States and the CJEU, the absence of which would immediately and unfavourably affect the European integration process at large.

## 2. Legal Basis and Objectives of Preliminary Ruling Procedure

A request for a preliminary ruling by a national court or tribunal is made under Article 19(3)(b) of the Treaty on European Union (TEU) and Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Pursuant to the cited provisions the Court of Justice of the EU (the CJEU) has jurisdiction to give preliminary rulings on the interpretation of Union law and on the validity of acts adopted by the institutions, bodies, offices or agencies of the Union. In other words, there are two types of reference for a preliminary ruling:

- a reference for a ruling on the **interpretation of EU primary and secondary law** whereby a national court refers to the ECJ for clarification of EU law so as to be able to apply it correctly (here by way of giving judgment);
- a reference for a ruling on the **validity of EU secondary law** whereby a national court refers to the ECJ for verification of the validity of an act of EU law<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Case 2 BvR 2728/13 et al. *OMT*, order for reference of 14 January 2014, available in English at: [www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20140114\\_2bvr272813en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20140114_2bvr272813en.html); access: 14.09.2015.

<sup>2</sup> See in this regard: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:114552>; access: 14.09.2015; on references on interpretation of or determination of validity of EU law, see in particular *Recommendations to national courts and tribunals in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings*, OJ C 338, 6.11.2012, p. 1–6, points 11–17, available at:

In principle courts and tribunals of the Member States are not obliged to submit a reference for a preliminary ruling to the CJEU even if such a referral is requested by one or more of the parties involved in the dispute (cf. Article 267 TFEU). *A contrario*, a referral must be brought before the CJEU where a case is pending before a national court or tribunal against decisions of which there is no judicial remedy under national law, unless the interpretation of the provision in question is obvious or the CJEU has already ruled on that point and, in the absence of any new context or issues of fact, there is no serious doubt as to whether that case-law is of relevance in that instance<sup>3</sup>.

It should be emphasised here that generally national courts are expected to exercise the reference for a preliminary ruling in cases of doubt regarding i) the interpretation of EU law provisions and ii) the validity of an act adopted by the Union institutions, bodies, offices or agencies. Whether and to which extent this presumed obligation is materialised in practice by the courts and tribunals of EU Member States, however, remains a different matter.

As to the contents of the request for a preliminary ruling, pursuant to Article 94 of the CJEU's Rules of Procedure, in addition to the text of the questions referred to the Court, the request for a preliminary ruling must also contain:

- a) a summary of the subject-matter of the dispute and the relevant findings of fact as determined by the referring court or tribunal, or, at least, an account of the facts on which the questions are based;
- b) the tenor of any national provisions applicable in the case and, where appropriate, the relevant national case-law;
- c) a statement of the reasons which prompted the referring court or tribunal to inquire about the interpretation or validity of certain provisions of European Union law, and the relationship between those provisions and the national legislation applicable to the main proceedings<sup>4</sup>.

The lodging of a request for a preliminary ruling calls for the national proceedings to be stayed until the CJEU has given its ruling<sup>5</sup>. Moreover,

---

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012H1106%2801%29>; access: 14.09.2015.

<sup>3</sup> *Ibid.*, for further account, see also: **A. Haratsch, C. Koenig, M. Pechstein**, *Europarecht*, 8<sup>th</sup> ed., Tübingen 2012, p. 248 *et seq.*; **M. Rams**, *Obowiązek skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości w kontekście rozumienia pojęcia „sądu krajowego, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu” na tle przepisów polskiej procedury karnej*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2013/3, p. 107 *et seq.*

<sup>4</sup> Rules of Procedure of the Court of Justice of the European Union, OJEU L 265, 29.9.2012, p. 1–42, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012Q0929%2801%29>; access: 15.09.2015.

<sup>5</sup> See point 29 of the *Recommendations to national courts...*, cited *supra* note 2.

if a national court or tribunal has serious doubts about the validity of an act of an institution, body, office or agency of the Union on which a national measure is based, it may exceptionally suspend application of that measure temporarily or grant other interim relief with respect to it<sup>6</sup>.

It should be borne in mind, however, that the CJEU's role is limited to the interpretation of EU law or ruling on its validity, and not applying that law to the factual situation underlying the proceedings before the referring national court or tribunal. Thus it is for the referring court or tribunal to draw specific conclusions from that CJEU's reply and to correspondingly decide on issues of fact raised in the main proceedings or to resolve any differences of opinion on the interpretation or application of rules of national law, if needed even by not applying the pertinent rule of national law<sup>7</sup>.

As a fundamental mechanism of EU law, the reference for a preliminary ruling is aimed at enabling the national courts and tribunals to safeguard uniform interpretation and application of that law within the Union. Given that the preliminary ruling procedure is based on cooperation between the CJEU and the national courts, the good will of national courts and that of the EU Court is crucial for the proper functioning of this mechanism as well as for the aforementioned uniform application of EU law within the Union.

### 3. The German Referral Concerning the OMT Decision

A brief analysis of the reference for a preliminary ruling by the *Bundesverfassungsgericht* (*BVerfG*) of 14 January 2014 allows for the statement that it does not really fit into the above outlined frame of a mechanism for judicial cooperation seeking to safeguard uniform interpretation and application of Union law. This fact flows on the one hand from the very language of the German referral which is assumptive in tone and seems to leave the CJEU not much room for other interpretation of the OMT Decision than that provided by the *BVerfG* itself. On the other hand, it is by and large consistent with the jurisprudence of the *BVerfG* to date which opposes any measure having the potential to encroach on the German constitutional identity through substantially shrinking Bundestag's legislative competences, thus limiting Germany's capacity to democratically re-shape itself<sup>8</sup>. This stance of *BVerfG* is nevertheless not purely dogmatic in nature. Arguably, the preliminary ruling in question is just a single round in the real power game, the stakes of which

<sup>6</sup> *Ibid.*, point 17.

<sup>7</sup> *Ibid.*, points 7 and 8.

<sup>8</sup> See in this respect e.g. Case 2 BvE 2/08 of 30 June 2009 (the Lisbon judgment), notably its paragraph 252.

are who should ultimately decide on the interpretation and validity of Union law. In this regard the *BVerfG* neither fully recognises the monopoly of the CJEU's interpretation competence, nor does it accept the autonomy of the EU's legal order. For the above reasons, it seems pertinent to analyse the German OMT reference not exclusively with a view to its legal and economic implications, but also from a broader, political/societal perspective.

### 3.1. The *BVerfG*'s Interpretation of the OMT Programme

In legal/economic terms, the reference in question concerns the validity of the decisions of the ECB's Governing Council of 6 September 2012 on a number of technical features regarding the Eurosystem's outright monetary transactions (OMT) in secondary sovereign bond markets and the interpretation of relevant treaty provisions as well as those of Protocol No 4 on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank. In concrete terms, in its reference the *BVerfG* raised the question of the incompatibility of the ECB's Governing Council OMT decision with:

1. Articles 119 and 127 para 1 and 2 TFEU, as well as with Articles 17 to 24 of the Protocol on the ESCB and the ECB on grounds that the decision in question exceeds the monetary policy mandate of the ECB laid down in the abovementioned provisions and encroaches upon the competence of the EU Member States.
2. The prohibition of monetary financing enshrined in Article 123 TFEU.

In its elaborations on the OMT programme, the *BVerfG* presumes that the breach of the ECB mandate may in particular result from the following OMT's objectives:

- i) *conditionality*, i.e. the OMT is linked to the EFSF<sup>9</sup> or the ESM<sup>10</sup> economic assistance programmes,

---

<sup>9</sup> European Financial Stability Facility – a temporary crisis resolution mechanism established by the euro area Member States in June 2010 which has provided financial assistance through the issuance of bonds and other debt instruments on capital markets to Ireland, Portugal and Greece (the programme for the latter country expired on 30 June 2015). Whilst the EFSF continues to operate (one of its tasks is to receive loan repayments from beneficiary countries), the financial assistance has been taken over by the ESM (see: <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>; access: 20.09.2015).

<sup>10</sup> European Stability Mechanism – a permanent crisis resolution mechanism established by means of an intergovernmental treaty (ESM Treaty) concluded by the euro area Member States on 2 February 2012 the objective of which is to issue debt instruments in order to finance loans and other forms of financial assistance to euro area Member States (see: <http://www.esm.europa.eu/index.htm>; access: 20.09.2015).

- ii) *selectivity*, i.e. it provides for the purchase of government bonds of only selected EU Member States,
- iii) *parallelism*, i.e. it provides for the purchase of government bonds of programme countries in addition to the EFSF or the ESM assistance programmes,
- iv) *bypassing/ circumvention*, i.e. it could undermine the limits and conditions laid down by the EFSF or the ESM assistance programmes.

Regarding the OMT decision's compatibility with Article 123 TFEU, according to the *BVerfG* it could be precluded in particular due to the following OMT programme features:

- i) lack of a fixed *volume* or quantitative limits for government bond purchases,
- ii) no provision for a time gap between the issue of government bonds on the primary market and their purchase by the ESCB on the secondary market (*market pricing*),
- iii) *interference with market logic* by way of allowing all purchased government bonds to be held to maturity,
- iv) lack of any specific requirements for the credit standing of the government bonds to be purchased (*default risk*),
- v) the same treatment of the ESCB as private or other holders of government bonds (*debt cut*).

In addition, the German Court raises concerns regarding the possibility that the Eurosystem, by mere communicating the intention to purchase which coincides with the emission of government bonds by Eurozone states, will influence pricing and purchase of newly issued bonds.

Interestingly, the German Court holds that the concerns regarding the validity of the OMT Decision could be met by an interpretation in conformity with Union law, but on the condition that the OMT be interpreted or limited in its validity to the effect that:

- it would not undermine the conditionality of the EFSF and the ESM assistance programmes,
- it would only be of a supportive nature regarding the economic policies in the Union,
- the possibility of a debt cut would be excluded in the light of Article 123 TFEU<sup>11</sup>,
- government bonds of selected Member States would not be purchased up to unlimited amounts, and

<sup>11</sup> As argued by the *BVerfG* (see note 89), a purchase of government bonds that carry an increased risk of failure or even the necessity of a debt cut is likely to violate the prohibition of monetary financing.



– interferences with price formation on the market would be avoided where possible<sup>12</sup>.

In its very tone and substance, the *BVerfG*'s reference on ECB's OMT decision is nothing but "an (offensive) invitation to the ECJ to restrict the implications of the OMT programme by means of interpretation"<sup>13</sup>.

### 3.2. A broader context of the German OMT reference

Whilst the heavy weight of *BVerfG*'s reference lies in legal and economic concerns regarding the OMT programme (possible breach of the ECB mandate and circumvention of Article 123 TFEU), the political and societal background of this reference should not be underestimated. It is not quite exaggerated to state that since the signing of the Treaty of Maastricht every major development in EU law enhancing and deepening the European integration process was challenged through a constitutional complaint before the German Constitutional Court<sup>14</sup> which, while generally ruling in congruence with the principle of 'openness towards European law' (*Europarechtsfreundlichkeit*), it has continued to make the best of its 'last word' regarding the *ultra vires* review of secondary EU law and did not abstain from formulating a strong position regarding the limits of European integration resulting from the German Basic Law (*Grundgesetz*)<sup>15</sup>. Such limits to further European integration are seen in the German constitutional identity (the respect of national constitutional identity of EU Member States is provided for under Article 4(2) TEU) and Germany's sovereign statehood, of which Par-

<sup>12</sup> See note 100 of the *BVerfG*'s reference cited *supra* note 1.

<sup>13</sup> **M. Wendel**, *Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court's OMT Reference*, *European Constitutional Law Review* 2014/10/2, p. 277.

<sup>14</sup> Constitutional complaints before *BVerfG* were raised both against EU primary law (most recent Judgment of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08 on the Treaty of Lisbon) and secondary law, recently notably regarding crisis management measures such as the financial aid to Greece and the EFSF (Judgment of 07 September 2011 – 2 BvR 987/10), and German participation in EFSF and ESM (Judgment of 28 February 2012 – 2 BvE 8/11, Judgment of 12 September 2012 – 2 BvR 1390/12).

<sup>15</sup> See in this regard **M. Claes, J.-H. Reestman**, *The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case*, *German Law Journal* 2015/16/04, notably p. 927 f. As stated by the *BVerfG*, "[i]f an act of an institution or other agency of the European Union has consequences which affect the constitutional identity protected by Art. 79 sec. 3 GG, it is, from the outset, inapplicable in Germany (*BVerfG*, 2 BvR 1390/12 at para 27 in the Eng. Transl.). It should be noted here that the concept of national constitutional identity is also emphasised in the jurisprudence of the Polish *Trybunał Konstytucyjny* (*Lisbon decision* of 24 November 2010 – K 32/09, n. 2.1. *et seq.*), of which the *BVerfG* takes note of in its OMT Reference.

liament's budgetary powers are a constitutive element. It is noteworthy that in the cited case law the *BVerfG* specified requirements for the German participation in euro rescue packages and fiscal stability mechanisms, which basically forbid transfer of Bundestag's budgetary powers to an international mechanism and safeguard the parliament's influence on both the volume and manner of spending funds. *BVerfG* is of the view that

it follows from the democratic basis of budget autonomy that the Bundestag may not consent to an intergovernmentally or supranationally agreed automatic guarantee or performance which is not subject to strict requirements and whose effects are not limited, which – once it has been set in motion – is removed from the Bundestag's control and influence<sup>16</sup>.

The concept of *ultra vires* review, i.e. review whether EU law remains within the limits of Union competences<sup>17</sup> is by no means evident, as it touches upon a very sensitive issue of relationship between EU law and national constitutional law. This instrument tends to be also differently interpreted from national and EU perspectives. Its very foundation may be seen in the undisputable principle of conferral of competences from Member States to the Union level (Article 5 paragraphs 1 and 2 TEU) which constitutes the basis for the exercise of public authority at the EU level. In turn, the legal basis for the judicial review of the legality of EU legislative acts and other acts of EU institutions, bodies, offices and agencies is laid down in Article 263 TFEU (direct action for annulment) and Article 267 TFEU (indirect review effected by national courts through the preliminary reference procedure<sup>18</sup>). As for the *BVerfG*'s stance on its own role in *ultra vires* review, it may only be considered if an EU act is “*manifestly* in violation of competences and that the impugned act is *highly significant* in the structure of competences between the Member States and the Union” (emphasis added)<sup>19</sup>. In its OMT Reference, the *BVerfG* takes also note of the Polish Constitutional Court's *locus standi* regarding the CJEU's role in interpretation of EU law, which the Polish Court construes as the primary, but not the sole depositary of powers as regards the application of

<sup>16</sup> *BVerfG*, Case No. 2 BvR 1390/12 at para 213 in the English translation, text available at: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/09/rs20120912\\_2bvr139012en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/09/rs20120912_2bvr139012en.html); access: 19.09.2015.

<sup>17</sup> Cf, in this regard *BVerfG* 89, 155 *Maastricht* judgement of 12 October 1993.

<sup>18</sup> See S. Peers, M. Costa, *Court of Justice of the European Union (General Chamber), Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission*, *European Constitutional Law Review* 2012/8/1, p. 82.

<sup>19</sup> The so called *Honeywell* doctrine, see *BVerfG*, Order of 06 July 2010 – 2 BvR 2661/06, note 61, English text available at: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2010/07/rs20100706\\_2bvr266106en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2010/07/rs20100706_2bvr266106en.html); access: 16.10.2015.

treaties in the European Union<sup>20</sup>. The Polish Court views the interpretation of EU law by the CJEU as subject to constraints flowing from the functions and powers delegated to the Union by the Member States, including the requirement to comply with the principle of subsidiarity (Article 5(3)EU) which determines activities of the Union institutions. As emphasised by the Polish Court, such interpretation must also be based on “the assumption of mutual loyalty” between the Union institutions and Member States<sup>21</sup>.

Awareness of political and societal context allows for more insight not only with regard to the German reference and the constitutional complaint which inspired it, but also into why some euro area states (namely Ireland, Greece, Spain, France, Italy, Netherlands, Portugal and Finland), the European Parliament, the European Commission and the ECB on various grounds challenged the admissibility of the request for a preliminary ruling or of certain of the questions it includes<sup>22</sup>. The EU institutions as well as all governments mentioned above except for the Finnish one maintained inadmissibility of the reference in question on grounds that a question concerning validity cannot be directed at an act which, as is the case of the OMT decisions, is preparatory or does not have legal effects<sup>23</sup>. Despite the seriousness of such procedural arguments drawn from relevant case-law, the CJEU declared the request for a preliminary ruling admissible. Any evasion of a direct confrontation with the assumptive discourse of the referral would have been a no way out of the challenge posed by the *BVerfG*, and left the financial markets with the insecurity raised by it. The European Court rightly recognized the need for legal relief and thereby picked up the gauntlet<sup>24</sup> thrown by the German Court, albeit only to a limited extent.

#### 4. The Substantive Approach of the Court of Justice

The aspect which is evident and is recognised in relevant literature concerning the CJEU’s OMT judgement is its strong reliance on the force of substantive arguments in support of the validity of ECB’s OMT decision, while leaving aside the conceptually and institutionally sensitive issues of primacy and autonomy

<sup>20</sup> Trybunał Konstytucyjny [the Polish Constitutional Court] judgment of 11 May 2005, K 18/04, note 10.2, para 2.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> See para 18 of the CJEU’s judgment cited *infra* note 26.

<sup>23</sup> *Ibid.*, paragraph 23. The ECB decision of 5 and 6 Sept. 2012 concerning the “main parameters” of OMTs was communicated merely by way of a press release.

<sup>24</sup> For an opposite view, see **M. Claes, J.-H. Reestman**, *On Courts of Last Resort...*, p. 918.

of EU law<sup>25</sup>. The CJEU basically rules in *Gauweiler*<sup>26</sup> that Articles 119 TFEU, 123(1) TFEU and 127(1) and (2) TFEU and Articles 17 to 24 of Protocol (No 4) on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank is to be interpreted as permitting the ESCB to adopt a programme for the purchase of government bonds on secondary markets, and thus is not a forbidden circumvention of Article 123 TFEU. In the literature it is argued that this Article not only prohibits the purchase of bonds on the primary market, but also on the secondary one insofar as such purchase were to result in bypassing of the rationale of the provisions in question<sup>27</sup>. In other words, such purchasing on the secondary markets is only prohibited if it is aimed at financing national economies independent from the capital markets<sup>28</sup>. In order that the ESCB's intervention on secondary markets does not produce an effect equivalent to that of a direct purchase of government bonds on the primary market, in the view of the CJEU it must:

- ensure that a minimum period is observed between the issue of a security on the primary market and its purchase on the secondary market and,
- refrain from making any prior announcement concerning either its decision to carry out such purchases or the volume of purchases envisaged<sup>29</sup>.

Moreover, the CJEU rightly contends that making the implementation of the OMT programme conditional upon full compliance with the EFSF or ESM macroeconomic adjustment programmes constitutes a guarantee that ESCB's policy measures will not work against the effectiveness of the economic policies followed by the Member States, which consequently does not allow the programme in question to be interpreted as lessening the impetus of the Member States concerned to follow a sound budgetary policy<sup>30</sup>. At the same time, the very participation of a Member State in the EFSF or ESM adjustment programme does not determine whether its bonds will be purchased by the ECB<sup>31</sup>, which means that Member States cannot actually fully rely on the ECB's intervention.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Case C-62/14, *Peter Gauweiler and Others v. Deutscher Bundestag*, 16 June 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62014CC0062>; access: 10.10.2015.

<sup>27</sup> See e.g. **M. Wedel**, *Exceeding Judicial Competence...*, p. 300.

<sup>28</sup> **J.-H. Reestman, W.T. Eijsbouts**, *Watching Karlsruhe/Karlsruhe Watchers*, *European Constitutional Law Review* 2012/8/3, p. 372.

<sup>29</sup> Para 106 of the *Gauweiler* Case (cited *supra* note 25) where the Court makes a reference to the ECB's statement in the proceedings.

<sup>30</sup> *Ibid.*, paras 60 and 121.

<sup>31</sup> **P. Panfil**, *Polityka monetarna a rynek rządowych papierów dłużnych w strefie euro*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia* 2013/47/3, p. 484.

It should be noted here that the CJEU's shrewd shift regarding the interpretation of the programmes conditionality does not, however, address another central question posed by the German Court, namely that of a possible encroachment by the ECB on the competences of Member States in the area of economic policy. *BVerfG* assumes namely that the ECB's intentions to engage in an activity which both the EFSF and ESM perform and which by virtue of their objectives and mechanisms belongs to the field of economic policy speak against compatibility of the OMT Decision with the ECB's mandate.

### 5. The distinction between economic or monetary policy

Since the delimitation of economic and monetary policy was also central in *Pringle* case<sup>32</sup> concerning the validity of ESM, the CJEU frequently simply restates arguments formulated at the occasion of that judgment. Pursuant to Article 282(1) TFEU, the ECB and the central banks of the EU Member States whose currency is the euro, which constitute the Eurosystem, are to conduct the monetary policy of the Union, whereas the conduct of the economic policy remains with the Member States. This is why the central question that was to be answered by the CJEU is whether the OMT programme constitutes predominantly economic or monetary policy. Pursuant to Articles 127(1) and 282(2) TFEU, the primary objective of the EU's monetary policy is to maintain price stability. The CJEU brings to the attention, however, that the cited provisions further stipulate that, „without prejudice to that objective, the ESCB is to support the general economic policies in the Union, with a view to contributing to the achievement of its objectives, as laid down in Article 3 TEU”<sup>33</sup>. Moreover, under Article 282(4) TFEU, the ECB is to adopt such measures as are necessary to carry out its tasks<sup>34</sup>.

Regarding the delimitation of monetary policy, the Court observes that whilst the EU Treaties contain no precise definition of monetary policy, both the objectives of monetary policy and the instruments which the ESCB has at its disposal

<sup>32</sup> Judgment of the Court of Justice of the EU, Case 370/12 of 27 Nov. 2012, *Thomas Pringle v Government of Ireland*, para 60, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62012CJ0370&from=EN>; access: 10.10.2015.

<sup>33</sup> To that effect the Court cites in para 43 its judgment in *Pringle*, para 54.

<sup>34</sup> It is noteworthy that under Art. 18.1 of the Statute of ESCB ([https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en\\_statute\\_2.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_statute_2.pdf); access: 14.10.2015), the ECB is authorized to apply necessary instruments, which are neither qualified as measures of economic nor monetary policy. Instead, the said provisions entitle the ECB to conduct open market operations aimed at achieving the objectives of the ESCB and carrying out its tasks.

to implement that policy are defined in the TFEU. Therefore the Court holds that objectives of a given measure as well as instruments it employs in order to attain those objectives are central for the purpose of determining whether such measure falls within the area of monetary policy<sup>35</sup>.

In the ECB Monthly Bulletin of October 2012, p. 7<sup>36</sup>, the OMTs are defined as “monetary policy instrument” with the aim of “ensuring an effective transmission of the Eurosystem’s monetary policy and, thereby, at securing the conditions for an effective conduct of the single monetary policy within the euro area, with a view to achieving its primary objective of maintaining price stability.” The objectives of a programme such as that announced in the press release are devised with a view to safeguarding both “an appropriate monetary policy transmission and the singleness of the monetary policy”. Whilst this statement was not convincing enough for the German Court, the CJEU defends the position taken by the ECB<sup>37</sup>. The CJEU maintains that the ability of the ESCB to influence price developments by means of its monetary policy decisions rely to a great extent on “the transmission of the ‘impulses’ which the ESCB sends out across the money market to the various sectors of the economy”<sup>38</sup>. The Court further argues that the disruption of the monetary policy transmission mechanism may render the ESCB’s decisions ineffective in a part of the Eurozone, thus undermining the singleness of monetary policy and adversely affecting the ESCB’s ability to guarantee price stability. On those grounds the CJEU regards measures intended to preserve the transmission mechanism as pertaining to the primary objective (i.e. that of maintaining price stability) laid down in Article 127(1) TFEU. Finally, according to the Court even if the OMT programme has the potential to contribute to the stability of the Eurozone, which falls in the field of economic policy, it may not be regarded as „equivalent to an economic policy measure merely because it may have indirect effects on the stability of the euro area”<sup>39</sup>.

It may not be denied, however, that the delimitation of economic and monetary policy, when it comes to substantial aspects, is all but convincing. As aptly put by Beukers and Reestman, both *Pringle* and *Gauweiler* epitomise

<sup>35</sup> Paras 42 and 46 of the judgment respectively.

<sup>36</sup> <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201210en.pdf>; access: 12.10.2015.

<sup>37</sup> See para 47 of the judgment.

<sup>38</sup> *Ibid.*, para 50.

<sup>39</sup> *Ibid.*, para 52, where the Court refers by analogy to the judgment in *Pringle*, para 56.

the mismatch between framing of important Treaty provisions on the economic and monetary union on the one hand, and the details of the legal interpretation of these provisions given by the member states and institutions, and taken over by the Court of Justice, on the other<sup>40</sup>.

In other words, given that the Maastricht macroeconomic constitution did not provide for any crisis resolution mechanism (with the provisions on emergency assistance under Article 122(2) being unfit to serve that purpose)<sup>41</sup>, and in the light of the difficulty to rapidly amend the EU Treaties, there has been a tendency to stretch the scope of the EU enabling provisions by means of legal interpretation. Such “legal leveraging” bears some resemblance to emergency-law thinking well expressed by the Latin: *Necessitas not habet legem*<sup>42</sup>. However, as argued by V. Borger, at the height of the crisis which threatened not only the single currency, but the Union as a whole, “[s]triking down the very measure that has proved essential to preserve the European contract on the basis of which the ECJ itself functions, would [...] exceed the Court’s authority”<sup>43</sup>. This gives food for thought and inspires reflection upon merely relative independence of courts from the political and socio-economic reality<sup>44</sup>. Or perhaps it is more accurate to speak of the historical dimension of any legal interpretation and the societal responsibility that the courts, or even more precisely the judges acting in their institutional capacity must constantly be aware of. Legal concepts which have initially been framed in national contexts may well upon time become problematic and require a renewed understanding when transposed to the transnational (European) level. As regards the CJEU, it has been tirelessly contributing to the proper functioning of the European legal order and to the advance of the integration process by means of legal hermeneutics. Also in the case concerning OMT programme, the Court’s judgment may be assumed as yet another instance of legal leveraging<sup>45</sup> in the euro crisis management.

<sup>40</sup> **T.W. Beukers, J.-H. Reestman**, *On Courts of Last Resort and Lenders of Last Resort*, European Constitutional Law Review 2015/11/2, p. 237.

<sup>41</sup> **K. Tuori, K. Tuori**, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, New York: Cambridge University Press 2014, p. 128.

<sup>42</sup> Cf. *ibid.*, p. 136.

<sup>43</sup> **V. Borger**, *Outright Monetary Transactions and the stability mandate of the ECB: Gauweiler*, Common Market Law Review 2016/53/1, p. 139.

<sup>44</sup> See in this regard e.g. **M. Jestaedt et al.**, *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*, Berlin 2011.

<sup>45</sup> On instances of legal and monetary leveraging in the context of euro-crisis, see **J.-H. Reestman, W.T. Eijsbouts**, *Watching Karlsruhe...*, p. 374.

## 6. Concluding remarks

The CJEU *intra vires* judgment comes as a fully foreseeable finding on the lawfulness of the OMT programme. The Court's ruling is of course binding on the *BVerfG* which referred the question for a preliminary ruling, but also on any other court of a Member State as expressly established by the CJEU in its judgment of 24 June 1969<sup>46</sup>. In this context the manner in which the German Court had expressed its request for a preliminary ruling may be seen as somewhat "abusive" insofar as it gave rise to doubts as to Karlsruhe's willingness to accept Luxembourg's monopoly of interpretation of EU law<sup>47</sup>. Indeed the preliminary reference procedure is effective inasmuch as the exclusive competence of the CJEU to interpret EU law is recognised and respected by national courts, thus allowing for uniform application of EU law within the Union. As rightly pointed out by Advocate General Cruz Villalón in his Opinion of 14 January 2015,

a national court should not be able to request a preliminary ruling from the Court of Justice if its request already includes, intrinsically or conceptually, the possibility that it will in fact depart from the answer received. The national court should not be able to proceed in that way because Article 267 TFEU cannot be regarded as providing for such a possibility<sup>48</sup>.

Furthermore, in the relevant literature a possible nullification of the OMT program by the German Court is perceived as unlawful and on grounds of the principle of the primacy of EU law, which warrants the equality of the Member States before the law, thus preventing individual EU states from singling out which provisions of the Union law it wishes to comply with or not<sup>49</sup>.

In this context it is not quite surprising that the *BVerfG* and the CJEU find themselves in a relationship of cooperation under the threat of potential conflict since *Solange I* where the German Court for the first time put into question the primacy of Community law claiming for itself the right to review EU law's com-

<sup>46</sup> CJEU, Case 29/68, Judgment of 24 June 1969, *Milch-, Fett- und Eierkontor / Hauptzollamt Saarbrücken* ECR 1969 p. 165, most recently confirmed by judgment in Case C-173/09, EU:C:2010:581, para 29.

<sup>47</sup> M. Wendel, *Exceeding Judicial Competence...*, p. 290.

<sup>48</sup> See Opinion of Advocate General Cruz Villalón of 14 January 2015, available at: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161370&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=249355>; access: 4.04.2016.

<sup>49</sup> F. Fabbrini, *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, German Law Journal 2015/16/4, p.1003ff. Cf. also W.T. Eijsbouts, J.-H. Reestman, *The Dance of Justice*, European Constitutional Law Review 2013/9/1, p. 3 who refer to *BVerfG* and the CJEU as "two contenders for primacy [...] seeking to address their hierarchical conundrum".



pliance with the fundamental rights under German Basic Law as long as equivalent rights were not recognized at the level of the European Communities<sup>50</sup>. While this concern has subsequently been settled in *Solange II*<sup>51</sup>, the *BVerfG* at a later stage developed two additional categories of potential review, namely *ultra vires*<sup>52</sup> and constitutional identity check<sup>53</sup>. While up to now the *BVerfG* never rejected on such grounds a measure taken at the transnational level, the positions taken by it exercised concrete influence on the developments at the European scene, thus establishing the Court's role as a political actor in the European integration process and in the EU/Eurozone multi-level governance through judicial autopoiesis<sup>54</sup>. It is still to be seen whether in the *Gauweiler* main proceedings the *BVerfG* will decide in accordance with the settled case-law, i.e. respecting the binding force of the CJEU's preliminary ruling in respect of the interpretation and the validity of ECB's OMT Decision<sup>55</sup>. Were the German Constitutional Court ultimately declare the ECB's OMT decision as *ultra vires* and thus depart from the CJEU's ruling on its validity, this would not only provoke an open conflict between the two courts but also significant insecurity for the Eurozone and a situation extremely difficult to manage for the German political authorities. Since to date the court was following a pragmatic line qualified by and large "all barks and no bite"<sup>56</sup>, it is to be expected that its ruling in the *Gauweiler* proceedings will not substantially divert from the spirit of sincere cooperation (Article 4(3) TEU) which is binding also for national courts. If, however, this prognosis proves too optimistic, it is ultimately for the German Sovereign to decide whether in implementing the judgment it would run the risk of a major disruption in the European Monetary

<sup>50</sup> *BVerfGE* 37,271 of 29 May 1974.

<sup>51</sup> *BVerfGE*, 73, 339 of 22 October 1986.

<sup>52</sup> *BVerfGE*, 89, 155, p. 210 – *Maastricht*, cited *supra* note 17.

<sup>53</sup> *BVerfGE*, 123, p. 353f – *Lissabon*.

<sup>54</sup> In this sense e.g. **M. Payandeh**, *Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice*, *Common Market Law Review* 2011/48/1, pp. 9–38. The author provides a comprehensive account of the *BVerfG*'s claim to exercise residual competence to review constitutionality of EU legal acts. It is noteworthy that judicial autopoiesis may also easily be traced in the jurisprudence of the CJEU, notably with regard to its opinion 2/13 of 18 December 2014 on the compatibility of the draft agreement on the accession of the EU to the ECHR with the EU and FEU Treaties, available at: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160929&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=837708>; access: 7.04.2016. See in that regard e.g. **C. Tomuschat**, *Der Streit um die Auslegungshoheit: Die Autonomie der EU als Heiliger Gral*, *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)* 2015/5–8, pp. 133–139.

<sup>55</sup> Cf. Case C-62/14 *Gauweiler*, cited *supra* note 26, para 16.

<sup>56</sup> **M. Claes, J.H. Reestman**, *The Protection of National Constitutional Identity...*, p. 918.

Union or rather create the constitutional requirements for its representatives to continue to participate in the OMT programme.

Even if not immediately evident, the stakes of the judiciary dialogue on the ECB's OMT programme are much higher than that of power ambitions of either of the two courts<sup>57</sup>. The decisive factor is ultimately the qualitative change in the role of the ECB. Following its decision of 6 September 2012, the ECB appears as if it were prepared to buy government obligations of troubled Eurozone states on the secondary markets *ad infinitum* if need there is<sup>58</sup>. Were indeed the ECB develop to a *de facto* lender of last resort for sovereigns<sup>59</sup>, a hypothesis which is not fully absurd given the absence of an *ex ante* quantitative limit to bond purchase, it would mean the establishment of a “constitutional leverage”<sup>60</sup> which would be hardly defensible even under the most skillful legal hermeneutics. Still, limits to the ECB's assuming a lender of last resort function are posed by the current reading of the EU law and expressly recognized by the ECB itself, which insists, however, that its intervention in the markets must not be quantified *ex ante* in order to ensure its effectiveness, a view endorsed by the CJEU<sup>61</sup>. This is also confirmed by political circumstance as demonstrated by the recent developments in the Greek crisis<sup>62</sup>. A likely scenario for the ECB is that in the perception of bondholders it will, within limits defined in its own autonomy, assume the function of a *shadow* lender of last resort<sup>63</sup>.

## Bibliography

- Beukers Thomas W., Reestman Jan-Herman**, *On Courts of Last Resort and Lenders of Last Resort*, European Constitutional Law Review 2015/11/2, pp. 227–238.
- Borger Vestert**, *Outright Monetary Transactions and the stability mandate of the ECB: Gauweiler*, Common Market Law Review 2016/53/1, pp. 139–196.

<sup>57</sup> On the prominent role of the ECB in the crisis management, see e.g. **M. Pronobis**, *Czy Europejski Bank Centralny uratuje strefę euro?*, Analiza natolińska 2013/9(68), pp. 1–14.

<sup>58</sup> Cf. **J.-H. Reestman, W.T. Eijsbouts**, *Watching Karlsruhe...*, p. 371.

<sup>59</sup> See e.g. **T.W. Beukers, J.-H. Reestman**, *On Courts of Last Resort...*, 2015; **C. Wyplosz**, *ECB's Outright Monetary Transactions*, Note for the EP's Committee on Economic and Monetary Affairs, 2012, p. 4ff; available at: [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121004ATT52939/20121004ATT52939EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121004ATT52939/20121004ATT52939EN.pdf); access: 2.11.2015.

<sup>60</sup> The concept borrowed from **J.-H. Reestman, W.T. Eijsbouts**, *Watching Karlsruhe...*, p. 374.

<sup>61</sup> See Case C-62/14, *Gauweiler*, cited *supra* note 26, para 88.

<sup>62</sup> Cf. **T.W. Beukers, J.-H. Reestman**, *On Courts of Last Resort...*, p. 237.

<sup>63</sup> Cf. *ibid.*, p. 236.

- Claes Monica, Reestman Jan-Herman**, *The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case*, German Law Journal 2015/16/4, pp. 917–970.
- Eijsbouts Willem T., Reestman Jan-Herman**, *The Dance of Justice*, European Constitutional Law Review 2013/9/1, pp. 1–6.
- Fabbrini Federico**, *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, German Law Journal 2015/16/4, pp. 1003–1024.
- Haratsch Andreas, Koenig Christian, Pechstein Matthias**, *Europarecht*, 8<sup>th</sup> edition, Mohr Siebeck Tübingen 2012.
- Jestaedt Matthias, Lepsius Oliver, Möllers Christoph, Schönberger Christoph**, *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*, Suhrkamp, Berlin 2011.
- Panfil Przemysław**, *Polityka monetarna a rynek rządowych papierów dłużnych w strefie euro*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 2013/47/3, pp. 477–486.
- Payandeh Mehrdad**, *Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice*, Common Market Law Review 2011/48/1, pp. 9–38.
- Peers Steve, Costa Marios**, *Court of Justice of the European Union (General Chamber), Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission*, European Constitutional Law Review 2012/8/1, pp. 82–104.
- Pronobis Michał**, *Czy Europejski Bank Centralny uratuje strefę euro?*, Analiza natolińska 2013/9(68), pp. 1–14.
- Rams Michał**, *Obowiązek skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości w kontekście rozumienia pojęcia „sądu krajowego, którego orzeczenia nie podlegają zażaleniu” na tle przepisów polskiej procedury karnej*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2013/3, p. 103–119.
- Recommendations to national courts and tribunals in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings, OJ C 338, 6.11.2012, p. 1–6, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012H1106%2801%29>; access: 14.09.2015.
- Reestman Jan-Herman, Eijsbouts Willem T.**, *Watching Karlsruhe/Karlsruhe Watchers*, European Constitutional Law Review 2012/8/3, pp. 367–374.
- Rules of Procedure of the Court of Justice of the EU of 25 September 2012 [OJ L 265 of 29.9.2012], as amended on 18 June 2013 [OJ L 173 of 26.6.2013, p.65].
- Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, available at: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en\\_statute\\_2.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_statute_2.pdf); access: 14.10.2015.
- Tomuschat Christian**, *Der Streit um die Auslegungshoheit: Die Autonomie der EU als Heiliger Gral*, Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 2015/5–8, pp. 133–139.
- Tuori Kaarlo, Tuori Klaus**, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, New York 2014.
- Wendel Matthias**, *Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court's OMT Reference*, European Constitutional Law Review 2014/10/2, pp. 263–307.
- Wyplosz Charles**, *ECB's Outright Monetary Transactions*, Note for the EP's Committee on Economic and Monetary Affairs, 2012, the document available at: [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121004ATT52939/20121004ATT52939EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121004ATT52939/20121004ATT52939EN.pdf); access: 2.11.2015.

**Case Law:**

- BVerfG's judgment 2 BvR 2134/92 of 12 October 1993, BVerfGE, 89, 155 – Maastricht.*
- BVerfG judgment 2 BvE 2/08 of 30 June 2009, BVerfGE, 123, 267 – Lissabon.*
- BVerfG's order 2BvL 52/71 of 29 May 1974, BVerfGE 37, 271 – Solange I.*
- BVerfG's order 2BvR 197/83 of 22 October 1986, BVerfGE 73, 339 – Solange II.*
- BVerfG's order 2 BvR 1390/12 of 12 September 2012 – Organstreit proceedings, available in English at: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/09/rs20120912\\_2bvr139012en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/09/rs20120912_2bvr139012en.html); access: 19.09.2015.*
- BVerfG's order 2 BvR 2728/13 et al. OMT, [order for reference] of 14 January 2014, available in English at: [www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20140114\\_2bvr272813en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20140114_2bvr272813en.html); access: 14.09.2015.*
- BVerfG's order 2 BvR 2661/06 of 06 July 2010, available in English at: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2010/07/rs20100706\\_2bvr266106en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2010/07/rs20100706_2bvr266106en.html); access: 16.10.2015.*
- CJEU, Case 29/68, Judgment of 24 June 1969, Milch-, Fett- und Eierkontor/Hauptzollamt Saarbrücken ECR 1969 p. 165.
- CJEU, Case C-62/14, *Peter Gauweiler and Others v. Deutscher Bundestag*, 16 June 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62014CC0062>; access: 10.10.2015.
- CJEU, Case 370/12 of 27 Nov. 2012, *Thomas Pringle v Government of Ireland*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62012CJ0370&from=EN>; access: 10.10.2015.
- CJEU, Opinion 2/13 of 18 December 2014 on the compatibility of the draft agreement on the accession of the EU to the ECHR, available at: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160929&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=837708>; access: 7.04.2016.
- Opinion of Advocate General Cruz Villalón of 14 January 2015, available at: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161370&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=249355>; access: 4.04.2016.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04 [Judgment of the Polish Constitutional Court of 11 May 2005, K 18/04].

**Websites:**

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:114552>; access: 14.09.2015.
- <http://www.efs.europa.eu/about/index.htm>; access: 20.09.2015.
- <http://www.esm.europa.eu/index.htm>; access: 20.09.2015.

Izabela JĘDRZEJOWSKA-SCHIFFAUER

**ORZECZNICTWO DOTYCZĄCE DECYZJI EBC W SPRAWIE OMT:  
MIĘDZY AUTOPOEZĄ A ZASTOSOWANIEM DŹWIGNI PRAWNEJ**

(Streszczenie)

Niniejszy artykuł przybliży wybrane aspekty pytania prejudycjalnego skierowanego do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) przez Niemiecki Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*) dotyczącego decyzji Europejskiego Banku Centralnego z września 2012 roku w sprawie bezwarunkowych transakcji monetarnych Eurosystemu na wtórnych rynkach obligacji skarbowych (decyzja w sprawie OMT), jak też późniejsze orzeczenie TSUE w tym zakresie. Autorka omawia prawno-ekonomiczne aspekty dialogu między niemieckim sądem i TSUE w sprawie programu OMT, zwracając jednocześnie uwagę na polityczno-społeczne uwarunkowania wykładni prawa sformułowanej w argumentacji obydwu sądów. Główną tezą artykułu jest twierdzenie, iż zastosowanie dźwigni prawnej (*legal leveraging*) w argumentacji sformułowanej przez TSUE wynika z rozbieżności pomiędzy „tradycyjną” wykładnią przepisów dotyczących unii gospodarczej i walutowej a stale zmieniających się realiów zarządzania gospodarczego w UE/strefie euro, w szczególności w odpowiedzi na kryzys gospodarczy. Autorka akcentuje ponadto jakościową zmianę w funkcji EBC wobec posiadaczy obligacji skarbowych w efekcie decyzji OMT. W percepcji tych ostatnich EBC będzie funkcjonował jako *de facto* pożyczkodawca ostatniej instancji, jednakże, zważywszy na ograniczenia wynikające z obecnie obowiązującego prawa UE, EBC będzie pełnił tę funkcję jedynie nieoficjalnie.

**Słowa kluczowe:** decyzja EBC w sprawie OMT; wykładnia prawa UE; TSUE; orzeczenie w trybie prejudycjalnym; *Bundesverfassungsgericht*



Janusz ORŁOWSKI\*  
Marek SALAMONOWICZ\*\*

## DOCHODY NAUCZYCIELI AKADEMICKICH Z PRAW DO UTWORÓW PRACOWNICZYCHI ICH OPODATKOWANIE<sup>1</sup>

### (Streszczenie)

Znaczną część wynagrodzenia nauczycieli akademickich stanowi honorarium za przeniesienie na uczelnię autorskich praw majątkowych do utworów pracowniczych. W przepisach ustawy – Prawo autorskie wyraźnie wymieniono utwory; zajęcia dydaktyczne także mogą być utworami, gdy mają twórczy i indywidualny charakter. Za korzystanie lub zbycie autorskich praw majątkowych przysługuje honorarium. Jego wyodrębnienie w wynagrodzeniu nauczyciela akademickiego uzasadniają głównie przepisy o podatku dochodowym od osób fizycznych, bo dla takiego rodzaju przychodu przewidziano 50% koszty uzyskania.

W opracowaniu przedstawiono różne podejścia uczelni do kwestii regulacji honorarium. Ukazano też różne modele (otwarty, zamknięty i pośredni) realizacji uprawnień uczelni w stosunku do utworów pracowniczych nauczycieli akademickich, w tym utworów naukowych.

**Słowa kluczowe:** nauczyciele akademicy; utwór; ochrona prawn-autorska; przychody z praw autorskich; podatek dochodowy od osób fizycznych; koszty uzyskania przychodów

### 1. Przedmiot opracowania

W niniejszym opracowaniu przedstawiono zagadnienie zakresu uprawnień uczelni w stosunku do utworów pracowniczych tworzonych przez nauczycieli akademickich, w tym w kontekście unormowań kosztów uzyskania przychodów z tytułu

---

\* Dr, Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; e-mail: janusz.orlowski@op.pl

\*\* Dr, Katedra Prawa Cywilnego II i Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; e-mail: mareksalamonowicz@wp.pl

<sup>1</sup> Publikacja powstała w ramach projektu pt. *Prawne aspekty ochrony i komercjalizacji własności intelektualnej publicznych szkół wyższych*. „Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC – 2012/07/D/HS5/01864”.

korzystania z autorskich praw majątkowych i ich przeniesienia. Opodatkowaniu dochodów z takiego źródła towarzyszą zagadnienia ochrony prawno-autorskiej utworów nauczycieli akademickich, sposobu określania przychodów i związane z tym obowiązki pracodawcy i pracownika. W aktualnych unormowaniach podatku dochodowego dostrzec można w tytułowym zakresie złożoną sferę luzu działania uczelni – czego skutkiem jest w praktyce zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli akademickich z praw autorskich na różnych uczelniach<sup>2</sup>.

## 2. Utwory pracownicze nauczycieli akademickich

Status nauczyciela akademickiego zgodnie z art. 108 p.o.s.w. przysługuje pracownikom naukowo-dydaktycznym, dydaktycznym, naukowym oraz dyplomowanym bibliotekarzom, dyplomowanym pracownikom dokumentacji i informacji naukowej<sup>3</sup>. Sformułowane w przywołanej ustawie katalogi ich obowiązków dotyczą także sfery pracy twórczej<sup>4</sup>.

Nie każdy efekt działalności naukowej lub dydaktycznej nauczyciela akademickiego jest utworem, lecz tylko taki, który spełnia ustawowe kryteria twórczości i indywidualnego charakteru. Dlatego określone wykłady lub opracowania mają charakter utworów, a inne już nie. Szkoła wyższa nie może generalnie „zadekretować”, że na przykład wykład czy recenzja pracy dyplomowej zawsze jest utworem; zasadne jest natomiast określenie okoliczności, kiedy to może być utwór.

<sup>2</sup> Składniki wynagrodzeń pracowników szkół wyższych są uzależnione od zajmowanych stanowisk, zakresu obowiązków oraz charakteru uczelni (szczególnie zasady obowiązują np. w uczelniach wojskowych i uczelniach służb państwowych – art. 151 ust. 5 i 6 ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2012 r. poz. 572 t.j. ze zm.; dalej: p.o.s.w.).

<sup>3</sup> Stanowiska, na jakich mogą być zatrudniani nauczyciele akademicy, są określone w art. 110 p.o.s.w. Por. także: **T. Bakalarz**, *Twórczość pracowników naukowych. Regulacja prawna*, DIFIN, Warszawa 2015, s. 34; **M. Lekston**, *Ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych jako przyczyna rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem akademickim*, *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej* 2012/1, s. 313–334. Por. też art. 112 i 113 p.o.s.w. w zakresie obowiązków nauczycieli akademickich zatrudnianych w uczelniach zawodowych i medycznych oraz dyplomowanych bibliotekarzy a także pracowników informacji naukowej.

<sup>4</sup> Zob. art. 111 ust. 1–5 P.o.s.w. Por. także **H. Izdebski**, **J. Zieliński**, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 338 i nn.; **W. Sanetra**, w: **W. Sanetra**, **M. Wierzbowski** (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Wolters Kluwer 2013, s. 237 i nn.



W art. 1 ust. 2 ustawy z 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>5</sup> wskazuje się rozmaite kategorie utworów oraz sposoby ich wyrażenia i utrwalenia. W pracy nauczycieli akademickich (zależnie od charakteru uczelni) wyróżnia się w szczególności utwory wyrażone słowem, symbolami matematycznymi, znakami graficznymi (literackie, publicystyczne, naukowe, kartograficzne, programy komputerowe), plastyczne, fotograficzne, wzornictwa przemysłowego, architektoniczne, muzyczne, sceniczne, audiowizualne<sup>6</sup>.

Zgodnie z art. 1 ust. 2<sup>1</sup> pr. aut. „Ochroną objęty może być wyłącznie sposób wyrażenia; nie są objęte ochroną odkrycia, idee, procedury, metody i zasady działania oraz koncepcje matematyczne”<sup>7</sup>. Wskazane jest, by odpowiedni akt wewnętrzny uczelni określał przykładowy, otwarty katalog wyników pracy twórczej, mogących podlegać ochronie prawn-autorskiej. Istotne znaczenie ma tu podział na utwory pracownicze i niepracownicze, jak też wyróżnienie utworów naukowych, programów komputerowych i utworów audiowizualnych. Podział na utwory dydaktyczne i naukowe jest nieostry i typologiczny, nierozłączny. Utwory naukowe są w przepisach pr. aut. wyszczególnione, a utwory dydaktyczne – nie. Ponadto nie ma podstaw do przesądzenia o „naukowości” utworów w aktach wewnętrznych uczelni<sup>8</sup>. Naukowy charakter utworu jest kwestią jego treści, czyli faktu<sup>9</sup>.

W polskiej doktrynie prawa autorskiego (według Janusza Barty i Ryszarda Markiewicza)

utwory naukowe to takie dzieła ludzkiego intelektu, które stanowią rezultat naukowego procesu poznawczego, a zarazem w swej podstawowej funkcji komunikacyjnej, nie są zorientowane „na siebie” (jak utwory artystyczne), lecz na przedstawienie obiektywnie istniejącej rzeczywistości<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2006 r., nr 90, poz. 631 t.j. ze zm.; dalej: pr. aut.

<sup>6</sup> **E. Ferenc-Szydelko**, *Przedmiot prawa autorskiego*, w: **E. Ferenc-Szydelko** (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 23.

<sup>7</sup> **R. Markiewicz**, *Zabawy z prawem autorskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 18 i nn.

<sup>8</sup> Zob. **M. Poźniak-Niedzielska**, **G. Tylec**, *Działalność naukowo-dydaktyczna na wyższej uczelni w świetle prawa autorskiego*, Państwo i Prawo 2009/5, s. 33.

<sup>9</sup> **A. Nowicka**, *Uprawnienia instytucji naukowych*, w: **J. Barta** (red.), *System prawa prywatnego*, t. 13, *Prawo autorskie*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 114; **D. Sokołowska**, *Pojęcie i postacie utworu naukowego w świetle prawa autorskiego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2015/2, s. 84.

<sup>10</sup> **J. Barta**, **R. Markiewicz**, *Podmiot prawa autorskiego*, w: **J. Barta**, **M. Czajkowska-Dąbrowska**, **Z. Cwiakalski**, **R. Markiewicz**, **E. Traple**, *Komentarz do ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 1995, s. 129; **R. Markiewicz**, *Ochrona prac naukowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej 1990/55, s. 20.

Z kolei Andrzej Chobot zaznacza, że utwór naukowy to opracowanie rezultatów twórczej pracy badawczej<sup>11</sup>. Toczy się przy tym spór o uznanie utworów dydaktycznych (np. skrypty, podręczniki akademickie) za naukowe<sup>12</sup>.

W uchwale z 14 lutego 2012 roku Sąd Najwyższy stwierdził:

Wygłoszenie wykładów, opracowanie i utrwalenie programu zajęć na dany temat z poszczególnych przedmiotów, opracowanie i utrwalenie tematu zadań, sprawdzianów, zaliczeń i egzaminów wraz z ich przeprowadzeniem, dokonanie oceny i recenzji prac pisemnych, jak i dyplomowych i magisterskich wraz z ich promotorstwem

– to nie „utwór dydaktyczny”<sup>13</sup>.

Istotne było to, że uczelnia – oprócz stosunku pracy z profesorem – zawarła odrębną umowę o przeniesienie praw autorskich do takiego utworu. Zdaniem Sądu Najwyższego „[...] jeżeli stworzenie utworu następuje w ramach umowy o pracę, to w stosunku pracy a nie w umowie o przeniesienie praw autorskich majątkowych, zasadza się źródłowa podstawa wynagrodzenia za korzystanie z utworu”<sup>14</sup>. Stanowisko to poddano krytyce, bo SN nie w pełni ocenił status utworów naukowych, co do których uczelni przysługuje jedynie prawo pierwszeństwa publikacji. W takiej sytuacji umowa (np. wydawnicza) może i powinna regulować ewentualne przejście autorskich praw majątkowych na pracodawcę. Warto jednak podkreślić pogląd SN, iż utwory dydaktyczne (np. wykład monograficzny) także mogą mieć charakter naukowy<sup>15</sup>.

W praktyce uznanie, iż utwór powstał w wyniku wykonywania obowiązków nauczyciela akademickiego, może być złożone. Doktryna i judykatura często odwołują się w tej mierze do tak zwanego „testu polecenia”. Polega on na ustaleniu, czy utwór powstał w wyniku czynności mieszczących się w zakresie obowiązków pracowniczych tak, aby ich zaniechanie można było jednocześnie uznać za ich naruszenie. Dla uznania zaś powstania utworu pracowniczego nie jest konieczny

<sup>11</sup> **A. Chobot**, *Regulacja prawna twórczej pracy badawczej w stosunkach pracy*, PWN, Warszawa 1975, s. 130; **P. Stec**, *Uczelnia jako podmiot praw na dobrach niematerialnych*, Państwo i Prawo 2008/1, s. 51.

<sup>12</sup> Zob. **M. Poźniak-Niedzielska**, **G. Tylec**, *op. cit.*, s. 37.

<sup>13</sup> Uchwała SN z 14 lutego 2012 r., III UZP 4/11, OSNP 2012, nr 15–16, poz. 198; por. **J. Piszczyk**, *Glosa do Uchwały SN z 14 lutego 2012 r.*, III UZP 4/11, *Studia Prawnoustrojowe* 2014/24, s. 319. Por. także: wyrok SA w Szczecinie z 1 kwietnia 2015 r., III AUa 580/14 LEX nr 1785903, dotyczący kursu z zakresu interpretacji wierszy.

<sup>14</sup> Uchwała SN z 14 lutego 2012 r., III UZP 4/11, OSNP 2012, nr 15–16, poz. 198.

<sup>15</sup> Zob. **D. Sokolowska**, *Prawo twórcy do wynagrodzenia*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2013, s. 168; **W. Lis**, *Podmiot praw do utworów tworzonych w ramach działalności naukowo-dydaktycznej*, w: **W. Lis**, **G. Tylec** (red.), *Działalność naukowo-dydaktyczna w świetle prawa autorskiego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015, s. 209.

wyraźnie określony obowiązek pracy twórczej czy wyróżnienie kategorii utworów. Sprecyzowanie obowiązków w zakresie pracy twórczej i jej wyników powinno mieć ewentualnie miejsce w umowie o pracę, opisie stanowiska pracy, aktach wewnętrzzakładowych, itd. Należy wyrazić aprobatę dla stwierdzenia z wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 4 września 2012 roku: „Dokonując oceny, czy mamy do czynienia utworem pracowniczym należy sięgać do celu umowy o pracę i zgodnego zamiaru stron [...] znaczenie mogą tu mieć także zwyczaje przyjęte w zakładzie oraz w obrębie danej grupy zawodowej”<sup>16</sup>.

Kształcenie i wychowywanie studentów (także nadzorowanie prac zaliczeniowych itp. pod względem merytorycznym i metodycznym – art. 111 p.o.s.w.) należy do obowiązków pracowników naukowo-dydaktycznych. Trafnie Grzegorz Tylec i Maria Późniak-Niedzielska wskazują, iż wytwory intelektu powstałe w procesie dydaktycznym (np. wykład, skrypt, podręcznik) mogą być utworami<sup>17</sup>. O uznaniu zajęć dydaktycznych (ćwiczenia, laboratoria, seminaria itd.) za twory w ujęciu pr. aut. nie może decydować organ zewnętrzny w stosunku do uczelni. To ona jest stroną umów obejmujących korzystanie z utworów i przeniesienie praw do nich.

Wyrazem twórczego i indywidualnego charakteru utworów dydaktycznych może być dobór, zestawienie lub układ treści, zróżnicowanie źródeł (materiałów) i pomocy dydaktycznych. W praktyce często powstają twory zależne, czyli opracowania utworów cudzych lub własnych. Jednakże sama idea, zamysł lub odkrycie (naukowe) z ochrony prawno-autorskiej są wyłączone. A zatem materiał naukowy przedstawiany przez nauczyciela akademickiego podczas zajęć, choćby zawierał odkrycia, teorie naukowe, metody badawcze itd. – nie nadaje tym zajęciom cech utworu. Utwór ma charakter „twórczy” dzięki oryginalności elementów formy jego wyrażenia i indywidualnego opracowania. Wykład (jako przykład utworu; zarówno jako czynność jednorazowa czy zamknięty cykl), będąc czynnością powtarzalną, niekoniecznie ma się charakteryzować „odmiennością za każdym wykonaniem”, lecz ma mieć twórczy i indywidualny charakter w ogóle, zważywszy wymogi dydaktyki w danej dziedzinie wiedzy.

Oryginalny charakter mogą mieć takie zajęcia dydaktyczne, w których twórczo zostały dobrane treści, źródła, materiały dydaktyczne; indywidualny charakter winien mieć układ treści, wiedza i umiejętności<sup>18</sup>. Nie treści, lecz forma wyrazu przesądza o nadaniu utworowi dydaktycznemu cech indywidualnej twórczości,

<sup>16</sup> Sygn. III APa 7/12, SIP LEX nr 1217657.

<sup>17</sup> **M. Późniak-Niedzielska, G. Tylec**, *op. cit.*, s. 36.

<sup>18</sup> Odpowiednio do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 2 listopada 2011 r. w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. z 2011 r., nr 253, poz. 1520); por. też **A. Kraśniewski**, *Wymagania dla obszarów kształcenia*, w: **E. Chmielecka** (red.),

skutkującej ochroną prawn-autorską. Dotyczy to też programów zajęć, za które przysługuje honorarium, czy też wykonanych jako zadania ponadnormatywne (nadliczbowe)<sup>19</sup>.

Już sam fakt przeprowadzenia zajęć dydaktycznych może stanowić „formę” ustalenia utworu dydaktycznego. Możliwa jest wtedy jego percepcja, utrwalenie w notatkach, czy – z poszanowaniem praw osobistych twórcy – nagranie audio lub wideo. Jego niedokończenie lub niekompletność nie wpływa na ochronę prawn-autorską. Utworami mogą być też materiały towarzyszące tym zajęciom (np. skrypty, wydruki, rysunki itp. danego nauczyciela akademickiego).

### 3. Zakres uprawnień pracodawcy do utworów nauczycieli akademickich

Na podstawie art. 12 ust. 1 pr. aut. szkoła wyższa jako pracodawca nabywa z chwilą przyjęcia autorskie prawa majątkowe do utworu stworzonego przez nauczyciela akademickiego, w granicach wynikających ze stosunku pracy i zgodnego zamiaru stron. Jest to pochodne nabycie praw, z zastrzeżeniem pracowniczych programów komputerowych i utworów audiowizualnych, gdzie ma miejsce nabycie pierwotne<sup>20</sup>.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 pr. aut. instytucji naukowej, w tym szkole wyższej, przysługuje pierwszeństwo opublikowania utworu naukowego, stworzonego w wyniku wykonywania obowiązków ze stosunku pracy<sup>21</sup>. Z kolei twórcy przysługuje prawo do wynagrodzenia. Ponadto uczelnia może bez odrębnego wynagrodzenia korzystać z utworu w sposób określony w art. 14 ust. 2 pr. aut., to jest z materiału naukowego zawartego w utworze i udostępniać ten utwór osobom trzecim, jeżeli to wynika z uzgodnionego przeznaczenia utworu lub zostało postanowione w umowie. Autorskie prawa majątkowe do pracowniczych utworów naukowych pozostają przy twórcy, z zastrzeżeniem wymienionych wyżej uprawnień instytucji naukowej. Uczelnia korzysta zresztą z utworu między innymi uwzględniając go w tzw. ocenie parametrycznej jednostki; może też na

---

*Autonomia programowa uczelni. Ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2011, s. 34.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 1 lutego 2006 r., II FSK 236/05, CBOSA.

<sup>20</sup> Zob. **J. Barta, R. Markiewicz**, *Autorskie prawa majątkowe*, w: **J. Barta, M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Cwiakalski, R. Markiewicz, E. Traple**, *op. cit.*, s. 218; **A. Szewc**, *Dziela naukowe i ich status w prawie autorskim*, Państwo i Prawo 1997/10, s. 26 i nn.

<sup>21</sup> **J. Chaciński**, *O niektórych zagadnieniach dotyczących kształtowania treści umowy o pracę*, Przegląd Sądowy 2008/11–12, s. 116; **A. Bigaj**, *Granice swobody umów w kontekście umownego stosunku pracy*, Palestra 2013/11–12, s. 128.

przykład materiał zawarty w utworze udostępniać studentom poprzez platformę e-learningową lub innym nauczycielom<sup>22</sup>.

W praktyce uczelnie ukształtowały się w zakresie praw autorskich i polityki publikacyjnej trzy typowe modele: zamknięty, otwarty i półotwarty<sup>23</sup>. W modelu zamkniętym (najczęściej na politechnikach) uczelnia zastrzega sobie korzystanie z prawa pierwszeństwa publikacji utworów naukowych. Pracownicy są obowiązani zgłaszać utwory, aby umożliwić uczelni złożenie oświadczenia o ich przyjęciu i w konsekwencji nabycie autorskich praw majątkowych.

W modelu otwartym uczelnia zrzeka się lub deklaruje niewykonywanie prawa pierwszeństwa publikacji, dając pracownikom swobodę wyboru miejsca i formy publikacji utworów. Niejednokrotnie wskazuje się na obowiązek afiliacji i poszanowania dla *know-how* uczelni. W modelu pośrednim uczelnie nie rezygnują z prawa pierwszeństwa publikacji, ale na przykład ograniczają je do monografii albo podręcznika. Z reguły istnieje tu obowiązek zgłaszania utworów o potencjale komercyjnym (programy komputerowe, utwory audiowizualne, bazy danych).

#### 4. Źródło przychodów nauczycieli akademickich i koszty ich uzyskania w podatku dochodowym

Wynagrodzenie nauczycieli akademickich ze stosunku pracy jest jednym ze źródeł przychodów w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych<sup>24</sup>. Wyróżnienie honorarium za korzystanie przez twórców z praw autorskich lub rozporządzenie nimi nadaje takim przychodom charakter źródła przychodów z praw majątkowych<sup>25</sup>. W praktyce takie honorarium może stanowić przeważającą część wynagrodzenia nauczycieli akademickich.

Zgodnie z art. 22 ust. 9 pkt 3 – ust. 10a u.p.d.o.f. z korzystania z praw autorskich przez twórców oraz z praw pokrewnych przez artystów wykonawców, w rozumieniu odrębnych przepisów, lub rozporządzania przez nich tymi prawami,

<sup>22</sup> M. Trzebiatowski, *Metody nauczania typu e-learning a prawo autorskie zagadnienia podstawowe*, w: W. Lis, G. Tylec (red.), *op. cit.*, s. 209.

<sup>23</sup> P. Stec, *op. cit.*, s. 51.

<sup>24</sup> Art. 10 ust. 1 i art. 12 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 361 t.j. ze zm.); dalej: u.p.d.o.f.

<sup>25</sup> Art. 18 u.p.d.o.f.: „Za przychód z praw majątkowych uważa się w szczególności przychody z praw autorskich i praw pokrewnych w rozumieniu odrębnych przepisów, praw do projektów wynalazczych, praw do topografii układów scalonych, znaków towarowych i wzorów zdobniczych, w tym również z odpłatnego zbycia tych praw”.

koszty uzyskania określa się w wysokości 50% uzyskanego przychodu (pomniejszonego o potrącone przez płatnika w danym miesiącu składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe). W roku podatkowym łączne koszty uzyskania przychodów wedle art. 22 ust. 9 pkt 1–3 u.p.d.o.f. nie mogą przekroczyć ½ kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy (aktualnie: 85 528 zł<sup>26</sup>). Jeżeli podatnik udowodni, że koszty uzyskania przychodów były wyższe niż wynikające z tej 50% normy, to przyjmuje się je w wysokości kosztów faktycznie poniesionych. Ponadto, art. 32 ust. 7 u.p.d.o.f. stanowi, że zakład pracy przy obliczaniu zaliczki na podatek nie stosuje kosztów uzyskania określonych w art. 22 ust. 9 pkt 1–3, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik złoży płatnikowi pisemne oświadczenie o rezygnacji z ich stosowania. Oświadczenie to składa się odrębnie dla każdego roku podatkowego.

Honorarium przysługuje za korzystanie z praw autorskich do utworu lub rozporządzanie nimi, za udzielenie licencji lub inną formę eksploatacji. Do części wynagrodzenia niezwiązanej z korzystaniem z autorskich praw majątkowych albo rozporządzaniem nimi nie stosuje się 50% kosztów uzyskania przychodów, lecz przewidziane ogólnie dla przychodów ze stosunku pracy<sup>27</sup>. Dla stosowania tych 50% kosztów niezbędne jest zatem ustalenie części wynagrodzenia będącego honorarium autorskim pracowników-twórców (także w zw. z art. 44, 47 i 48 ust. 1 pr. aut.)<sup>28</sup>.

Jeśli majątkowe prawa autorskie do utworu zostają przeniesione na uczelnię (pracodawcę), to stosuje ona jako płatnik<sup>29</sup> podatku dochodowego od osób fizycznych koszty uzyskania w wysokości 50% przychodu. Jeśli te prawa zostają przeniesione na inny podmiot, który wypłaca z tego tytułu wynagrodzenie, to odpowiednio jego rolą jest odliczanie takich kosztów uzyskania przychodów przy poborze zaliczki na podatek dochodowy.

Wyróżnienie honorarium autorskiego w wynagrodzeniu nauczycieli akademickich jest kwestią o tyle złożoną, że brak w tym zakresie szczególnych unor-

<sup>26</sup> Stan na: 26.10.2016 r.

<sup>27</sup> Por. art. 22 ust. 2 i ust. 11 i 13 u.p.d.o.f. Jeżeli przychody powstają nie ze stosunku pracy, lecz umowy o dzieło albo zlecenia, to stosuje się koszty uzyskania z art. 22 ust. 9 pkt 4 i 5 u.p.d.o.f. Por. także: **A. Nowicka**, *Umowa o dokonanie projektu wynalazczego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1989, s. 24 i nn. i cyt. tam literatura; **T. Targosz, K. Włodarska-Dziurzyńska**, *Umowy przenoszące autorskie prawa majątkowe*, LEX/el 2010, rozdział III pkt 9.

<sup>28</sup> Por. np. wyroki NSA: z 11 marca 2015 r., II FSK 459/13; z 10 listopada 2015 r., II FSK 2275/13; z 29 kwietnia 2011 r., II FSK 2217/09; z 7 marca 2013 r., II FSK 1378/11, CBOSA.

<sup>29</sup> Por. art. 31–32 u.p.d.o.f. oraz art. 26 i art. 30 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613 t.j. ze zm.).

mowań<sup>30</sup>. Senaty uczelni (bądź rektorzy) ustalają ramowe zasady stosowania do tego honorarium 50% kosztów uzyskania przychodów.

Przykładowo, wynagrodzenie zasadnicze pracownika naukowo-dydaktycznego na jednym z uniwersytetów składa się z: „a) kwoty do 25% wynagrodzenia zasadniczego – z tytułu chronionych prawem autorskim wyników badań naukowych niezbędnych do prowadzenia procesu dydaktycznego; b) do 65% wynagrodzenia zasadniczego – za prowadzenie wykładów i innych zajęć dydaktycznych chronionych prawem autorskim; c) pozostałej części wynagrodzenia za pracę naukową, dydaktyczną i organizacyjną, nieobjętej taką ochroną”<sup>31</sup>. Dla pracowników naukowych do 90% wynagrodzenia zasadniczego związane z utworami, a dla pracowników dydaktycznych – 65%. Dla porównania, inny model obowiązuje w pewnej uczelni artystycznej. Zróznicowanie honorarium z tytułu korzystania z praw autorskich uzależniono od zajmowanego stanowiska i tytułu lub stopnia naukowego. I tak na przykład u profesora lub adiunkta ze stopniem doktora habilitowanego honorarium autorskie to 90% wynagrodzenia zasadniczego, u adiunkta lub asystenta posiadającego stopień doktora – 80%, a asystenta – magistra – 70%<sup>32</sup>. W innych uczelniach powyższe modele są

<sup>30</sup> Por. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 11 grudnia 2013 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1571) oraz art. 29, art. 77–3, art. 78 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 502 t.j. ze zm.). WSA w Kielcach w wyroku z 4 września 2014 r., I SA/Ke 411/14, CBOSA, stwierdził, iż art. 22 ust. 9 pkt 3 u.p.d.o.f. nie będzie miał zastosowania tylko wtedy, gdy nie jest możliwe ustalenie, jaka część wynagrodzenia pracownika dotyczy wynagrodzenia za pracę o charakterze twórczym lub za rozporządzenie przez twórcę majątkowymi prawami autorskimi.

<sup>31</sup> Uchwała nr 69 Senatu Uniwersytetu Śląskiego z 7 grudnia 2010 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego z tytułu korzystania przez nauczycieli akademickich z praw autorskich przy wykonywaniu obowiązków obejmujących prowadzenie badań naukowych i zajęć dydaktycznych w ramach stosunku pracy. Źródło: <http://bip.us.edu.pl/sites/bip.us.edu.pl/files/uchw201069.pdf>; stan na: 27.10.2016 r.

<sup>32</sup> Uchwała nr 174/2013 Senatu Akademii Sztuk Pięknych w Gdańsku z 26 czerwca 2013 r. w sprawie 50% kosztów uzyskania przychodu ze stosunku pracy pracowników Akademii Sztuk Pięknych w Gdańsku. Podobny model stosuje Politechnika Krakowska z podziałem: 90% u pracowników samodzielnych, 77% ze stopniem doktora, 64% u asystentów, przy określonych procentowo relacjach między obowiązkami badawczymi, dydaktycznymi i organizacyjnymi. Por. szerzej: uchwała Senatu Politechniki Krakowskiej z 15 kwietnia 2011 r., nr 29/f/04/2011, w sprawie ustalenia ogólnego zakresu obowiązków nauczycieli akademickich i stosowania 50% kosztów uzyskania przychodu ze stosunku pracy pracowników PK. Źródło: <http://bip.asp.gda.pl/index.php?app=uchwaly&nid=516&y=2013&which=Senatu&q=uchwa%C5%82a+nr+174%2F2013> oraz <http://bip.pk.edu.pl/index.php?wyr=uchwa%C5%82a%20Senatu%20Politechniki%20K&ver=0&dok=1094>; stan na: 27.10.2016 r.

dość zbliżone, a największe zróżnicowanie dotyczy wielkości udziału honorarium w wynagrodzeniu za pracę naukową oraz dydaktykę.

Powyższe, przykładowe normy tylko w przybliżeniu odpowiadają faktycznym rezultatom twórczości pracowników; zwykle te 50% koszty uzyskania przychodów są uwzględniane zarówno w przypadku pracowników przenoszących autorskie prawa majątkowe do utworów jak i tych, którzy rozporządzają prawami autorskimi (głównie publikacje) na rzecz innych podmiotów. Pracodawca uwzględnia zatem takie koszty uzyskania przychodów właściwie za sam nakład pracy, aczkolwiek różnicuje się w praktyce udział odpowiednich rodzajów utworów w honorarium. Także przejściowy brak wyników badań naukowych, prac rozwojowych czy postępów w twórczości naukowej lub artystycznej nie wyklucza stosowania 50% kosztów uzyskania przychodów z art. 22 ust. 9 pkt 3 u.p.d.o.f.

## 5. Podsumowanie

Korzystanie z praw autorskich lub rozporządzanie nimi może nastąpić w ramach stosunku pracy. Niezbędne jest wtedy ustalenie w wynagrodzeniu pracownika części stanowiącej honorarium autorskie i zastosowanie do niej 50% kosztów uzyskania przychodów w związku z opodatkowaniem jego dochodów. Do pozostałej części wynagrodzenia pracodawca stosuje koszty uzyskania unormowane dla przychodów ze stosunku pracy (art. 22 ust. 2 oraz 11–12 u.p.d.o.f.).

W praktyce ukształtował się obowiązek przedkładania uczelniom przez nauczycieli akademickich tzw. ewidencji prac twórczych. Taki dokument pozwala podatnikowi jak i płatnikowi wykazywać związek 50% kosztów z przychodami z praw autorskich. Nie chodzi przy tym o ewidencjonowanie czasu pracy poświęconego dydaktyce czy innym utworom<sup>33</sup>, lecz o wykaz utworów, których dotyczą wskazane koszty uzyskania przychodów<sup>34</sup>.

Zasady określania wielkości honorarium autorskiego za przeniesienie na uczelnię praw autorskich do utworów naukowych i dydaktycznych pozostają w gestii szkół wyższych jako pracodawców; znajduje to wyraz w ich wewnętrz-

<sup>33</sup> W wyroku z 12 marca 2010 r., II FSK 1791/08, LEX nr 595971, NSA podkreślił, że cechą pracy twórczej jest niepewność co do rezultatu, więc poświęcony na nią czas nie świadczy o uzyskaniu efektów w postaci utworu.

<sup>34</sup> Por. wyroki: WSA we Wrocławiu z 29 stycznia 2015 r., I SA/Wr 2331/14; WSA w Łodzi z 10 grudnia 2014 r., I SA/Łd 928/14; WSA w Rzeszowie z 6 listopada 2012 r., I SA/Rz 815/12; por. także cyt. wyżej wyrok NSA o sygn. II FSK 1791/08 i wyrok NSA z 4 lutego 2009 r., II FSK 1788/09, CBOSA.



nych unormowaniach. Ustalenie takiego honorarium jest podstawą do stosowania 50% kosztów uzyskania przychodów przewidzianych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Powstanie utworu nakłada na pracodawcę obowiązki właściwej jego kwalifikacji prawnoautorskiej oraz stosowania przewidzianych w ustawie podatkowej kosztów uzyskania przychodów. Wydaje się, że to wymogi ustawy o podatku dochodowym w zakresie kosztów uzyskania przychodów z tytułu korzystania z praw autorskich w dużej mierze wpływają na złożoną kwalifikację utworów nauczycieli akademickich; dotyczy to zwłaszcza utworów dydaktycznych<sup>35</sup>.

### Bibliografia

- Bakalarz Tomasz**, *Twórczość pracowników naukowych. Regulacja prawna*, Difin, Warszawa 2015.
- Barta Janusz, Czajkowska-Dąbrowska Monika, Ćwiakalski Zbigniew, Markiewicz Ryszard, Traple Eżbieta**, *Komentarz do ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 1995.
- Bigaj Andrzej**, *Granice swobody umów w kontekście umownego stosunku pracy*, *Palestra* 2013/11–12, s. 128–136.
- Chaciński Jacek**, *O niektórych zagadnieniach dotyczących kształtowania treści umowy o pracę*, *Przełęcz Sądowy* 2008/11–12, s. 116–122.
- Chobot Andrzej**, *Regulacja prawna twórczej pracy badawczej w stosunkach pracy*, PWN, Warszawa 1975.
- Ferenc-Szydelko Ewa** (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Izdebski Hubert, Zieliński Jan**, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kraśniewski Andrzej**, *Wymagania dla obszarów kształcenia*, w: Ewa Chmielecka (red.), *Autonomia programowa uczelni. Ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2011, s. 22–91.
- Lekston Mariusz**, *Ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych jako przyczyna rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem akademickim*, *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej* 2012/1, s. 313–333.
- Lis Wojciech, Tylec Grzegorz** (red.), *Działalność naukowo-dydaktyczna w świetle prawa autorskiego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015.
- Markiewicz Ryszard**, *Ochrona prac naukowych*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej* 1990/55, s. 5–173.
- Markiewicz Ryszard**, *Zabawy z prawem autorskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Nowicka Aurelia**, *Uprawnienia instytucji naukowych*, w: Janusz Barta (red.), *System prawa prywatnego*, t. 13, *Prawo autorskie*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 106–121.

<sup>35</sup> Por. Wyrok SN z 10 maja 2016 r., II UK 217/15, LEX nr 2056874, w którym zakwalifikowano wykład jako utwór mogący być przedmiotem świadczenia w umowie o dzieło.

- Nowicka Aurelia**, *Umowa o dokonanie projektu wynalazczego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1989.
- Piszczyk Jan**, Głosa do Uchwały SN z 14 lutego 2012 r., III UZP 4/11, *Studia Prawnoustrojowe* 2014/24, s. 319–324.
- Późniak-Niedzielska Maria**, **Tylec Grzegorz**, *Działalność naukowo-dydaktyczna na wyższej uczelni w świetle prawa autorskiego*, Państwo i Prawo 2009/5, s. 33–48.
- Sanetra Walerian**, **Wierzbowski Marek** (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Sokołowska Dorota**, *Prawo twórcy do wynagrodzenia*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2013.
- Sokołowska Dorota**, *Pojęcie i postacie utworu naukowego w świetle prawa autorskiego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2015/2, s. 75–89.
- Stec Piotr**, *Uczelnia jako podmiot praw na dobrach niematerialnych*, Państwo i Prawo 2008/1, s. 46–59.
- Szewc Andrzej**, *Dziela naukowe i ich status w prawie autorskim*, Państwo i Prawo 1997/10, s. 23–31.
- Targosz Tomasz**, **Włodarska-Dziurzyńska Karolina**, *Umowy przenoszące autorskie prawa majątkowe*, LEX/el 2010.

Janusz ORŁOWSKI  
Marek SALAMONOWICZ

## ACADEMIC TEACHERS' REVENUES FROM TRANSFER AND EXPLOITATION OF COPYRIGHTS AND ITS TAXATION

(Summary)

A significant part of academic teachers remuneration is a honorarium for the transfer or other forms of exploitation by the university of copyrights to works-for-hire. While the scientific works are explicitly mentioned in the Copyright Act, the legal qualification of didactic activities is complex. These creations can also be works protected by copyrights when they are creative and have individual character. For the use or sale of copyrights author is entitled to a honorarium, but the need for its specification in academic teachers' remuneration is mainly justified by the personal income tax provisions. For this kind of revenue the increased 50% rate of deductible income costs is applicable. The material present variety approaches of universities in regulating honorarium. It shows the different models of implementation (open, closed and indirect) in exercise of the powers of universities in relation to academic teachers' works, including scientific works.

**Keywords:** academics; work-for-hire; copyright protection; income from copyrights; personal income tax; deductible expenses

Татьяна Владимировна САХНОВА\*

## ИСКОВОСТЬ: В ПОИСКАХ УТРАЧЕННОГО?

### (Summary)

[Actionability – In Search of the Lost?]

Since the 19<sup>th</sup> c. Actionability is traditional category that serves to explain the origin of the action from the one side and to explain the concept of the procedural protection in general from the another one. Modern science of procedural law in Russia as well as the Russian legislator virtually do not recognise it. In the opinion of the author such conduct is improper. Actionability and its understanding are the key prerequisites that enable the creation of the fully efficient legal solutions. The methodology of the actionability is simultaneously the methodology of mutual cooperation of the substantive and procedural laws, the methodology of understanding the essence of the court procedure. For that reason the actionability is necessary condition of the legislative moves and their systematisation. This assumption was analysed in the article both in a historical aspect and from the perspective of the contemporary Russian law and the projects of its amendment.

**Keywords:** actionability; procedural law; Russian law

Цивилистический процесс XXI века претерпевает качественные изменения. И наиболее, на наш взгляд, знаковые из них связаны с трансформацией ценностных ориентиров права в конкретную методологию правовых отношений. Наглядным примером могут служить поиски практических путей «обратного» воплощения общепризнанных ценностей, онтологически присущих правосудию, в национальных юрисдикциях, выработки горизонтальных способов взаимодействия международных судебных органов и национальных юрисдикций, осознание доктриной неэффективности

---

\* Doktor nauk prawnych, profesor, Kierownik Katedry Postępowania Cywilnego Sybirskiego Uniwersytetu Federalnego w Krasnojarsku; доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского процесса Сибирского федерального университета; e-mail: civil.law.process@gmail.com

методологии «иерархии» и «размежевания», стремление к горизонтальной гармонизации – не только как цели, но как новой методологии современного процесса, цель которой – «овеществить» справедливость в повседневной жизни права.

Однако юриспруденция (как и законодательная практика) больше озабочены решением конкретных вопросов и не часто обращаются к онтологии процесса, исторической парадигме процесса и ее эволюции. На наш взгляд, в отсутствие такого подхода трудно выработать эффективную и профессионально непротиворечивую методологию решения конкретных задач.

Взаимодействие и взаимовлияние процессуального и материального права (и в объективном, и в субъективном понимании) – важнейшая составляющая в развитии права. Однако зачастую доктрина оперирует в этом вопросе методологией, построенной на причинно-следственных связях, что, полагаем, критики не выдерживает – особенно в новых реалиях пореформенного и реформируемого права. В этой связи хотелось бы обратиться к некоторым базовым категориям цивилистического процесса, связующим между собой процесс и право. Категория исковости (*Klagbarkeit*) играет в этом, на наш взгляд, одну из первых ролей.

Ее понимание – как и в целом иска, взаимоотношений между процессуальным и материальным – было и остается различным, отыскиваемым либо во власти субъективного гражданского права как основании иска (Ю. Барон<sup>1</sup>), либо в природе притязания о защите как публично-правового явления, когда исковое принуждение рождает право (Х. Дегенкольб<sup>2</sup>). Исковость соотносили с притязанием и/или иском, правом на иск (потенциальным правом на иск) – как некоем «посреднике» между объектом и предметом защиты и возможностью возбуждения судебного процесса. В этом думаем, можно увидеть корни так называемой теории «формального процессуального права на иск» и «материального права на иск» (А. Плоч<sup>3</sup>) и последующего дуализма доктрины в объяснении природы иска, права на иск, исковой защиты.

Кажется вполне традиционным для немецкой доктрины понимание исковости в материально-правовом контексте, тесно связанным с притязанием и обеспечивающим его действенность, осуществляемость перед лицом суда. Не случайно исковость обнаруживается обычно в материально-правовых

<sup>1</sup> Ю. Барон, *Система римского гражданского права*, СПб., 1909, С. 184.

<sup>2</sup> Н. Degenkolb, *Einlassungszwang und Urteilsnorm. Beiträge zur Materiellen Theorie der Klagen insbesondere der Anerkennungsklagen*, Leipzig 1877.

<sup>3</sup> См.: А. Plosz, *Beiträge zur Theorie des Klagerechts*, Leipzig 1880.

исследованиях, посвященных договорным отношениям. Так рассуждали в XIX в.<sup>4</sup>; похожим же образом истолковываются некоторые римские источники (со ссылками на Ульпиана, Лабеоны) и в XXI в. Исковость определяют как предтечу *datio*, как образующую почву обязательства перед его фактическим осуществлением, и как предвосхищение *causa*. Рожденная в Средние века для объяснения *pacta* и свободы его осуществления, исковость, по мнению исследователей, знаменовала возврат к римской систематике права<sup>5</sup>. Почву исковости видели в договоре как выражение свободы отношений, и в то же время рождение формы договора характеризовали как переход от безисковости (натурального обязательства) к исковости, связывая последнее с проявлением юридически подтвержденной<sup>6</sup> воли заинтересованного лица, которая и придает возможную защищаемость возможному притязанию<sup>7</sup>. – Иными словами, исковость отыскивалась не в собственно материально-правовых явлениях, а в методологии взаимоотношений сторон и в частности – *bona fidei*. Исковость связывали, таким образом, не с будущим предметом процесса, а с личностью, ее правоосознанием (в субъективном понимании) и желанием (волей, волеизъявлением) продемонстрировать это правоосознание вовне, как бы потенциально рассчитывая на возможность правовой защиты своего интереса – как части всеобщего, общественного интереса. – Именно по этой причине П. Эртманн критиковал материально-правовую теорию иска, права на иск, исковости – ибо то, наличие чего проявляется (или нет) лишь вследствие процесса, не может служить его основанием<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Напр.: **К.-А. Unterholzner**, **F.-Е. Huschke**, *Quellenmässige Zusammenstellung der Lehre des römischen Rechts von den Schuldverhältnissen, mit Berücksichtigung der heutigen Anwendung*, Bd. 1., Leipzig 1840; **G. Carus**, *Die selbständige Klagbarkeit der gesetzlichen Zinsen nach römischem, gemeinem deutschem Recht und der neueren Gesetzgebung*, Halle 1876; **C. Gareis**, *Die Klagbarkeit der Differenzgeschäfte*, Berlin 1882.

<sup>5</sup> См., напр.: **N. El-Beherli**, *Die Bedeutung der Laudationes Edicti av Beispiel des Kommentars Ulpians zur Rubrik des präoirische Edicts "De Pactis"*, *Iustum Aequum Salutare* III. 2007/3, S. 18–22, 24–26.

<sup>6</sup> Силой судебных полномочий претора, благодаря которым впоследствии и родились цивилизные иски *ex fide bona*. С точки зрения римского права появлению сделок, основанных на доверии (*bona fides*), предшествовали иски *ex fide bona*, рожденные преторской деятельностью. – См.: **М.Х. Гарсия Гарридо**, *Римское частное право: казусы, иски, институты*, М. Статут, 2005, С. 154–156.

<sup>7</sup> См.: **P. Oertmann**, *Die Fiducia im Römischen Privatrecht: Eine Rechtsgeschichtliche Untersuchung*, Berlin 1890, S. 102–105 ff.

<sup>8</sup> См.: **P. Oertmann**, *op. cit.*

К искowości в современной немецкой доктрине часто обращаются как к неписаной материально-правовой предпосылке, делающей возможным судебное притязание. В этой связи говорят об искowości утверждаемого (частноправового) притязания<sup>9</sup>, а нормативные основы догматики искowości извлекают из частного права и предусмотренной законом возможности судебного притязания – не только с точки зрения собственно структуры договорных интересов, но и правовой безопасности, предвидимости правовых решений<sup>10</sup>. Исковость рассматривают и в качестве процессуальной предпосылки, относящейся к предмету спора; ее отыскивают обычно в нормах материального права, но некоторое выражение находят и в нормах ГПК (*ZPO*) (регулирующих как общие условия подачи искового заявления предъявляемые к форме заявления, – § 253, так и частные условия предъявления отдельных видов исков: иск о платеже или освобождении земельного участка до наступления срока исполнения – § 257; иск о периодических платежах – § 258; иск из опасения несвоевременного исполнения – § 259). По-прежнему актуальна для материально-правовых поисков искowości теория преддоговора (*Heinrich Thöl*, 1854<sup>11</sup>); распространено понимание искowości в контексте возможного волеизъявления сторон к процессу<sup>12</sup>.

Таким образом, единого представления об истоках и сущности искowości до настоящего времени не выработано; наибольшее признание получили два подхода: (1) материально-правовой, рожденный *доброй волей* и характеризующий будущую возможную – через притязание – защищаемость права в судебном порядке и связанный, соответственно, с конкретными материально-правовыми условиями осуществимости субъективного гражданского права; (2) процедурно-процессуальный, связывающий искowości с закрепленными в законе (материальном и процессуальном) предпосылками предъявления иска, как урегулированное процессуальным правом правомочие сделать притязание судебным-действующим<sup>13</sup>. Общее можно увидеть во

<sup>9</sup> См., напр.: **H.-A. Neumann**, *Der vertragliche Ausschluss der Klagbarkeit eines privatrechtlichen Anspruchs im deutschen und im deutschen internationalen Recht*, Diss. München 1967.

<sup>10</sup> См., напр.: **M.-F. Weller**, *Die Vertragstreue*, Mohr Siebeck-Verlag, Tübingen 2009, S. 232 ff.

<sup>11</sup> См об этом: *Die Verschiedene Bedeutungsstufen des Vorvertrages*, Berner Festgabe zum Schweizerischen Justizgang 1979, Hrsg. von **E. Bucher** und **P. Sakadin**, Bern/Stuttgart 1979/21, S. 169 ff.

<sup>12</sup> См., напр.: **M. Kummer**, *Die Klage auf Verurteilung zur Abgabe einer Willenserklärung*, Zeitschr. f. Schweiz. Recht. 1954/73, S. 172 ff.

<sup>13</sup> См., напр.: **G. Wagner**, *Prozeßverträge. Privatautonomie im Verfahrensrecht*, Tübingen 1998, S. 262 ff., 393–395 ff., 412 ff.

взаимной обусловленности искового отношения и исковости – это служит методологической основой исследования видов исков и их особенностей.

Тем не менее, обычным сегодня является представление об исковости как некоем правомочии-возможности, как элементе (атрибуте) материально-правового притязания (*Anspruch*), которое ведет к осуществлению притязания через возбуждение (подачу) иска, а отсутствие исковости влечет отказ в удовлетворении иска через судебное решение<sup>14</sup>.

Поставленные немецкой доктриной в XIX в. вопросы и выработанные ею подходы методологических изменений в XX и XXI вв. не претерпели и новых решений не породили. В отечественной доктрине к исковости вообще мало внимания – изредка обращаются к ней при анализе договорных отношений, ссылаясь на труды ученых XIX в.<sup>15</sup>

Не претендуя на исчерпывающие ответы, выскажем некоторые соображения по этому поводу.

По нашему мнению (уже высказываемому ранее), цивилистический процесс XXI века «возвращается» – но на ином историческом витке развития – к методологии исковости, сформировавшейся благодаря римскому пониманию иска как выражении отношения между спорящими сторонами, имеющему собственную «предметность» и самостоятельность («исконность», – по выражению Б. Виндшайда<sup>16</sup>), не производную от иного (субъективного) права и не обусловленную последним. Исковость корреспондирует иску как функция, находящаяся «внутри» действия (*actio* в римском процессе суть действие) и задающая направленность действию<sup>17</sup>. Для римлян первичность иска по отношению к искомому благу была не только очевидной,

<sup>14</sup> См.: **G. Schulze**, *Subjektives Recht und Klage – Axiome im deutschen und französischen Zivilrechtssystem*, *Europäisches Privatrecht in Vielfalt geeint – Droit privé européen: l'unité dans la diversité: Der modernisierte Zivilprozess in Europa – Le procès civil modernisé en Europe*, Walter de Gruyter, 2013, S. 7–10, 12–14.

<sup>15</sup> См., напр.: **В.М. Нечаев**, *Теория договора*, Лекция. М., 1888, С. 245 и след. – ссылку на его понимание исковости (защищаемость договора в силе воли; свободное движение воли должно быть исковым) находим у, например, В.А. Белова. – См.: **В.А. Белов**, *Учение о сделке в российской доктрине гражданского права (литературный обзор)*, Часть 1, § 4. Сделки: проблемы теории и практики: Сборник статей. Рук. авт. кол. и отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2008.

<sup>16</sup> См.: **B. Windscheid**, *Die Actio des römischen Civilrechts vom Standpunkt des heutigen Rechts*, Düsseldorf 1856, S. 2–7 ff.; **B. Windscheid**, *Die Actio. Abwehr gegen dr. Theodor Muther*, Düsseldorf 1857, S. 3–11.

<sup>17</sup> Имеем в виду понимание функции и ее отношения к действию в психологической теории деятельности. См., напр.: **Ф.Н. Леонтьев**, *Дискуссия о проблемах деятельности*, Деятельностный подход в психологии: проблемы и перспективы. М., 1990.

но и вполне конкретной, определенной правовой константой: на иске зижделось право – и в известной мере им рождалось. Затруднений с этим, как показывают Дигесты, не возникало. Система исков, сложившаяся в Риме, стала отправным пунктом будущей системности частного права вообще.

Соответственно, исковостью (если бы такое понятие существовало у римлян) можно было бы назвать возможность искового отношения между сторонами, которая кроется внутри этого отношения и движет его – как функция движет деятельность, сама являясь ее составной. Исковость – не вне иска, но внутри него; рождена не внешними по отношению к иску обстоятельствами, но самим иском; ее значение – движущее начало иска, искового отношения.

«Ускользание» исковости начинается, когда в новых реалиях сложившейся системы частного права юриспруденция по-новому стремилась осмыслить Дигесты и римские представления о праве (изменение парадигмы *actio-ius* на *ius-actio*; к середине XIX в. это стало очевидным).

Исковость становится дополнительным аргументом при рассуждениях в системе «иск-притязание-право на иск» (при самом различном соотношении названных элементов и различной их последовательности – в зависимости от взглядов на иск, методологии соотношения материального и процессуального права и защиты права). Причем используется – в зависимости от взглядов исследователя – как в частноправовых (исковость выводят из подлежащего защите наличного права и его власти), так и в публично-правовых целях (исковость производна от силы власти государства, к которому адресована просьба о защите). И в том, и в другом случае истоки исковости видят во внепроцессуальных феноменах, какой-то дополнительной объективной реальности, которая как бы «подталкивает» рождение иска (а далее – и всего процесса) через исковость.

Мы полагаем, что никакой «внешней» силы для рождения и объяснения процесса не требуется. Он вполне самодостаточен в своей сущности и исторических истоках развития. Исковость скрывает в себе потенциальную потребность в процессе и его гипотетическую возможность, проистекающую из искового отношения между сторонами, единственным – и достаточным – внешним выражением которых является иск, понимаемый как действие в уже начавшемся процессе. *Actio* суть действие и действия по защите при помощи процессуальных средств – тех прав и иных благ, которые *утверждающая о том сторона считает существующими и существующими – по отношению к другой стороне*. Это возможно не при всяком, но при исковом отношении, связующим стороны. Иными словами: внешнее



выражение исковость получает благодаря интересу обеих сторон, который объективируется в волеизъявлении, направленном на процесс. – Это отвечает общей римской парадигме *actio-ius*, которая означает юридическое «проявление» права, делание его очевидным – через судебную квалификацию обстоятельств как юридически значимых; иными словами, реальность обретает юридическую квалификацию – в виде, пользуясь современной терминологией, – субъективного права. *Actio* порождает *ius* как юридическую – но не объективную – реальность.

В легисакционном процессе проявление исковости, ее юридическое бытие выражалось в процедуре *litis contestatio*, требовавшей волеизъявления обеих сторон, равно значимого для будущего течения процесса – не только в предметном, но и процедурном смыслах, поскольку в ней окончательно выработывалась (и принималась сторонами) формула процесса, в последующем равно обязательная как для сторон, так и для суда. Более того, вполне традиционным в новейшей истории толкования римского права считается, что собственно процесс начинался в Риме именно процедурой *litis contestatio*<sup>18</sup>. – Не случайно профессор М.А. Гурвич полагал, что процесс возбуждается односторонним волеизъявлением<sup>19</sup>. Правда, ученый имел ввиду односторонность волеизъявления заинтересованного лица по отношению к суду<sup>20</sup>. Однако такое суждение можно наполнить и иным смыслом: определение о возбуждении гражданского дела судья выносит на основании искового заявления (заявления), не убеждаясь в наличии *искового отношения между* сторонами на основании волеизъявления обеих сторон. В современном цивилистическом процессе *litis contestatio* трансформировалась в процессуальные процедуры подготовки дела к судебному разбирательству, которые, соответственно, следуют после возбуждения дела – и, в принципе, тоже могут пройти, не «овеществив» в процессуальных отношениях волеизъявление ответчика (оно может отсутствовать). В своем крайнем выражении это может привести к вынесению в стадии судебного разбирательства решения об отказе в удовлетворении иска, однако отсутствие ответного волеизъявления (неважно, по какой причине и какого по содержанию) не влияет на возбуждение процесса и, по общему правилу, – его течение.

<sup>18</sup> См., напр.: Ю. Барон, Указ.соч. С. 217–218 и след.

<sup>19</sup> См.: М.А. Гурвич, *Право на иск*. М.–Л., 1949. С. 63–79.

<sup>20</sup> Полагая, что в стадии возбуждения гражданского дела процессуальных отношений между судом и заявителем не складывается. С таким постулатом мы не соглашаемся – см., подробнее об этом, напр.: Т.В. Сахнова, *Курс гражданского процесса*. М.: Статут, 2014. С. 365.

Толкуемая с римских позиций «искowego отношения» исковость подобное вряд ли могла допустить.

Современный законодатель робко и, думаем, не вполне осознанно делает некоторые шаги навстречу «двусторонности» и субъективного осознания *обеими* сторонами своего интереса (в защите, в урегулировании спорного отношения) – как одного из условий возбуждения цивилистического процесса (включение в ГПК РФ и АПК РФ 2002 г. в число условий реализации права на обращение в суд защитой соблюдение установленного не только федеральным законом, но и договором досудебного порядка урегулирования спора – ст. 135 ГПК, ст. 125 АПК). Правда, это требование адресовано истцу, а его реализация не всегда подтверждает исковость и исковое отношение между сторонами. Будущее развитие примирительных процедур, в том числе и досудебных, способно изменить ситуацию и, возможно, вернуть юридичность двусторонности<sup>21</sup>. Действующее законодательство не видит, впрочем, больших проблем, поскольку, по нашей оценке, в понимании методологии исковых институтов сказалось влияние немецкой материально-правовой теории и выработанной немецкой доктриной парадигмы *ius-actio*, – несмотря на принципиально иной взгляд русской юриспруденции (и законодательства, начиная с Устава гражданского судопроизводства 1864 г.) на возникновение процесса. Именно: в отличие от немецкого взгляда, русская процессуальная мысль отстаивала *осознание интереса в судебной защите* заинтересованным лицом как достаточное условие возбуждения процесса (Е.А.Нефедьев<sup>22</sup>). Впрочем, заинтересованность сторон в процессе могла иметь и один вектор; противоположность интересов не является неперенным атрибутом искомвого отношения. Например, в римском процессе в исках о разделе, о размежевании земельного участка все заинтересованные лица были одновременно и истцами, и ответчиками<sup>23</sup>. В современном процессе оба супруга могут быть согласны на расторжение брака, но при наличии иного спора, вытекающего из брачно-семейных отношений, притязание

<sup>21</sup> См. Концепцию единого ГПК РФ 2014 г. и проект единого ГПК РФ 2016 г.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. *Одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 8 декабря 2014/124 (1)*. Авторскую оценку см., напр.: Т.В. Сахнова, О концепте единого Гражданского процессуального кодекса России (замечки по поводу), *Вестник гражданского процесса*, 2015/1.

<sup>22</sup> См.: Е.А. Нефедьев, *Учение об иске*, Казань 1885. Нефедьев Е.А. Избранные труды. Краснодар 2005.

<sup>23</sup> *INST.* 4.86; *D.* 2. 11. 10. 2; 11. 1. 1.

о расторжении брака будет также судебным (правда, функции истца и ответчика совместными быть не могут).

Другой пример – введение приказного производства (в России с 2016 г. уже как общего цивилистического процессуального института<sup>24</sup>): если материально-правовая бесспорность притязания очевидна и имеет тому доказательства, отсутствуют условия для искового отношения, а следовательно, – и для процесса. Поэтому и достаточен судебный приказ и приказное производство как процедурный (но не процессуальный) способ обеспечения бесспорного права. И по этой же причине достаточно безмотивного возражения должника против приказа для его отмены – ибо даже таким (юридически безмотивным) волеизъявлением уже подтверждается спорность материального отношения и наличие искового отношения между сторонами; демонстрируется обоюдный интерес в защите. Законодатель и *de lege ferenda* (в Концепции и проекте единого ГПК РФ) желает усилить роль и значение примирительных процедур до возбуждения судебного процесса – и в этом тоже можно было бы увидеть устремление «по направлению к Свану» – к римской исковости, – хотя ничего подобного, конечно же, на самом деле не имелось в виду.

Остается недооцененной у нас (дискуссии относительно Концепции единого ГПК РФ это показали), но вызывающей пристальное внимание последнее десятилетие у европейских процессуалистов проблема предварительного судебного заседания, усиление его значимости для процесса, выработка четких критериев разграничения с судебным разбирательством дела в судебном заседании, – в этом неслучайно видят один из важных элементов повышения эффективности судебной защиты и гармонизации цивилистического процесса. Одновременно очевидно общее устремление к усилению роли процессуальных и иных примирительных процедур, могущих быть использованными в стадии подготовки дела к судебному разбирательству, включая предварительное судебное заседание, – прирзрак *litis contestatio* обретает совершенно зримые черты.

Итак, исковость не составляет самостоятельного основания иску или праву на иск, тем более – праву на судебную защиту, но ею «питается» притязание, приобретая свою сущностную особость. Исковость выражает частноправовую методологию – и в процедурно-процессуальном смысле (только исковое отношение дает возможность иску, что и придает отноше-

<sup>24</sup> См.: *О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации*: ФЗ РФ от 2 марта 2016/47–ФЗ. *СЗ РФ*, 2016/10, ст. 1321.

нию исковой характер, а взаимное волеизъявление, направленное на предмет к процессу и влияющее на формулу процесса, возможно в *litis contestatio* только при искомом отношении), и в материально-правовом, предметном для процесса, значении (отсутствие исковости, обнаруженное судом в ходе рассмотрения дела, влечет вынесение решения об отказе в удовлетворении иска). Исковость – категория, юридически видимая только в действии, в движении; она имеет двуединую направленность, функционально соединяя материальное и процессуальное – через процессуальные методы. Исковостью объяснимо и творящее воздействие методов цивилистического процесса на его предмет и объект.

Объективного существования (и даже доказанности) фактических обстоятельств, на которые ссылается сторона в обоснование своего требования, недостаточно, чтобы вынести решение об удовлетворении иска – последнее возможно только при искомом отношении между сторонами. Например, земельный участок передан в аренду или пользование (без права наследования); арендатор или пользователь умирает; его дочь обращается в суд с иском о признании права собственности на земельный участок. Очевидно, что ни при каких обстоятельствах здесь не будет искового отношения. Однако предположение о нем, основанное на утверждении стороны, в момент возбуждения дела может существовать. Процесс возбуждается, но решение выносится об отказе в удовлетворении иска. Это не мешает заинтересованному лицу обратиться, например, в инстанционном порядке (к органу местного самоуправления) с просьбой о выделении данного земельного участка (в аренду или пользование – согласно условиям действующего земельного законодательства). Возможно иное: между заинтересованными лицами правовая связь существует – но иного, не искового, характера. Например, подается (ошибочно) иск о признании решения третейского суда недействительным ввиду нарушения третейского соглашения; иск с требованием о защите избирательного права; иск с требованием о признании незаконным отказа ОВИР в выдаче загранпаспорта. – До недавнего времени действующее законодательство решало эту проблему через призму условий реализации права на судебную защиту (через ст. 131, 136 ГПК РФ), что не преграждало пути процессу, но требовало соблюдения определенности процедуры. – Никакого противоречия с историческим пониманием исковости и ее значением для процесса здесь нет. Как известно, цивилистическая процессуальная форма родилась как форма исковая, сделав своими базовыми принципами и признаками то, что было выработано именно исковым процессом. В последующем историческом развитии процесса в разных странах внутри процессуальной

формы зародились иные (исковые и неисковые) судебные процедуры. Но поскольку исковость в ее процедурно-процессуальном выражении (через методы процесса) вошла в плоть процессуальной формы, то и в случае, когда законный интерес защищаем судом – но в иной, неисковой, процедуре, – достаточным средством, обеспечивающим процессуальную самостоятельность процедуры, становится оставление без движения – до уточнения формы заявления, защищаемого интереса и, соответственно, процедуры. По этой причине отказ в принятии заявления или (если оно принято) прекращение производства по делу или отказ в удовлетворении иска (по причине отсутствия искового отношения) – был бы, полагаем онтологически ошибочным (но именно так поступил законодатель в Кодексе административного судопроизводства РФ 2015 г.<sup>25</sup>). Более того, если неисковой интерес «сопровождает» исковое отношение – он будет процессуально подчинен такому отношению и подлежит установлению в ходе искового производства как факт основания иска (например, требование о восстановлении на работе сопряжено с требованием признать приказ директора предприятия об увольнении незаконным). Цивилистическая процессуальная форма выступает главным «знаменателем» унификации процессуальных процедур, но в этом же заложены и возможности их дифференциации, и критерии классификации. И по этой причине неэффективно законодательно «отрывать» часть судебных процессуальных процедур, сложившихся под «крылом» процессуальной формы и базирующихся на ее принципах.

Исковость, имманентно, но незримо связующая цивилистическую процессуальную форму, предмет и объект судебной защиты, в историческом смысле системно связующая судебные процессуальные процедуры, выступает той «пра-материей», которая позволяет, по нашему мнению, понять многие закономерности цивилистического процесса, его взаимодействие с правом материальным – через категорию функции.

На наш взгляд, обращение к гносеологическим и онтологическим истокам цивилистического процесса сегодня как никогда актуально и составляет необходимое условие, которое должно предшествовать законотворческой деятельности.

К сожалению, законодательная реальность демонстрирует иные примеры и наиболее из них очевидный – Кодекс административного судопроизводства. С одной стороны, им воспринята цивилистическая процессуальная

<sup>25</sup> См.: *Кодекс административного судопроизводства*: ФЗ РФ от 2 марта 2015/21–ФЗ. СЗ РФ. 2015/10, ст. 1391.

форма (из ГПК РФ), с другой – восприятие зачастую оказалось формальным, а существо и закономерности этой формы – непонятыми. В любом своем понимании исковость означает не абстрактную возможность защиты вообще – но потенциальную возможность *исковой судебной* преследуемости (выражаясь словами Б. Виндшайда), которая корреспондирует не всякому спорному отношению, – но отношению *исковому*. Исковость живет внутри иска – как функция внутри деятельности, как определенный метод возможной судебной защищаемости. Особость этого метода можно увидеть в частноправовом процедурном начале, в равноюримическом относительно друг друга возможном притязании обеих сторон и его возможном овеществлении через методы процесса, в судебных процессуальных (исковых) процедурах. – В требованиях, вытекающих из публично-правовых отношений, исковость отсутствует – ибо отсутствует исковое отношение. Даже потенциально в таких отношениях невозможны равноюримические притязания, отсутствует свобода волеизъявления и как основание возникновения отношения, и как основание «возникновения» осуществимости права или законного интереса и его потенциальной защищаемости. Поэтому и об иске («административном искомом заявлении» по терминологии КАС) здесь говорить не приходится.

Впрочем, определяя права и свободы человека и гражданина высшей правовой ценностью, которые обеспечиваются правосудием, Конституция РФ, закрепляя равноправные (не патерналистские) отношения человека и государства, дает простор потенции исковости и во взаимоотношениях с государством. Именно таким подходом вдохновлялся ГПК РФ 2002 г., создавая по существу универсальный (не специальный) – хотя и опосредованный – механизм судебной защиты конституционных прав, свобод и законных интересов (через институт производства по делам, возникающим из публичных правоотношений). Однако опосредованность судебной защиты места иску в этой конструкции не оставила – ибо объектом конкретного процесса и судебной защиты оставался по-прежнему законный интерес (не конституционное право) и в правоотношении не с государством в целом, но с его органом или лицом, обладающим в силу закона публичными полномочиями. Если бы законодателем была воспринята идея непосредственной защиты конституционных прав и свобод, – об исковости и иске было бы уместно говорить (но никакой потребности в *административном* иске при этом не возникает<sup>26</sup>).

<sup>26</sup> Авторский анализ давался в ряде публикаций. См., напр.: Т.В. Сахнова, *Курс гражданского процесса*, С. 339–340, 560–561 и др.

Сегодня отечественный законодатель демонстрирует противоречивый взгляд на перспективу развития исковой и судебной защиты в целом, а цивилистический процесс переживает не простые времена. Но убеждены: силы к дальнейшему прогрессивному движению вперед можно и нужно черпать из того богатейшего исторического багажа, которым славен цивилистический процесс, всегда бывший открытым различным правовым преломлениям и взаимосвязям, не теряя при этом собственной ипостаси; вобравший в себя в «снятом виде» практически весь исторический правовой опыт. И богатство это открыто для любого, кто желал бы им воспользоваться. Нужны только *bona fides et fiducia*.

## Литература

- Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. *Одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству: ГД ФС РФ от 8 декабря 2014/124 (1).*
- О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: ФЗ РФ от 2 марта 2016/47–ФЗ. СЗ РФ, 2016/10, ст. 1321.*
- Кодекс административного судопроизводства: ФЗ РФ от 2 марта 2015/21–ФЗ. СЗ РФ, 2015/10, ст. 1391.*
- Барон Юлиус**, *Система римского гражданского права*, СПб., 1909.
- Белов Вадим Анатольевич**, *Учение о сделке в российской доктрине гражданского права (литературный обзор)*, Часть 1, § 4. Сделки: проблемы теории и практики: Сборник статей. Рук. авт. кол. и отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2008.
- Гарсиа Гарридо Мануэль Хесус**, *Римское частное право: казусы, иски, институты*, М. Статут, 2005.
- Гурвич Марк Аркадьевич**, *Право на иск*, М.–Л., 1949.
- Леонтьев Фёдор Иванович**, *Дискуссия о проблемах деятельности*, Деятельностный подход в психологии: проблемы и перспективы. М., 1990.
- Нефедьев Евгений Алексеевич**, *Учение об иске*, Казань 1885. Нефедьев Е.А. Избранные труды. Краснодар 2005.
- Нечаев Василий Михайлович**, *Теория договора*, Лекция. М., 1888.
- Сахнова Татьяна Владимировна**, *Курс гражданского процесса*, М. Статут, 2014.
- Сахнова Татьяна Владимировна**, О концепте единого Гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу), *Вестник гражданского процесса*, 2015/1, s. 5–11.
- Carus Georg**, *Die selbständige Klagbarkeit der gesetzlichen Zinsen nach römischem, gemeinem deutschem Recht und der neueren Gesetzgebung*, Halle 1876.
- Degenkolb Heinrich**, *Einlassungszwang und Urteilsnorm. Beiträge zur Materiellen Theorie der Klagen insbesondere der Anerkennungsklagen*, Leipzig 1877.
- El-Beheiri Nadia**, *Die Bedeutung der Laudationes Edicti av Beispiel des Kommentars Ulpian zur Rubrik des präoirische Edicts “De Pactis”*, *Iustum Aequum Salutare* III. 2007/3, s. 5–29.
- Gareis Carl**, *Die Klagbarkeit der Differenzgeschäfte*, Berlin 1882.

- Kummer Max**, *Die Klage auf Verurteilung zur Abgabe einer Willenserklärung*, Zeitschr. f. Schweiz. Recht. 1954/73, s. 163–205.
- Neumann Hans-Adolf**, *Der vertragliche Ausschluss der Klagbarkeit eines privatrechtlichen Anspruchs im deutschen und im deutschen internationalen Recht*, Diss. München 1967.
- Oertmann Paul**, *Die Fiducia im Römischen Privatrecht: Eine Rechtsgeschichtliche Untersuchung*, Berlin 1890.
- Plosz Alexander**, *Beiträge zur Theorie des Klagerechts*, Leipzig 1880.
- Schulze Götz**, *Subjektives Recht und Klage – Axiome im deutschen und französischen Zivilrechtssystem*, Europäisches Privatrecht in Vielfalt geeint – Droit privé européen: l'unité dans la diversité: Der modernisierte Zivilprozess in Europa – Le procès civil modernisé en Europe, Walter de Gruyter, 2013.
- Unterholzner Karl August Dominikus, Huschke Philipp Eduard**, *Quellenmässige Zusammenstellung der Lehre des römischen Rechts von den Schuldverhältnissen, mit Berücksichtigung der heutigen Anwendung*, Bd. 1., Leipzig 1840.
- Die Verschiedene Bedeutungsstufen des Vorvertrages*, Berner Festgabe zum Schweizerischen Justizgang 1979. Hrsg. von Bucher Eugen und Sakadin Peter. Bern/Stuttgart, 1979/21.
- Wagner Gerhard**, *Prozessverträge. Privatautonomie im Verfahrensrecht*, Tübingen 1998.
- Weller Marc-Philippe**, *Die Vertragstreue*, Mohr Siebeck-Verlag, Tübingen 2009.
- Windscheid Bernhard**, *Die Actio des römischen Civilrechts vom Standpunkt des heutigen Rechts*, Düsseldorf 1856.
- Windscheid Bernhard**, *Die Actio. Abwehr gegen dr. Theodor Muther*, Düsseldorf 1857.

Tatyana SACHNOVA

## ZASKARŻALNOŚĆ – W POSZUKIWANIU UTRACONEGO?

(Streszczenie)

Zaskarżalność jest od XIX wieku tradycyjną kategorią, która służy wyjaśnieniu z jednej strony powstania *actio*, a z drugiej, ochrony procesowej w ogóle. W Rosji współczesna doktryna prawa procesowego oraz ustawodawca prawie jej nie uwzględniają. Taka postawa jest zdaniem autorki niewłaściwa. Zaskarżalność i jej rozumienie są jednymi z przesłanek stworzenia w pełni efektywnych rozwiązań prawnych. Metodologia zaskarżalności jest metodologią wzajemnego współdziałania prawa materialnego i procesowego, rozumienia istoty procedury sądowej. Z tego powodu uwzględnienie kwestii zaskarżalności jest koniecznym warunkiem działań ustawodawczych, a także ich systematyzacji. To założenie zostało w artykule zanalizowane zarówno w aspekcie historycznym, jak i z uwzględnieniem współczesnych rosyjskich rozwiązań prawnych oraz projektów ich nowelizacji.

**Słowa kluczowe:** zaskarżalność; prawo procesowe; prawo rosyjskie



Gintaras ŠVEDAS\*  
Paulius VERŠEKYS\*\*

## THE TENDENCIES AND ISSUES OF TRANSPOSING EU LAW TO THE GENERAL PART OF LITHUANIAN CRIMINAL CODE

### (Summary)

This article<sup>1</sup> deals with the theoretical and practical issues of transposing European Union law to the General Part of the Lithuanian Criminal Code, as well as certain aspects of the European Union criminal law that make serious influence on the Lithuanian criminal law and may create problems in the future.

**Keywords:** EU law; criminal law; Lithuanian Criminal Code

### 1. The Amendments and other Peculiarities of the General Part of the Criminal Code of Lithuania

Lithuanian substantive criminal law is a branch of law, which is very closely related to the State. Criminal law is the State's instrument to defend constitutional values of particular individual, society and the State. This is no coincidence that the national criminal law is being treated like an expression of the sovereignty of the State. On the other hand, the criminal law is also a branch of law of

---

\* Habilitated doctor of law sciences, Professor, Head of the Criminal Justice Department, Law Faculty, Vilnius University; e-mail: gintaras.svedas@tf.vu.lt

\*\* Doctor of social (law) sciences, Lecturer at Criminal Justice Department, Law Faculty, Vilnius University; e-mail: paulius.versekys@tf.vu.lt

<sup>1</sup> This article is written under the scientific project *Challenges in Harmonizing the Integrity and Novelty of the General Part of the Criminal Code of Lithuania*, which is financed by the Research Council of Lithuania (agreement No. MIP-019/2015) under the activity "Researchers' Teams' Projects".

repressive nature – it has the strictest sanctions, that most of all limit the rights of the perpetrator. That is why criminal liability is *ultima ratio* measure, limited by the special principles of its application.

Lithuanian criminal law has gone through a number of reforms after the Re-Establishment of the State of Lithuania on 11 March 1990. The codification of Lithuanian criminal laws is the most important reform amongst them. The new Criminal Code of Lithuania (Official Gazette *Zinios* 2000/89–2741) (hereinafter – the CC, Criminal Code) has been adopted on 26 September 2000, and came into force on 1 May 2003, along with the new Code of Criminal Procedure (Official Gazette *Zinios* 2002/37–1341) and the Punishment Enforcement Code (Official Gazette *Zinios* 2002/73–3084). These codes were the first mutually approximated and codified national laws in the legal framework of the Republic of Lithuania that reinforced the national legal fundamentals underpinning the criminal and punishment enforcement (penitentiary) policy of our state<sup>2</sup>. They sought to reflect the goals and priorities of a modern criminal and punishment enforcement (penitentiary) system as well as to implement effectively the principles of lawfulness and justice.

The main new feature of the CC is a complete classification covering all criminal acts. According to the CC, all criminal acts are divided into misdemeanours and offences. Offences are committed with intent and through negligence. Premeditated offences are divided into minor, less serious, grave and very grave offences. The concept of a subject of a criminal offence has been broadened because legal entities may also be the subjects of the criminal offences specifically provided for in the Special Part of the CC. The administrative prejudice has been abolished from the CC. The system of penalties has been supplemented by new non-custodial sentences, for example, community service, restriction of liberty. In addition to penalties, the CC also provides for the institution of penal measures that may be imposed on adult offenders who are released from criminal liability or penalty. It is now possible to ensure the principle of imminent liability for one's guilt in the commission of a criminal offence. The penalty system of the CC starts from the most lenient penalty, consistently followed by other more stringent penalties. In fact this principle has also been applied in the design and structure of the sanctions of the Articles in the Special Part of the CC. It shows the position of the legislator: when selecting a penalty or penal sanction for the

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso komentaras, Bendroji dalis (1–98 straipsniai), Vilnius 2004, p. 11.

offender, one should seek to apply the most rational, economic and, at the same time, effective penalty or penal sanction<sup>3</sup>.

Currently, the Lithuanian substantive criminal law is an integrally codified branch of law (the only such branch of law in the national legal system) and the CC of Lithuania is an entire criminal law. No other legal act may establish the rules of criminal law. Otherwise it would go against the basic principle of *nullum crimen sine lege*<sup>4</sup>. According to Article 1 of the CC, only Criminal Code defines which acts are crimes and misdemeanours and prohibits them; establishes penalties, penal sanctions and compulsory medical treatment; establishes grounds for and conditions of criminal liability and the grounds for and conditions of releasing the persons who have committed criminal acts from criminal liability or a penalty.

Codes are legal acts that have internal unity and interconnected set of rules. The rules of law of the CC are being arranged in a logical sequence, based on the same grounds, hence, forming a unified system. This system consists of two parts – General and Special. The Special Part of the CC is twice bigger than the General Part. It consists of 32 Chapters, including entirely new ones, for example, Chapter XV “Crimes against Humanity and War Crimes”, Chapter XVI “Crimes against the Independence, Territorial Integrity and Constitutional Order of the State of Lithuania”, etc. The Special Part of the CC is more specific; its structure and classification is based on more precisely and specifically defined group objects (legal goods) and on the groups of criminal offences distinguished on the basis thereof. Furthermore, the classification of norms and their division into separate chapters in the Special Part of the CC is also underpinned by the value criterion revealing the importance, significance and value of the specific object of criminal offences, i.e. protected public (social) relations. Therefore, the system of the CC Special Part starts from the chapters joining together the provisions of criminal law that prohibit criminal offences threatening the principal and most valuable legal goods<sup>5</sup>. This design of the CC Special Part also reveals the directions and priorities of the criminal policy of the State, and forms the strategy and tactics of this policy.

However, the application of the articles of the Special Part would be impossible without the articles of the General Part. The articles of General and Special

<sup>3</sup> See the explanatory note of the CC, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.89840?jfwid=-1co146xzcz>; access: 8.04.2016.

<sup>4</sup> In general it means that “there can be no crime committed without a criminal law” (*translated from the Latin*).

<sup>5</sup> Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso..., p. 13.

Part are being directly related. Most articles of the Special Part have thereof the inner structure of the disposition and sanction, the remaining part presents the definitions (e.g. Article 212 of the CC – “Interpretation of the Concepts”).

The General Part of the CC consists of 14 Chapters: I – “General Provisions”; II – “Validity of a Criminal Law”; III – “Crime and Misdemeanour”; IV – “Stages and Forms of a Criminal Act”; V – “Circumstances Eliminating Criminal Liability”; VI – “Release from Criminal Liability”; VII – “Penalty”; VIII – “Imposition of a Penalty”; IX – “Penal Sanctions and Imposition thereof”; X – “Suspension of the Execution of a Sentence and Release from a Penalty”; XI – “Features of Criminal Liability of Minors”; XII – “Statute of Limitations of Criminal Liability”; XIII – “Previous Conviction”; XIV – “Compulsory Medical Treatment”.

Chapters VIII “Imposition of a Penalty” and XI “Features of Criminal Liability of Minors” are the biggest in the CC – 14 articles in each. On the contrary – Chapters XIII (“Previous Conviction”) and XIV (“Compulsory Medical Treatment”) have only one article in each. The General Part of the CC<sup>6</sup> has been supplemented by 33 entirely new articles: criminal liability for the crimes provided for in international treaties (Article 7 of CC), types of criminal acts (Article 10 of CC), diminished capacity (Article 18 of CC), discharge of professional duties (Article 30 of CC), performance of an assignment of a law enforcement institution (Article 32 of CC), justifiable professional or economic risk (Article 34 of CC), release from criminal liability on bail (Article 40 of CC), community service (Article 46 of CC), restriction of liberty (Article 48 of CC), imposition of a penalty upon a repeat offender for the commission of a premeditated crime (Article 56 of CC), purpose and types of penal measures (Articles 67–74 of CC), peculiarities of criminal liability of minors (Articles 80–94 of CC), etc.

The purpose of the General Part is to establish the main conditions of criminal liability; imposition of a penalty; release from criminal liability and (or) penalty; sectoral principles of criminal law; stages and forms of criminal act, etc. The rules of the General Part have been created to help realize the rules of the Special Part.

During the 13 years of validity of the code, four articles of the General Part (Articles 44, 45, 77 and 94) have been repealed and eight articles have been supplemented (Articles 9<sup>1</sup>, 39<sup>1</sup>, 64<sup>1</sup>, 68<sup>1</sup>, 68<sup>2</sup>, 72<sup>1</sup>, 72<sup>2</sup>, 72<sup>3</sup>). After the new CC had come into force, 47.2% of articles of the General Part have been amended (at least

<sup>6</sup> Although the sequence ends with the Article “98”, there are a total of 102 articles in the General Part at the moment. Several articles have a badge of <sup>1, 2, 3</sup> (e.g. Articles 9<sup>1</sup>, 72<sup>1</sup>, 72<sup>2</sup>, 72<sup>3</sup>).

once) and 52.8% of articles have remained the same as in the original wording of the CC. From a comparative perspective, it should be noted that the Special Part of the CC has been modified more than the General Part (68 % of articles have been amended at least once).

There have been adopted 65 amendments of the new CC during the 13 years of its validation (1 May 2003). 32 of these amendments have been directly related to the General Part of the CC. The amendments have been mainly related to the Chapter II (“Validity of a Criminal Law”) – 13 amendments; Chapter VII (“Penalty”) – 10; Chapters VIII (“Imposition of a Penalty”) and IX (“Penal Sanctions and Imposition thereof”) – 7 amendments to each. Only one change per chapter during that period has been made to the Chapters I (“General Provisions”), V (“Circumstances Eliminating Criminal Liability”) and XIV (“Compulsory Medical Treatment”).

The statistical data reveals the essential tendencies. It should be emphasized that the articles of the General Part related to the regulation of the criminal act and its forms are more stable than the articles linked to the regulation of penalty. This tendency can also be based on analysis of amendments of the Special Part – the changes of sanctions are more common than the changes of dispositions. In the opinion of the Authors, there can be some reasons explaining such statistical data. On the one hand, the amendments that increase sanctions and penalties often become the first instrument to the legislator, who stereotypically believes in preventive effect of strict punishments. On the other hand, it is easier technically to make the changes of sanctions than dispositions.

The second tendency revealed – the “stagnation” in the legislation sphere of the largest Chapter of the CC – “Features of Criminal Liability of Minors” (Chapter XI). There can be excluded only the amendment of 5 July 2004 (Official Gazette *Zinios* 2004/108–4030). The most important changes linked to this law have been the possibility to apply confiscation of property against minors; and the correction of the system of penalties against minors (e.g. possibility to apply the restriction of liberty), etc.

Nevertheless, the statistical data shows the third and the brightest tendency. This is a fact that a significant part of the CC amendments have been stipulated by the implementation of the European Union (hereinafter – EU) legislation. This tendency can be proven by the Annex of the CC “Legal Acts of the European Union Implemented by this Law”, adopted by the Law of 27 April 2004 (Official

Gazette *Zinios* 2004/72–2492). Since the year 2004, the Annex of the CC has had 17 new wordings and now consists of 30 paragraphs<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> There have been implemented these legal acts of EU by the CC (data of the 1<sup>st</sup> of May 2016): **1)** Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein (OJ 2004 Special edition, Chapter 15, Volume 03, p.136); **2)** Council framework Decision 2000/383/JHA of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 01, p. 187); **3)** Council Framework Decision 2001/888/JHA of 6 December 2001 amending Framework Decision 2000/383/JHA on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 04, p. 182); **4)** Council Framework Decision 2001/413/JHA of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment (OJ 2004 Special edition, Chapter 15, Volume 06, p. 123); **5)** Council Framework Decision 2001/500/JHA of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 04, p. 158); **6)** Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 18); **7)** Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 34); **8)** Council Framework Decision 2002/629/JHA of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 52); **9)** Council Directive 2002/90/C of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 64). **10)** Council framework Decision 2002/946/JHA of 28 ovember 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 61); **11)** Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector(OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 182); **12)** Council framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 07, p. 10); **13)** Directive 2004/23/ C of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on setting standards of quality and safety for the donation, procurement, testing, processing, preservation, storage and distribution of human tissues and cells (OJ 2004 Special edition, Chapter 15, Volume 08, p. 291); **14)** Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking (OJ 2004 L 335, p. 8); **15)** Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property (OJ 2005 L 68, p. 49); **16)** Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24 February 2005 on attacks against information systems (OJ 2005 L 69, p. 67); **17)** Council Framework Decision 2005/667/JHA of 12 July 2005 to strengthen the criminal-law framework for the enforcement of the law against ship-source pollution (OJ 2005 L 255, p. 164); **18)** Directive 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements (OJ 2005 L 255, p. 11); **19)** Council Framework Decision 2008/675/JHA of 24 July 2008 on taking account of convictions in the Member States of the European Union in the course

Following the new requirements of the international and EU legal acts, the Lithuanian criminal law has established the criminal liability of a legal entity (Article 20 of CC), laid down the grounds and conditions for the surrendering of persons under the European Arrest Warrant (Article 9(1) of CC), expanded the content of confiscation of property, also, expanded universal jurisdiction<sup>8</sup>, etc.

It should be stated that nevertheless the influence of the EU legislation commonly occurs through the corrections of the particular dispositions and sanctions, not a lower effect is being made to the General Part of the CC in terms of quality. After having adjusted a single article in the General Part, the impact is being felt

---

of new criminal proceedings (OJ 2008 L 220, p. 32); **20**) Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime (OJ 2008 L 300, p. 42); **21**) Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (OJ 2008 L 238, p. 28); **22**) Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union (OJ 2008 L 327, p. 27), as amended by Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 (OJ 2009 L 81, p. 24); **23**) Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law (OJ 2008 L 328, pp. 55–58); **24**) Council Framework Decision 2008/919/HA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism (OJ 2008 L 330, p. 21); **25**) Council Framework Decision 2009/299/HA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial (OJ 2009 L 81, p. 24); **26**) Directive 2009/123/C of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 amending Directive 2005/35/C on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements (OJ 2009 L 280, p. 52); **27**) Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals (OJ 2009 L 168, p. 24); **28**) Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (OJ 2011 L 101, p. 1); **29**) Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA (OJ 2011 L 335, p. 1); **30**) Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA (OJ 2013 L 218, p. 1).

<sup>8</sup> One of the key features of the principle of universality is that the person who has committed an international or cross-border crime (Art. 7 of the CC), shall be liable under the CC of the Republic of Lithuania regardless that the act committed is not the subject to punishment under laws of the place of commission of the crime.

in the whole Special Part. Because of that reason every amendment of the General Part must be discussed in detail and systematically matched. In the opinion of the Authors, the biggest issues (directly linked to the General Part of the CC) of the EU law transposition to national law are the following: 1) the content of the EU law formulations and definitions; 2) the problem of the repeated act (repetition) as aggravated circumstance; 3) stages (preparation and attempt) of a criminal act; 4) complicity; 5) criminal liability of a legal entity; etc.

## **2. Theoretical and Practical Issues of Transposing European Union Law to the General Part of Lithuanian Criminal Code**

### **2.1. General Tendencies of the EU Law Influence on National Criminal Law**

Lithuanian Criminal Code is an integral criminal act and the national legislator has the exclusive right to enact crimes and penalties for them<sup>9</sup>. However, Lithuania is a member state of different international organisations and the EU, and has to follow their obligations and agreements, e.g. even in construing the compositions and the sanctions of the criminal acts. It is worth to notice that EU legal acts on the issues of criminal law, as a rule, are not legislation of direct application and should be implemented in the national law by enacting, amending or supplementing the criminal law and/or other legal acts. Moreover, the EU legal acts often describe such offences in minimalistic definitions and/or grant the discretion to the member states to make reservations (declarations).

The criminal law scholars from European countries (the Manifesto Group) presented their proposal for the European criminal policy in 2009. The Manifesto Group stated that Europe needs a balanced and coherent concept of criminal policy based on a system of fundamental principles of the criminal law. These principles should be recognised as a basis for every single legal instrument that deals with or which could influence criminal law. The Manifesto Group pointed out that this system includes the following principles: (1) the requirement of a legitimate purpose, which means that European legislation can be regarded as legitimate and proportionate only if criminal law is used in order to safeguard the fundamental interests of its citizens; (2) *ultima ratio* principle, which means that an act may be criminalised if it is necessary in order to protect a fundamental interest, and if all other measures have proved insufficient to safeguard that interest; (3) the

<sup>9</sup> Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 24<sup>th</sup> of January 1995 (Official Gazette *Zinios* 1995/9–199).



principle of guilt, which means that criminalisation of certain acts must be based on the principle of individual guilt; (4) the principle of legality, which includes (a) *lex certa* requirements (the offence must be defined in a strict and unambiguous way); (b) *lex mitior and non-retroactivity* requirement; (c) *nulla poena sine lege parlamentaria* requirement; (5) the principle of *subsidiarity*, which means that the EU legislator may take action only on the condition that the goal pursued cannot be reached more effectively by measures taken at the national level and due to its nature or scope can be better achieved at the European level; (6) the principle of coherence, which requires that the European legislator should pay special attention to the coherence of national criminal law systems<sup>10</sup>.

Meanwhile, on the 20<sup>th</sup> of September 2011 the European Commission presented a framework for the further development of EU Criminal Policy under the Lisbon Treaty: the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions (COM (2011)573 final) “Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law”<sup>11</sup>. On the one hand, the Communication should be appreciated for the recognition of the fact that European criminal policy has not been particularly cohesive<sup>12</sup>. On the other hand, the European Commission has admitted in this programme document that it is important to ensure that EU legislation on criminal law should be consistent and coherent with national criminal law systems; it has also underlined that criminal law should always remain a measure of last resort (*ultima ratio*). In this light, the European Commission has pointed out that the EU can adopt criminal law legislation only if the goal cannot be reached more effectively by measures at national or regional and local level, but rather due to the scale or effects of the proposed measure can be better achieved at the Union level.

The EU legislator should follow two steps when taking decisions on criminal law measures aimed at ensuring the effective implementation of the EU policies that are the subject to harmonising measures. The first step is to decide whether

<sup>10</sup> European Criminal Policy Initiative. The Manifesto on European Criminal Policy, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, www.zis-online.com, 12/2009, pp. 707–709; access: 5.03.2016.

<sup>11</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions “Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law”. Brussels 2011, COM(2011)573 final, pp. 1–12.

<sup>12</sup> A. Klip, *European Criminal Law. An Integrative Approach*. 2<sup>nd</sup> Edition, Intersentia, Cambridge–Antwerpen–Portland 2012, p. 219.

a criminal law measure should be adopted at all; and the second – what kind of criminal law measures should be enacted<sup>13</sup>. The Communication also sets out the principles to guide the EU legislator in adopting a criminal law measure: subsidiarity, respect for fundamental rights, necessity, proportionality and legal certainty<sup>14</sup>.

Regarding the impact of EU law on national criminal law, one can distinguish two ways through which influence is exerted: (a) law-making and (b) judicial. Influence through law-making means the transposition of provisions of EU legislation into the national law, whereas the judicial way means the enforcement of preliminary rulings of the European Union Court of Justice, which could have a twofold effect: preclude application of those provisions of national law recognised as incompatible with the requirements of the EU law, and to require that such provisions in the national law should be amended, supplemented or annulled.

Although the law-making method is undoubtedly predominant, one judicial case can already be mentioned in the Lithuanian context. On 11 July 2008, the European Union Court of Justice delivered judgment in the case C-207/08 regarding Article 265 of the CC that provides for criminal liability for cultivating hemp. Reference for preliminary ruling in this case was made by the Panevezys Regional Court in criminal proceedings where E. B. was accused of carrying into Lithuania, after a legitimate purchase in France, 300 kg of hemp seeds (CN code 53021000) that he intended to use for the cultivation of hemp and the production of paper. The pre-trial investigation commenced after the sowing of the hemp had begun and a major part of the crop harvested. The expert of the court of appeal instance noted that the hemp cultivated by E. B. was grown for fibre and did not entail any danger to health, that it was impossible to derive chemically any narcotic substances from the hemp, and that the hemp was dangerous to health when the amount of the narcotic substance was 0.5–5%. The European Union Court of Justice was called to consider whether Article 265 of the CC that imposes criminal liability unconditionally for the cultivation of any type of hemp without exception, irrespective of the amount of active substance in it, was contrary to provisions of the European Union. The European Union Court of Justice stated in its preliminary ruling that the provisions of Article 265 of the CC imposing criminal liability for the cultivation of any type of hemp without exception are contrary to Council Regulation (EC) No. 1782/2003 of 29 September 2003, which establishes common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishes certain support schemes for farmers, therefore, the provisions of Article 265 were to be precluded from application.

<sup>13</sup> Communication from the Commission..., pp. 7–8.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 7.

## 2.2. Transposition of Definitions

From the perspective of the law-making method, notice should be taken that one of the main issues for the national legislator is the correct implementation of formulations and definitions of the EU legal acts. It should be noted that EU legislation regarding the definition of criminal offences and sanctions is limited to “minimum rules” under Article 83 of the Treaty on the Functioning of the European Union. This limitation precludes the harmonisation of criminal law of EU Member-States. At the same time, the principle of legal certainty requires that the conduct that is considered criminal should be defined clearly. However, an EU directive on criminal law does not have any direct effect on a citizen, since it first has to be implemented in the national law, and the requirements for legal certainty are therefore not the same as for national criminal law legislation. The key issue is the clarity for the national legislator as to the results to be achieved in implementing EU legislation<sup>15</sup>. In order to deal with this problematic issue, some authors (e.g. L. Kuhl, B.-R. Killmann) claimed that:

an offence should be defined precisely and clearly [...], prohibiting any application of analogy, therefore, the content of the Community law should be as extensive as possible [...] leaving to the national legislator the only option – to adopt a national legal act that would be identical to the content of such Community legal act<sup>16</sup>.

Usually, the terms and formulations in the Directives are very abstract in order to satisfy the interests of all Member States. There are no argues that a literal and exact amendment of abstract formulations can be a very convenient way for a legislator. However, this method can cause considerable trouble to the institutions, who apply the law.

In the opinion of the Authors, the most issues have raised the implementation of Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals (OJ 2009 L 168, p. 24) (hereinafter – Directive 2009/52/EC). In defining criminal offences, there are being used some abstract terms like ‘*particularly exploitative working conditions*’, ‘*infringement continues or is persistently repeated*’ or ‘*significant number of illegally staying third-country nationals*’ in the Directive 2009/52/EC.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>16</sup> L. Kuhl, B.-R. Killmann, *The community competence for a directive in criminal law protection of the financial interests*, Eucrim 2006/3–4, p. 101.

Their transposition to the Lithuanian Criminal Code was very different. For example, *'particularly exploitative working conditions'* has been transposed literally into the Paragraph 1 of Article 292<sup>1</sup> ("Employment of Third-Country Nationals Illegally Staying in the Republic of Lithuania"). Nevertheless, it should be noted that only the formulation itself have been transposed, but not its definition<sup>17</sup> that provided in the Paragraph (i) of the Article 2. That is why the national judges applying this *corpus delicti* can interpret it differently.

There are contrary examples on transposing abstract terms to the national law in Lithuanian law-making practise. It should be mentioned, Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (OJ 2011 L 101, p. 1) (hereinafter – Directive 2011/36/EU) and its wording. There are also being used a few abstract terms like *'serious violence'* or *'particularly serious harm'* in the Paragraph (d) of the Article 4 of Directive 2011/36/EU. Although exact formulations do not exist in the CC of Lithuania, these terms have not been transposed to it literally, but matches have been found in the CC for them.

It should be noted that abstract terms are not some kind of novelty in the Criminal Code of Lithuania. The abstract terms not specified in criminal codes are not being avoided to? use. One of such methods of legal technique is called *evaluative features*. The origin of the term *'evaluative feature'* has come from Russian Criminal Law doctrine. Lithuanian Criminal Law doctrine as the majority of the doctrines of Post-Soviet countries has also adopted the term of *evaluative feature*. The normative content of *evaluative feature of corpus delicti* cannot be identified directly from the body of the criminal act and depends on the *ad hoc* evaluation of facts<sup>18</sup>. Whether and how these aspects of *evaluative feature* correspond with the principle of *nullum crimen sine lege*: that is the question, which still has not been precisely answered in the Criminal Law doctrine.

According to that, abstract terms from the EU legal acts usually become evaluative features after their transposition to the national law. Moreover, the survey has shown that the usage of *evaluative features of corpus delicti* in the CC

<sup>17</sup> *'Particularly exploitative working conditions'* means working conditions, including those resulting from gender based or other discrimination, where there is a striking disproportion compared with the terms of employment of legally employed workers which, for example, affects workers' health and safety, and which offends against human dignity.

<sup>18</sup> P. Veršekys, *Vertinamieji nusikalstamos veikos sudėties požymiai*, Socialiniai mokslai: teisė (01 S), Vilniaus universitetas, Vilnius 2013, p. 301.

is rapidly increasing. Recently this tendency is determined by the implementation of EU legislation<sup>19</sup>.

It is worth to mention that the other abstract term of Directive 2009/52/EC '*significant number of illegally staying third-country nationals*' has been transposed to Paragraph 1 of Article 292<sup>1</sup> of the CC by formalizing it. The Lithuanian legislator has decided that '*significant number*' is equivalent to "five or more". The problem is that Directive does not define the meaning of '*significant number*'. The legislator has chosen the meaning of five or more, although the tough discussion emerged. There were opinions that significant number should be treated as "three or more", "ten or more" or even "twenty or more". The persons in charge of drafting the amendments of the Criminal Code have argued that according to Article 3 of the Law on Small and Medium Size Business Development, the number of five employees correspond to the half of a very small enterprise. Moreover, this number has been chosen concerning the principle of proportionality. Although the arguments are rational, this example of the EU law implementation raises some doubts – whether it complies with the wording and objectives of the Directive.

According to that, it should be stated, that the Lithuanian legislator meets different types of problems in transposing abstract terms of the EU legal acts. There is a risk of incorrect implementation if legislator decides to formalize such a term. However, literal implementation of the requirements of EU legislation can distort the entire national system and become a tough issue to apply it.

### 2.3. Constitutional Issues of Repeated Act (Repetition) Implementation

The Lithuanian legislator faces another type of problem – implementation of the EU legal acts requirements to criminalize a feature of '*repeated act*' (or '*repetition*') as aggravating circumstance. For example, Paragraph 3 of Article 5a of Directive 2009/123/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 amending Directive 2005/35/EC on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements (OJ 2009 L 280, p. 52) (hereinafter – Directive 2009/123/EC) defines that "***repeated*** [author's emphasis] *minor cases that do not individually but in conjunction result in deterioration in the quality of water shall be regarded as a criminal offence <...>*". In accordance with Paragraph 1a of Article 9 of the Directive 2009/52/EC,

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 302.

Member States shall ensure that the infringement of the prohibition referred to in Article 3 constitutes a criminal offence when committed intentionally, in each of the following circumstances as defined by national law: (a) the infringement **continues or is persistently repeated** [author's emphasis].

The transposition of repeated acts, as aggravating circumstances, is a big issue for the Lithuanian legislator, because the administrative prejudice (repetition aggravates the dangerousness of it in such level that such act should be qualified as a crime and not the administrative violation<sup>20</sup>) had been abolished from Lithuanian legal system before the adoption of the new CC. Moreover, the Constitutional Court of the Republic of Lithuania in the ruling 'On the compliance of the Code of Administrative Violations of Law with the Constitution of 10 November 2005 (case No. 01/04) has hold that:

It should also be emphasised that it is not permitted to legislatively establish any such legal regulation whereby when holding a person legally liable for a repeatedly committed violation of law, the repetition (in the aspect discussed) would be treated both as a circumstance formally qualifying another violation of law of the same kind and as a circumstance aggravating the legal liability for the said, formally another, violation of law. Such legal regulation would deviate from the *non bis in idem* principle consolidated in Paragraph 5 of Article 31 of the Constitution<sup>21</sup>.

There are some options, how to transpose the repetition, as aggravating circumstance, to the Lithuanian CC. The first choice is to criminalize broader than it is being required, e.g. criminalize 'one time' act as well as repetition of them. One time act can be treated as misdemeanour and repetition – as a crime. Such an action would not be in conflict with the Constitution of Lithuania. The Constitutional Court of the Republic of Lithuania in the ruling of 10 November 2005 has hold that:

However, the legislature is not prohibited from legislatively establishing such legal regulation, where the repetition (in the aspect discussed) would be treated as a circumstance formally qualifying another violation of law of the same kind (i.e. defined by the norms of the same branch of law) and the repeatedly committed violation of law of the same kind (the same as the previous violation or as another violation, which is defined by means of norms of law of the same branch) would be formally named in a corresponding article (part thereof) as another violation of law of the same kind<sup>22</sup>.

Nevertheless, such type of implementation of the EU legal acts would lead to an artificial criminalisation and strict liability. It should be emphasized that

<sup>20</sup> V. Pavilonis [et al.], *Baudžiamoji teisė. Bendroji dalis (Trečiasis pataisytas ir papildytas leidimas)*, „Eugrimas“, Vilnius 2003, p. 130.

<sup>21</sup> Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 10<sup>th</sup> of November 2005 (case No. 01/04).

<sup>22</sup> *Ibid.*

criminal law is the measure of *ultima ratio*, and should be applied only when it is undoubtedly necessary.

The second option, how to deal with this problem of implementation, is to transform the term of ‘repetition’ into another formulation that legally used in the CC, e.g. into the term ‘in the form of the business’ (this term is being used in Articles 202, 292<sup>1</sup>, 301, 302 and 302<sup>1</sup> of the CC). The formulation of the Directive 2009/52/EC ‘*persistently repeated*’ has been transformed into ‘*in the form of the business*’ after its implementation to the Lithuanian Criminal Code. The content of this featured has been revealed in the case law – the action in the form of business is related to the permanent income and repeatedly committed violation (three or more times). However, the Authors have to admit that this choice of implementation of the ‘repetition’ solves the problem only partially. This way of implementation does not solve the cases, when it is obligatory to adopt two-time (not three or more) repetition, as aggravating circumstance; or the cases, when repetition is not linked to income.

#### **2.4. Preparation to Commit a Criminal Act and Its Issues**

Some of the EU legal acts impose an obligation on the EU member states to criminalise certain conduct whose substance constitutes only an attempt (or even preparation) to commit a certain criminal act, for example, Article 4 of Council Framework Decision 2001/413/JHA of 28 May 2001 combating fraud and the counterfeiting of non-cash means of payment requires the member state to establish as a criminal offence “the intentional fraudulent making, receiving, obtaining, sale or transfer to another person or possession of computer programmes the purpose of which is the commission of any of the offences described under Article 3”; Article 3 of Council Framework Decision 2000/383/JHA of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro obligates to criminalise “the fraudulent making, receiving, obtaining or possession of instruments, articles, computer programs and any other means peculiarly adapted for the counterfeiting or altering of currency”, etc. In these cases criminal liability, in principle, should be set for the preparation to commit fraud using non-cash payment instruments or to counterfeit non-cash-payment instruments or money.

It should be noted that in the opinion of the Authors there are even thirteen articles of the CC at present (for example, Articles 198(2), 201, 213, 214, 250(1), 250(2), 250(5), 302(1) of the CC, etc.), which establish criminal liability for

separate criminal offences the substance whereof is preparation to commit another criminal offence. Given the fact that Lithuania must implement the requirements of EU legislation in the national law and criminalise preparation to commit certain acts as individual criminal offences, it should be considered whether it is necessary to leave in the CC the general rule that the preparation to commit a grave and very grave offence shall be punishable. The legislator defines preparation to commit an offence as a search for or adaptation of means and instruments, development of an action plan, engagement of accomplices or other intentional creation of the conditions facilitating the commission of the crime in the Article 21 of the CC. The theory of criminal law recognises that such a description of preparation as “any other intentional facilitation of the commission of an offence” means that the criminal law does not provide for all potential ways (forms) of preparation to commit offences<sup>23</sup>. Other facilitation of offences can include any intentional acts (omissions), if they make it possible to implement a criminal intention or significantly facilitate the commission of the intended offence.

Having regard that the preparation to commit a grave or very grave offence makes the person liable under the general procedure, the definition of one of the forms of preparation in criminal law raises serious doubts, as it is completely unclear which acts or omissions form the basis for criminal liability, e.g. whether criminal liability will be possible for the acquisition of binoculars used to search the territory of the planned theft, etc. It should be noted that the prosecution for preparation (even in case of grave or very grave offences), as regulated in the CC of the Republic of Lithuania, cannot be found in the criminal laws of any of the legal systems, either continental (Germany, France, Sweden, etc.) or Anglo-Saxon (England, USA, India, etc.)<sup>24</sup>.

On the other hand, there arise a lot of qualification problems. It should be noted that preparation to commit a criminal act has to be incriminated twice: first time as a feature of particular *corpus delicti*; second time – under Article 21 of the General Part. This situation can be treated as “preparation to prepare”. For example, the Lithuanian legislator has criminalized a criminal act of “Training for terrorism” in the Article 2505:

1. A person who passes to another person special knowledge or skills necessary for the commission of a terrorist crime or participation in committing a terrorist crime, with knowledge that the person intends to use the knowledge or skills for terrorist purposes, shall be punished

<sup>23</sup> Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso..., p. 134.

<sup>24</sup> G. Švedas, *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos baudžiamajai teisei*, Teisė 2010/74, p. 14.



by a custodial sentence for a term of up to seven years. 2. A legal entity shall also be held liable for the acts provided for in this Article<sup>25</sup>.

when Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism had come into force. It should be noted that this criminal act is only a form of preparation for terrorism. However, the maximum sanction for training for terrorist as a crime reaches seven years of imprisonment. It means that under Paragraph 5 of Article 11 of the Lithuanian Criminal Code training for terrorism is being treated as a grave crime. The grave crimes are punishable for the preparation to commit them.

The fact is that double qualification of preparation to commit an act would deny the general principles of the criminal law. However, it is not possible to ignore nor the requirements of the Special Part, neither the requirements of the General Part of the CC. On the one hand, the preparation would be an essential feature<sup>26</sup> of *corpus delicti* (e.g. Training for Terrorism). On the other hand, according to Articles 57 and 62 of the CC, the qualification of preparation (under Article 21) mitigates the criminal liability. If these provisions of the General Part are ignored, legal circumstances of the person, who has committed the criminal act, would be unreasonably aggravated.

## 2.5. Complicity

Practically all EU legal acts obligate the EU member states to establish criminal liability for complicity in the commission of criminal acts. For example, the Convention on the Protection of the European Community Financial Interests (Official Gazette *Zinios* 2004/112–4178), Council Framework Decision 2000/383/JHA of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro, Council Framework Decision 2001/888/JHA of 6 December 2001 amending Framework Decision 2000/383/JHA on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of

<sup>25</sup> See the amendments of the CC, Official Gazette *Zinios*, 2013, No. 75–3768, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.453252>, access: 1.05.2016.

<sup>26</sup> Note – the feature of *corpus delicti*: a structural component of *corpus delicti*, which on its own has individual normative value, that is significant for the qualification of the criminal act and its distinction from the others. Ideally any single feature of *corpus delicti* is essential (exception due to alternative features of the composition) and along with the other features of *corpus delicti* sufficient to qualify an act as criminal and distinct it from other criminal acts, other breaches of law or incidents.

the euro, Council Framework Decision 2001/413/JHA of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism and Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 on amending Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, Council Framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, Directive 2011/93/EU of the European Parliament and of the Council on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA, Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law, etc. require that each EU Member State shall take all measures necessary to ensure that instigating, aiding and abetting the conduct referred to in the above-mentioned Convention, Council Framework Decisions and Directives is punishable, etc.

On the other hand, EU legislation makes reference only to the types of accomplices – a perpetrator, an abettor (instigator) and other accomplices; it does not provide a consistent definition of complicity, or of the types of accomplices (a perpetrator, an instigator and other accomplices), the forms and types of complicity or the meaning of the institute of complicity for criminal liability. Thus, in this regard EU legal acts grant EU member states the discretion to apply the national provisions of their criminal laws to complicity and its forms and types, as well as to the types of accomplices. It should also be noted that EU legal acts (including also the criminal laws of some EU member states) do not distinguish an organiser as a type of accomplice.

Article 24 of the CC of Lithuania provides that accomplices to a criminal act shall include a perpetrator, an organiser, an abettor and an accessory. A perpetrator

is a person who has committed a criminal act either by himself or by involving a legally incapacitated person or a person who has not yet attained the age specified in the CC, or other persons who are not guilty of that act. An organiser is a person who has formed an organised group or a criminal association, has been in charge thereof or has co-ordinated the activities of its members or has prepared a criminal act or has been in charge of the commission thereof. An abettor is a person who has incited another person to commit a criminal act. An accessory is a person who has aided in the commission of a criminal act through counselling, issuing instructions, providing means or removing obstacles, protecting or shielding other accomplices, who has promised in advance to conceal the offender, hide the instruments or means of commission of the criminal act, the traces of the act or the items acquired by criminal means, and also a person who has promised in advance to handle the items acquired or produced in the course of the criminal act.

Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime defines one form of complicity – a criminal organisation. A criminal organisation means a structured association, established over a period of time, of more than two persons acting in concert with a view to committing offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order of a maximum of at least four years or a more serious penalty, to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.

Article 25 of the CC of Lithuania provides that the forms of complicity are a group of accomplices, an organised group or a criminal association. A criminal association is one in which three or more persons linked by permanent mutual relations and the division of roles or tasks join together for the commission of a joint criminal act – one or several less serious, grave and very grave crimes.

When interpreting the essential characteristics of a criminal association, the Supreme Court of Lithuania has in addition noted the constant character of a group, the long-term close relations between its members, internal discipline maintained by authority, intimidation and other means, the distribution of roles and tasks, the possession of communication and other technical equipment, weapons, etc. All these features “highlight and describe more precisely” the elements necessary for a criminal association<sup>27</sup> and eliminate the risk that a group

---

<sup>27</sup> Senate of Judges of the Supreme Court of Lithuania, Ruling No. 16 of 10 October 1995 “Summary of the Case-Law Relating to Organising, Leading or Involvement in Criminal Associations (CC Art. 227(1))”, Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas ir lydimoji medžiaga pastraipsniui, Vilnius 2009, pp. 643, 654–659.

having nothing in common with organised crime will be considered a criminal association<sup>28</sup>.

In summary it can be stated that in principle the CC of Lithuania implements most of the provisions of EU legal acts related to complicity, its forms and types (including a criminal association), and to types of accomplices. A more detailed regulation of the institute of complicity in national criminal laws facilitates the implementation of the requirements of EU legal acts in Lithuania. The Authors believe that further consideration should be given to the proposal contained in the doctrine of criminal law<sup>29</sup> to revise the concept of criminal association by including in it additional elements that would inter alia bring more conformity with the requirements of EU legislation – (a) a pre-agreement to engage in joint criminal activity; (b) presence of a leader or leaders; (c) intention to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.

## 2.6. Criminal Liability of a Legal Entity

Corporate criminal liability was introduced in 2002 for several crimes when Lithuania ratified the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption. The prerequisites for the criminal liability of legal entities follow directly from the aforementioned Convention and EU legislation. These prerequisites remain unchanged in the Criminal Code; however, the list of criminal acts for which legal entities may be punished has been enlarged by 60 criminal acts. Between 2002 and 2013, the list of criminal acts subjecting legal entities to criminal liability was enlarged by 50 new offences. The list has been expanded mostly as a result of the national implementation of EU secondary law requirements.

Article 20 of the CC provides that “a legal entity shall be held liable solely for the criminal acts the commission whereof is subject to liability of a legal entity as provided for in the Special Part of this Code”. Paragraph 2 of Article 20 of the CC states that:

a legal entity shall be held liable for the criminal acts committed by a natural person solely where a criminal act was committed for the benefit or in the interests of the legal entity by a natural person acting independently or on behalf of the legal entity, provided that he, while occupying

<sup>28</sup> O. Fedosiuk, *Turto prievartavimas ir jo kvalifikavimas*, Vilnius 2002, p. 185.

<sup>29</sup> A. Gutauskas, *Organizuoto nusikalstamumo baudžiamasis teisinis vertinimas pagal naują baudžiamąjį kodeksą*, Jurisprudencija 2003/45(37), p. 34.

an executive position in the legal entity, was entitled: (1) to represent the legal entity, or (2) to take decisions on behalf of the legal entity, or (3) to control activities of the legal entity<sup>30</sup>.

The Constitutional Court Decision of 8 June 2009 (Official Gazette *Zinios* 2009/69–2798) should be noted as being of special importance – the Court recognised that corporate criminal liability does not expostulate with the Constitution of Lithuania. The Constitutional Court emphasised that the fact that a criminal act is committed “for the benefits or interests of a legal entity” makes it possible to attribute the criminal act committed by a natural person to the scope of liability of a legal entity (which means that the legal entity has a specific value and recognises it, or the legal entity is interested in the behaviour and its consequences). These provisions signify that the Constitutional Court has recognised that corporate criminal liability derives from the liability of a natural person.

Thus, constitutional jurisprudence and the theory of criminal law make it possible to conclude that the criminal liability of legal entities and natural persons exists only for one and the same criminal act committed by a natural person. This situation might lead to a violation of the constitutional and criminal law principles prohibiting being punished twice for the same criminal act, however, only in the case when the natural person and the legal entity are one and the same venture. It should be noted that the Finnish Supreme Court refused to uphold the conviction of the legal entity in a similar case because “the company and individual person was identical in financial terms and financial obligations”<sup>31</sup>.

The Constitutional Court has stressed that, although the legal entity’s guilt is closely related to the individual’s guilt, they are not identical. This separation of guilt allowed the Constitutional Court to conclude that the legal entity’s guilt should be established by law and recognised by an effective court sentence. The Supreme Court of Lithuania (criminal case 2K–269/2010) has also emphasised that a legal entity’s guilt should be proved by the methods mentioned in the Code of Criminal Procedure. In order to hold a legal entity guilty, two elements should be present: (1) a relationship between the criminal act of the head of the legal entity and the legal entity’s business strategy (for example, all appropriated money was used for unreported payments, etc.) and (2) the legal entity’s owner, who is responsible for the strategy formulation and compliance with the duty of care, should promote the illegal conduct, be aware of or at least tolerate such behaviour (for example, recognise crime results *ex post facto*, etc.).

<sup>30</sup> The Criminal Code of the Republic of Lithuania (Official Gazette *Zinios*, 2000, No. 89–2741).

<sup>31</sup> **M. Tolvanen**, *Pasitikėjimas, verslo etika ir nusikaltimų prevencija – įmonių baudžiamoji atsakomybė pagal Suomijos teisę*, Jurisprudencija 2009/1(115), p. 352.

Paragraph 3 of Article 20 of the CC provides that “a legal entity may be held liable for criminal acts also where they have been committed by an employee or authorised representative of the legal entity as a result of insufficient supervision or control by the entity” if the employee or authorised representative holds an executive position in the legal entity. Such wording of the criminal law suggests that in this case a legal entity may be prosecuted only when it is held that such liability is reasonable. The prosecutor and the court, when ascertaining whether it is possible to prosecute, should take account of the entity’s organizational culture, management principles applicable to the prevention of criminal acts, the acceptance of the consequences of the criminal act, the relationship between the legal entity and the employee who has committed the criminal act, indicating whether the criminal act and consequences may be associated with the legal person, etc. Furthermore, as is stated in the Constitutional Court’s decision, when considering the nature of the criminal act in order to determine guilt in the case, the court should assess the neglect or lack of control and influence of the person discharging managerial responsibilities. In addition, the theory of criminal law recognises that the legal entity that discloses the fact of the criminal act, seeks full restitution, and takes active steps to ensure that the employee who has committed the criminal act is prosecuted, should not be held liable<sup>32</sup>. The Supreme Court of Lithuania upholds the same position. For example, in Resolution No. 55 “On the cases relating to criminal acts against the financial system” (2005) it is noted that:

[...] the individual person’s prosecution does not mean that for committed acts in all cases legal person would be appealed as for criminal liability. In deciding whether a legal entity should be prosecuted, courts have to evaluate in each case whether the legal entity closely monitored criminal acts of its employees, has taken sufficient measures to prevent the criminal acts, etc.<sup>33</sup>

In summary, it can be stated that the CC of Lithuania in principle implements most of the provisions of conventions and other EU legal acts related to the establishment of conditions for corporate criminal liability as well as criminal

<sup>32</sup> **R.S. Litt**, The experience and views of the enforcement community, proceedings of the second symposium on crime and punishment in the United States, corporate crime in America: Strengthening the „Good Citizen“ corporation, 1995, p. 13; **D. Soloveičikas**, Juridinių asmenų baudžiamoj iatsakomybė (lyginamieji aspektai), TIC, Vilnius 2006, pp. 113–115.

<sup>33</sup> Senate of the Supreme Court of Lithuania, Resolution of 29 December 2005 No. 55 “On the Case-Law in the Criminal Cases Related to Criminal Acts against the Financial System”, Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas ir lydimoji medžiaga pastraipsniui, Vilnius 2009, pp. 593–594.

penalties for legal entities<sup>34</sup>. In the opinion of the Authors, the CC must be supplemented with new types of criminal penalties recommended by EU legal acts for legal entities: (a) exclusion from entitlement to public benefit or aid; (b) placing under judicial supervision. The inclusion of these penalties in the CC would enable the expansion of the list of penalties applicable to legal entities, by new and effective punishments meeting the principle of proportionality and the requirements of EU legal acts to impose effective, proportionate and dissuasive penalties (measures) on legal entities for the criminal acts committed.

### 3. Conclusions

1. The significant part of the amendments of the Criminal Code of Lithuania has been stipulated by the implementation of the European Union legislation.
2. The Lithuanian legislator meets different types of problems in transposing abstract terms of the EU legal acts. There is a risk of incorrect implementation if the legislator decides to formalize such a term. However, literal implementation of the requirements of the EU legislation can distort the entire national system and become a tough issue to apply it.
3. The transposition of repeated acts, as aggravating circumstances, has become a big issue for the Lithuanian legislator, because administrative prejudice is recognized unconstitutional by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania. The methods transposing repetition lead to an artificial criminalisation and strict liability or to the breach of the EU legislation.
4. Given the fact that Lithuania must implement the requirements of the EU legislation in the national law and criminalize preparation to commit certain acts as individual criminal offences, it should be considered whether it is necessary to leave, in the Criminal Code of Lithuania, the general rule that the preparation to commit a grave and very grave offence shall be punishable.
5. The Criminal Code of Lithuania should be supplemented with new types of criminal penalties recommended by the EU legal acts for legal entities: (a) exclusion from entitlement to public benefit or aid; (b) placing under judicial supervision.

---

<sup>34</sup> A. Abramavičius, D. Mickevičius, G. Švedas, *Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimas Lietuvos baudžiamojoje teisėje*, Teisinės informacijos centras, Vilnius 2005, p. 98.

## Bibliography

### Legal acts and draft laws:

- Constitution of the Republic of Lithuania, Official Gazette *Zinios*, 1992/33–1014.
- European Convention on Human Rights, Official Gazette *Lietuvos Zinios*, 2011/156–7390.
- Universal Declaration of Human Rights, Official Gazette *Zinios* 2006/68–2497.
- Code of Criminal Procedure of the Republic of Lithuania, Official Gazette *Zinios* 2002/37–1341.
- Criminal Code of the Republic of Lithuania, Official Gazette *Zinios* 2000/89–2741.
- Punishment Enforcement Code of the Republic of Lithuania, Official Gazette *Zinios* 2002/73–3084.
- The amendment of 27<sup>th</sup> of April 2004 of the Criminal Code of the Republic of Lithuania, Official Gazette *Zinios* 2004/72–2492.
- The amendment of 5<sup>th</sup> July 2004 of the Criminal Code of the Republic of Lithuania, Official Gazette *Zinios* 2004/108–4030.
- Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein (OJ 2004 Special edition, Chapter 15, Volume 03, p. 136).
- Council framework Decision 2000/383/JHA of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 01, p. 187).
- Council Framework Decision 2001/888/JHA of 6 December 2001 amending Framework Decision 2000/383/JHA on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 04, p. 182).
- Council Framework Decision 2001/413/JHA of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment (OJ 2004 Special edition, Chapter 15, Volume 06, p. 123).
- Council Framework Decision 2001/500/JHA of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 04, p. 158).
- Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 18).
- Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 34).
- Council Framework Decision 2002/629/JHA of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 52).
- Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 64).
- Council framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 61).
- Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 06, p. 182).
- Council framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography (OJ 2004 Special edition, Chapter 19, Volume 07, p. 10).



- Directive 2004/23/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on setting standards of quality and safety for the donation, procurement, testing, processing, preservation, storage and distribution of human tissues and cells (OJ 2004 Special edition, Chapter 15, Volume 08, p. 291).
- Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking (OJ 2004 L 335, p. 8).
- Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property (OJ 2005 L 68, p. 49).
- Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24 February 2005 on attacks against information systems (OJ 2005 L 69, p. 67);
- Council Framework Decision 2005/667/JHA of 12 July 2005 to strengthen the criminal-law framework for the enforcement of the law against ship-source pollution (OJ 2005 L 255, p. 164).
- Directive 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements (OJ 2005 L 255, p. 11).
- Council Framework Decision 2008/675/JHA of 24 July 2008 on taking account of convictions in the Member States of the European Union in the course of new criminal proceedings (OJ 2008 L 220, p. 32).
- Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime (OJ 2008 L 300, p. 42);
- Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (OJ 2008 L 238, p. 28).
- Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union (OJ 2008 L 327, p. 27), as amended by Council Framework Decision 2009/299/HA of 26 February 2009 (OJ 2009 L 81, p. 24).
- Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law (OJ 2008 L 328, pp. 55–58).
- Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism (OJ 2008 L 330, p. 21).
- Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial (OJ 2009 L 81, p. 24).
- Directive 2009/123/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 amending Directive 2005/35/EC on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements (OJ 2009 L 280, p. 52).
- Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals (OJ 2009 L 168, p. 24).
- Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (OJ 2011 L 101, p. 1).

Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA (OJ 2011 L 335, p. 1).

Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA (OJ 2013 L 218, p. 1).

The explanatory note of the Criminal Code of the Republic of Lithuania: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.89840?jfwid=-1co146xzkz>; access: 8.04.2016.

#### Case law:

Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 24<sup>th</sup> of January 1995, Official Gazette *Zinios* 1995/9–199.

Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 10<sup>th</sup> of November 2005 (case No. 01/04).

Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 8<sup>th</sup> of June 2009, Official Gazette *Zinios* 2009/69–2798.

Judgment of European Court of Justice, 11<sup>th</sup> of July 2008, in the case C–207/08.

Judgment of the Supreme Court of Lithuania in the case No. 2K-269/2010, 27<sup>th</sup> of April 2010.

Judgment of the Supreme Court of Lithuania in the case No. 2K-7-638/2005, 29<sup>th</sup> of November 2005.

Senate of Judges of the Supreme Court of Lithuania, Ruling No. 16 of 10 October 1995 “Summary of the Case-Law Relating to Organising, Leading or Involvement in Criminal Associations (CC Art. 227(1))”.

#### Specialized literature:

**Abramavičius Armanas, Mickevičius Darius, Švedas Gintaras**, *Europos Sąjungos teisės aktu įgyvendinimas Lietuvos baudžiamajoje teisėje*, Teisinės informacijos centras, Vilnius 2005.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of regions “Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law”. Brussels, 2011, COM(2011)573 final.

**Durdevic Zlata**, *Criminal liability of legal persons (the Croatian perspective). Current issues in European criminal law and the protection of EU financial interests*, Austrian Association of European Criminal Law i Hrvatska udruga za europsko kazneno pravo, Zagreb 2006.

**Fedosiuk Oleg**, *Turto prievartavimas ir jo kvalifikavimas*, Vilnius 2002.

**Gutauskas Aurelijus**, *Organizuoto nusikalstamumo baudžiamasis teisinis vertinimas pagal naują baudžiamąjį kodeksą*, Jurisprudencija 2003/45(37), pp. 31–38.

European Criminal Policy Initiative. The Manifesto on European Criminal Policy, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, [www.zis-online.com](http://www.zis-online.com), 12/2009, s. 86–103; access: 5.03.2016.

European developments in corporate criminal liability, Routledge, London and New York 2011.

**Klip André**, *European Criminal Law. An Integrative Approach*. 2<sup>nd</sup> edition, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Poland 2012.

**Litt Robert S.**, *The experience and views of the enforcement community, proceedings of the second symposium on crime and punishment in the United States, corporate crime in America: Strengthening the “Good Citizen” corporation*, 8.09.1995, pp. 289–294.

- Kuhl Lothar, Killmann Bernd-Roland**, *The community competence for a directive in criminal law protection of the financial interests*, Eucrim 2006/3–4, pp. 100–103.  
Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso komentaras. Bendroji dalis (1–98 straipsniai), Vilnius 2004.
- Pavilonis Vladas** [et al.], *Baudžiamoji teisė. Bendroji dalis (Trečiasis pataisytas ir papildytas leidimas)*, “Eugrimas”, Vilnius 2003.
- Soloveičikas Deividas**, *Juridinių asmenų baudžiamoji atsakomybė (lyginamieji aspektai)*, Teisinės informacijos centras, Vilnius 2006.
- Švedas Gintaras**, *Baudžiamosios politikos pagrindai ir tendencijos Lietuvos Respublikoje*, Teisinės informacijos centras, Vilnius 2006.
- Švedas Gintaras**, *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos baudžiamajai teisei*, Teisė 2010/74, pp. 7–20.
- Švedas Gintaras, Prapiestis Jonas**, *Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso dešimtmetis: raidos pamokos ir perspektyvos*, in: *Lietuvos Respublikos baudžiamajam kodeksui – 10 metų*, VĮ Registrų centras, Vilnius 2011.
- The Implementation of the *Corpus Iuris* in the Member States, Volume II, Intersentia, Antwerpen 2000.
- The Implementation of the *Corpus Iuris* in the Member States, Volume III, Intersentia, Antwerpen 2000.
- Tolvanen Matti**, *Pasitikėjimas, verslo etika ir nusikaltimų prevencija – įmonių baudžiamoji atsakomybė pagal Suomijos teisę*, Jurisprudencija 2009/1(115), pp. 335–358.
- Kuhl Lothar, Killmann Bernd-Roland**, *The community competence for a directive in criminal law protection of the financial interests*, Eucrim 2006/3–4, pp. 100–103.
- Veršėkys Paulius**, *Vertinamieji nusikalstamos veikos sudėties požymiai*. Socialiniai mokslai: teisė (01 S), Vilniaus universitetas, Vilnius 2013.

Gintaras ŠVEDAS  
Paulius VERŠEKYS

## TENDENCJE I PROBLEMY ZWIĄZANE Z WDROŻENIEM PRAWA UNIJNEGO DO CZĘŚCI OGÓLNEJ LITEWSKIEGO KODEKSU KARNEGO

(Streszczenie)

Artykuł dotyczy teoretycznych i praktycznych kwestii związanych z wdrożeniem prawa unijnego do Części ogólnej litewskiego Kodeksu Karnego, jak również niektórych aspektów unijnego prawa karnego. Prawo to w istotny sposób wpływa na litewskie prawo karne, co może wywołać określone problemy w przyszłości.

**Słowa kluczowe:** prawo Unii Europejskiej; prawo karne; litewski Kodeks Karny



Tomasz SZCZYGIEL\*

## KADRY WOJSKOWEJ SŁUŻBY WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I ICH SZKOLENIE W POLSCE W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM – PODSTAWY PRAWNE

(Streszczenie)

Formujące się po 1918 roku polskie sądownictwo wojskowe potrzebowało kadr sędziowskich i prokuratorskich. W pierwszej kolejności w szeregi kadr sądowych i prokuratorskich weszli polscy prawnicy wojskowi, służący w sądach polowych armii byłych zaborców. Dążąc jednak do jednolitości całego korpusu służby sprawiedliwości, już od pierwszych dni funkcjonowania wojskowego wymiaru sprawiedliwości starano się przyjmować do wojska młodych prawników. Proces ich kształcenia regulowany był przez szereg aktów prawa wojskowego i instrukcji służbowych, które w sposób szczegółowy określały zarówno przebieg aplikacji wojskowej, jak i samego egzaminowania przyszłych sędziów i prokuratorów wojskowych. Wojsko stawiało jednak przede wszystkim na praktyczne przygotowanie, dlatego kariera prawnicza młodych oficerów sądowych rozpoczynała się od asystentury. W ówczesnym sądownictwie wojskowym istotne miejsce zajmowali także ławnicy.

**Słowa kluczowe:** sądownictwo wojskowe; II Rzeczypospolita; prawo wojskowe

### 1. Wstęp

Dla Polski po 1918 roku kwestia organizacji wymiaru sprawiedliwości, a przede wszystkim jego kadr, stanowiła nie lada problem. Polityka zaborców, zwłaszcza Niemiec i Rosji, niedopuszczająca osób narodowości polskiej do pełnienia funkcji sędziów czy prokuratorów, skutkowałą brakiem odpowiednich kadr. W tej sytuacji

---

\* Dr, Katedra Historii Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach;  
e-mail: tomasz.szczyciel@us.edu.pl

naturalne zaplecze stanowiło środowisko palestry, której wybitni przedstawiciele odpowiedzieli na apel i podjęli służbę w sądach i prokuraturach powszechnych<sup>1</sup>. Z kolei sytuacja wojskowego wymiaru sprawiedliwości była pod każdym względem wyjątkowa; z jednej strony lepsza (łatwiejsza), z drugiej zaś trudniejsza, a to z uwagi na następujące okoliczności:

- 1) możliwość wykorzystania oficerów i podoficerów narodowości polskiej, służących w sądach wojskowych armii byłych zaborców i nie tylko (legionów);
- 2) konieczność dążenia do jednolitości Wojska Polskiego, tak pod względem prawodawstwa, jak i jego kadr;
- 3) konieczność sformowania kadr sądownictwa polowego.

Z powyższych względów tworzenie wojskowej służby prawniczej przypadało niemal na pierwsze dni po odzyskaniu niepodległości. Było to znaczące wydarzenie, zważywszy że w innych państwach takich jak Francja<sup>2</sup> czy Stany Zjednoczone<sup>3</sup> sądownictwo wojskowe było domeną laików, a dopiero niedoma-

<sup>1</sup> *Pięciolecie państwowego sądownictwa polskiego*, Gazeta Sądowa Warszawska 1922/36, s. 302–306; **S. Bukowiecki**, *Organizacja sądownictwa jako pierwszego organu państwowej władzy suwerennej w Polsce*, Gazeta Sądowa Warszawska 1937/44, s. 602.

<sup>2</sup> W armii francuskiej, po zakrojonej na szeroką skalę dyskusji nad uformowaniem profesjonalnego korpusu służby sprawiedliwości, ostatecznie zdecydowano się na ustalenie tylko 42 etatów (18 kapitanów praktykantów, 12 oficerów trzeciej klasy w randze majora, 8 oficerów drugiej klasy w randze podpułkownika i 4 oficerów pierwszej klasy w randze pułkownika). Szkolenie odbywało się podobnie jak na gruncie rodzimym, a więc aplikowali do korpusu oficerowie młodzi ze wszystkich rodzajów broni, odbywając praktykę sądową i przystępując do egzaminu teoretyczno-praktycznego z zakresu regulaminów, prawa karnego materialnego i procesowego, ustroju sądów i podstaw medycyny sądowej (**T. Wyszomirski**, *Reforma sądownictwa wojskowego we Francji*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1935/3, s. 20, 24–28).

<sup>3</sup> Każdy z oficerów armii Stanów Zjednoczonych w trakcie czterech lat szkolenia oficerskiego w Akademii Wojskowej musiał zdać egzamin z prawa wojskowego ujętego w podręczniku (instrukcji) *Manual for Courts-Martial*. Z tego tytułu byli oni zobowiązani, w trakcie pełnienia służby już w innych rodzajach broni, pełnić także obowiązki w sądzie wojskowym, jako członkowie składu, oskarżyciele lub obrońcy (*counsel for the defense*). Zatem odrębnego korpusu oficerów sądowych jeszcze nie było, a jego zaczątki wiązać należy z biurem Judge Advocate General (Judge Advocate General's Department), w którym służbę pełnili wojskowi prawnicy posiadający wykształcenie powszechnych szkół prawa (np. Harvardu), a ich funkcja polegała na służeniu radą sądom wojskowym, dowódcom zatwierdzającym wyroki i Departamentowi Wojny. Ostatecznie w okresie międzywojennym obsadę departamentu prawnego ustalono na 80 etatów, z szefem Judge Advocate General włącznie. II wojna światowa przyniosła znaczną reorganizację wojskowego pionu prawniczego i wzrost liczby oficerów prawników pozostających w czynnej służbie. Zdano sobie również sprawę z potrzeby utworzenia stacjonarnego szkolenia prawników wojskowych, dlatego w Waszyngtonie w ramach National University Law School (9 lutego 1942 roku) rozpoczęto prowadzenie kursów kształcących dla personelu prawnego. Ostatecznie pierwsza szkoła dla prawników wojskowych Judge Advocate General's

gania sądów wojennych doby I wojny światowej wywołały dyskusje odnośnie do profesjonalizacji ich kadr<sup>4</sup>. Wojsko Polskie postawiło na jednolitość w obrębie wojskowej służby sprawiedliwości<sup>5</sup>. Już bowiem od pierwszych dni niepodległości rozpoczęła się weryfikacja i zatwierdzanie zgłaszających się do służby sędziów wojskowych oraz formowanie prawniczego korpusu oficerskiego. Był to element szerszych działań w ramach unifikacji wojskowych rozwiązań prawnych, nie tylko w zakresie prawa karnego materialnego czy procesowego, ale także ustrojowego.

## 2. Korpus sądowy (Audytoriat)

Już rozkazem z 6 grudnia 1918 roku przy Komisji Prawnej Ministerstwa Spraw Wojskowych<sup>6</sup> powstała Prawnicza Komisja Kwalifikacyjna powołana do orzekania o kwalifikacjach kandydatów do oficerskiego korpusu sędziowskiego<sup>7</sup>. Było to jednak rozwiązanie tymczasowe, do momentu opracowania przez Departament II Wojskowo-Prawny Ministerstwa Spraw Wojskowych szczegółowych regulacji. Te zostały ogłoszone już z początkiem następnego roku.

Oficerski Korpus Sądowy (KS) podstawę swojego istnienia wywodził z ustawy z dnia 19 stycznia 1919 roku o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego, natomiast jego uformowanie nastąpiło na mocy dekretu Naczelnego Wodza z dnia 19 lutego 1919 roku w sprawie uformowania Oficerskiego Korpusu Sądowego<sup>8</sup>.

---

School została ulokowana w Michigan w ramach szkoły prawa Uniwersytetu Michigan (*The army lawyer: A history of the Judge Advocate General's Corps, 1775–1975*, U.S. Government Printing Office 1975, s. 138–139, 186).

<sup>4</sup> W Stanach Zjednoczonych ta dyskusja zaowocowała wprowadzeniem wymogu powoływania przez dowódcę do składu sądu fachowego oficera z Departamentu „JAG”, o ile taki był dostępny (art. 8 ust. 2 w: *The Articles of War z 4 czerwca 1920*, w: *Manual for Courts-Martial*, Washington Government Printing Office, Washington 1920, s. 495).

<sup>5</sup> W sądownictwie powszechnym do 1 stycznia 1929 roku panował partykularyzm w tym zakresie (M. Materniak-Pawlowska, *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918–1939*, Czasopismo Prawno-Historyczne 2011/1, s. 66–70).

<sup>6</sup> Regulamin komisji ogłoszono rozkazem z 12 grudnia 1918 roku (Dziennik Rozkazów Wojskowych [dalej: Dz. Rozk. Wojsk.] 1918/11, poz. 294).

<sup>7</sup> Dz. Rozk. Wojsk. z 1918/10 r., poz. 258. Zob. także projekt regulaminu Prawnicznej Komisji Kwalifikacyjnej Ministerstwa Spraw Wojskowych (Centralne Archiwum Wojskowe [dalej: CAW], Departament Sprawiedliwości, MSWojsk, sygn. I.300.58.124).

<sup>8</sup> Dz. Rozk. Wojsk. z 1919/21 r., poz. 685 oraz dekret Naczelnego Wodza z 19 lutego 1919 r. o wprowadzeniu w życie ustawy o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego (Dz. Rozk. Wojsk. z 1919/21 r., poz. 686). Pierwszym szefem Korpusu Sądowego został gen. bryg. Aleksander Pik,

Warunki wojenne oraz rosnąca liczba sądów polowych zmusiły jednak władze centralne do wydania jeszcze dwóch ekstraordynaryjnych aktów nakazujących zgłoszenie się do wojska wszystkich prawników cywilnych, celem zasilenia szeregów sądownictwa wojskowego. Pierwszy z nich to ustawa z dnia 20 stycznia 1920 roku o powołaniu prawników do czynnej służby wojskowej<sup>9</sup>. Limit ustalono wówczas na 100 osób, za niestawiennictwo groziła kara więzienia do lat 2 (art. 5). Drugim była ustawa z dnia 14 lipca 1920 roku którą limit zgłaszających się prawników cywilnych podwyższono do 200<sup>10</sup>.

Był okres wyjątkowy w historii wojskowej służby sprawiedliwości, który wymagał nadzwyczajnych rozwiązań, także w zakresie przyjmowania do służby sprawiedliwości.

W świetle przepisów ze stycznia i lutego 1919 roku droga do stanowiska sędziego i prokuratora wojskowego wiodła poprzez asystenturę<sup>11</sup>. Na asystenta sądowego mianował minister spraw wojskowych na wniosek szefa korpusu, którym był szef Departamentu Wojskowo-Prawnego Ministerstwa Spraw Wojskowych. Kandydat musiał legitymować się stopniem oficerskim, wykształceniem prawniczym oraz cenzusem wieku do lat 30. Na stanowisko młodszego asystenta wystarczał staż oficerski w randze podporucznika przez okres jednego roku. Na stanowisko starszego asystenta wymagano szarży co najmniej porucznika oraz dwuletniej praktyki sądowo-prawniczej, zakończonej egzaminem przed sądem wojskowym. Przyjmowanie do korpusu było dopuszczalne do stopnia kapitana włącznie.

Młodszy jak i starsi asystenci urzędowali w kancelariach odpowiednich jednostek sądów i prokuratur. Tym ostatnim powierzano także czasowe zastępstwo sędziów śledczych (na mocy decyzji właściwego sądu), prokuratorów (z rozkazu Naczelnego Prokuratora Wojskowego) oraz występowanie w charakterze obrońcy wojskowego.

Po odbyciu dwóch lat praktyki asystenckiej oficerowie, już wówczas w randze kapitana, nabywali prawa do zajmowania wojskowych urzędów sądowych (prokuratorskich). Pierwszym szczeblem kariery dla starszych asystentów było

---

ówczesny szef Departamentu Wojskowo-Prawnego Ministerstwa Spraw Wojskowych. To on miał ustalić zasadę, w myśl której „nikt nie może być przyjęty do korpusu sądowego bez zgody szefa korpusu” (**M. Buszyński**, *Władze kierownicze wojskowej służby sprawiedliwości i ich rozwój*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1928/8–10, s. 25).

<sup>9</sup> Dz.U. z 1920 r., nr 7, poz. 45.

<sup>10</sup> Dz.U. z 1920 r., nr 62, poz. 406.

<sup>11</sup> Dla przygotowania kandydatów na urzędy w prokuraturze i sądownictwie wojskowym ustanawia się młodszych i starszych asystentów sądowych (art. 60).



stanowisko sędziego śledczego lub podprokuratora, w zależności od tego, gdzie dany asystent urzędował (art. 110).

Rozporządzenie majowe<sup>12</sup> w art. 21 i art. 27 ust. 2 powtórzyło dotychczasowe zasady przygotowywania kandydatów na urzędy sędziowskie i prokuratorskie w wojsku. Przyjmowaniem oficerów do korpusu sądowego zajmowała się specjalna Komisja Kwalifikacyjna Sądowa<sup>13</sup>.

Wskazane wyżej okoliczności sprawiały, że struktura osobowa wojskowej służby sprawiedliwości była bardzo złożona. Jak podaje Tomasz Rybicki, pochodzenie oficerów, którzy ją tworzyli po 1918 roku, można sprowadzić do 10 grup, a mianowicie:

- 1) audytorów, oficerów i podoficerów legionowych;
- 2) oficerów korpusu sądowego armii gen. Józef Dowbór-Muśnickiego i innych formacji wschodnich;
- 3) oficerów sądu 4. Dywizji Strzelców gen. Lucjana Żeligowskiego;
- 4) audytorów austriackich;
- 5) sędziów wojska rosyjskiego;
- 6) radców niemieckich sądów wojskowych;
- 7) sędziów wojskowych gen. Józefa Hallera, którzy przybyli z Francji;
- 8) sędziów „Polskiej Siły Zbrojnej”;
- 9) prawników cywilnych zgłaszających się dobrowolnie do służby w wojskowym sądownictwie od pierwszych dni jego istnienia;
- 10) prawników cywilnych powołanych do służby wojskowej na podstawie ustawy z 20 stycznia 1920 roku<sup>14</sup>.

Powyższe wyliczenie skłania do wniosku, że w porównaniu z powszechnym wymiarem sprawiedliwości, którego kadry niemal wyłącznie wywodziły się z szeregów adwokatury, wojskowa służba sprawiedliwości mogła liczyć na doświadczonych wojskowych prawników, co stawiało ją w znacznie lepszej sytuacji organizacyjnej niż sądownictwo powszechne.

Kolejna reforma w kształceniu przyszłych sędziów i prokuratorów wojskowych nastąpiła dopiero na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 lutego 1930 roku o przenoszeniu oficerów zawodowych z innych kor-

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 maja 1920 r. w przedmiocie wprowadzenia w życie na obszarze Rzeczypospolitej ustawy wojskowego postępowania karnego dla wspólnej siły zbrojnej z dnia 5 lipca 1912 r. (Dz.U. z 1920 r., nr 59, poz. 368).

<sup>13</sup> **L. Kania**, *Przestępstwa przeciwko obowiązkowi wojskowemu i dyscyplinie w polskim prawie karnym i praktyce sądów wojskowych w latach 1795–1945*, Wydawnictwo PWSZ w Sulechowie, Sulechów 2010, s. 175.

<sup>14</sup> **T. Rybicki**, *Korpus oficerów sądowych*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 1928/8–10, s. 36.

pusów osobowych do korpusu oficerów sądowych (Dep. Sprawiedl. 2523 Org)<sup>15</sup>. Przechodzenie oficerów rezerwy do korpusu oficerów sądowych z innych broni regulowało z kolei rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 12 kwietnia 1930 roku o przenoszeniu oficerów rezerwowych z innych korpusów osobowych na oficerów zawodowych korpusu oficerów sądowych (Dep. Sprawiedl. 4791)<sup>16</sup>. W tych aktach po raz pierwszy jest mowa o obowiązku odbycia wojskowej aplikacji sądowej i złożeniu wojskowego egzaminu sędziowskiego<sup>17</sup>. Oczywiście kandydat musiał spełniać także dotychczasowe wymagania, a więc te określone w art. 20 ustawy z dnia 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich<sup>18</sup>. Od wymogu odbycia wojskowej aplikacji sądowej były zwolnione osoby spełniające warunki do zajmowania stanowiska sędziego w sądach powszechnych, posiadające zdany egzamin referendarski, adwokacki lub notarialny<sup>19</sup>.

Na szczególne regulacje przebiegu aplikacji wojskowej trzeba było jeszcze poczekać, natomiast nie ulega wątpliwości, że przyjęcie tego modelu kształcenia kadr związane było z wejściem w życie prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 roku, w którym przewidziano powstanie jednolitej aplikacji sądowej dla kandydatów na sędziów i prokuratorów<sup>20</sup>.

### 3. Wojskowa aplikacja sądowa

Szczegółowy przebieg oraz organizację szkolenia kadr wojskowej służby sprawiedliwości regulowała wydana w 1936 roku Instrukcja o odbywaniu wojskowej aplikacji sądowej oraz o odbywaniu służby w formacjach liniowych przez oficerów rezerwy – wojskowych aplikantów sądowych (Dep. Sprawiedl.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1930 r., nr 15, poz. 108.

<sup>16</sup> Dz. Rozk. Wojsk. z 1930 r., nr 16, poz. 199.

<sup>17</sup> Płk S. Lubodziecki trafnie określił ten etap kształcenia adeptów wojskowej służby sprawiedliwości jako staż wojskowo-sądowy (**S. Lubodziecki**, *Prawo karne wojskowe. Skrypt z wykładów wygłoszonych na połączonym kursie Administracyjno-Społecznym z Ekonomiczno-Prawniczym i Buchalteryjnym w roku akademickim 1942/3*, Nakładem Wyższych Kursów Naukowych w Tel-Awivie, Tel-Aviv 1943, s. 46).

<sup>18</sup> Ukończone studia prawnicze i staż służby oficerskiej.

<sup>19</sup> **T. Maresch**, *O wymiarze sprawiedliwości w wojsku*, (Polska odbitka z Revue Pénitentiaire de Pologne – The Polish Review of Penal Sciences), Zakłady Graficzne „DrukPrasa” Warszawa, Warszawa 1938, s. 16–17.

<sup>20</sup> Szczegóły organizacji i przebiegu aplikacji sądowej regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 1932 r. o aplikantach i asesorach sądowych (Dz.U. z 1932 r., nr 95, poz. 825).

1092–13 Sąd.)<sup>21</sup>. Następnie ta problematyka znalazła swoje miejsce w Instrukcji o uzupełnieniu korpusu oficerów audytorów służby stałej z 1938 roku (Dep. Sprawiedl. 1092–13 Sąd.)<sup>22</sup>.

Celem wojskowej aplikacji sądowej było:

- a) zaznajomienie aplikanta z czynnościami wchodzącymi w zakres służby sędziowskiej i prokuratorskiej oraz służby w dziale wojskowej konsultacji prawnej, tudzież z czynnościami kancelaryjnymi sądów i prokuratur wojskowych;
- b) nabycie doświadczenia potrzebnego do samodzielnego wykonywania czynności sędziowskich i prokuratorskich w wojsku;
- c) pogłębienie i uzupełnienie wiedzy prawniczej w dziedzinie prawa wojskowego (§ 20 Instrukcji z 1938 roku).

Wojskowi aplikanci, na czas trwającej dziewięć miesięcy aplikacji, przydzielani byli do jednego z wojskowych sądów okręgowych<sup>23</sup>. Szef tego sądu kierował przebiegiem aplikacji oraz sprawował nad nią nadzór. Okres aplikacji dzielił się na trzy etapy, z których każdy trwał trzy miesiące, w trakcie których wojskowy aplikant praktykował kolejno w oddziale śledczym wojskowego sądu okręgowego, w oddziale orzekającym tegoż oraz w prokuraturze wojskowej. W ramach praktyki powierzano także aplikantom pełnienie roli obrońców z urzędu (§ 10 Instrukcji z 1936 roku; § 21 Instrukcji z 1938 roku).

W trakcie praktyk, oprócz wykonywania czynności kancelaryjnych, aplikanci do korpusu sądowego byli zobowiązani uczestniczyć także w ćwiczeniach i seminariach, które określał rozkazem Minister Spraw Wojskowych<sup>24</sup>. Aplikanci byli zobowiązani również wykonywać zadane im prace domowe, które następnie ich

<sup>21</sup> Dz. Rozk. Wojsk. z 1936 r., nr 3, poz. 32.

<sup>22</sup> Dz. Rozk. Wojsk. z 1938 r., nr 7, poz. 75.

<sup>23</sup> Na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wojskowych z dnia 23 sierpnia 1935 r. o zmianie rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 1930 r., o przenoszeniu oficerów rezerwowych z innych korpusów osobowych na oficerów zawodowych korpusu oficerów sądowych (Dz.U. z 1935 r., nr 67, poz. 420) ustalono, że aplikacja sądowa dla rezerwistów z innych korpusów oficerskich miała trwać 12 miesięcy, czyli dodatkowo trzy miesiące, w trakcie których aplikanci mieli odbywać praktyki w Departamencie Sprawiedliwości Ministerstwa Spraw Wojskowych (§ 21 Instrukcji o uzupełnianiu korpusu oficerów audytorów służby stałej, Dep. Sprawiedl. 1092–13 Sąd. w: Dz. Rozk. Wojsk. z 1938 r., nr 7, poz. 75). Minister Spraw Wojskowych mógł także, w wypadkach w których interes służby tego wymagał, przedłużyć aplikację o dwa miesiące (zob. jednak § 2 pkt. 2 Instrukcji o wojskowej aplikacji sądowej 1936; por. także § 21 Instrukcji o wojskowej aplikacji sądowej 1938, z którego wynikało że Minister utracił możliwość przedłużania aplikacji, a miał za to prawo skrócić czas aplikacji w Departamencie Sprawiedliwości Ministerstwa Spraw Wojskowych w zależności od osiągniętych przez aplikanta wyników).

<sup>24</sup> Zgodnie z § 8 Instrukcji o wojskowej aplikacji sądowej, tematy seminaryjne oraz zadania domowe dla aplikantów ustalał szef Departamentu Sprawiedliwości MSWojsk.

przełożony – szef wojskowego sądu okręgowego – przesyłał do Departamentu Sprawiedliwości M.S. Wojsk. (§ 9 Instrukcji z 1936 roku). Wedle Instrukcji z 1938 roku, prace oceniał szef wojskowego sądu okręgowego, a wyniki uwzględniał przy końcowej ocenie aplikanta (§ 25 Instrukcji z 1938 roku).

Bezpośrednio po okresie aplikacji kandydaci byli zobowiązani przystąpić do wojskowego egzaminu sędziowskiego. Egzamin – składający się z części pisemnej i ustnej – odbywał się w Najwyższym Sądzie Wojskowym. Przeprowadzała go komisja egzaminacyjna złożona z pięciu członków mianowanych przez Ministra Spraw Wojskowych<sup>25</sup>. Przedmiotem egzaminu było ustawodawstwo karne wojskowe i powszechne, przepisy prawa prywatnego i publicznego w zakresie niezbędnym dla oficerów sądowych pełniących obowiązki doradców i referentów prawnych, rozporządzenia, instrukcje i regulaminy o znaczeniu ogólnowojskowym.

Szczegóły przeprowadzania egzaminu zostały uregulowane rozkazem Ministra Spraw Wojskowych zatytułowanym *Egzaminy dla kandydatów na oficerów korpusu sądowego* (Dep. Sprawiedliwości. 10404 I), który opublikowano już 25 listopada 1930 roku<sup>26</sup>. W instrukcji z 1938 roku kwestia wojskowego egzaminu sędziowskiego uregulowana była z kolei w rozdziale IV: *Wojskowy egzamin sędziowski* (§ 28 i nn.).

Tryb podchodzenia do samego egzaminu oraz jego przebieg w świetle powołanych przepisów przedstawiał się następująco:

1. Na miesiąc przed ukończeniem aplikacji właściwy miejscowo szef wojskowego sądu okręgowego przesyłał do Departamentu Sprawiedliwości Ministerstwa Spraw Wojskowych opinię o kandydacie z wyszczególnieniem okresów i wyników praktyk aplikacyjnych. Do swojej opinii dołączał również szczegółową opinię wojskowego prokuratora okręgowego za okres odbywania aplikacji w prokuraturze.
2. Na podstawie przesłanych materiałów szef Departamentu Sprawiedliwości MSWojsk. decydował o dopuszczeniu aplikanta do egzaminu oraz wyznaczał jego termin, zawiadamiając przewodniczącego komisji egzaminacyjnej oraz, drogą służbową, samego zainteresowanego.
3. Egzamin odbywał się w Najwyższym Sądzie Wojskowym, pod nadzorem jednego z członków komisji egzaminacyjnej, która składała się z 5 osób.

<sup>25</sup> Zobacz § 10 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 lutego 1930 r. o przenoszeniu oficerów zawodowych z innych korpusów osobowych do korpusu oficerów sądowych (Dz.U. z 1930 r., nr 15, poz. 108).

<sup>26</sup> Dz. Rozk. Wojsk. z 1930 r., nr 37, poz. 435.

4. Tematy prac pisemnych podawano do wiadomości zdających bezpośrednio przed egzaminem. Były to akta konkretnych, załatwionych spraw karnych, przedstawiające do rozwiązania poważniejsze kwestie prawne. Ich przygotowanie dla celów egzaminacyjnych polegało na usunięciu z nich tej decyzji procesowej, której sporządzenia oczekiwano od aplikanta. Na podstawie tak przygotowanego materiału aplikant był zobowiązany do sporządzenia dwóch opracowań, którymi mogło być:
  - sporządzenie wniosku o wszczęcie (odłożenie, umorzenie) postępowania karnego wraz z motywami;
  - przygotowanie aktu oskarżenia, wyroku lub środków prawnych (jak można sądzić chodziło o środki zaskarżenia, a więc odwołanie, zażalenie nieważności, rewizję).Na opracowanie tematów pisemnych kandydat miał siedem godzin (w Instrukcji z 1938 roku już tylko 6 godzin – zob. § 31 ust. 4.). Mógł w tym czasie korzystać z przepisów prawa, regulaminów i instrukcji.
5. Ustny egzamin sędziowski miał być probierzem tego, czy kandydat zaznał się gruntownie ze wszystkimi przedmiotami, wchodzącymi w zakres egzaminu. Podkreślano, że przy egzaminowaniu należy kłaść nacisk nie tyle na pamięciowe opanowanie postanowień poszczególnych przepisów prawnych, ile na zdolność orientowania się w ustawach i właściwe ich stosowanie. Ustna odpowiedź miał trwać nie dłużej niż dwie godziny, w trakcie których można było omówić z kandydatem także jego pracę pisemną;
6. Po zakończeniu części ustnej komisja egzaminacyjna podejmowała uchwałę (większością głosów) o wyniku egzaminu. Uchwałę poprzedzało sprawozdanie członka komisji, który nadzorował egzamin pisemny (§ 35 Instrukcji z 1938 roku). Głosowano z uwzględnieniem stopnia, od najniższego do najwyższego. Przewodniczący głosował ostatni. Głosowano odrębnie nad każdą częścią egzaminu. Po podjęciu uchwał w stosunku do poszczególnych części egzaminu, głosowano nad wynikiem ogólnym egzaminu, w skali następującej: bardzo dobrze, dobrze, dostatecznie i niedostatecznie.
7. Ostateczny wynik egzaminu ogłaszał aplikantowi przewodniczący, po czym wystawiał mu na piśmie świadectwo, które drogą służbową mu przesyłał, zawiadamiając jednocześnie szefa Departamentu Sprawiedliwości MSWojsk.
8. Cały przebieg egzaminu był protokołarnie utrwalany, z tym że nie zawierano w nim pytań zadawanych kandydatowi<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Dz. Rozk. Wojsk. z 1938 r., nr 7, poz. 75.

W przypadku niepowodzenia egzamin mógł być powtórzony jeden raz w ciągu trzech miesięcy<sup>28</sup>. Kolejne niepowodzenie lub w ogóle nieprzystąpienie do któregokolwiek terminu, oznaczało, że kandydat do Korpusu Sądowego pozostawał w swoim dotychczasowym korpusie oficerskim.

Egzamin sędziowski przeprowadzany w powyższym trybie był właściwy zarówno dla kandydatów na stanowiska sędziowskie, jak i do prokuratorskiej wojskowej służby sprawiedliwości. Nie istniała odrębna wojskowa aplikacja prokuratorska ani egzamin prokuratorski, co było zgodne z ówczesną koncepcją kariery prawniczej w wojsku, która z zasady wieść miała poprzez asystenturę (przeciętnie trwającą 3 lata<sup>29</sup>), następnie funkcję prokuratora (sędziego śledczego), a w końcu stanowisko orzecznicze.

Po uzyskaniu pozytywnego wyniku z egzaminu oficer korpusu sądowego przydzielany był do właściwego sądu lub prokuratury wojskowej w charakterze asystenta, a nie – jak w sądownictwie powszechnym – asesora. Służba w tym charakterze miała na celu wszechstronne przygotowanie do pełnienia samodzielnego stanowiska prokuratora wojskowego lub sędziego. W trakcie trwania asystentury, w ramach praktyki, zasadą było czasowe powierzanie asystentom funkcji sędziego śledczego, podprokuratora wojskowego lub obrońcy wojskowego. Upoważnienia udzielał odpowiednio wojskowy prokurator okręgowy lub szef wojskowego sądu okręgowego<sup>30</sup>.

Zmiana stanu prawnego w zakresie przechodzenia z innych korpusów osobowych oficerów tak czynnych, jak i rezerwy, nastąpiła wraz z wejściem w życie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów<sup>31</sup> oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wojskowych z dnia 9 września 1937 roku w sprawie wykonania dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 roku o służbie wojskowej oficerów<sup>32</sup>. Zasadą jednak nadal był staż oficerski oraz odbyta i zakończona egzaminem wojskowa aplikacja sądowa.

Nauka prawników wojskowych nie kończyła się wraz z pozytywnie zdany egzaminem sędziowskim, lecz trwała przez cały czas ich służby. Szefowie poszcze-

<sup>28</sup> § 13 i nn. instrukcji o odbywaniu wojskowej aplikacji sądowej oraz o odbywaniu służby w formacjach liniowych przez oficerów rezerwy – wojskowych aplikantów sądowych (Dep. Sprawiedl. 1092–13 Sąd.).

<sup>29</sup> A. Łukasik, *O znajomości polskiego sądownictwa wojskowego*, Głos Sądownictwa 1938/7–8, s. 671.

<sup>30</sup> Art. 113–114 dekretu z dnia 29 września 1936 r. prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 1936 r., nr 76, poz. 76).

<sup>31</sup> Dz.U. z 1937 r., nr 20, poz. 128.

<sup>32</sup> Dz.U. z 1937 r., nr 68, poz. 514.

gólnych sądów wojskowych (okręgowych i rejonowych) byli zobligowani organizować zebrania lub odprawy poświęcone określonym zagadnieniom prawnym lub problemom mającym dla postępowania karnego zasadnicze znaczenie. Spotkania tego typu polegały na prezentowaniu referatów oraz odczytywaniu sprawozdań z ukazujących się w druku prac. Zebrania mogły być organizowane także wspólnie z oficerami prokuratury wojskowej. W takiej sytuacji przewodniczył spotkaniu najstarszy stopniem szef sądu wojskowego lub wojskowy prokurator okręgowy. Do 15 stycznia każdego roku stojący na czele sądu sędzia wojskowy był zobligowany przesłać szefowi Departamentu Sprawiedliwości MSWojsk. raport z przeprowadzonych w poprzednim roku zebrań szkoleniowych, z wyszczególnieniem omówionych tematów i nazwisk prelegentów<sup>33</sup>.

Oprócz odpraw i szkoleń, na szczeblu służby sprawiedliwości danego okręgu korpusu odbywały się także coroczne odprawy szefów wojskowych sądów okręgowych i wojskowych prokuratorów okręgowych przy wojskowych sądach okręgowych z całego kraju, w trakcie których omawiano aktualne sprawy z zakresu administracji sądownictwa i więziennictwa wojskowego, wymiaru sprawiedliwości w wojsku oraz ustawodawstwa. Dyskutowano na nich również wytyczne w dziedzinie interpretacji obowiązującego prawa. Gospodarzem tych odpraw był Wojskowy Sąd Okręgowy Nr I w Warszawie. Oprócz szefów poszczególnych jednostek wojskowych sądów okręgowych i prokuratur brali w nich udział także przedstawiciele Departamentu Sprawiedliwości MSWojsk. oraz Najwyższego Sądu Wojskowego<sup>34</sup>.

Warto również wspomnieć, że wraz z wejściem w życie nowego prawa o ustroju sądów wojskowych i kodeksu wojskowego postępowania karnego z 1936 roku tytuł „Oficer Korpusu Sądowego” zastąpiono terminem „Audytor”<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> § 17 Regulaminu wojskowych sądów okręgowych i rejonowych z 1936 r. (Nr 0200–32), zatwierdzonego rozkazem Ministra Spraw Wojskowych z dnia 16 listopada 1936 roku; [http://zbrojownia.cbw.pl:8080/dlibra/docmetadata?id=1332&from=&dirids=1&ver\\_id=&lp=5&QI=](http://zbrojownia.cbw.pl:8080/dlibra/docmetadata?id=1332&from=&dirids=1&ver_id=&lp=5&QI=); stan na: 17.11.2014 r.

<sup>34</sup> *Odprawa szefów wojskowych sądów okręgowych i prokuratorów okręgowych z dnia 5 grudnia 1928 roku (komunikat)*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 1928/8–10, s. 96.

<sup>35</sup> W kontekście zmiany tytułatury oficerów służby sprawiedliwości warto jednak przypomnieć, że w odnośnym do Wojska Polskiego Kodeksie Kryminalnym z 1815 r., rozdz. II: *O Audytorach Wojska Polskiego, § 1 Wiadomości i przymioty potrzebne audytorom i ich obowiązki*, znajdujemy wyczerpującą rodzimą charakterystykę tego szczególnego uczestnika wojskowego procesu karnego. Przede wszystkim miała to być osoba posiadająca doskonałą znajomość wszelkich przepisów dotyczących się porządku, karności, służby wojskowej i praw kryminalnych wojskowych oraz prawa cywilnego, w szczególności w odniesieniu do osób wojskowych. W służbie powinna go cechować pracowitość, nieskazitelność charakteru i moralności oraz

#### 4. Zaprzysiężenie i objęcie stanowiska sędziowskiego

Przed powierzeniem oficerowi audytorowi po nominacji pierwszej czynności sędziowskiej, sędzia wojskowy stojący na czele sądu odbierał od niego przysięgę sędziowską. Dokonywał tego w obecności kierownika sekretariatu sądu. Z zaprzysiężenia spisywano protokół, który następnie dołączano do zeszytu ewidencyjnego zaprzysiężonego oficera<sup>36</sup>.

Treść przysięgi sędziowskiej, określona w art. 58 prawa o ustroju sądów wojskowych z 1936 roku, była następująca:

Przysięgam Panu Bogu Wszchemogącemu i Wszchwieżdzącemu, iż obowiązki sędziego wojskowego będę wypełniał sumiennie, bezstronnie i zgodnie z ustawą, mając zarazem na względzie utrzymanie porządku prawnego i karności w siłach zbrojnych Państwa. Tak mi Panie Boże dopomóż Amen<sup>37</sup>.

Powyższy tekst przysięgi był nie tylko uroczystym zapewnieniem sumiennego wypełniania obowiązków przez osobę ją składającą, ale także, jak podnosi się w literaturze, wyrazem ogólnego zadania wojskowego wymiaru sprawiedliwości w utrzymaniu porządku prawnego i karności w siłach zbrojnych, które stanowiło uzasadnienie odrębności sądownictwa wojskowego<sup>38</sup>.

Zgodnie z art. 56 § 3 prawa o ustroju sądów wojskowych z 1936 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej mianował na następujące urzędy sędziowskie:

- 1) wojskowego sędziego rejonowego;
- 2) wojskowego sędziego okręgowego;
- 3) sędziego Najwyższego Sądu Wojskowego<sup>39</sup>.

Prezydent mianował ponadto prezesa i wiceprezesa Najwyższego Sądu Wojskowego spośród sędziów tego sądu. Stanowiska służbowe, z wyjątkiem sędziów Najwyższego Sądu Wojskowego, poszczególnym kategoriom sędziów wojskowych nadawał z kolei Minister Spraw Wojskowych. Mianowanie mogło nastąpić odpowiednio na stanowisko sędziego orzekającego w danym sądzie (wojskowy sędzia rejonowy lub okręgowy) lub stanowiska funkcyjne, którymi

---

bezstronność (Kodeks Kryminalny Wojska Polskiego z 1815 roku, s. 16–18. Wersja zdigitalizowana dostępna w zasobach cyfrowych Biblioteki Narodowej w Warszawie pod adresem <http://www.polona.pl/item/1109002/11/>; stan na: 30.08.2013 r.).

<sup>36</sup> § 31 Regulaminu wojskowych sądów okręgowych i rejonowych z 1936 roku (Nr 0200–32).

<sup>37</sup> Art. 58 § 1 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 1936 r., nr 76, poz. 536).

<sup>38</sup> S. Lubodziecki, *op. cit.*, s. 46.

<sup>39</sup> Sędzią tego sądu mógł zostać wyłącznie oficer w stopniu co najmniej pułkownika (*ibidem*, s. 44).



były: kierownik wojskowego sądu rejonowego, szef wojskowego sądu okręgowego oraz wojskowy sędzia śledczy (art. 57).

Jeżeli chodzi natomiast o stanowiska prokuratorskie, to ich hierarchia, zgodnie z art. 104 prawa o ustroju sądów wojskowych z 1936 roku, przedstawiała się następująco:

- 1) Naczelny Prokurator Wojskowy,
- 2) prokurator Najwyższego Sądu Wojskowego,
- 3) wiceprokurator Najwyższego Sądu Wojskowego,
- 4) wojskowy prokurator okręgowy,
- 5) wojskowy wiceprokurator okręgowy,
- 6) wojskowy podprokurator okręgowy.

Na funkcje określone od 1 do 4 włącznie mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, natomiast na pozostałe stanowiska powoływał Minister Spraw Wojskowych na wniosek Naczelnego Prokuratora Wojskowego. Na uwagę zasługuje fakt, że od 1 stycznia 1937 roku powołanie na stanowisko wojskowego prokuratora okręgowego wymagało aktu prezydenckiego, którego z kolei nie wymagało mianowanie na szefa wojskowego sądu okręgowego. Pomimo tłumaczeń w doktrynie, trudno nie odnieść wrażenia, że fakt ten stanowił podkreślenie znaczenia tego urzędu<sup>40</sup>.

Warto zaznaczyć również to, że międzywojenna prokuratura wojskowa, zbudowana na zasadzie hierarchicznego podporządkowania i jednolitości, pozbawiona była niezawisłości. Jak wskazują z kolei autorzy komentarza do ustroju sądów wojskowych z 1936 roku, w trybie nadzoru prokurator wyższego rzędu mógł wydawać rozkazy dotyczące konkretnych prowadzonych spraw, zarówno na etapie postępowania przygotowawczego jak i w fazie jurysdykcyjnej<sup>41</sup>.

W związku ze strukturą wojskowej służby sprawiedliwości, przedstawioną wyżej, na uwagę zasługują jeszcze następujące kwestie: awanse i odpowiedzialność dyscyplinarna.

Jeżeli chodzi o pierwszą z nich, to nie istniały ówczesnie uregulowania, które by wprost stanowiły o tym, że po przepracowaniu określonej liczby lat na danym stanowisku w sądzie czy prokuraturze wojskowej można było się ubiegać o wyższą funkcję, co jednak nie oznaczało, że odbycie stażu nie było niezbędne. Jak wyjaśniają Bolesław Matzner i Marian Buszyński, staż faktyczny był konieczny,

<sup>40</sup> **W. Pilecki**, *Najistotniejsze zmiany w wojskowym prawie procesowym*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 1936, nr 4, s. 32.

<sup>41</sup> **M. Buszyński, B. Matzner**, *Kodeks wojskowego postępowania karnego i Prawo o ustroju sądów wojskowych z komentarzem*, Sekcja Prawnicza Towarzystwa Wiedzy Wojskowej, Warszawa 1937, s. 85.

a to ze względu na wymóg posiadania określonego stopnia wojskowego, co zaś powodowało, że awans sądowy był ściśle powiązany z drogą awansu na poszczególne stopnie oficerskie w ogóle, a regulowaną w odrębnych przepisach<sup>42</sup>. Dotyczyło to również asystentów w sądach i prokuraturach wojskowych.

Odnosnie do kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej należy zaznaczyć iż oficerowie korpusu sądowego ponosili odpowiedzialność dyscyplinarną na zasadach ogólnych za przewinienia naruszające przepisy służby wojskowej w zakresie odnoszącym się do wszystkich żołnierzy, a ponadto za przewinienia popełnione przy wykonywaniu służby sędziowskiej. Organem orzekającym w tym ostatnim przypadku był Najwyższy Sąd Wojskowy. Wszczęcie postępowania następowało na wniosek przełożonego osoby obwinionej lub z urzędu. Rozprawa odbywała się przy drzwiach zamkniętych. Obrońcą obwinionego mógł być jedynie prokurator lub sędzia wojskowy (art. 109 i nn. ustawy wojskowego postępowania karnego z 1912 roku (Dz.U. z 1920 r., nr 59, poz. 368) oraz art. 61 i nn., p.u.s.w z 1936 roku)<sup>43</sup>.

## 5. Oficerowie sądowi i asesorzy

Oficerowie sądowi i asesorzy nie należeli wprawdzie do Korpusu Sądowego, niemniej jednak nie sposób o nich nie wspomnieć poruszając kwestie kadr sądownictwa wojskowego okresu międzywojennego. Warto jednak wyjaśnić, że w sądownictwie wojskowym termin „asesor” oznaczał zupełnie coś innego niż w ówczesnym sądownictwie powszechnym. W wojsku oznaczał on bowiem niefachowego sędziego składu sądzącego (art. 74 p.u.s.w z 1936 roku), natomiast w sądach powszechnych określał kandydata na urząd sędziego lub prokuratora (art. 260 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1928 r., nr 12, poz. 93). Temu ostatniemu z kolei w sądownictwie wojskowym odpowiadał termin „asystent”<sup>44</sup>.

Oficer sądowy pełnił funkcję oskarżyciela przed wojskowym sądem rejonowym. Jego powołanie leżało w gestii uprawnionego dowódcy dywizji, przy której dany sąd funkcjonował. I chociaż oficer sądowy nie był prawnikiem i niejedno-

<sup>42</sup> Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 r. o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. z 1937 r., nr 20, poz. 128) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 9 września 1937 r. w sprawie wykonania dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 r. o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. z 1937 r., nr 68, poz. 514).

<sup>43</sup> Szerzej na temat toku postępowania dyscyplinarnego oraz kar, jakie mogły być nałożone, zob. **M. Buszyński, B. Matzner**, *op. cit.*, s. 58–62.

<sup>44</sup> **A. Łukasik**, *op. cit.*, s. 671.

krotnie musiał pełnić także inne normalne dla jego formacji funkcje, to jednak od połowy lat 20. można zaobserwować dążenia do podniesienia poziomu wiedzy prawniczej osób piastujących ten urząd<sup>45</sup>. Od 8 października 1925 roku nie wystarczył już bowiem sam akt powołania, ale także niezbędna była trzymiesięczna praktyka we właściwej miejscowo jednostce prokuratury wojskowej, do odbycia której delegował dowódca korpusu<sup>46</sup>. Po ukończeniu praktyki oficerowie dostawali od wojskowego prokuratora okręgowego odpowiednie zaświadczenia<sup>47</sup>. Już jako oficerowie sądowi podlegali nadal merytorycznemu nadzorowi miejscowej prokuratury wojskowej. Z kolei służbowo podlegali dowódcy, który ich powołał do pełnienia tej funkcji.

I chociaż w trakcie prac nad kodeksem wojskowego postępowania karnego zastanawiano się, czy nie zlikwidować urzędu oficera sądowego w ogóle i powierzyć wykonywanie funkcji oskarżyciela przed wojskowym sądem rejonowym żandarmerii, to jednak instytucja ta przetrwała do wybuchu wojny. Najwyraźniej zwyciężyło tradycyjne przekonanie, że oficer liniowy jako referent karny i dyscyplinarny dowódcy, lepiej sprawdza się w roli oskarżyciela w sprawach na pograniczu odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej od skoncentrowanego na dochodzeniach żandarma<sup>48</sup>.

Oficerski Korpus Sądowy zapewniał fachową kadre dla sądownictwa wojskowego, ale – o czym świadczy funkcja oficera sądowego – nie tylko prawnicy wchodziłi w skład jego instytucji. Wspomnieć należy również o asesorach, czyli niefachowych członkach składów sądzących. Byli oni obecni niemal na każdym szczeblu ówczesnej wojskowej hierarchii sądowej, a ich udział wręcz dominował nad czynnikiem fachowym<sup>49</sup>. Dla jednych była to sytuacja świadcząca jak

<sup>45</sup> W rozkazy z dnia 4 marca 1924 r. (O. I. Szt. Gen. 1441. Org.) Dz. Rozk. Wojsk. z 1924 r., nr 9, poz. 122) czytamy, że możliwość łączenia funkcji oficera sądowego z innymi obowiązkami dotyczyła 14 spośród 30 wojskowych sądów rejonowych. Z kolei z rozkazu z dnia 26 lutego 1929 r. (Dz. Rozk. Wojsk. z 1929 r., nr 6, poz. 53) wynika, że ta niesprzyjająca właściwemu wypełnieniu obowiązków oskarżyciela sytuacja, ograniczona została do 12 wojskowych sądów rejonowych.

<sup>46</sup> Dz. Rozk. Wojsk. z 1938 r., nr 8, poz. 79.

<sup>47</sup> Zob. także rozkaz ujednostajniający praktykę w zakresie wyznaczania, powoływania i szkolenia oficerów sądowych z 26 lutego 1929 r. (B. Pers. 942 I., Dz. Rozk. Wojsk. z 1929 r., nr 6, poz. 53).

<sup>48</sup> Pkt 12 rozkazu gen. J. Dańca z dnia 10 listopada 1932 r. (L.0200–32); opinia Wojskowego Sądu Okręgowego Nr I w Warszawie z dnia 11 stycznia 1933 r.; Opinia Wojskowego Sądu Okręgowego Nr VI we Lwowie z dnia 29 grudnia 1932 r. (CAW, Departament Sprawiedliwości MSWojsk, sygn. I 300.58.208).

<sup>49</sup> „W polskim sądownictwie wojskowym przyjęte jest, poza Najwyższym Sądem Wojskowym, system sądu ławniczego, to jest takiego, w którym obok zawodowych sędziów prawników biorą

najlepiej o sądownictwie wojskowym, inni z kolei uważali ich udział za zagrożenie dla zgodnego z prawem orzecznictwa<sup>50</sup>. I chociaż po 1 stycznia 1937 roku udział ławników został ograniczony, zwłaszcza w instancjach odwoławczych, to jednak ten charakterystyczny dla istoty wojskowego wymiaru sprawiedliwości składnik przetrwał.

## 6. Zakończenie

Sądownictwo wojskowe to nie tylko struktura organizacyjna stanowiąca część większej całości, czyli armii, ale przede wszystkim ludzie – oficerowie Korpusu Sądowego („KS”, a od 1 stycznia 1937 roku „Audytorzy”). Istnienie odrębnego i złożonego z fachowców sądowego korpusu oficerskiego Wojska Polskiego, zapewniającego wykwalifikowane kadry dla ówczesnych sądów i prokuratur wojskowych, świadczyło jak najlepiej o polskim podejściu do kwestii wojskowego wymiaru sprawiedliwości. Co więcej, w przeciwieństwie do powszechnego wymiaru sprawiedliwości, wojsko już niemal od pierwszych dni niepodległej Polski postawiło na jednolitość kadr i uregulowań ich dotyczących. Wynikało to bez wątpienia ze specyfiki armii, w obrębie której jakikolwiek partykularyzm byłby szkodliwy.

Dzięki tym wszystkim rozwiązaniom sprawowanie wymiaru sprawiedliwości należało do ludzi, którzy potrafili łączyć tak zwane względy natury wojskowej z podstawowymi zasadami prawa i odpowiedzialności karnej, stając tym samym na straży ustaw i godności munduru żołnierza Wojska Polskiego. „Sumienie” konkretnej formacji wojskowej reprezentowali z kolei laicy w osobach asesorów. Te dwa składniki wzajemnie się uzupełniały, stanowiąc o wartości ówczesnego sądownictwa wojskowego i jego specyfice w realizacji zadań mu powierzonych.

## Bibliografia

### Akty prawne:

Ustawa z dnia 19 stycznia 1919 r. o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego (Dz. Rozk. Wojsk. z 1919 r., nr 11, poz. 393).

Dekret Naczelnego Wodza z 19 lutego 1919 r. o wprowadzeniu w życie ustawy o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego (Dz. Rozk. Wojsk. z 1919 r., nr 21, poz. 686).

---

udział żołnierze, od których nie wymaga się wykształcenia prawniczego i którzy obowiązki sędziowskie spełniają dorywczo” (S. Lubodziecki, *op. cit.*, s. 47).

<sup>50</sup> A. Łukasik, *op. cit.*, s. 670–671; J. Krzemiński, *O celowości postępowania w sądownictwie wojskowym*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1930/3, s. 4–5.

- Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o powołaniu prawników do czynnej służby wojskowej (Dz.U. z 1920 r., nr 7, poz. 45).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 maja 1920 r. w przedmiocie wprowadzenia w życie na obszarze Rzeczypospolitej ustawy wojskowego postępowania karnego dla wspólnej siły zbrojnej z dnia 5 lipca 1912 roku (Dz.U. z 1920 r., nr 59, poz. 368).
- Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1928 r., nr 12, poz. 93).
- Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 lutego 1930 r. o przenoszeniu oficerów zawodowych z innych korpusów osobowych do korpusu oficerów sądowych (Dz.U. z 1930 r., nr 15, poz. 108).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 12 kwietnia 1930 r. o przenoszeniu oficerów rezerwowych z innych korpusów osobowych na oficerów zawodowych korpusu oficerów sądowych (Dz. Rozk. Wojsk. z 1930 r., nr 16, poz. 199).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 1932 r. o aplikantach i asesorach sądowych (Dz.U. z 1932 r., nr 95, poz. 825).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 1936 r., nr 76, poz. 536).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 r. o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. z 1937 r., nr 20, poz. 128).
- Rozporządzenia Ministra Spraw Wojskowych z dnia 9 września 1937 r. w sprawie wykonania dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 r. o służbie wojskowej oficerów (Dz.U. z 1937 r., nr 68, poz. 514).

#### **Rozkazy i instrukcje:**

- Dz. Rozk. Wojsk. z 1918 r., nr 10, poz. 258.
- Dz. Rozk. Wojsk. z 1919 r., nr 21, poz. 685.
- Dz. Rozk. Wojsk. z 1924 r., nr 9, poz. 122.
- Dz. Rozk. Wojsk. z 1929 r., nr 6, poz. 53.
- Instrukcja o odbywaniu wojskowej aplikacji sądowej oraz o odbywaniu służby w formacjach liniowych przez oficerów rezerwy – wojskowych aplikantów sądowych (Dz. Rozk. Wojsk. z 1936 r., nr 3, poz. 32).
- Examinacje dla kandydatów na oficerów korpusu sądowego (Dz. Rozk. Wojsk. z 1930 r., nr 37, poz. 435).
- Instrukcja o uzupełnieniu korpusu oficerów audytorów służby stałej z 1938 roku (Dz. Rozk. Wojsk. z 1938 r., nr 7, poz. 75).

#### **Opracowania:**

- Bukowiecki Stanisław**, *Organizacja sądownictwa jako pierwszego organu państwowej władzy suwerennej w Polsce*, Gazeta Sądowa Warszawska 1937/44, s. 601–603.
- Buszyński Marian, Matzner Bolesław**, *Kodeks wojskowego postępowania karnego i Prawo o ustroju sądów wojskowych z komentarzem*, Sekcja Prawnicza Towarzystwa Wiedzy Wojskowej, Warszawa 1937.
- Buszyński Marian**, *Władze kierownicze wojskowej służby sprawiedliwości i ich rozwój*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 1928/8–10, s. 23–33.

- Kania Leszek**, *Przestępstwa przeciwko obowiązkowi wojskowemu i dyscyplinie w polskim prawie karnym i praktyce sądów wojskowych w latach 1795–1945*, Wydaw. PWSZ w Sulechowie, Sulechów 2010.
- Krzemieński Jakub**, *O celowości postępowania w sądownictwie wojskowym*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1930/3, s. 1–6.
- Lubodziecki Stanisław**, *Prawo karne wojskowe. Skrypt z wykładów wygłoszonych na połączonym kursie Administracyjno-Społecznym z Ekonomiczno-Prawniczym i Buchalteryjnym w roku akademickim 1942/3*, Nakładem Wyższych Kursów Naukowych w Tel-Awivie, Tel-Aviv 1943.
- Lukasik Antoni**, *O znajomości polskiego sądownictwa wojskowego*, *Głos Sądownictwa* 1938/7–8, s. 669–672.
- Manual for Courts-Martial*, Washington Government Printing Office, Washington 1920.
- Maresch Teofil**, *O wymiarze sprawiedliwości w Wojsku, (Polska odbliska z Revue Pénitentiaire de Pologne – The Polish Review of Penal Sciences)*, Zakłady Graficzne „DrukPrasa” Warszawa, Warszawa 1938.
- Materniak-Pawłowska Malgorzata**, *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918–1939*, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 2011/1, s. 66–70.
- Odprawa szefów wojskowych sądów okręgowych i prokuratorów okręgowych z dnia 5 grudnia 1928 roku (komunikat), *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1928/8–10, s. 96.
- Pilecki Władysław**, *Najistotniejsze zmiany w wojskowym prawie procesowym*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1936, nr 4, s. 23–48.
- Rybicki Tomasz**, *Korpus oficerów sądowych*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1928/8–10, s. 34–37. *The army lawyer: A history of the Judge Advocate General's Corps, 1775–1975*, U.S. Government Printing Office 1975.
- Wyszomirski Tadeusz**, *Reforma sądownictwa wojskowego we Francji*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1935/3, s. 8–38.

#### Archiwalia:

- CAW, Departament Sprawiedliwości, MSWojsk, sygn. I.300.58.124.  
CAW, Departament Sprawiedliwości, MSWojsk, sygn. I.300.58.208.

#### Strony internetowe:

- Regulamin wojskowych sądów okręgowych i rejonowych 1936, Nr 0200–32 Ust., zatwierdzony rozkazem Ministra Spraw Wojskowych z dnia 16 listopada 1936 roku; [http://zbrojownia.cbw.pl:8080/dlibra/docmetadata?id=1332&from=&dirids=1&ver\\_id=&lp=5&QI=](http://zbrojownia.cbw.pl:8080/dlibra/docmetadata?id=1332&from=&dirids=1&ver_id=&lp=5&QI=); stan na: 17.11.2014 r.
- Kodeks Kryminalny Wojska Polskiego z 1815 roku; <http://www.polona.pl/item/1109002/11/>; stan na: 30.08.2013 r.

Tomasz SZCZYGIEL

## **POLISH ARMY LAWYERS AND THEIR EDUCATION OF THE INTERWAR PERIOD – LAW BASICS**

( Summary )

From the early beginning, polish military justice system needed well educated lawyers. First polish military judges and prosecutors came from armies of former polish invaders, especially Austrian and German. It was obvious that polish military courts will need an education system for future military lawyers. That's why many legal acts were prepared. New military judicial internship was concentrated on practice, that's why young military lawyers started their career as assistants of military judges. In the contemporary, military jurisdiction also lay judges took the essential place.

**Keywords:** military jurisdiction; Second Polish Republic; military law





Tomasz TULEJSKI\*

## BEHEMOT I LEWIATAN W OCEANIE POLITYCZNOŚCI. CARL SCHMITT: PRZESTRZEŃ, PRAWO, POLITYKA

### Część II

#### (Streszczenie)

Autor analizuje koncepcję Carla Schmitta o opozycji pomiędzy lądem i morzem jako uniwersalnym prawie historii. Według autora *Nomos der Erde* historia świata jest historią wojen toczonych przez potęgę morską przeciwko potęgom lądowym lub kontynentalnym oraz wojen potęg lądowych przeciwko potęgom morskim lub oceanicznym. Używa przy tym symboli biblijnych, by opisać ten historyczny konflikt: potęgi lądowe są symbolicznie reprezentowane przez Behemota, bestię lądową, podczas gdy potęgi morskie są przedstawiane jako Lewiatan, potwór morski. Autor argumentuje, że epoka wielkich odkryć geograficznych dała początek nowej erze wojen pomiędzy talassokracją i telurokracją. Według Schmitta ta przestrzenna rewolucja wyzwoliła fundamentalne siły historii wprowadzając nowe ziemie i nowe morza w obszar ludzkiej świadomości. Proces kolonizacji Nowego Świata wywołał konflikt pomiędzy lądowym katolicyzmem, a morskim protestantyzmem, pomiędzy państwem suwerennym i państwem liberalnym oraz dwiema wizjami prawa międzynarodowego.

**Słowa kluczowe:** Schmitt; geopolityka; prawo międzynarodowe; rewolucja przestrzenna; prawo wojny

W poprzedniej części artykułu przedstawione zostało schmittańskie spojrzenie na historię Europy, która w jego ujęciu immanentnie związana była z doświadczeniem „przestrzeni” i „miejsca”. Założenie to pozwala badaczowi na stworzenie klucza pomocnego w rozumieniu istoty wielkich procesów politycznych i prawnych przebiegających w skali planetarnej. W części niniejszej zaprezentowana

---

\* Dr hab. prof. UŁ, Katedra Doktryn Polityczno-Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: ttulejski@tlen.pl

zostanie wynikająca z tych założeń analiza „rewolucji przestrzennej”, jaka miała miejsce w XVI wieku. Pozwoli mi to na przeciwstawienie, tropem Schmitta, dwóch typów państw powstałych w jej wyniku, a następnie wpływu, jakie wywarł ów podział na problematykę wojny i prawa narodów.

### III. Narodziny Behemota i Lewiatana

Choć Anglikom wydawało się, że okiełznali Lewiatana, o czym była już mowa wcześniej, to sami stali się jego inkarnacją. Wybór morza bądź lądu oddziałuje bowiem na całość egzystencji narodu, sposób postrzegania świata i wyznawane wartości. Dlatego wybór Anglii był nie tylko wyborem o charakterze ekonomicznym, lecz także, choć sami Anglicy nie zdawali sobie z tego sprawy, wyborem kulturowym. Skoro, jak przekonuje Schmitt, sposób egzystencji jest ostatecznie źródłem kategorii etycznych, prawa i pojęcia sprawiedliwości, to dychotomia morze-ląd także na tych polach rodzić musi poważne konsekwencje pozwalające wyróżnić cechy właściwe dla talassokracji i tellurokracji. *Terra firma* stanowi przeciwieństwo *mare libre* – zarówno w mitologii Schmitta, jak i w prawie międzynarodowym. Elementy jej przestrzeni, prawa, porządku i orientacji znajdują w morzu swe antytezy. Stały ląd jest źródłem pożywienia będącego efektem pracy rąk, płody ziemi są sprawiedliwą zapłatą za trud włożony w jej uprawę. Jej powierzchnia jest podzielona na pola, łąki, pastwiska, które są śladem tego ludzkiego wysiłku. Podział jest dla ziemi rzeczą charakterystyczną, a ona sama opisana jest za pomocą dzielących ją ogrodzeń, granic, ścian domów i innych będących dziełem człowieka konstrukcji. Wyznaczają one sposoby społecznego bytowania człowieka, dzięki nim zrozumiały staje się podział na rody, klany, plemiona, sensu nabierają instytucje posiadania i własności. Z ziemią i jej podziałem wiąże się też władza i panowanie. W ten sposób ziemia łączy się z prawem na trzy sposoby: sama w sobie zawiera prawo, jako nagrodę za pracę; manifestuje je poprzez siebie jako ustalone granice; w końcu jest przedmiotem prawa, jako oznaki publicznego porządku. A zatem „prawo jest związane z ziemią i odnosi się do ziemi”<sup>1</sup>. Morzu z kolei obca jest całkowicie owa jedność przestrzeni, porządku i prawa. Płody morza również zdobywa się pracą, lecz nie ma tu jasnej i stałej proporcji pomiędzy wysiłkiem i nagrodą. Morza nie da się zaorać, ludzka działalność nie pozostawia na jego powierzchni żadnych trwałych śladów, prócz szybko rozmywającego się na falach kilwateru. Nie da się w końcu morza podzielić

<sup>1</sup> C. Schmitt, *Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Duncker & Humblot, Berlin 1974, s. 13.

z pomocą widocznych linii, nie można go więc, tak jak ziemi, wziąć w wyłączne posiadanie, dlatego od starożytności wiąże się z równym i wolnym dostępem wszystkich. Morskich awanturników i piratów wyruszających na morze oprócz bogactw i łupu kusila właśnie ta wolność, niepodleganie żadnej władzy, duch ryzyka i swobody w końcu – nieobecność prawa. Schmitt pisze: „Na otwartym morzu nie było żadnych ograniczeń, żadnych granic, żadnych konsekrowanych miejsc, żadnego stałego położenia, żadnego prawa i żadnej własności”<sup>2</sup>. Z drugiej strony mieszkańcy lądu czuli nieodparty lęk przed morskim żywiołem i mogącymi nadejść od jego strony morskimi łupieżcami. Morska egzystencja tworzy więc pewien ludzki typ całkowicie odmienny od lądowego, rozmiłowany w ryzyku, wolności, niechętnie poddający się wszelkim rygorom. Schmitt pisze:

Okręt lub statek morski leżą w centrum morskiej egzystencji człowieka, w ten sam sposób, w jaki dom znajduje się w centrum życia lądowego. [...] Oba są zbudowane za pomocą środków technicznych, lecz w przeciwieństwie do domu statek jest równocześnie pojazdem i koniecznym narzędziem dominacji człowieka nad naturą. Pomimo wszystko bowiem ocean oznacza naturę w innym sensie niż kontynent. Morze jest bardziej nieznanne i wrogie. Zgodnie z biblijną historią stworzenia po tym jak ziemia i morze zostały od siebie oddzielone, stworzony został człowiek, by zaludnić ląd, czyli przestrzeń zdolną do życia. Ocean pozostał zaś jako coś niebezpiecznego i złego. [...] Dom pozostaje jądrem i centrum życia lądowego, razem ze wszystkimi jego konkretnymi porządkami: domem i własnością, małżeństwem, rodziną i dziedzictwem. Wszystkie te konkretne porządki rodzą się i rozwijają na ziemi i noszą piętno lądowej egzystencji, szczególnie rolniczej egzystencji. [...] Lądowa egzystencja obraca się wokół domu. W kontraście do tego, życie morskie obraca się wokół statku, który musi nawigować. Dom jest spokojem, statek ruchem. Przestrzeń, w której porusza się statek jest odmienna od tej, w której znajduje się dom. W konsekwencji statek należy do innego środowiska i innego horyzontu. Na statku ludzie nawiązują inny rodzaj relacji społecznych pomiędzy sobą oraz światem zewnętrznym. Mają również zasadniczo odmienny stosunek do natury, przede wszystkim w odniesieniu do zwierząt. Człowiek lądu ujarzmia i oswaja zwierzęta – słonia, wielbłąda, konia, psa konia, wołu, muła – czyniąc z nich zwierzęta domowe. Ryba tymczasem, z drugiej strony, nigdy nie może zostać oswojona. Ryby są łowione i jedzone, ponieważ dom jest czymś obcym dla morza<sup>3</sup>.

Istotą życia na lądzie są ograniczenia, podleganie niezmiennym regułom gwarantującym stałość, przywiązanie do określonych form egzystencji, lecz także różnorodność będąca funkcją rozmaitych warunków geograficznych i klimatycznych. Tymczasem egzystencja morska nie zna ograniczeń, niczego stałego, przywiązania do miejsca, bezkresy oceanu pobudzają do ekspansji i uniwersalizmu. Lądowa egzystencja to przede wszystkim uprawa ziemi i korzystanie z jej plodów, morze

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>3</sup> **Idem**, *La tensión planetaria entre Oriente y Occidente y la oposición entre tierra y mar*, Revista de Estudios Políticos 1955/81, s. 22.

zaś to arena grabieży i handlu. Pierwszą Schmitt wiąże z katolicyzmem, druga jest domeną protestantyzmu, szczególnie kalwinizmu. Jego angielska odmiana była bowiem religią zdolną zainspirować tę elementarną przemianę<sup>4</sup>. W eseju *Rzymski katolicyzm i polityczna forma* przekonuje, że katolickie narody mają szczególnie emocjonalny stosunek do ziemi, kojarzonej z dziedzictwem ojców i ojczyzną, „dlatego przestrzeń (*der Raum*) i Rzym – pisze – znaczą to samo”<sup>5</sup>. Tymczasem purytanie:

dzięki powołaniu do pracy i „wewnętrznej ascezie” wszędzie budowali fabryki, każdą ziemię umieli przemienić w żyzne pole; każde miejsce – w wygodną siedzibę i zawsze byli panami natury, podporządkowując sobie otaczający ich świat<sup>6</sup>.

Schmitt przytacza też zaskakujący pomysł Benjamina Disraelego, zawarty w jego powieści *Tankred*, by przenieść królewski dwór z Londynu do Delhi<sup>7</sup>. Kalwinizm odrywa więc człowieka od ziemi, degraduje ją do rzeczy, którą można eksploatować dla własnej korzyści, zrywa tradycyjny związek człowieka z jego miejscem na ziemi, jest więc w swej istocie antytelluryczny. W tym kontekście wyjaśnić można, dlaczego żaden katolicki kraj nie stał się potęgą czysto morską, nawet mające ku temu okazję Hiszpania i Portugalia. Choć natężenie tego przeciwieństwa swe apogeum osiągnęło po drugim *nomosie* Ziemi, to dostrzec je można we wcześniejszych historycznych wojnach Behemota z Lewiatanem. Wojna peloponeska toczona była pomiędzy lądową, rolniczą, arystokratyczną, kastową i militarystyczną Spartą oraz morskimi, demokratycznymi i handlowymi Atenami. Wojny punickie lądowy, rolniczy, republikański, przywiązany do cnót obywatelskich Rzym toczył przeciwko morskiej, oligarchicznej i kupieckiej Kartaginie. Relacje Behemota i Lewiatana są więc u Schmitta potencjalnie nacechowane schematem *Freund-Feind*. Różnica sposobów życia, skutkująca różnicami porządkujących istnienie talassokracji i tellurokracji etyk, nie jest jednak najistotniejszym przeciwieństwem. Jego natężenie, obok różnic o charakterze na przykład ekonomicznym, może doprowadzić do przerodzenia się konfliktu w konflikt o charakterze egzystencjalnym, w którym dochodzi do określenia

<sup>4</sup> M. Ojakangas, *A Philosophy of Concrete Life. Carl Schmitt and the Political Thought of Late Modernity*, Minerva, Jyväskylä 2004, s. 129.

<sup>5</sup> C. Schmitt, *Recht und Raum*, w: *idem*, *Tymbos für Wilhelm Ahlmann*, Duncker & Humblot, Berlin 1951, s. 241.

<sup>6</sup> *Idem*, *Rzymski katolicyzm i polityczna forma*, w: *idem*, *Teologia polityczna i inne pisma*, przekł. M. Cichocki, Znak, Kraków 2000, s. 90.

<sup>7</sup> *Idem*, *Das Meer gegen das Land*, w: *idem*, *Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916–1969*, Duncker & Humblot, Berlin 1995, s. 397.

drugiej strony jako wroga ze wszystkimi tego konsekwencjami<sup>8</sup>. Morze i ląd są więc u Schmitta przeciwieństwami nie tylko o charakterze geograficznym, lecz przede wszystkim politycznym, czego uczy już historia antyku. Tukidydes w ten sposób opisuje przyczyny wojny Sparty i Aten: „Otóż za najistotniejszy powód, chociaż przemilczany, uważam wzrost potęgi ateńskiej i strach, jaki to wzbudziło u Lacedemończyków”<sup>9</sup>. Zawziętość zaś, z jaką Rzym walczył przeciwko Nowemu Miastu i słynne *Delenda est Carthago* Katona wyjaśnić można tylko świadomością, że nigdy nie będzie bezpieczny, jeśli Kartagina nie zostanie zburzona. Przeciwnieństwo to widoczne jest szczególnie w erze nowożytnej, która powołała do życia suwerenne państwo oraz jego antytezę.

W tym miejscu wypada poświęcić kilka uwag schmittańskiej koncepcji państwa i suwerenności. Państwo pojawiło się w opinii Schmitta dopiero u progu czasów nowożytnych, jako konieczna odpowiedź na rozpad uniwersalnej średniowiecznej *res publica christiana*. Utrata idei centralnej, zapewniającej jedność polityczną poprzez jedność wiary, teologii, języka i perspektywy intelektualnej, skutkująca wojnami religijnymi wygenerowała jej substytut w postaci suwerenności, czego przykładem są systemy Jeana Bodina i Thomasa Hobbesa. Zagubienie jednego wspólnego projektu politycznego i pojawienie się konkurujących ze sobą partykularyzmów i idei, rozpad wspólnoty wymusiły konieczność pojawienia się, w imię zagrożonego pokoju i bezpieczeństwa, pacyfikującej te antagonizmy instancji. Schmitt pisze:

Hobbesowski Lewiatan<sup>10</sup> łączący w jedno boga i człowieka, zwierzę i maszynę, to śmiertelny bóg gwarantujący ludziom pokój i bezpieczeństwo, i z tego względu – a nie na mocy „boskiego prawa królów” – domagający się bezwarunkowego posłuszeństwa<sup>11</sup>.

Najpełniejszą realizacją tego projektu były nowożytne państwa absolutne, będące w istocie sekularyzacją średniowiecznej prawdy o omnipotencji Boga. „Wszystkie istotne pojęcia z zakresu współczesnej nauki o państwie – pisze bowiem Schmitt w słynnym fragmencie *Teologii politycznej* – to zsekularyzowane pojęcia teologiczne. [...] w ten sposób na przykład wszechmocny Bóg stał się

<sup>8</sup> **Idem**, *Pojęcie polityczności*, w: **idem**, *Teologia polityczna...*, s. 207.

<sup>9</sup> **Tukidydes**, *Wojna peloponeska*, I, 24, przekł. K. Kumaniecki, Czytelnik, Warszawa 1988, s. 17.

<sup>10</sup> Użycie przez Hobbesa figury Lewiatana nie ma dla Schmitta głębokich mitologicznych konotacji i nie ma nic wspólnego z zastosowaną przez niego opozycją Behemot–Lewiatan. Dla Hobbesa opozycja ta oznacza walkę chaosu i porządku. W optyce Schmitta jednak o wiele trafniejsze byłoby posłużenie się przez Hobbesa dla opisu państwa suwerennego figurą Behemota – **C. Schmitt**, *Lewiatan w teorii państwa Thomasa Hobbesa*, przekł. M. Falkowski, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 99–100.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 67.

wszechmocnym prawodawcą [...]”<sup>12</sup>. Nie jest on, podobnie jak pierwowzór, w systemach Bodina i Hobbesa związany prawem, ani stworzonym przez siebie, ani przez swych poprzedników; to on w sposób arbitralny *ex nihilo* mocą decyzji kreuje i unieważnia porządek prawny. Tak jak Boga nie krępują prawa fizyki, tak suwerena nie wiąże zwyczaj czy moralność. Tak jak panowania Stwórcy nie da się wywieść z żadnego wcześniejszego faktu, tak suweren jest suwerenem z racji samego panowania i z niego wynika jego legitymacja. Nad wszystkim górują lądowe kategorie porządku, bezpieczeństwa, stałości, autorytetu, władzy, posłuszeństwa. Choć nowoczesna koncepcja państwa swą najbardziej sugestywną postać zawdzięcza Anglikowi Hobbesowi, to swą faktyczną realizację znalazła nie w Anglii, lecz „wśród potęg lądowych na kontynencie”<sup>13</sup>. Ta, wybierając życie morskie nie potrzebowała władzy absolutnej, silnej armii lądowej, biurokracji i prawa rzymskiego. Wybrała więc zupełnie inną drogę rozwoju. Purytańska etyka i wolność mórz były przyczynami powstania państwa liberalnego, realizującego najpełniej talassokratyczny etos i nie jest więc przypadkiem, że jego ojczyzną jest właśnie Anglia. Wolność mórz i wolność handlu połączyły się w wyobrażeniu wolności, którą realizowała i której broniła wyspa na Morzu Północnym. Z nich biorą więc, w opinii Schmitta, swój początek charakterystyczne dla anglosaskich talassokracji: liberalizm z jego racjonalizmem, bezwzględna wiara w człowieka oraz postęp z dążeniem do odczarowania świata, w końcu – polityczny uniwersalizm<sup>14</sup>. Tymczasem liberalne państwo jest kontrastem wobec suwerennego państwa, którego „prawdziwą naturą nie jest wolność lecz trwanie”<sup>15</sup>. To, co w liberalnym państwie jest jego istotą – prawa i wolności obywatelskie chroniące przed nadużyciami państwa, jest wymierzone w państwo suwerenne<sup>16</sup>, stąd państwo liberalne jest w istocie krytyką państwa<sup>17</sup>. Prawdziwe państwo stanowi jedność polityczną i z samej swej istoty, jak pisze Schmitt, „zakłada pojęcie polityczności”<sup>18</sup>. Tymczasem liberalizm z natury swej jest pluralistyczny patrząc na świat jako pole działalności wolnych i racjonalnych jednostek tworzących dobrowolne asocjacje, negując pretensje państwa „do bycia szczególnym ro-

<sup>12</sup> **Idem**, *Teologia polityczna*, w: **idem**, *Teologia polityczna...*, s. 60.

<sup>13</sup> **Idem**, *Lewiatan w teorii państwa...*, s. 99.

<sup>14</sup> **Idem**, *Völkerrechtliche Großraumordnung*, Deutscher Rechtsverlag, Berlin 1941, s. 320.

<sup>15</sup> **Idem**, *Illyrien – Notizen von einer dalmatinischen Reiss*, w: **idem**, *Staat, Großraum, Nomos...*, s. 484.

<sup>16</sup> **Idem**, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin 1957, s. 41.

<sup>17</sup> **P. Kaczorowski**, *Państwo jako jedność polityczna*, w: **R. Skarżyński** (red.), *Carl Schmitt i współczesna myśl polityczna*, Elipsa, Warszawa 1996, s. 68.

<sup>18</sup> **C. Schmitt**, *Pojęcie polityczności...*, s. 191.

dzajem więzi społecznej, wyższym od jakichkolwiek innych stowarzyszeń<sup>19</sup>. Otaczający jednostkę świat jest otwarty niczym bezkresny ocean z jego wolnością mórz, stanowi pole ekspansji gospodarczej, eksperymentów, kreacji, eksploracji, samorealizacji w środowisku wolnym od arbitralnej władzy. Państwo w tej optyce jest czymś wtórnym, jedynie sługą społeczeństwa, którego aktywność skupiona wokół ekonomii w przeważającej mierze wyzwolona zostaje spod jego kurateli<sup>20</sup>. Zamiast polityczności mamy tu do czynienia z niekończącym się i na nowo ustalaniem kompromisem, negocjacjami, konsensusem, układami, ewentualnie z rywalizacją w ramach rozmaitych autonomicznych sfer ludzkiej aktywności. *Homo politicus* w liberalnej logice zastąpiony zostaje więc kapitalistycznym *homo oeconomicus*. Jest tak, ponieważ racjonalna wizja relacji społecznych nie może zaakceptować irracjonalności relacji politycznych, tak samo jak leżącego u jej korzeni przekonania o złu jako swoistej cesze ludzkiej natury. Ten istotny element chrześcijańskiej teologii, zasadnicze rozróżnienie pomiędzy istniejącymi obok siebie w człowieku dobrem i złem, w swojej zsekularyzowanej formie znajduje odbicie w politycznym rozróżnieniu na wroga i przyjaciela. Liberalizm z jego ideą postępu przekonany jest tymczasem o możliwości zasadniczej eliminacji zła, ponieważ nie tkwi ono w człowieku, lecz w otaczającym go świecie. Dlatego szuka dróg, by umoralnić i ulegalizować politykę, ograniczyć ją do zbioru moralnie autorytatywnych reguł, czyli ostatecznie odpolitycznić politykę. Traci tym samym zdolność do określenia wroga w kategoriach politycznych, a z perspektywy liberalnej walka zastąpiona zostaje konkurencją w gospodarce, walka idei – dyskusją. Maskuje tym samym partykularne polityczne interesy płaszczykiem moralności, udając, że polityczna decyzja, kwalifikacja *Freund-Feind*, jest konsekwencją moralnej oceny. W końcu w miejscu wojny liberalizm umieszcza dynamiczne pojęcie nieustannej konkurencji i dyskusji, gdyż wojna nie mieści się w logice społeczeństwa opartego na konkurencji i kooperacji autonomicznych jednostek. Problem polega jednak na tym, że wyrzucenie wojny ze słownika pojęć politycznych wcale nie znosi możliwości pojawienia się przeciwieństw politycznych i możliwości jej zaistnienia.

<sup>19</sup> **Idem**, *Etyka państwowa i państwo pluralistyczne*, przekł. A. Serafin, Kronos 2010/2, s. 72.

<sup>20</sup> **Idem**, *Pojęcie polityczności ...*, s. 215.

#### IV. Patroszenie Behemota

Skoro pragnienie zapobieżenia wojnie – pisze Schmitt – jest tak silne, że prowadzi w efekcie do jej rozpętania, musi mieć ono polityczny charakter. Pragnienie takie zakłada więc możliwość wojny oraz akceptuje jej sens, nawet jeżeli konflikt zbrojny traktowany jest jako ostateczna ewentualność. We współczesnym świecie takie usprawiedliwienie wojny wydaje się szczególnie przydatne. Powszechnie uważa się bowiem, że taka wojna będzie „definitywnie ostatnią” w historii ludzkości. Z konieczności wojny takie są szczególnie brutalne i okrutne, chcąc bowiem przekroczyć horyzont wyznaczony przez polityczność, trzeba zredukować wroga za pomocą moralnych lub innych kategorii i sprawić, by stał się nieludzkim monstrem, z którym nie prowadzi się walki, ale które należy za wszelką cenę unicestwić – wróg przestaje być wrogiem w ramach politycznego pojęcia<sup>21</sup>.

Jak przedstawił to Ernst Jünger, wojna ograniczona, obwarowana regułami, jest zgodna z istotą monarchii; społeczeństwa współczesne, masowe prowadzą wojny totalne, oparte na totalnej mobilizacji<sup>22</sup>. Wojna taka jest wojną totalną w wymiarze rzeczywistym i ideologicznym. W tym kontekście Schmitt snuje swoje rozważania nad zmianami, jakie zaszły od XVI wieku w rozumieniu zjawiska wojny i związanej z nią wrogości oraz różnic w ich postrzeganiu między ujęciem konwencjonalnym, właściwym tellurokracjom, i uniwersalnym, cechującym talassokracje. Wrogość w pierwszym ujęciu oceniana jest przez niego jako wielkie osiągnięcie państwa suwerennego. Punktem wyjścia jego argumentacji jest Hobbesjański stan natury i porządkująca go sytuacja potencjalnej *bellum omnium contra omnes*. Jednak, jak przekonuje, nie jest to stan anarchii, bowiem powszechny strach musi w końcu doprowadzić do poskromienia chaosu poprzez instytucjonalizację wojny<sup>23</sup> i konwencjonalizację wrogości. Ten jej typ opisuje relacje pomiędzy wrogimi państwami, które z sobą walczą, negocjują, lecz poprzez akceptację istnienia polityczności postrzegają siebie jako podmioty (*magni homines*), co ostatecznie pozwala na konwencjonalizację wojny, ujęcie jej w ramy prawne i traktowanie jako honorowego starcia wojowników, sądu bożego. Nie można zatem relacji międzynarodowych uznać za stan anarchii właśnie przez poddanie wojen regułom prawnym, co w istocie jest przeciwieństwem nieporządku. Schmitt pisze:

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 207–208.

<sup>22</sup> E. Jünger, *Totalna Mobilizacja*, w: W. Kuniński (red.), *Rewolucja konserwatywna w Niemczech, 1918–1933*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999, s. 445–465.

<sup>23</sup> A. Colombo, *The ‘realist institutionalism’ of Schmitt*, w: L. Odyseos, F. Petito (red.), *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*, Routledge, London 2007, s. 25



Reprezentują najwyższą formę porządku w obrębie ludzkiej władzy. Są jedyną obroną przeciwko nasileniu represji, tzn. przeciwko nihilistycznej nienawiści i odwetowi, których bezsensowny cel leży w obustronnym zniszczeniu<sup>24</sup>.

Traumatyczne doświadczenia wojen religijnych zmusiły państwa europejskie do samoograniczenia polityczności i dały impuls rozwoju *ius publicum Europaeum* (vide Hugo Grocjusz, S. von Pufendorf, Emerich de Vattel), kodyfikującego stan wrogości i ograniczającego jego konsekwencje. W tej perspektywie państwa są bytami moralnymi, równymi i pozostającymi wobec siebie w hobbesjańskim stanie natury, w którym każde posiada *jus belli*, czyli – ze schmittowskiej perspektywy – ma realną „możliwość rozpoznania w danym przypadku wroga i podjęcia z nim walki na mocy własnej decyzji”<sup>25</sup>. Świat międzynarodowy zapoczątkowany przez Pokój westfalski ustanowił świat *ius foederationis*, heterogenicznych i antagonistycznych politycznych bytów, z których każdy może rzucić innym egzystencjalne wyzwanie. Z tej fundamentalnej równości suwerennych państw wynikają równe fundamentalne prawa państw do: samookreślenia, istnienia, samoobrony i integralności. To *ius inter gentes* oznacza, że *ius supremae decisionis* w odniesieniu do wojny spoczywa w ręku suwerennych państw. W układzie tym wobec nieistnienia górującej nad państwami instytucjonalnej władzy, wspólnego prawodawcy, czy powszechnego sędziego nie ma prawnie relewantnej kategorii *bellum iustum*. Sprawiedliwość wojny polega tu na wzajemnym uznaniu równości i podmiotowości walczących stron. To *ius publicum Europaeum* było dla Schmitta wcieleniem europejskiej, lądowej świadomości wobec reszty świata, wspólnym pojmowaniem relacji pomiędzy państwami, opartym na wyraźnym rozróżnieniu tego, co prywatne i tego, co publiczne. W tej optyce wojna była czynem absolutnie publicznym, rozgrywką opartą na powszechnie przestrzeganych regułach (*Kriegsspiel*), traktaty pokojowe odnosiły się tylko do publicznej własności, a wróg pojmowany był zawsze w sensie publicznym, jako *justus hostis* – był więc kimś zasadniczo różnym od przestępców i piratów. Istniała zatem możliwość zawarcia z nim pokoju kończącego militarny etap wrogości<sup>26</sup>. Wojna była sprawą suwerennych państw i ich sił zbrojnych, cywile zaś, o ile nie brali udziału w walce, nie byli uważani za wroga. Utraciła więc wiele ze swej destrukcyjnej siły, porzuciła też dyskryminacyjny wymiar oparty na rozróżnieniu

<sup>24</sup> C. Schmitt, *Nomos der Erde...*, s. 159.

<sup>25</sup> Idem, *Pojęcie polityczności...*, s. 216.

<sup>26</sup> Idem, *Teorie des Partisanen. Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*, Duncker & Humblot, Berlin 1963, s. 16.

pomiędzy stroną posiadającą słuszną przyczynę i tą, która jej nie posiada<sup>27</sup>. Ten stan konsensusu, wypracowany przez potęgę lądowe, zakłócony został przez opisany wcześniej zwrot Anglii w kierunku morza<sup>28</sup>. Prawo międzynarodowe, tożsame z *ius publicum Europaeum*, pod koniec XIX wieku zaczyna przechodzić proces uniwersalizacji i odrzuca trzystuletnią równowagę dwóch *nomoi*. Tak jak w epoce wcześniejszej, wojenne prawo ziemi starało się kształtować czy poskromić prawo morza, zachowując z nim równowagę, tak teraz to drugie zaczyna górować wdzierając się na ląd. Na konferencjach pokojowych w Hadze mówi się już nie tylko o woli państw, lecz odwołuje się do praw ludzkości i wymagań publicznego sumienia<sup>29</sup>. W ten sposób tradycyjne prawo międzynarodowe rozpuszcza się w uniwersalnej przestrzeni. Gdy bowiem dominujące mocarstwo jest liberalną talassokracją, wtedy utrzymanie ograniczonej, konwencjonalnej wrogości staje się niemożliwe<sup>30</sup>, a zastępuje ją wrogość uniwersalna, totalna. Wojna morska, jako wymierzona przede wszystkim w handel i gospodarkę wroga, nie zna różnic na żołnierzy i cywili, wrogiem jest każdy mieszkaniec kraju, nawet kraje neutralne, jeśli utrzymują kontakty handlowe z przeciwnikiem. Dlatego oprócz bitwy morskiej, jej normalnym elementem jest blokada, bombardowanie wybrzeża i niszczenie jego infrastruktury, zajmowanie wrogich i neutralnych statków handlowych. „Brytyjska wojna morska – pisze Schmitt – jest totalna w swej zdolności do totalnej wrogości. Jako jedyna wie, spośród wielkich historycznych sztuk wojennych, jak zmobilizować siłę religijną, ideologiczną, psychologiczną i moralną”<sup>31</sup>. Jej celem bezpośrednim nie jest pokonanie w polu armii wroga, lecz jego zagłodzenie i wyniszczenie ekonomiczne, zmuszenie do kapitulacji. Wroga – dodajmy – rozumianego przy tym już nie jako państwo, jak w ujęciu klasycznym, lecz jako wszystkich jego obywateli:

<sup>27</sup> **Idem**, *Nomos der Erde...*, s. 285. Reguły te, jako wypracowane między państwami europejskimi, nie odnosiły się do wojen kolonialnych i wojen domowych, patrz: **W. Rasch**, *Human Rights as Geopolitics. Carl Schmitt and the Legal Form of American Supremacy*, *Cultural Critique* 2003/54, s. 127.

<sup>28</sup> **M. Thorup**, *The Total Enemy. Six Chapters of a Violent Idea*, Wipf and Stock Publishers, Eugene 2015, s. 67.

<sup>29</sup> **G.L. Ulmen**, *Translator's Introduction*, w: **C. Schmitt**, *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, Telos Press Publishing, New York 2006, s. 11.

<sup>30</sup> **C. Schmitt**, *Staat als ein konkreter, an eine geschichtliche Epoche gebundener Begriff*, w: **idem**, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954*, Duncker & Humblot, Berlin 2003, s. 382.

<sup>31</sup> **Idem**, *Totaler Feind, totaler Krieg, totaler Staat*, w: **idem**, *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar – Genf – Versailles 1923–1939*, Duncker & Humblot, Berlin 1994, s. 271.

Potęgi morskie bowiem zamiast pojęć charakterystycznych dla wojen lądowych pomiędzy państwami absolutnymi, pojęć określonych przez wojny gabinetowe i wojny pomiędzy regularnymi oddziałami żołnierzy, z wielką konsekwencją, wychodząc od wojen na morzu i konfliktów handlowych, rozwijają bliższe im kategorie charakterystyczne dla wojny morskiej, to znaczy oparte na pojęciu wroga, które – w sposób całkowicie obcy państwu – nie rozróżnia żołnierza i nie-żołnierza, i już z tego powodu jest pojęciem autentycznie „totalnym”<sup>32</sup>.

Skutkiem tego jest odrzucenie wrogości konwencjonalnej na rzecz totalnej, która w połączeniu z liberalną filozofią humanitaryzmu skutkuje wspomnianym przed momentem odhumanizowaniem wroga, tak, że „najstraszniejsza wojna prowadzona jest tylko w imię pokoju, najstraszniejsze represje w imię wolności, najstraszniejsze bestialstwo w imię humanitaryzmu”<sup>33</sup>. Dawne rozróżnienie pomiędzy wrogiem i przestępcą, kombatantem i cywilem, wojną i akcją policyjną, wojną i pokojem zaciera się tak, że wróg traci swą podmiotowość stając się kryminalistą (*hostis criminalis*), a sama wojna traci swe uzasadnienie polityczne na rzecz uzasadnienia moralnego<sup>34</sup>. Jest to proces charakterystyczny dla talassokracji, każda bowiem potęga morska opiera się na bezpieczeństwie i porządku na morzu. Ci, którzy zakłócali ten porządek, podnoszeni byli do poziomu przestępców, w ten sposób pirat uważany był zawsze za *hostis generis humani*, skazany na wykluczenie, pozbawiony praw i wyjęty spod prawa przez władców morskich potęg. Odkąd logika ta zdominowała prawo międzynarodowe, wojna nie jest już wojną *par excellence*, a zamienia się w misję policyjną lub wyprawę karną przeciwko „wrogom ludzkości”. W sytuacji takiej „wojny totalnej” niemożliwym staje się zachowanie neutralności, będącej wielkim osiągnięciem prawa narodów. Nie można bowiem posiadać życzliwych relacji z państwem określonym jako „wróg ludzkości” i tym, które w jej imieniu dokonuje na nim aktu sprawiedliwości, padnie w końcu bowiem pytanie: jesteś z nami czy przeciwko nam?<sup>35</sup>. Ludzkość, pojęcie całkowicie puste dla Schmitta<sup>36</sup>, jest zaś wyjątkowo poręcznym ideologicznie instrumentem ekspansji imperialnej, najczęściej zaś kryje się za nim chęć pozbawienia wroga człowieczeństwa, odebrania wszelkich praw i racji, postawienia go poza prawem w pozycji przestępcy, którego należy ukarać. Jedna strona jest sędzią i katem, druga zaś nieludzkim, godnym przykładowego ukara-

<sup>32</sup> **Idem**, *Lewiatan w teorii państwa...*, s. 101.

<sup>33</sup> **Idem**, *Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen*, w: **idem**, *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, Duncker & Humblot, Berlin 1963, s. 95.

<sup>34</sup> **R. Axtmann**, *Humanity or Enmity? Carl Schmitt on International Politics*, *International Politics* 2007/44, s. 536–537.

<sup>35</sup> **C. Schmitt**, *Neutralität und Neutralisierungen*, w: **idem**, *Positionen und Begriffe...*, s. 323 i nn.

<sup>36</sup> **Idem**, *Pojęcie polityczności...*, s. 226.

nia robakiem<sup>37</sup>. W tym typie wrogości nie stają naprzeciw siebie państwa, lecz z jednej strony ich grupa uosabiająca, jakkolwiek brzmi to absurdalnie, ludzkość. Wojna taka przestaje mieć już nie tylko swe konwencjonalne granice, lecz także ograniczony wymiar terytorialny, prowadzona być może na całym świecie, skoro interes świata jest w niej stawką, a wróg ostatnią barierą osiągnięcia wiecznego pokoju. Taki charakter miała wojna Ententy i Państw Centralnych, która zaczęła się w atmosferze konwencjonalnej wrogości i poszanowania *ius publicum Europaeum*, a skończyła jako wojna totalna<sup>38</sup>. Interpretować można ją z perspektywy wojny potęg morskich z lądowymi albo – będących ich polityczną formą – państw liberalnych i państw suwerennych (choć oczywiście już rozmiękczonej przez parlamentarizm i konstytucjonalizm). Republikański senator Henry Cabot Lodge opisał ją w 1915 roku jako:

ostatnią wielką walkę demokracji i wolności z autokracją i militarystką, nie tylko starcie pomiędzy Anglią i Francją i ich sojusznikami z jednej strony, lecz walką o istnienie wolności i demokracji przeciwko militarnej autokracji, która zmienia się w barbarzyństwo<sup>39</sup>.

Ta ideologiczna perspektywa nie może oczywiście przesłonić jej przyczyn geopolitycznych, lecz z perspektywy Niemiec była to przede wszystkim wojna ziemskiego militarne etosu z „obludnym Albionem”, któremu pisałłkowatemu „*Rule, Britannia! Britannia, rule the waves*”, Lissauer rzucił *Haßgesang gegen England*<sup>40</sup>. To, co nastąpiło po wojnie, było już tylko prostą konsekwencją przerodzenia się pierwotnej konwencjonalnej wrogości we wrogość totalną<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> **Idem**, *Glossarium. Aufzeichnungen der Jahre 1947–1951*, Duncker & Humblot, Berlin 1991, s. 76.

<sup>38</sup> **Idem**, *Nomos der Erde...*, s. 232.

<sup>39</sup> Cyt. za: **W.C. Widenor**, *Henry Cabot Lodge and the Search for an American Foreign Policy*, University of California Press, Berkeley 1980, s. 217.

<sup>40</sup> Warto przytoczyć chociaż fragment, pokazujący nastroje i perspektywę, z której Niemcy patrzyli na Brytyjczyków:

„Was schiert uns Russe und Franzos“? / Schuß wider Schuß und Stoß um Stoß! / Wir lieben sie nicht, / Wir hassen sie nicht, / Wir schützen Weichsel und Wasgaupass, – / Wir haben nur einen einzigen Haß, / Wir lieben vereint, wir hassen vereint, / Wir haben nur einen einzigen Feind: / Denn ihr alle wißt, denn ihr alle wißt, / Er sitzt geduckt hinter der grauen Flut, / Voll Neid, voll Wut, voll Schläue, voll List, / Durch Wasser getrennt, die sind dicker als Blut. / Wir wollen treten in ein Gericht, / Einen Schwur zu schwören, / Gesicht in Gesicht, / Einen Schwur von Erz, den verbläst kein Wind, / Einen Schwur für Kind und für Kindeskind, / Vernehmt das Wort, sagt nach das Wort, / Es wälzt sich durch ganz Deutschland fort: / Wir wollen nicht lassen von unserem Haß, / Wir haben alle nur einen Haß, / Wir lieben vereint, wir hassen vereint, / Wir alle haben nur einen Feind: ENGLAND!“

<sup>41</sup> **S. Legg**, *Spatiality, Sovereignty and Carl Schmitt. Geographies of the Nomos*, Routledge, London 2011, s. 79.

W tekście Traktatu wersalskiego, zwłaszcza w art. 227<sup>42</sup> i 228<sup>43</sup>, widać elementy nowego międzynarodowego porządku, nowego *nomosu* Ziemi. Wersal był bowiem w istocie dyktatem, a nie traktatem pokojowym, w którym zwycięskie państwa poinformowały zwyciężonych o swych decyzjach, nie dopuszczając ich nawet do głosu. Po Wielkiej Wojnie Niemcy stały się przedmiotem międzynarodowej polityki całkowicie odmiennej od tej, jakiej doświadczył XIX wiek: strefą zdemilitaryzowaną, kontrolowaną przez rozmaite komisje zwycięskich mocarstw. Dawniej nazwano by to aneksją, okupacją, teraz zaś – instrumentem międzynarodowej polityki służącej wolności i koniecznemu ograniczeniu potencjału agresora.

W wyniku usankcjonowania i legitymacji określonych form operacji wojennych Liga Narodów stworzyła natomiast nowe możliwości prowadzenia wojen, uzasadniania ich, wspierania koalicji wojennych i zniósła wiele prawnych ograniczeń uniemożliwiających dotąd wypowiedzenie wojny<sup>44</sup>.

Liga nie jest też, jak przekonują jej zwolennicy, żadnym związkiem, lecz sojuszem, a *jus belli* nie zostało wyeliminowane, lecz przeniesione na cały sojusz, więc postulowane przez Wilsona zniesienie stanu natury pomiędzy państwami jest tylko ułudą. Odnosząc się do paktu Brianda–Kellogga, potępiającego wojnę jako instrument polityki narodowej, Schmitt ironicznie zauważa, że w ten spo-

<sup>42</sup> „Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone stawiają w stan publicznego oskarżenia Wilhelma II Hohenzolerna, byłego cesarza Niemiec, o najwyższą obrazę moralności międzynarodowej i świętej powagi traktatów. Zostanie ustanowiony specjalny Trybunał dla osądzenia oskarżonego, który będzie miał zapewnione istotne gwarancje prawa obrony. Trybunał będzie się składał z 5 sędziów, mianowanych przez każde z 5 następujących Mocarstw, a mianowicie: Stany Zjednoczone Ameryki, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Japonia. Trybunał wyda wyrok, kierując się względami na najwyższe zasady polityki międzynarodowej, z troską, aby zapewnić poszanowanie uroczystych umów, oraz międzynarodowych zobowiązań, zarówno jak międzynarodowej moralności; oznaczy karę, którą uzna, że powinna być zastosowana. Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone zwrócą się do Rządu holenderskiego z prośbą o wydanie dawnego cesarza w ich ręce dla osądzenia”.

<sup>43</sup> „Rząd niemiecki przyznaje Mocarstwom sprzymierzonym i stowarzyszonym prawo pociągania przed ich Trybunały wojskowe osób, które zostały oskarżone o dokonanie czynów przeciwnych prawu i zwyczajom wojennym. Kary przewidziane przez ustawy będą zastosowane do osób uznanych za winne. Niniejsze postanowienie będzie stosowane niezależnie od postępowania, lub dochodzenia przed sądami Niemiec, lub ich sprzymierzeńców. Rząd niemiecki będzie obowiązany wydać Mocarstwom sprzymierzonym i stowarzyszonym, lub temu z nich, które się do niego zwróci z żądaniem, wszystkie osoby oskarżone o to, że popełniły czyn przeciwny prawom i zwyczajom wojennym i przytem wymienione już to imiennie, już to ze stopnia, urzędu lub zajęcia, które im Rząd niemiecki powierzył”.

<sup>44</sup> C. Schmitt, *Pojęcie polityczności...*, s. 227.

sób „nie rezygnuje się z wojny jako instrumentu polityki międzynarodowej”<sup>45</sup>. Rozróżnienie na *Freund-Feind* nie zostało więc zniesione, lecz zyskało nową formę uprawomocnienia. Schmittowska formuła prawowitości sprowadza się bowiem do odpowiedzi na Hobbesowskie pytanie *Quis iudicabit?*, co znaczy: kto będzie decydował czy wojna jest, czy nie jest sprawiedliwa, jakie działania przeciwko wrogowi są wystarczające, jaki typ przemocy może być zdefiniowany jako wojna? Jeśli więc Liga Narodów jest upoważniona do takich ostatecznych decyzji, to naiwnością jest sądzić, że wielkie mocarstwa nie będą wpływać na jej decyzję i że nie wykorzystają jej dla własnych partykularnych celów. Stare prawo międzynarodowe suwerennych mocarstw lądowych zastąpione zostało więc w istocie przez dominację wielkich potęg morskich, która przybrała formę protektoratów, kontroli i prawa do interwencji. Stworzony przez Pakt Ligi Narodów system prawa międzynarodowego w istocie petryfikował dyktat Wersalu poprzez treść art. 10<sup>46</sup>, legitymizując wojnę sprawiedliwą przeciwko każdemu, kto chciałby go zmienić<sup>47</sup>. W rezultacie tego prawnego zwrotu pojęcia takie jak „suwerenność”, „wolność”, „niepodległość” utraciły swoją rolę i sens w sytuacji, gdy mogą być podeptane przez obce państwa, jeśli tylko wymagać będzie tego ich polityczny interes<sup>48</sup>. Nowy porządek międzynarodowy nie zapewni pokoju i bezpieczeństwa, zamiast tego usankcjonuje wojny niezajęte ograniczeń i reguł<sup>49</sup>. Traktat Wersalski był więc w istocie detronizacją Europy i intronizacją nowego wielkiego światowego hegemonu (dzielącego się tymczasem władzą ze swym brytyjskim sojusznikiem), którego imperializm ma charakter ekonomiczny, oparty na kapitalizmie i swobodzie eksploatacji<sup>50</sup>. Jak się okazało, a co profe-

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 221.

<sup>46</sup> „Członkowie Ligi zobowiązują się szanować i utrzymywać przeciwko wszelkiej napaści zewnętrznej całość terytorialną i obecną niezależność polityczną wszystkich członków Ligi. W razie napaści, jej groźby lub niebezpieczeństwa Rada wskaże środki, jak zapewnić wykonanie niniejszego zobowiązania”.

<sup>47</sup> *Idem*, *Der Status quo und der Friede*, w: *idem*, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur internationalen Politik, 1924–1978*, Duncker & Humblot, Berlin 2005, s. 58–59.

<sup>48</sup> **G.L. Ulmen**, *Translator's Introduction*, s. 12.

<sup>49</sup> **A. Colombo**, *The 'realist institutionalism'...*, s. 30.

<sup>50</sup> Obserwując ten proces, Schmitt pod koniec lat 20. opracował koncepcję dwóch alternatywnych wizji porządków międzynarodowych. Rozwój technologiczny, jaki przeżywał świat i który swój dramatyczny wyraz znalazł w postaci wojen materiałowych na frontach Wielkiej Wojny, spowodował, że świat staje się coraz mniejszy; złudnymi uczynił dawne granice, niszcząc przy tym stary świat i stary porządek prawny. W tym planetarnym procesie transformacji wiele mniejszych państw skazanych jest na zniknięcie, a w ich miejsce powstaną wielkie bloki polityczne. W tej sytuacji Niemcy będą zbyt małe i słabe, by móc sięgnąć po władzę nad światem, są jednak równocześnie zbyt ważne i silne, by zniknąć ze sceny historii. Wobec tego są niejako

tycznie wyraził Ferdinand Foch, nie był to pokój, lecz rozejm na dwadzieścia lat. Dogrywka Wielkiej Wojny na krótko doprowadziła do sojuszu anglosaskich talassokracji z tellurokratycznym imperium Stalina, lecz po 1947 roku świat znowu można było opisać za pomocą dwubiegunowego schmittańskiego klucza. „Ziemia, ciało niebieskie, na którym żyjemy – pisze o zimnowojennym krajobrazie Schmitt – rozpadła się na dwie części, na wschodnią i zachodnią połowę, które w zimnej, a niekiedy także gorącej wojnie wzajemnie się do siebie odnoszą”<sup>51</sup>. Nasza planeta ma bieguny południowy i północny, nie ma jednak wschodniego i zachodniego, dlatego pojęcia te nie mogą być interpretowane z czysto geograficznej perspektywy<sup>52</sup>. Kryje się za nimi przeciwieństwo o wiele głębsze, po raz kolejny przywodzące na myśl obrazy z żydowskich mitów i schmittowskiej poetyki przestrzeni. To, co nazywamy Wschodem, jest w rzeczywistości ogromną masą stałego lądu, Zachód zaś to bezkresny światowy ocean z rozsianymi po nim wyspami-kontynentami. Gdy więc mówimy o Wschodzie i Zachodzie, kryje się za nimi „przeciwieństwo świata kontynentalnego i świata morskiego, przeciwieństwo żywołów lądu i morza”<sup>53</sup>. Rozwój techniki doprowadził jednak do pojawienia się nowego czynnika, nieznanego starym *nomoi*, do gry wkracza bowiem kolejny gracz, trzeci potwór – Ziz, symbolizujący żywiół powietrza. Pisząc te słowa w roku 1955 Schmitt snuł trzy wersje możliwych wydarzeń i przyszłego *nomosu* Ziemi. Zgodnie z pierwszą jedna ze stron pokona drugą, weźmie w posiadanie całą planetę, morze, ląd i powietrze, i podzieli wedle swych planów i zamysłów. Oznaczałoby to zakończenie odwiecznej walki żywołów i zwycięstwo jednego z nich. Druga ewentualność polega na zachowaniu dotychczasowej równowagi za

---

skazane na Europę postrzeganą przez Schmitta jako jeden z wielkich obszarów (*Großraum*), które tworzyłyby porządek międzynarodowy podobny do tego *z jus publicum Europaeum*. Jako realista zdaje sobie sprawę z politycznych konsekwencji tego stanu, lecz wie, że polityczności nie da się wyeliminować. Byłby to jednak porządek realniejszy od uludy obecnego *nomosu* jedności całego świata, maskujący imperializm anglosaskich talassokracji. Choć nie popierał *Doktryny Monroe*, jako wymierzonej w europejską tradycję prawną, to właśnie w niej widział Schmitt egzemplifikację nowego światowego ładu, którego aktorami byłyby wielkie obszary. Stany Zjednoczone stały w tej sytuacji przed alternatywą: przejścia po Brytyjczykach talassokratycznej, imperialistycznej, uniwersalistycznej schedy lub pozostanie przy defensywnej doktrynie izolacjonizmu, która będzie miała kluczowe konsekwencje dla przyszłego obrazu świata – patrz: A. Colombo, *The 'realist institutionalism'...*, s. 36–55.

<sup>51</sup> C. Schmitt, *Nowy nomos Ziemi*, przekł. P. Wojciechowski, *Kronos* 2/2010, s. 83.

<sup>52</sup> Pierwszy pojęcia „zachodnia hemisfera” użył prezydent James Monroe dla określenia obszaru wolności przeciwstawnego europejskiemu absolutyzmowi, a sami Amerykanie uznali swój kraj za „prawdziwą Europę” podczas gdy ta geograficzna tkwiła w uścisku Świętego Przymierza – *idem*, *Nomos der Erde...*, s. 266.

<sup>53</sup> *Idem*, *Nowy nomos Ziemi...*, s. 84.

pomocą nowoczesnych środków technicznych, pomiędzy, z jednej strony, lądem, z drugiej zaś – morzem i pokrewnym mu powietrzem, nad którymi panuje Ameryka. Ostatni scenariusz przewiduje powstanie wielkich obszarów (*Großräume*) i świata wielobiegunowego, a zatem – powstanie nowego *nomosu*.

## Rekapitulacja

Rok 1989 zmaterializował pierwszą z tych ewentualności i wydawało się, przynajmniej niektórym, że historia zakończyła swój bieg, a morze ostatecznie zwyciężyło ląd. W tym jednobiegunowym świecie Stany Zjednoczone stały się jedynym mocarstwem hegemonicznym, używając terminologii Petera J. Taylora. Warto przyjrzeć się temu przez chwilę, ujęcie owo koresponduje bowiem w kilku punktach z rozważaniami autora *Nomosu Ziemi*. W wydanej w 1996 roku książce *The Way the Modern World Works*<sup>54</sup> autor, pomimo wielu uproszczeń i nieprzekonujących wizji przyszłości, patrzy na nowożytność przez pryzmat figury światowego hegemonu, którą to rolę przypisuje kolejno Niderlandom, Anglii i Stanom Zjednoczonym. To, co odróżnia je od reszty mocarstw, to środki w osiągnięciu pozycji dominującej. I nie jest to zawłaszczanie terytorium, lecz przede wszystkim – ekspansja polityczno-ekonomiczna. Zamiast stawać do otwartego konfliktu, wołały raczej korzystać z zasady *divide et impera* oraz z „polityki otwartych drzwi”<sup>55</sup>. Motorem ich emancypacji były postęp technologiczny i rozwój ekonomiczny oparty na wolnym rynku, a pozycję hegemonu wzmacniał imperializm kulturowy i zaszczepianie przeciwnikom własnych wzorców. Wszystkie wymienione mocarstwa hegemoniczne odróżniały się od swych przeciwników preferowanym modelem ustrojowym, odrzucającym różne formy autokracji. Jak jednak rozważania angielskiego profesora mają się do schmittańskiego *nomosu*? Zauważmy, że zarówno Niderlandy, Anglia, jak i Stany Zjednoczone to mocarstwa morskie, wszystkie ożywiały protestancki, a później liberalny duch ekspansji, wszystkie w końcu potrafiły wykorzystać wspomniane wcześniej niekonwencjonalne środki ekspansji. W XX wieku model ten zrealizowały Stany Zjednoczone, którym udało się przeciągnąć na swoją stronę Europę w zimnowojennej konfiguracji, która była zabójcza dla starego kontynentu i jego tradycji. Nie mogąc opowiedzieć się za imperium lądowym, Europa musiała wybrać orientację atlantycką, obcą jej tożsamości prawnej; stała się przez to obszarem wpływu amerykańskiego dolara

<sup>54</sup> P.J. Taylor, *The Way the Modern World Works. World Hegemony to World Impasse*, John Wiley, Chichester 1996.

<sup>55</sup> Diagnoza Schmitta w *Nomos der Erde* jest identyczna.



oraz obszarem ekspansji amerykańskiej kultury, języka i moralności. Schmitt podkreśla nową jakość, jaką przyniosło amerykańskie panowanie. Podczas gdy Hiszpania w XVI i Wielka Brytania w XIX wieku uzasadniały swe podboje religijnie i cywilizacyjnie, Ameryka nigdy nie przyznała, że jej podboje są podbojami. Zamiast konstytutywnego dla swych poprzedników rozróżnienia na chrześcijan i niechrześcijan, ludzi cywilizowanych i niecywilizowanych wołała raczej przeciwstawienie wierzytel–dłużnik, dzięki któremu jej ekspansja mogła być przedstawiana jako pokojowa i apolityczna<sup>56</sup>. Te neutralne w ujęciu Schmitta kategorie maskują jednak konflikt o politycznym napięciu. Prawnoczwolcza i demokratyczna frazeologia, połączona z antykolonializmem, stała się uzasadnieniem demontażu przez Amerykanów europejskich imperiów kolonialnych po II wojnie światowej, czyniąc miejsce dla amerykańskiej ekspansji. Dziś zaś skrywa polityczną wrogość o totalnym napięciu i moralnie usprawiedliwia, zgodnie z talassokratyczną tradycją, imperializm tańczący na grobie systemu westfalskiego. Wojna z przeciwnikami Ameryki to z amerykańskiej perspektywy wojna z wrogami ludzkości, a zatem z definicji wojna totalna i nieograniczona, zarówno w wymiarze technologicznym, jak i przestrzennym, ale co istotne – także w jurydycznym. Bombardowanie Jugosławii dokonane zostało bez mandatu ONZ, a zatem z pogwałceniem porządku międzynarodowego, którego Ameryka była jednym z architektów i gwarantów. Wydarzenia w Iraku, Afganistanie i krajach Maghrebu były już tylko konsekwencją otwarcia puszkę Pandory i w istocie powrotem do porządku postwersalskiego w nowej odsłonie. Paradoksalnie bowiem relacje wielkich adwersarzy z okresu zimnej wojny przypominały w pewnym sensie relacje międzynarodowe czasów *jus publicum Europaeum*, gdy dwóch Antychrystów powstrzymywało się nawzajem uniemożliwiając jeden drugiemu zaprowadzenie swych uniwersalistycznych rządów.

Wracając jednak do kreślonych przez Schmitta scenariuszy i końca historii, po dwóch dekadach bezwzględного panowania Ameryki zaczęła materializować się druga ze schmittowskich wizji. Jak przewidział sto lat wcześniej Halford Mackinder, talassokracja nie jest w stanie zdominować i uzależnić od siebie Heartlandu, nawet przy wykorzystaniu współczesnych środków technicznych. Wielkie lądowe przestrzenie Rosji i Chin stanowią dziś przeciwwagę dla opartych przez Stany Zjednoczone ogromnych obszarów Atlantyku i Pacyfiku. Można więc powiedzieć, że sytuacja wróciła do schmittowskiej normy. Dlatego rozważania autora *Pojęcia polityczności* stanowią dziś inspirację dla tych, którzy

<sup>56</sup> B.G. Teschke, *Fatal attraction: a critique of Carl Schmitt's international political and legal theory*, *International Theory* 2011/3/2, s. 211.

pragną przedstawić tę geopolityczną sytuację za pomocą kategorii zaczerpniętych od autora *Nomos der Erde*. Jako jednego ze swych nauczycieli wymienia go na przykład Aleksander Dugin, opisując obecną rzeczywistość jako konflikt zdegenerowanego morskiego Zachodu ze stającym na gruncie Tradycji kontynentalnym Wschodem; celem zaś nowej przestrzennej rewolucji ma być wielobiegunowa pluralistyczna rzeczywistość czwartego *nomosu* – schmittowskich *Großräume*.

Bardzo wątpliwe jednak, czy Schmitt podzieliłby duginowską perspektywę. W ponowoczesnym świecie, zdominowanym przez amerykański styl życia, racjonalizm i nihilizm, nie widział bowiem możliwości skutecznej kontrewolucji czy odrodzenia tradycji w jej substancjalnej formie, dlatego jego koncepcja państwa stara się zachować jedynie instytucjonalne elementy Ładu. Jako katolik jedyną nadzieję starał się dostrzegać w tym, co będzie Po. Dlatego, posługując się poetyką przestrzeni świętej i chrześcijańską teologią, jako zatwardziały orędownik żywiołu ziemi z satysfakcją mógł tylko zacytować w *Nomos der Erde*<sup>57</sup> fragment *Apokalipsy* św. Jana: „I ujrzałem niebo nowe i ziemię nową, bo pierwsze niebo i pierwsza ziemia przeminęły i **morza już nie ma**”<sup>58</sup>.

## Bibliografia

### Opracowania:

- Armitage David**, *The Ideological Origins of the British Empire*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- Axtmann Roland**, *Humanity or Enmity? Carl Schmitt on International Politics*, International Politics 2007/44, s. 531–551.
- Bell David A.**, *The Cult of the Nation in France. Inventing Nationalism, 1680–1800*, Harvard University Press, London 2001.
- Biblia Tysiąclecia*, Pallotinum, Poznań–Warszawa 1990.
- Braudel Fernand**, *Civilization and Capitalism. 15-th–18-th Century*, vol. III: *The Perspective of the World*, tłum. S. Reynolds, University of California Press, London 1984.
- Dean Mitchell**, *A Political Mythology of World Order. Carl Schmitt's Nomos*, Theory, Culture & Society 2006/23(5), s. 3–38.
- Fitzpatrick Peter**, *The Mythology of Modern Law*, Routledge, London 1992.
- Hohendahl Peter Uwe**, *Reflections on War and Peace after 1940: Ernst Jünger and Carl Schmitt*, Cultural Critique 2008/69, s. 22–51.
- Jung Carl Gustav**, *Psychologie und Religion*, Rascher Verlag, Zurich und Stuttgart 1962.
- Jünger Ernst, Möller Armin**, *Freundschaftliche Begegnungen: Festschrift für Ernst Junger zum 60. Geburtstag*, V. Klostermann, Frankfurt am Main 1955.

<sup>57</sup> C. Schmitt, *Nomos der Erde...*, s. 14.

<sup>58</sup> Ap 21,1 (podkr. T.T.).

- Kuniński Wojciech (red.)**, *Rewolucja konserwatywna w Niemczech, 1918–1933*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999.
- Legg Stephen**, *Spatiality, Sovereignty and Carl Schmitt. Geographies of the Nomos*, Routledge, London 2011.
- Mahan Alfred T.**, *The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783*, Little, Brown, and Company, Boston 1890.
- Moczulski Leszek**, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Bellona, Warszawa 2000.
- Odysseus Louiza, Petito Fabio (red.)**, *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*, Routledge, London 2007.
- Ojakangas Mika**, *A Philosophy of Concrete Life. Carl Schmitt and the Political Thought of Late Modernity*, Minerva, Jyväskylä 2004.
- Schmitt Carl**, *Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916–1969*, Duncker & Humblot, Berlin 1995.
- Schmitt Carl**, *Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Duncker & Humblot, Berlin 1974.
- Schmitt Carl**, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954. Materialien zu einer Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin 1973.
- Schmitt Carl**, *Lewiatan w teorii państwa Thomasa Hobbesa*, przekł. M. Falkowski, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Schmitt Carl**, *Nowy nomos Ziemi*, przekł. P. Wojciechowski, Kronos 2/2010, s. 82–85.
- Schmitt Carl**, *La tensión planetaria entre Oriente y Occidente y la oposición entre tierra y mar*, Revista de Estudios Políticos 1955/81, s. 3–28.
- Schmitt Carl**, *Tymbos für Wilhelm Ahlmann*, Duncker & Humblot, Berlin 1951.
- Schmitt Carl**, *Teologia polityczna i inne pisma*, przekł. M. Cichoński, Znak, Kraków 2000.
- Schmitt Carl**, *Etyka państwowa i państwo pluralistyczne*, przekł. A. Serafin, Kronos 2010/2, s. 71–81.
- Schmitt Carl**, *Teorie des Partisanen. Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*, Duncker & Humblot, Berlin 1963.
- Schmitt Carl**, *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, Telos Press Publishing, New York 2006.
- Schmitt Carl**, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954*, Duncker & Humblot, Berlin 2003.
- Schmitt Carl**, *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar–Genf–Versailles 1923–1939*, Duncker & Humblot, Berlin 1994.
- Schmitt Carl**, *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, Duncker & Humblot, Berlin 1963.
- Schmitt Carl**, *Glossarium. Aufzeichnungen der Jahre 1947–1951*, Duncker & Humblot, Berlin 1991.
- Schmitt Carl**, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur internationalen Politik, 1924–1978*, Duncker & Humblot, Berlin 2005.
- Schmitt Carl**, *Völkerrechtliche Großraumordnung*, Deutscher Rechtsverlag, Berlin 1941.
- Schmitt Carl**, *Land und Meer*, Reclam Verlag, Leipzig 1942.
- Schmitt Carl**, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin 1957.
- Skarżyński Ryszard (red.)**, *Carl Schmitt i współczesna myśl polityczna*, Elipsa, Warszawa 1996.
- Taylor Peter James**, *The Way the Modern World Works. World Hegemony to World Impasse*, John Wiley, Chichester 1996.

- Teschke Benno Gerhard**, *Fatal attraction: a critique of Carl Schmitt's international political and legal theory*, *International Theory* 2011/3/2, s. 179–227.
- Thorup Mikkel**, *The Total Enemy. Six Chapters of a Violent Idea*, Wipf and Stock Publishers, Eugene 2015.
- Tukidydes**, *Wojna peloponeska*, przekł. K. Kumaniecki, Czytelnik, Warszawa 1988.
- West Martin Litchfield**, *Indo-European Poetry and Myth*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Widenor William C.**, *Henry Cabot Lodge and the Search for an American Foreign Policy*, University of California Press, Berkeley 1980.

Tomasz TULEJSKI

**BEHEMOTH AND LEVIATHAN IN THE OCEAN OF THE POLITICAL.  
CARL SCHMITT: SPACE, LAW, POLITICS. PART 2**

(Summary)

The Author analyses Carl Schmitt's concept of the opposition between land and sea as a universal historical construct. According to the author of *Nomos der Erde* world history is the history of wars waged by maritime powers against land or continental powers and by land powers against sea or maritime powers. He uses biblical symbols to denote this historical conflict: a land power is symbolically represented as a giant land beast Behemoth, while a maritime power is portrayed as a giant sea beast Leviathan. The Author argues that the Age of Discovery marked the beginning of a new era of war between talassocracy and telurocracy. According to Schmitt, this spatial revolution constituted a part of the fundamental forces of history, which bring new lands and new seas into human awareness. The process of the colonization of the New World by Europeans included a struggle between terrestrial Catholicism and maritime Protestantism, between the sovereign state and the liberal state as well as two kinds of international law.

**Słowa kluczowe:** Schmitt; geopolitics; international law; spatial revolution; law of war

Rafał BERNAT\*

## OCHRONA NASTĘPCY PRAWNEGO WYNIKAJĄCA Z INTERPRETACJI PODATKOWEJ<sup>1</sup> – GŁOSA DO WYROKU NSA Z 17.11.2015 ROKU, II FSK 2085/13

### (Streszczenie)

Przedmiotem glosowanego orzeczenia są granice ochrony prawnej związanej z wydaną interpretacją indywidualną prawa podatkowego, o którą wnioskowała spółka przekształcana. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego skoro spółka przekształcana uzyskała pozytywną interpretację, określającą korzystne dla podatnika skutki podatkowe, to ochrona prawna związana z interpretacją przechodzi na następcę prawnego tylko wtedy, gdy spółka przekształcana zastosowała się do zdarzenia przyszłego opisanego we wniosku przed datą przekształcenia. Zdaniem glosatora, NSA w sposób poprawny uzasadnił brak możliwości sukcesji prawa ochronnego związanego z interpretacją tym, iż wspomniane prawo ochronne jest prawem warunkowym uzależnionym od zachowania podatnika. Należy stwierdzić, że taka teza nie przeczy zasadzie generalnej sukcesji praw i obowiązków podatkowych na podmiot przekształcony, gdyż nie jest to reguła bezwzględna, na którą nie ma wpływu postępowanie spółki przekształcanej.

**Słowa kluczowe:** interpretacja indywidualna; przekształcenie spółki kapitałowej; sukcesja uniwersalna

### Wyrok

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością wystąpiła do Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach o wydanie interpretacji indywidualnej prawa podatkowego dotyczącej zasad rozliczania w Polsce dochodów uzyskiwanych przez tę spółkę za granicą (w tym w zakresie możliwości odliczenia takiego podatku w Polsce).

---

\* Dr, doradca podatkowy; e-mail: rafalbernat@onet.eu

<sup>1</sup> Źródło glosowanego wyroku – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; stan na: 26.10.2016 r.

Organ podatkowy uznał stanowisko wyrażone przez wnioskodawcę w interpretacji za prawidłowe. Jednakże spółka z uwagi na brak wymaganych danych dotyczących podatku zapłaconego za granicą, nie rozliczyła zapłaconego podatku dochodowego do chwili zmiany formy prawnej. W wyniku przekształcenia spółki z o.o. powstała spółka akcyjna. Spółka przekształcona zamierzała złożyć z korektą deklaracji CIT-8 pisemne wyjaśnienie przyczyn korekty wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty w podatku dochodowym od osób prawnych za ten okres, powołując się na treść otrzymanej uprzednio interpretacji indywidualnej przez spółkę z o.o. Złożony został zatem wniosek o interpretację indywidualną, w którym spółka uznała, że jeśli zastosuje się do interpretacji wydanej na rzecz poprzednika prawnego poprzez złożenie korekty zeznania podatkowego w podatku dochodowym od osób prawnych (wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty), to będzie mogła korzystać z takich samych uprawnień jak w przypadku, gdyby już w momencie uprzedniego składania zeznania podatkowego CIT-8 podatek zapłacony za granicą został rozliczony. Zdaniem wnioskodawcy będzie miała prawo korzystać w pełni z ochrony wynikającej z art. 14m § 1–4 ordynacji podatkowej<sup>2</sup> (zwolnienie z obowiązku zapłaty podatku lub odzyskanie kwoty nadpłaconego podatku). Organ podatkowy uznał stanowisko spółki przekształconej za nieprawidłowe, gdyż, jego zdaniem, interpretacja wydana na rzecz poprzednika prawnego wiąże się z ochroną prawną tylko, jeśli spółka zastosuje się do jej treści. Interpretacja bowiem nie wiąże podatnika. Jeśli postąpi on w inny sposób, niż opisywał to w zdarzeniu przyszłym we wniosku ORD-IN, to nie może jednocześnie stosować w innej sytuacji faktycznej ochrony prawnej dotyczącej odmiennego postępowania. Spółka po uprzednim wezwaniu do naruszeń prawa, skierowała skargę do WSA w Krakowie, wyrażając pogląd, że

interpretacja jest uprawnieniem, które w drodze sukcesji może przejść na następcę prawnego i może zostać uznane za swoistą ekspektatywę, do której zastosowanie się wywoła określone konsekwencje i w oparciu o treść której podejmowane są istotne dla podatnika decyzje w sferze działalności gospodarczej.

W nawiązaniu do wniesionej skargi, WSA w Krakowie, wydając wyrok dnia 1 marca 2013 roku, uchylił w całości interpretację indywidualną wydaną przez Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach dotyczącą charakteru ochrony prawnej (art. 14m o.p.) spółki przekształconej, która stosuje się do interpretacji wydanej na rzecz spółki przekształconej. Zdaniem sądu uprawnienie do zastosowania się do interpretacji indywidualnej przechodzi na następców prawnych w trybie

<sup>2</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613, t.j.; dalej: o.p.). Glosa została sporządzona wedle stanu prawnego na dzień 30 grudnia 2015 r.

art. 93a o.p. Podatnik uzyskał uprawnienie do zastosowania się do niej, z którego to zastosowania się wynika dopiero prawo do ochrony. Od wspomnianego orzeczenia Minister Finansów wniósł skargę kasacyjną zarzucając przede wszystkim błędną wykładnię art. 93a ust. 1 pkt. 1 o.p. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że organ wydając interpretację nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podatkowych, przedstawia jedynie swój pogląd dotyczący rozumienia treści przepisów prawa podatkowego i sposobu ich zastosowania w odniesieniu do sytuacji indywidualnej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 roku uwzględnił skargę kasacyjną i uchylił w całości skarżony wyrok WSA w Krakowie. Sąd administracyjny II instancji stwierdził, że zasadą jest przejęcie wszelkich praw i obowiązków wynikających z przepisów podatkowych i decyzji wydanych na podstawie tych przepisów przez następcę prawnego, a jako wyjątek należy traktować brak takiego następstwa bądź jego odmienny zakres. Odstępstwa od zasady szerokiego ujęcia następstwa prawnego muszą wprost wynikać z odrębnych ustaw czy ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 93e o.p.). NSA uznał, że organ wydając interpretację nie orzeka o istocie sprawy, a jedynie dokonuje oceny stanowiska wnioskodawcy co do wykładni i stosowania przepisów prawa (art. 14c § 1 o.p.). Nie można zatem stosować w tym przypadku art. 93d o.p. Interpretacja indywidualna nie rodzi bowiem po stronie zainteresowanego żadnych praw ani obowiązków, wynikających z ustaw podatkowych. Prawo w postaci ochrony wynikającej z art. 14k, art. 14m i art. 14l o.p. powstaje w momencie zastosowania się przez zainteresowanego do interpretacji przed jej zmianą bądź uchYLENIEM. Następca prawny zainteresowanego może zatem przejąć uprawnienia gwarancyjne (ochronne), wynikające z interpretacji prawa podatkowego udzielonej w indywidualnej sprawie, pod warunkiem, że uprawnienia te przed przekształceniem nabył sam zainteresowany (istniały one w momencie utraty bytu przez poprzednika prawnego). Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się za możliwością sukcesji przez następcę prawnego jedynie tych praw, które istniały (przysługiwały spółce przekształconej) w chwili zmiany formy prawnej. Oznacza to, że zastosowanie może mieć art. 93a § 1 pkt 1 o.p. w stosunku do prawa ochronnego wiążącego się z wydaną interpretacją, o ile przed datą sukcesji tego prawa spółka przekształcana wykonała czynności, które mogą być zakwalifikowane jako „zastosowanie się do interpretacji” wedle wykładni przepisów art. 14k i 14m o.p. Skoro spółka przekształcana nie zastosowała się do interpretacji przed datą przekształcenia, to też następca prawny nie otrzymał prawa do ochrony wynikającego z interpretacji indywidualnej, gdyż podmiot przekształcany nie postąpił tak, jak opisywał to w zdarzeniu będącym przedmiotem rozstrzygnięcia

Konkludując, NSA uznał, że ochrona prawna wynikająca z interpretacji indywidualnej (art. 14k, art. 14m i art. 14l o.p.) przechodzi w ramach przekształcenia na spółkę przekształconą, o ile spółka przekształcana (adresat interpretacji) dokonała rozliczeń podatkowych określonych w zdarzeniu przyszłym i w związku z tym nabyła prawo do ochrony przed dniem przekształcenia (art. 552 Kodeksu spółek handlowych<sup>3</sup>).

## Komentarz

Zmiana formy prawnej podmiotu gospodarczego może mieć znaczący wpływ na charakter opodatkowania uregulowany w materialnym prawie podatkowym. Przykładowo, jeśli wspólnicy spółki jawnej podejmą uchwałę o przekształceniu w spółkę kapitałową (i dochowane zostaną wymogi procedury z art. 551–570, 571–574 k.s.h.), to zaistnieje w przyszłości obowiązek rozliczania dochodu osiągniętego przez spółkę przekształconą na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych. Inaczej wygląda to w przypadku przekształcenia spółki osobowej w osobową lub kapitałowej w kapitałową. Sytuacja spółki (a także jej wspólników) na gruncie ustaw o podatku dochodowym nie ulega tak znaczącej zmianie. Regułą w przypadku przekształceń jest kontynuacja praw i obowiązków podmiotu przekształcanego. Jeśli wspólnicy spółki chcą założyć nowy podmiot, to podpisują akt erekcyjny spółki – tworzą nową spółkę (o odrębnych numerach ewidencyjnych oraz prawach i obowiązkach). W odniesieniu do przekształcenia spółki kapitałowej w kapitałową nie zmienia się położenie podmiotu na płaszczyźnie prawno-podatkowej. Zasada ta nie jest jednak bezwzględna i występują od niej wyjątki. Jeden z nich dotyczy praw i obowiązków podatkowych, które, chociaż formalnie przyznane, nie przysługiwały w pełni podmiotowi przekształcanemu. Takim prawem jest prawo do ochrony związane z wydaną interpretacją indywidualną prawa podatkowego (art. 14 k–14m o.p.). Rozpatrując konsekwencje przekształcenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w spółkę akcyjną w kontekście interpretacji indywidualnej wydanej przed datą przekształcenia, należy uwzględnić wątpliwość, czy spółka przekształcona może korzystać w każdym przypadku z prawa ochronnego związanego z opisanym we wniosku zdarzeniem przyszłym, które zaistniało po dacie zmiany formy prawnej. Dlatego też warto

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030, t.j.; dalej: k.s.h.).



dokonać analizy wyroku NSA z dnia 17 listopada 2015 roku, II FSK 2085/13, w którym sąd pochylił się nad wspomnianym zagadnieniem.

Głosowany wyrok dotyczy ważnej i problematycznej kwestii sukcesji praw i obowiązków podatkowych w związku z procesem przekształcenia. Zdaniem glosatora, NSA w sposób prawidłowy uznał zasadę generalnej sukcesji jako uzależnionej od konkretnego postępowania spółki przekształcanej. Procesy przekształcenia spółek kapitałowych występują w praktyce często i można zauważyć mylne przekonanie uczestników tych procesów, że podmiot przekształcony wstępuje wprost w położenie prawno-podatkowe spółki przekształcanej. Interpretacje indywidualne nie są decyzjami podatkowymi, nie rozstrzygają sprawy co do jej istoty. Należy je uznać za akt zawierający wykładnię operatywną przepisów prawa podatkowego, które mają zastosowanie w razie postępowania podatnika opisanego we wniosku<sup>4</sup>. Podatnik sformułował zapytanie dotyczące przyszłego stanu faktycznego, tj. rozliczenia z podatku dochodowego w przyszłości. Opis zdarzenia przyszłego nie jest wiążący dla podatnika – może zmienić zdanie co do podejmowanych działań (modyfikacji może także ulec zachowanie innych podmiotów). Dlatego należy uznać taką interpretację indywidualną jako mającą odniesienie jedynie do przypadku opisanego w treści wniosku. Podatnik nie ma prawa korzystać z uzasadnienia interpretacji (korzystnego dla siebie) jednocześnie zmieniając charakter czynności prawnych oraz sposób ewidencji podatkowej. Uprawnienie zastosowania się do stanowiska organu przyjętego w interpretacji jest prawem warunkowym, które może być bezskuteczne w przypadku niemożliwości dokonania zdarzeń przyszłych opisywanych we wniosku lub zmiany formy prawnej podatnika<sup>5</sup>. W sposób odmienny sformułował swoje stanowisko

<sup>4</sup> Podobnie **G. Dudar**, *Skarga sądowoadministracyjna na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydawaną w indywidualnej sprawie*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2008/3, s. 92; **K. Kłosowski, K. Łatka**, *Czy warunkowa interpretacja indywidualna chroni podatnika?*, Doradztwo Podatkowe 2011/12, s. 47. Inaczej twierdzi **W. Morawski**, odróżniając interpretacje przepisów od ich wykładni (efektem jest wyprowadzenie logicznych konsekwencji z norm ustalonych w drodze interpretacji) – **idem**, *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 47. Elementem obligatoryjnym interpretacji indywidualnej jest zaś ocena stanowiska wnioskodawcy, uzasadnienie aprobaty bądź dezaprobaty poglądu podatnika na skutki podatkowe, jakie wywołuje opisane we wniosku zdarzenie – por. **G. Dźwigala**, *Wiążące interpretacje prawa podatkowego – problemy postępowania*, Przegląd Podatkowy 2004/11, s. 50. Ocena przedstawiona przez organ powinna być jednoznaczna, precyzyjna z uwagi na gwarancyjną i informacyjną funkcję interpretacji – wyrok WSA w Łodzi z 27 stycznia 2015 r., I SA/Łd 1143/14, Lex nr 1636031.

<sup>5</sup> Podnosi się jeszcze, że nie zastosowując się do stanowiska organu wyrażonego w interpretacji, podatnik może spowodować, że uzasadnienie zostanie umieszczone w decyzji określającej zobowiązanie podatkowe – **T. Bekrycht, J. Brolik**, *Instytucja interpretacji prawa podatkowego*

WSA w Krakowie, twierdząc że uprawnienie zastosowania się do interpretacji jest prawem mogącym być przedmiotem sukcesji. Gdyby przyjąć założenie, to skorzystanie z uprawnienia po dacie przekształcenia skutkowałoby powstaniem przysługującej spółce przekształconej ochrony prawnej związanej z interpretacją. W takim przypadku w stosunku do spółki przekształconej musiałoby zaistnieć zdarzenie opisane we wniosku. Zdaniem NSA wyrok WSA w Krakowie narusza przepisy Ordynacji podatkowej dotyczące tej materii. Skoro spółka przekształcana nie posiadała ochrony prawnej wskutek braku konkretnego postępowania, to nie można uznać, że dokonanie przez spółkę przekształconą czynności opisanych we wniosku pierwotnym spowoduje powstanie prawa ochronnego. Oznacza to, że uprawnienia związane z interpretacjami podatkowymi nie są prawem, o którym mowa w art. 93 a § 1 pkt. 1 o.p.

Wraz z przekształceniem spółki kapitałowej w inną spółkę kapitałową, spółka akcyjna stała się podmiotem praw i obowiązków podatkowych jakie przysługiwały spółce z o.o. przed datą przekształcenia. Wynika to z art. 93a § 1 pkt. 1 o.p., wedle którego spółka przekształcona jest kontynuatorem wszelkich aspektów związanych z uprzednim funkcjonowaniem podmiotu jako podatnika. Można postawić tezę, że podatkowe prawa obligacyjne, ale też uprawnienia (np. do rozliczenia straty podatkowej), nie mogą przejść na podmiot inny niż spółka przekształcona<sup>6</sup>, jeśli w wyniku procesu następuje kontynuacja praw i obowiązków na gruncie prawa cywilnego, handlowego (*vide* art. 553 k.s.h.). Wszelkie umowy z zakresu prawa pracy, umowy handlowe, umowy nienazwane, ruchomości, nieruchomości stają się z chwilą przekształcenia składnikami przedsiębiorstwa spółki przekształconej. Istnieje możliwość wyłączenia poszczególnych elementów przed rejestracją przekształcenia w sądzie, jednak dalej mieć będzie zastosowanie reguła sukcesji uniwersalnej. Dokonując wykładni językowej wspomnianego przepisu, aby spółka przekształcona była sukcesorem wszelkich praw i obowiązków wystarczy przeprowadzenie przekształcenia w sposób przewidziany w Kodeksie spółek handlowych oraz stwierdzenie, że te prawa i obowiązki wynikają wprost z przepisów. Artykuł 93a o.p. nie zawiera wymogu, aby prawo (w tym przypadku) ochronne z interpretacji indywidualnej istniało przed datą przekształcenia. Jednocześnie stosując wykładnię systemową przepisów odnoszących się do sukcesji

---

w ujęciu art. 14a i 14b Ordynacji podatkowej – aspekt teoretycznoprawny (artykuł dyskusyjny), *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2012/85, s. 23.

<sup>6</sup> To m.in. odróżnia skutki podatkowe przekształcenia od podziału lub łączenia spółek – **R. Bernat**, *Aspekty podatkowe podziału spółki akcyjnej*, *Przedsiębiorstwo Przyszłości* 2015/2, s. 43–47 i **idem**, *Transgraniczne połączenie spółki europejskiej i polskiej spółki akcyjnej – wybrane aspekty podatkowe*, *Forum Prawnicze* 2014/6, s. 41–44.

praw i obowiązków podatkowych, należy przyjąć, że nie ma możliwości przeniesienia prawa, jeśli nie było ono przypisane do podmiotu przekształcanego. Jeśli prawo lub obowiązek pojawiło się po dacie przekształcenia, to wynika ono nie z procesu zmiany formy prawnej, lecz powstało w związku z funkcjonowaniem spółki przekształconej.

Wypowiadając się w zakresie prawa będącego przedmiotem orzeczenia, NSA analizuje artykuły 14k–14l o.p., określające charakter ochrony prawnej, jaka przysługuje podatnikowi, który zastosował się do stanu faktycznego (zdarzenia przeszłego) opisanego w treści wniosku o interpretację indywidualną. Przepisy te odnosi się także do przekształcenia spółki kapitałowej w inną spółkę kapitałową. W świetle art. 14n § 1 pkt. 1 o.p. zastosowanie się przez spółkę do interpretacji indywidualnej wydanej przed powstaniem spółki na wniosek osób planujących utworzenie tej spółki – w zakresie dotyczącym działalności tej spółki, umożliwi przeniesienie ochrony prawnej na spółkę nowoutworzoną. Przyjmuje się<sup>7</sup> powszechnie w judykaturze, że termin „utworzenie” spółki użyty w wyżej wymienionym przepisie może być rozumiany szeroko także jako przekształcenie – zmiana formy prawnej bez jednoczesnego powstania nowego podmiotu. Zdaniem NSA w wyroku z 5 grudnia 2014 roku: „w wyniku przekształcenia mamy bowiem do czynienia z tym samym podmiotem prawa, tymczasem nie ulega wątpliwości, że przekształcenie prowadzi do utworzenia spółki prawa handlowego, która wcześniej nie istniała”<sup>8</sup>. Teza ta jest zgodna z wcześniejszym stwierdzeniem glosatora, iż w wyniku przekształcenia nie powstaje nowy podmiot. Zdaniem NSA powstaje spółka, która wcześniej nie istniała. Tym samym sytuacja wspólników, członków organów zarządczych ulega zmianie. Nie można jednak przyrównywać tego do powstania spółki w sposób standardowy (z pominięciem procesów połączenia, podziału, przekształcenia). Mimo że w procesie rejestracji przekształcenia w Krajowym Rejestrze Sądowym stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące pierwotnej rejestracji spółki, to obie procedury trudno uznać za identyczne. Sukcesja praw i obowiązków spółki przekształcanej i praw wspólników tworzących nowy podmiot została jednak zrównana w granicach ochrony prawnej dotyczącej interpretacji indywidualnej. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest przekonanie, że wspólnicy planujący stworzyć spółkę handlową mają prawo do wystąpienia z wnioskiem o interpretację podatkową tak, aby utworzony podmiot

<sup>7</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 22 października 2014 r., I SA/GI 367/14, Lex nr 1647237; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 lutego 2013 r., I SA/Go 1145/12, Lex nr 1278127; wyrok WSA w Gliwicach z 22 października 2014 r., I SA/GI 367/14, Lex nr 1647237.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z 5 grudnia 2014 r., II FSK 2630/12, Lex nr 1566929.

mógł korzystać z ochrony prawnej już od chwili jego rejestracji w Rejestrze Przedsiębiorców KRS.

Wniosek o interpretację, jaki skierowała spółka przekształcana do Dyrektora Izby Skarbowej, dotyczył zdarzenia przyszłego. Stanowisko organu odnosiło się nie do faktu, który zaistniał, lecz do sytuacji mogącej mieć miejsce w razie podjęcia konkretnych działań przez wnioskodawcę. Nie każda modyfikacja charakteru zdarzenia przyszłego oznacza automatycznie niemożliwość zastosowania do niej stanowiska organu wyrażonego w interpretacji indywidualnej<sup>9</sup>. Należy pamiętać, że szczegółowe i spójne przedstawienie zdarzenia przyszłego jest warunkiem koniecznym do merytorycznego rozpoznania wniosku o interpretację indywidualną. Powstaje zatem pytanie – jak określić zdarzenie przyszłe w sposób szczegółowy, skoro z uwagi na możliwość wystąpienia wielu przeszkód, charakter zdarzenia może ulec modyfikacjom po dacie doręczenia interpretacji indywidualnej w tej sprawie. Podobną wątpliwość dostrzega WSA w Białymstoku w wyroku z 22 stycznia 2014 roku, jednocześnie stwierdzając:

z uwagi na brak w ustawie definicji legalnej „zdarzeń przyszłych” nie można ich znaczenia ograniczać jedynie do działania lub zaniechania, planowanego przez wnioskodawcę. W sytuacji, gdy katalog zdarzeń nie jest zamknięty, ewentualna interpretacja znajdzie zastosowanie jedynie do elementów zdarzeń przyszłych wymienionych we wniosku<sup>10</sup>.

Oznacza to, że wnioskodawca ponosi wyłączne ryzyko niedojścia do skutku zdarzenia przyszłego. Zadaniem podatnika jest określenie zdarzenia w taki sposób, aby ewentualna zmiana warunków niezależnych od niego nie spowodowała, że stanowisko organu będzie bezużyteczne dla potrzeb wnioskodawcy. W glos-

<sup>9</sup> Zob. **R. Mastalski**, *Interpretacje prawa podatkowego po nowelizacji, cz. II*, Jurysdykcja Podatkowa 2007/2, s. 24. Jeśli podatnik chce w razie ewentualnego sporu z organem przytaczać korzystne dla siebie stanowisko organu, to powinien stosować się do jej wytycznych – por. **A. Główczevska**, *Urzędowe interpretacje i informacje o stosowaniu prawa*, Przegląd Podatkowy 2003/3, s. 43.

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 22 stycznia 2014 r. I SA/Bk 565/13, Lex nr 1512187. Podatnicy otrzymali dużą swobodę w określaniu charakteru planowanych czynności prawnych. Nawet gdyby nie miały one ekonomicznego uzasadnienia, to organ wydający interpretację musi się odnieść do interpretacji przepisów dotyczących opisanego zdarzenia przyszłego. Szerzej o konieczności wydania interpretacji w zakresie zdarzeń przyszłych – **W. Nykiel**, *Wiążące interpretacje prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatkowych podatników, płatników i inkasentów*, w: **H. Dzwonkowski** (red.), *Procedury podatkowe, gwarancje procesowe czy gwarant fiskalizmu?*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 20. Organ podatkowy nie może zmieniać treści zdarzenia przyszłego ani przeprowadzać postępowania dowodowego w tej sprawie – **J. Brolik, E. Mucha**, *Pisma w sprawach interpretacji prawa podatkowego. Wyjaśnienia, postępowanie, orzecznictwo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 112–113.

wanym wyroku podatnik określił zdarzenie przyszłe na tyle precyzyjnie<sup>11</sup>, aby w sposób obiektywny uznać, że niedojście do skutku zdarzenia było pośrednio spowodowane przez zaniechanie podatnika. Należy zauważyć, że brak potrzebnych informacji do złożenia zeznania podatkowego może mieć różne przyczyny (w tym wynikające wyłącznie z działania osób trzecich), ale to podatnik ponosi negatywne konsekwencje związane z niemożliwością objęcia ochroną prawną podmiotu przekształcanego. Spółka akcyjna, która powstała w wyniku zmiany formy prawnej, nie może w żaden sposób konwalidować sytuacji prawno-podatkowej w kontekście wydanej interpretacji powstałej wskutek niezastosowania się do interpretacji spółki przekształcanej.

Mając na uwadze powyższą analizę, należy uznać uzasadnienie przedstawione przez NSA w glosowanym wyroku za logiczne, spójne i w pełni zgodne z obowiązującą linią orzeczniczą sądów administracyjnych w tym zakresie<sup>12</sup>. Prawo ochronne wynikające z interpretacji indywidualnej odnoszącej się do zdarzenia przyszłego ma charakter warunkowy i uzależnione jest od zaistnienia zdarzenia w takiej formie, jak opisał ją wnioskodawca. W przypadku przekształcenia spółki kapitałowej w inną kapitałową, mimo zmiany formy prowadzonej działalności następuje sukcesja większości praw i obowiązków podatkowych spółki przekształcanej. Jak celnie wskazał NSA w wyroku z 17 listopada 2015 roku, ochrona prawna może być przedmiotem sukcesji, o ile zdarzenie, którego dotyczył wniosek, miało miejsce w czasie istnienia spółki przekształcanej<sup>13</sup>. Należy wyrazić aprobatę dla tezy, jaką przyjął ten sąd, iż uprawnienie do zastosowania interpretacji nie może być przedmiotem sukcesji w przypadku przekształcenia spółki kapitałowej w inną spółkę kapitałową.

<sup>11</sup> Zdaniem S. Babiarsza podatnik nie musi dokonywać pełnej oceny prawnej zdarzenia przyszłego, lecz wystarczy, że przedstawi swoje stanowisko w zrozumiałym stopniu: **S. Babiarsz, B. Dauter, B. Gruszczyński**, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 142 i nn. Podobnie **Z. Kmiecik**, *Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego*, Państwo i Prawo 2006/4, s. 34.

<sup>12</sup> Podobnie NSA w wyroku z 27 maja 2015 r., II FSK 884/13, Lex nr 1774632; 14 kwietnia 2015 r., I FSK 540/14, Lex nr 1666008; 8 stycznia 2014 r., II FSK 143/12, Lex nr 1410583; Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z 11 czerwca 2010 r., III SA/Wa 99/10, LEX nr 653883 i WSA w Lublinie w wyroku z 4 marca 2011 r., I SA/Lu 875/10 z glosą krytyczną A. Buwaj, *Przegląd Orzecznictwa Podatkowego* 2012/5, poz. 467–470.

<sup>13</sup> Inaczej twierdzą: **F. Majdowski**, *Ochronne skutki interpretacji indywidualnej a następstwo prawne*, *Monitor Podatkowy* 2014/10, s. 4–5; **A. Buwaj**, *Glosa do wyroku WSA z dnia 4 marca 2011 r., I SA/Lu 875/10*, *Przegląd Orzecznictwa Podatkowego* 2012/5, s. 422.

## Bibliografia

### Akty prawne:

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613).

Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030).

### Orzecznictwo:

Wyrok WSA w Warszawie z 11 czerwca 2010 r., III SA/Wa 99/10, LEX nr 653883.

Wyrok WSA w Lublinie z 4 marca 2011 r., I SA/Lu 875/10, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2012/5, poz. 467–470.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 lutego 2013 r., I SA/Go 1145/12, Lex nr 1278127.

Wyrok NSA z 8 stycznia 2014 r., II FSK 143/12, Lex nr 1410583.

Wyrok WSA w Białymstoku z 22 stycznia 2014 r. I SA/Bk 565/13, Lex nr 1512187.

Wyrok WSA w Gliwicach z 22 października 2014 r., I SA/Gl 367/14, Lex nr 1647237.

Wyrok NSA z 5 grudnia 2014 r., II FSK 2630/12, Lex nr 1566929.

Wyrok WSA w Łodzi z 27 stycznia 2015 r., I SA/Łd 1143/14, Lex nr 1636031.

Wyrok NSA z 27 maja 2015 r., II FSK 884/13, Lex nr 1774632.

Wyrok NSA z 14 kwietnia 2015 r., I FSK 540/14, Lex nr 1666008.

Wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., II FSK 2085/13, źródło: CBOSA.

### Opracowania:

**Babiarz Stefan, Dauter Bogusław, Gruszczyński Bogusław**, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 139–143.

**Bernat Rafał**, *Aspekty podatkowe podziału spółki akcyjnej*, Przedsiębiorstwo Przyszłości 2015/2, s. 41–51.

**Bernat Rafał**, *Transgraniczne połączenie spółki europejskiej i polskiej spółki akcyjnej – wybrane aspekty podatkowe*, Forum Prawnicze 2014/6, s. 40–49.

**Bekrycht Tomasz, Brolik Jacek**, *Instytucja interpretacji prawa podatkowego w ujęciu art. 14a i 14b Ordynacji podatkowej – aspekt teoretycznoprawny (artykuł dyskusyjny)*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2012/85, s. 11–34.

**Brolik Jacek, Mucha Elżbieta**, *Pisma w sprawach interpretacji prawa podatkowego. Wyjaśnienia, postępowanie, orzecznictwo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

**Buwaj Alina**, *Glosa do wyroku WSA z dnia 4 marca 2011 r., I SA/Lu 875/10*, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2012/5, s. 421–424.

**Dudar Grzegorz**, *Skarga sądowoadministracyjna na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydaną w indywidualnej sprawie*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2008/3, s. 92–104.

**Dźwigala Gerard**, *Wiążące interpretacje prawa podatkowego – problemy postępowania*, Przegląd Podatkowy 2004/11, s. 50–54.

**Główczevska Agnieszka**, *Urzędowe interpretacje i informacje o stosowaniu prawa*, Przegląd Podatkowy 2003/3, s. 43–47.

**Kmiecik Zbigniew**, *Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego*, Państwo i Prawo 2006/4, s. 20–33.

**Kłosowski Krzysztof, Łatka Krystian**, *Czy warunkowa interpretacja indywidualna chroni podatnika?*, Doradztwo Podatkowe 2011/12, s. 47–50.

- Majdowski Filip**, *Ochronne skutki interpretacji indywidualnej a następstwo prawne*, Monitor Podatkowy 2014/10, s. 4–5.
- Mastalski Ryszard**, *Interpretacje prawa podatkowego po nowelizacji, cz. II*, Jurysdykcja Podatkowa 2007/2, s. 24–30.
- Morawski Wojciech**, *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Nykiel Włodzimierz**, *Wiążące interpretacje prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatkowych podatników, płatników i inkasentów*, w: Henryk Dzwonkowski (red.), *Procedury podatkowe, gwarancje procesowe czy gwarant fiskalizmu?*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 18–21.

Rafał BERNAT

**PROTECTION OF THE SUCCESSOR IN THE TAX INTERPRETATION – GLOSS TO THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT VERDICT FROM 17<sup>TH</sup> NOVEMBER 2015, II FSK 2085/13**

( Summary )

The subject of commented decisions are boundaries of legal protection of an individuals tax interpretation is issued, which claimed the company converted. According to the Supreme Administrative Court if the company converted to received a positive tax interpretation, specifying the benefit tax effects for the taxpayer, legal protection related to interpretation pass to the successor in the title only when the company converted followed the future events described in the application before the date of converting. In comentator view, the Supreme Administrative Court explained the impossibility of the succession rights of protection associated with the interpretation that these protective law is dependent on the taxpayer to preserve conditional law. It should be noted that this thesis does not negate the general principle of succession to the rights and obligations of the principal tax transformed since it is not an absolute rule, which isn't affected by the proceedings of the company resolved.

**Keywords:** individual tax ruling; conversion of capital company; universal succession





## Recenzja

Ireneusz JAKUBOWSKI\*

**Janusz Sondel, *Przywileje fundacyjne Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Przywilej nadania szlachectwa jego profesorom (z historyczno-prawnym komentarzem)*, Universitas, Kraków 2015, ss. 354.**

W roku 2015 nakładem krakowskiego wydawnictwa Universitas (Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych) ukazała się książka pomnikowa, o fundamentalnym znaczeniu dla pracowników, studentów oraz wielbicieli dziejów Akademii Krakowskiej – Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jej autorem jest prof. dr hab. Janusz Sondel, jeden z najwybitniejszych polskich znawców prawa rzymskiego, człowiek o wielu zdolnościach i pasjach naukowych. Profesor Sondel jest od pierwszego roku studiów prawniczych ściśle związany z Uniwersytetem Jagiellońskim, na którym był zatrudniony jeszcze w czasie studiów. Podjął pracę w Katedrze Prawa Rzymskiego pod okiem swego mistrza, Waława Osuchowskiego. Na UJ pełnił wiele funkcji organizacyjnych, będąc prodziekanem Wydziału Prawa i Administracji oraz prorektorem uczelni. Przez kilka ostatnich lat przed przejściem na UJ w stan spoczynku, był kierownikiem Katedry Prawa Rzymskiego UJ. Ponadto przez 34 lata wykładał prawo w turystyce na Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, a od 2000 roku jest rektorem Wyższej Szkoły Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej. Na tych wszystkich uczelniach, jak sam pisze w słowie wstępnym, „ponad piętnastu tysiącom studentów [...] starałem się przekazać wiedzę z zakresu prawa rzymskiego...” (s. 2). Swoje

---

\* Dr, Katedra Prawa Rzymskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: irja@o2.pl

pierwsze prace naukowe poświęcił dogmatyce prawa rzymskiego: *Szczególne rodzaje depozytu w prawie rzymskim* (doktorat, nagrodzony w Neapolu srebrnym medalem), potem *Precarium w prawie rzymskim* (1972, rozprawa habilitacyjna). W latach późniejszych J. Sondel odszedł od tematyki dogmatycznej w prawie Rzymian i swoje badania skupił na historii prawa rzymskiego w Polsce (trzy świetne monografie o prawie rzymskim w epoce Piastów – 1978, o prawie rzymskim w *ius culmense* – 1984 oraz o prawie rzymskim w epoce Oświecenia – 1988). Koniec wieku XX przyniósł J. Sondlowi wielkie sukcesy w dziedzinie leksykografii – na tej niwie opracował wspólnie z żoną *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków* (wyd. I: Universitas 1997), za który uhonorowany został wieloma nagrodami: Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej, Laurami Jagiellońskimi i prestiżową nagrodą pierwszego stopnia Ministra Edukacji Narodowej. Efektem uznania wyjątkowości tego słownika jest jego drugie wydanie w roku 2006. W ostatnich kilkunastu latach J. Sondel zajął się również, obok historii prawa rzymskiego w Polsce, dziejami swojej *Alma Mater*, Uniwersytetu Jagiellońskiego. W roku 2006 opublikował kapitalną monografię *Zawsze wierny. Uniwersytet Jagielloński a Kościół rzymskokatolicki*. W roku 2011 ukazało się kolejne wielkie dzieło poświęcone krakowskiej uczelni, monumentalny *Słownik historii i tradycji Uniwersytetu Jagiellońskiego*. Autor zawarł w niej biogramy i hasła rzeczowe związane z sześciowiekową historią tego pierwszego na ziemiach polskich *Studium Generale*.

Z okazji 650-lecia Akademii (2014), J. Sondel postanowił przybliżyć szerokiemu gronu kwestie przywilejów fundacyjnych Uniwersytetu oraz przywileju nadania szlachectwa jego profesorom, opatrując je stosownym komentarzem historyczno-prawnym. Na marginesie recenzji dodam, że zajmując się w swych naukowych poszukiwaniach pracami wielkiego polskiego erudyty z przełomu XVIII i XIX stulecia, Tadeusza Czackiego, który tekst Statutu Litewskiego wzbogacił wspólnym komentarzem, dostrzegam pewne podobieństwo warsztatowe jego dzieła ze znakomitymi, erudycyjnymi komentarzami J. Sondla, którymi opatrzył wymienione przywileje związane z Akademią.

Praca jest podzielona na sześć części – rozdziałów, a zamyka ją wykaz ważniejszej literatury, który J. Sondel sprowadził, bardzo słusznie, do zaledwie szesnastu pozycji, sięgając zarówno do literatury już dość odległej w czasie (2 pozycje z roku 1900), jak i całkowicie współczesnej, w tym także do trzech pozycji obcojęzycznych (dwóch w języku niemieckim i jednej po włosku). Te trzy wymienione prace odnoszą się do problematyki przywilejów szlacheckich nadawanych profesorom europejskich uczelni w wiekach średnich.

Szósty rozdział, będący „Anekssem”, zawiera łacińskie teksty najważniejszych dokumentów związanych z procesem erylowania uczelni – List Urbana V do Jarosława Bogorii ze Skotnik; Suplika Kazimierza Wielkiego do Urbana V; Przywilej fundacyjny Kazimierza Wielkiego z 12 maja 1364 roku; Poręczenie swobód uniwersyteckich przez władze miasta Krakowa; Zatwierdzenie krakowskiego *Studium Generale* przez Urbana V; List Urbana V do Kazimierza Wielkiego z 13 września 1364 roku (notabene dokładnie 650 lat później krakowscy historycy prawa zaprosili na wielki zjazd historyków prawa ze wszystkich polskich ośrodków akademickich, aby uczcić 650 rocznicę powstania Akademii Krakowskiej); Przywilej odnowienia Akademii Krakowskiej przez Władysława Jagiełłę oraz Ustanowienie przez Bonifacego IX Wydziału Teologicznego. Janusz Sondel te wszystkie łacińskie dokumenty przejął za tekstami według redakcji Stanisława Krzyżanowskiego z 1900 roku, za wyjątkiem dwóch, które przytacza według wydania Bożeny Wyrozumskiej. Aneks nie będzie przedmiotem tej recenzji.

Pierwsza część pracy – „Tytułem wstępu” – to kilkunastostronicowy (s. 7–19) szkic przedstawiający powstawanie uniwersytetów w średniowieczu i udział w tym procesie dwu najważniejszych sił politycznych w tamtych wiekach – władzy świeckiej i Kościoła. Janusz Sondel ujął temat bardzo syntetycznie, umieszczając w tej części krótki list papieża Urbana V do polskiego arcybiskupa Jarosława Bogorii ze Skotnik i opatrując go krótkim komentarzem co do funkcjonowania średniowiecznych uniwersytetów. Drugi rozdział zawiera, poza samym opisem przebiegu powstawania wszechnicy, który również podlega naukowemu komentarzowi, „Akt założenia przez Kazimierza Wielkiego Akademii Krakowskiej”. Autor opatrzył tekst erylujący ponad siedemdziesięcioma komentarzami, bardzo wnikliwymi, erudycyjnymi, właściwie wyczerpującymi problem – poczynawszy od komentarza do inwokacji „W imię Pańskie amen”, poprzez znakomite komentarze o wykładzie prawa rzymskiego i jego stosowaniu (kom. 30b, 44, 51, 52 i 53), aż po komentarz odnośnie do Jakuba z Ossowy (kom. 70), który dany dokument spisał. Do tej części monografii J. Sondel włączył też „Poręczenie swobód uniwersyteckich”, papieskie zatwierdzenie akademii oraz list papieski do króla, także opatrując je swoimi opiniami. Rozdział trzeci, najobszerniejszy, liczący ponad sto pięćdziesiąt stron (s. 137–290) dotyczy Uniwersytetu Teologicznego Władysława Jagiełły, który „wskrzesił” szybko upadłą po śmierci Kazimierza Akademię. Autor przytacza tekst przywileju Jagiełły oraz, w drugiej kolejności, list papieża Bonifacego IX, w którym ustanawiał on Wydział Teologiczny. Oba te dokumenty opatrzone zostały przez J. Sondla kolejnymi 74 komentarzami (kom. 72–145), z zachowaniem ciągłości numeracji. W tej części interesujący, choć nie tak obszerny, jest komentarz 88 o nauczaniu prawa

kanonicznego i rzymskiego. Imponujący treścią, a świadczący o wszechstronnej i pogłębionej wiedzy autora jest komentarz 90 o sztukach wyzwolonych, zajmujący aż 14 stron. Z kolei komentarze 115–117 i 134 poruszają kapitalnej wagi problem stosowania zasad i reguł prawa rzymskiego przy karaniu występków, jakich mogą dopuścić się scholarzy i studenci. W rozdziale IV – „Odnowiona uczelnia” – podsumowana została problematyka związana z restytucją Akademii Krakowskiej. I wreszcie rozdział V – „Nadanie szlachectwa profesorom Uniwersytetu Krakowskiego” – stanowi znakomity czterdziestostronicowy tekst (s. 298–335) komentujący przywilej Zygmunta I, prezentujący kariery naukowe profesorów plebejskiego lub mieszczańskiego pochodzenia, którzy uzyskali szlachectwo, a także interesujące przyczyny wydania owego przywileju. Spory fragment poświęca J. Sondel profesorowi Akademii Szymonowi Marcyjuszowi (1516–1574), znakomitemu znawcy prawa rzymskiego, który cały system stopni uniwersyteckich wyprowadził z ustawodawstwa Justyniana i wspierał swoje uwagi wyliczeniem zaszczytów, które wybitni profesorowie otrzymali od cesarzy Walentyniana i Konstantyna (zob. s. 327–330).

Recenzowana publikacja jest książką wyjątkową, potwierdzającą wspaniałą warsztat naukowy J. Sondla, jego wielką erudycję i swobodę, z jaką porusza się w komentowanym materiale. To także edycja, która stała się fundamentem wiedzy o prawnych aspektach procesu powoływania Akademii Krakowskiej i jej późniejszych losach, która ponadto, ze względu na jej zawartość merytoryczną powinna stać się wzorem dla podobnych publikacji. Spostrzeżenia, uwagi i wreszcie komentarze J. Sondla złożyły się na dzieło, moim zdaniem, niepodważalne w swej warstwie poznawczej. Książka została wydana w sposób bardzo rzetelny, zaopatrzona we wklejkę z osiemnastoma kolorowymi starannie dobranymi ilustracjami, ale – co może zastanawiać z uwagi na monumentalność i walory wzorcowego opracowania, z którego korzystać będą kolejne pokolenia badaczy – niestety nie została zabezpieczona twardą oprawą.

**E K O N O M I A**  
***THE ECONOMICS***



Sławomir I. BUKOWSKI\*  
Joanna E. BUKOWSKA\*\*

## CZYNNIKI DETERMINUJĄCE KURS EURO WOBEC DOLARA AMERYKAŃSKIEGO (USD/EUR) W DŁUGIM OKRESIE

### (Streszczenie)

W artykule prezentuje się wyniki badań nad czynnikami determinującymi kształtowanie się kursu walutowego USD/EUR w długim okresie. Podstawą analizy był model Frenkela–Bilsona i zbudowany na jego podstawie model ekonometryczny. W badaniach sformułowano hipotezę, że kształtowanie się kursu walutowego USD/EUR w długim okresie jest zdeterminowane przez zmiany podaży pieniądza M1 w obszarze euro i w Stanach Zjednoczonych Ameryki, zmiany tempa wzrostu PKB w obszarze euro i Stanach Zjednoczonych Ameryki, zmiany rentowności długoterminowych obligacji skarbowych w obszarze euro i w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Rezultaty analizy z wykorzystaniem modelu ekonometrycznego potwierdziły powyższe hipotezy z wyjątkiem oddziaływania zmian tempa wzrostu PKB.

**Słowa kluczowe:** kurs walutowy; model Frenkela–Bilsona; agregaty pieniężne; model ekonometryczny

**Klasyfikacja JEL:** F31, F47, C51, C58

### 1. Wstęp

Celem badań, których wyniki prezentuje się w niniejszym artykule, była analiza, jakie czynniki i z jaką siłą oddziałują na kurs euro wobec dolara (cena dolara wyrażona w euro) w długim okresie (próba weryfikacji modelu Frenkela–Bilsona).

---

\* Dr hab. prof. zw., Katedra Biznesu i Finansów Międzynarodowych, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu; e-mail: s.bukowski@wp.pl

\*\* Dr, Katedra Polityki Ekonomicznej i Bankowości, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu; e-mail: j.bukowska@uthrad.pl

Sformułowano następującą hipotezę badawczą:

Na kształtowanie się kursu euro wpływają w sposób ekonomicznie i statystycznie istotny następujące czynniki:

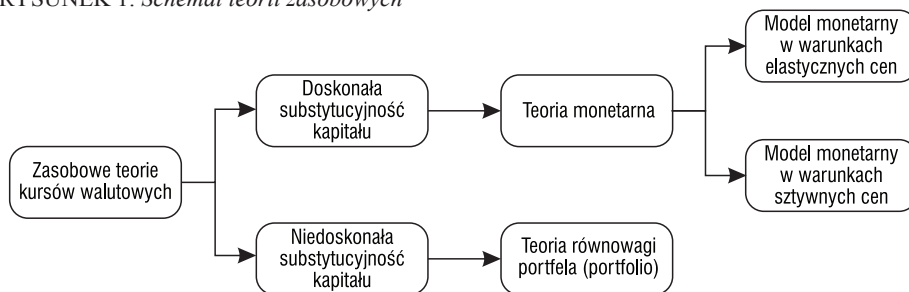
- zmiany podaży pieniądza M1 w Unii Ekonomicznej i Monetarnej (obszarze euro) i w Stanach Zjednoczonych Ameryki,
- zmiany tempa wzrostu PKB w Unii Ekonomicznej i Monetarnej (obszarze euro) i w Stanach Zjednoczonych Ameryki,
- zmiany rentowności długoterminowych obligacji skarbowych w obszarze Unii Ekonomicznej i Monetarnej (obszarze euro) i w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Podstawą teoretyczną badań jest model kursu walutowego Frenkela–Bilsona. Na podstawie tego modelu skonstruowano model ekonometryczny.

## 2. Zasobowe teorie kursu walutowego

Jednym z teoretycznych ujęć opisujących kształtowanie się kursu walutowego w krótkim i długim okresie są teorie zasobowe (zob. rysunek 1). Dotyczą one przede wszystkim kształtowania zasobów i ich wpływu na kurs walutowy. Kurs walutowy traktowany jest w tych teoriach jako cena aktywów (zasobu), a nie jako cena kształtowana pod wpływem gry rynkowej<sup>1</sup>. W teoriach zasobowych zakłada się doskonałą mobilność kapitału, racjonalność oczekiwań, doskonałą substytucyjność aktywów, istnienie pokrytego parytetu stóp procentowych oraz efektywność rynku finansowego<sup>2</sup>.

RYSUNEK 1: Schemat teorii zasobowych



Źródło: oprac. własne.

<sup>1</sup> Zob. **J. Bilski**, *Międzynarodowy system walutowy*, PWE, Warszawa 2006, s.76–79; **D. Salvatore**, *International Economics*, Macmillan Publishing Co., London 1983.

<sup>2</sup> **E. Chrabonszczewska**, **K. Kalicki**, *Teoria i polityka kursu walutowego*, SGH, Warszawa 1996, s. 41–42.



Wyróżnia się dwie teorie zasobowe, a mianowicie teorię portfolio (*portfolio balance*) oraz teorię monetarną (*monetary balance*). Podstawowa różnica pomiędzy wymienionymi teoriami odnosi się do problemu substytucyjności kapitału. W pierwszej z nich zakłada się niedoskonałą substytucyjność aktywów w skali międzynarodowej, natomiast w drugiej zakłada się istnienie ich doskonałej substytucyjności<sup>3</sup>.

Pierwszym z wymienionych ujęć w teoriach zasobowych kursu walutowego jest zatem teoria portfolio określana również mianem teorii rynków finansowych. Za twórców tej teorii uznaje się między innymi Williama Hobana Bransona<sup>4</sup>.

W teorii portfolio zakłada się przy mobilności kapitału występowanie niedoskonałej substytucyjności kapitału rozumianej jako wybór między krajowymi i zagranicznymi aktywami oraz premii za ryzyko. W teorii tej wyjaśnia się krótkookresowe zmiany kursu walutowego w kontekście zmian ceny jednego ze składników portfela, na który składają się pieniądz oraz krajowe i zagraniczne aktywa finansowe. Wartość poszczególnych składników w strukturze portfela zależy od różnic w oczekiwanych stopach zwrotu z aktywów krajowych i zagranicznych, jak również od związanego z nimi ryzyka. Natomiast zmiany w strukturze popytu i podaży na korzyść któregoś ze składników skutkują zmianami kursu walutowego. Dlatego też w teorii portfolio kurs walutowy określany jest jako relatywna cena zasobów aktywów krajowych i zagranicznych. Można go zapisać w następującej postaci:

$$e = \frac{B_K + M}{F_K} \varphi \left[ i - i' - E\left(\frac{de}{e}\right) \right] \quad (1)$$

gdzie:

$e$  – kurs walutowy,

$M$  – pieniądz,

$B_k$  – krajowe aktywa finansowe w posiadaniu podmiotów krajowych,

$F_k$  – zagraniczne aktywa finansowe w posiadaniu podmiotów krajowych,

$\varphi$  – funkcja podaży składników portfela,

$i - i'$  – różnica stóp procentowych w kraju i zagranicą,

$E(de/e)$  – oczekiwana zmiana kursu walutowego.

<sup>3</sup> M. Melvin, *International Money and Finance*, Harper Collins Publisher, New York 1992, s. 157.

<sup>4</sup> Zob. W.H. Branson, *Asset Markets and Relative Prices in Exchange Rate Determination*, Socialwissenschaftliche Annalen, Bd. 1, Physica – Verlag, Viena 1977, s. 69–89.

W ujęciu modelowym opisuje się w sposób bezpośredni zależność kursu walutowego od stanu równowagi rynków poszczególnych składników portfela. Wzrost podaży zagranicznych aktywów na rynku krajowym za walutę krajową wpływa na aprecjację kursu walutowego. Wzrost wartości kursu walutowego przekłada się na spadek realnej wartości zagranicznych aktywów, a w konsekwencji na zmniejszenie ich udziału w strukturze portfela i deprecjację kursu walutowego. Jednocześnie następują zmiany w różnicach stóp procentowych w kraju i zagranicą. Wzrost krajowej stopy procentowej prowadzi do deprecjacji kursu walutowego, natomiast wzrost zagranicznych stóp procentowych prowadzi do jego aprecjacji. W końcowym efekcie następuje zrównanie się wartości podaży zasobu z popytem i powrót do równowagi rynku<sup>5</sup>.

Drugim ujęciem wśród teorii zasobowych są teorie monetarne. Zakłada się w nich występowanie doskonałej substytucyjności oraz mobilności kapitału jak również braku występującej z tego tytułu premii za ryzyko. Istota teorii monetarnych odnosi się do roli pieniądza w strukturze majątku podmiotów gospodarczych, który zdaniem przedstawicieli tej teorii determinuje poziom kursu walutowego. W teoriach monetarnych uważa się, że rynek aktywów finansowych przy powyższych założeniach nie odgrywa istotnej roli w kształtowaniu kursu walutowego. W przeciwieństwie do teorii portfolio, w takich teoriach przyjmuje się, że występuje doskonała substytucyjność krajowych i zagranicznych aktywów finansowych, która neutralizuje odchylenia między oczekiwaną krajową i zagraniczną stopą przychodu. Natomiast główną determinantą kształtującą poziom kursu walutowego w teoriach monetarnych jest pieniądz. Teorie monetarne starają się wytłumaczyć zmienność kursu walutowego, analizując wahania podaży i popytu na pieniądz, gdzie bardzo istotne są zmiany oczekiwań, które kształtowane są przez czynniki monetarne. Można wyróżnić dwa warianty teorii monetarnych. Pierwszym z nich jest model elastycznych cen (*flexible-price monetary model*, FPMM). Wywodzi się on ze szkoły chicagowskiej, a do jego twórców zalicza się Johna F.O. Bilsa i Johna Aharona Frenkela<sup>6</sup>. Natomiast drugim wariantem teorii monetarnych jest model sztywnych (lepkich) cen (*sticky-price monetary model*, SPMM), który wywodzi się ze szkoły keynesowskiej, a do zwolenników tego podejścia zalicza się między innymi Rudigera Dornbuscha, Johna Markusa Fleminga, Roberta Alexandra

<sup>5</sup> Zob. E. Chrabonszczewska, K. Kalicki, *op. cit.*, s. 43–45.

<sup>6</sup> Zob. J.A. Frenkel, *A Monetary Approach to the Exchange Rate. Doctrinal Aspects and Empirical Evidence*, Scandinavian Journal of Economics 1976/78, s. 200–224; J.F.O. Bilsa, *The Current Experience with Floating Exchange Rates. An Appraisal of the Monetary Approach*, Exchange Rates and Open Economies 1978/68/2, s. 392–397.

Mundella<sup>7</sup>. Zarówno w modelu elastycznych, jak i sztywnych cen przyjmuje się założenie o występowaniu parytetu siły nabywczej. Jednakże w przypadku modelu elastycznych cen parytet siły nabywczej zachodzi w każdej chwili, natomiast w modelu sztywnych cen przyjmuje się, że parytet siły nabywczej jest zjawiskiem długookresowym z możliwością krótkoterminowych odchyień od stanu równowagi.

W monetarnym modelu elastycznych cen przyjmuje się występowanie parytetu siły nabywczej zarówno w długim, jak i krótkim okresie. Zakłada się, że równowaga na rynku towarów utrzymywana jest dzięki doskonale elastycznym cenom, natomiast na rynku pracy – dzięki doskonale elastycznym płacom. Z kolei kursy walutowe w pełni dostosowują się do równowagi popytu i podaży na rynku walutowym.

W modelu elastycznych cen równowagę na krajowym i zagranicznym rynku pieniądza można przedstawić w następującej postaci:

$$m^s - p = \kappa y - \lambda i \quad (2)$$

$$m^{s*} - p^* = \kappa^* y^* - \lambda^* i^* \quad (3)$$

gdzie:

- $m^s$  – nominalna podaż pieniądza w kraju,
- $p$  – indeks cen krajowych,
- $y$  – realny dochód narodowy w kraju,
- $i$  – nominalna stopa procentowa w kraju,
- $\kappa, \lambda$  – parametry modelu.

Symbol „\*” oznacza odpowiednią zmienną i parametr dla zagranicy.

Wszystkie zmienne, z wyjątkiem stóp procentowych, określone są jako logarytmy naturalne.

Z równań (2) i (3) wynika, że w przypadku zarówno gospodarki krajowej, jak i zagranicznej realny popyt na pieniądź jest wprost proporcjonalny do dochodu narodowego<sup>8</sup> i odwrotnie proporcjonalny do stopy procentowej w danym kraju<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Zob. **R. Dornbusch**, *Capital Mobility, Flexible Exchange Rates and Macroeconomic Equilibrium*, w: **E. Claassen, P. Salin** (red.), *Recent Issues in International Monetary Economics*, North-Holland, Amsterdam 1976, s. 29–48; **J.M. Fleming**, *Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates*, IMF Staff Papers 1962/9/3, s. 369–380; **R.A. Mundell**, *Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and under Flexible Exchange Rates*, The Canadian Journal of Economics and Political Science 1963/29/4, s. 475–485.

<sup>8</sup> Występuje zapotrzebowanie na pieniądź transakcyjny.

<sup>9</sup> Im wyższa stopa procentowa, tym mniejszy popyt na gotówkę i tym większe zapotrzebowanie na aktywa finansowe.

W wariancie elastycznych cen teorii monetarnych warunek parytetu siły nabywczej, który określa równowagę na rynku towarów, można przedstawić za pomocą następującego równania:

$$\bar{s} = p - p^* \quad (4)$$

gdzie:

$\bar{s}$  – nominalny kurs walutowy równowagi w sensie PPP (*purchasing power parity*, parytetu siły nabywczej).

Po uwzględnieniu warunku równowagi na krajowym i zagranicznym rynku pieniężnym oraz przyjmując, że parametry modelu równe są  $\kappa = \kappa^*$  i  $\lambda = \lambda^*$ , otrzymujemy równanie, które określa model kursu walutowego według teorii monetarnych w warunkach elastycznych cen. Po podstawieniu otrzymujemy równanie:

$$\bar{s} = (m^s - m^{s*}) - \kappa (y - y^*) + \lambda (i - i^*) \quad (5)$$

Zgodnie z powyższym równaniem wzrost (spadek) podaży pieniądza w kraju w stosunku do sztywnego popytu na pieniądz, zdeterminowanego przez dochód narodowy i stopy procentowe, powoduje wzrost (spadek) poziomu cen i deprecjację (aprecjację) kursu walutowego. Oznacza to, że odpowiednia władza monetarna może wpływać na wzmocnienie lub osłabienie wartości waluty krajowej odpowiednio poprzez ograniczenie lub zwiększenie podaży pieniądza.

Rozszerzeniem modelu monetarnego w warunkach elastycznych cen jest uwzględnienie w nim oczekiwań względem kursu walutowego, które określa warunek niezabezpieczonego parytetu stóp procentowych UIP. Można go przedstawić w postaci następującego równania:

$$E(\dot{s}) = i - i^* \quad (6)$$

gdzie:

$E(\dot{s})$  – oczekiwana stopa wzrostu nominalnego kursu walutowego.

Równanie określa warunek równowagi na rynku finansowym.

Wykorzystując podstawowe równanie modelu monetarnego w warunkach elastycznych cen (5) i podstawiając za różnicę stóp procentowych w kraju i zagranicą ( $i - i^*$ ) oczekiwaną stopę wzrostu nominalnego kursu walutowego ( $E(\dot{s})$ ) otrzymuje się model z oczekiwaniami, który wyraża następujący wzór:

$$\bar{s} = (m^s - m^{s*}) - \epsilon (y - y^*) + \check{e} E(\dot{s}) \quad (7)$$

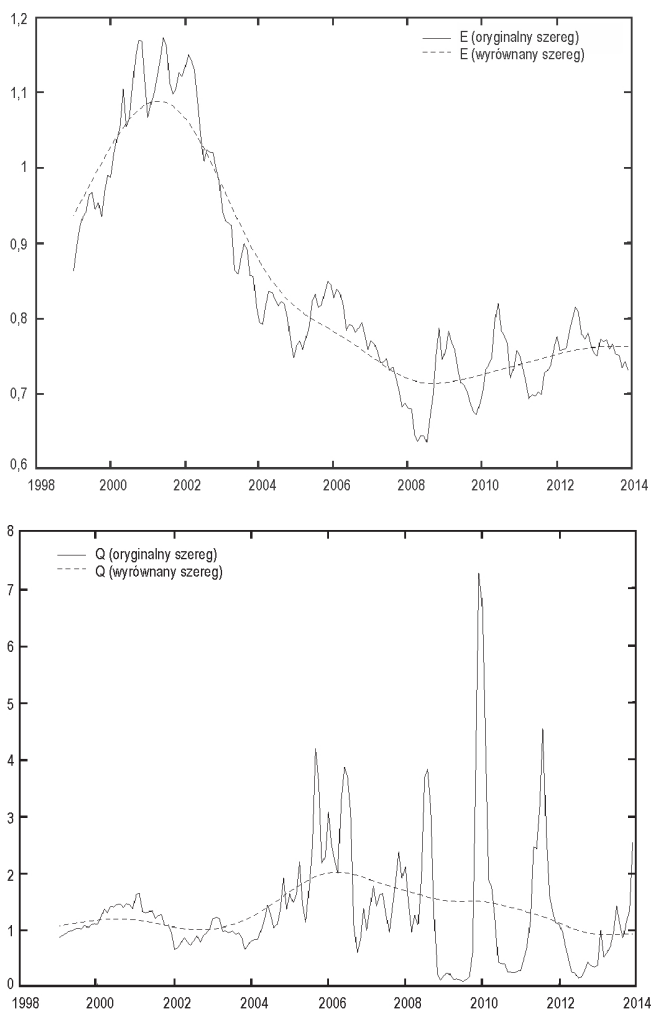
Rozszerzenie modelu i uwzględnienie w nim oczekiwań względem kursu walutowego umożliwia przedstawienie krótkookresowej dynamiki kursu walutowego<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> P. Wdowiński, *Modele kursów walutowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 150.

### 3. Dane i model

W okresie 2001–2008 kurs euro w stosunku do dolara amerykańskiego uległ aprecjacji. W okresie 2008–2013 nastąpiła deprecjacja euro w stosunku do dolara amerykańskiego, jednakże jej skala była stosunkowo niewielka w relacji do skali aprecjacji euro w latach 2001–2008 (zob. rys. 2).

RYSUNEK 2: Kurs nominalny i realny USD/EUR rzeczywisty oraz wygładzony przy pomocy filtra Hodricka–Prescotta ( $\lambda = 1400$ )



Źródło: obliczenia własne przy zastosowaniu programu GRET.L.

W celu zbadania czy zmiany polityki monetarnej w obszarze euro mogły stanowić bodziec zmian kursu walutowego euro w długim okresie, zbudowano model ekonometryczny. Zbadano wpływ zmian podaży pieniądza, długoterminowych stóp procentowych, dochodu narodowego na kształtowanie kursu walutowego USD/EUR. Specyfikację równań oparto na modelu Frenkela–Bilsona. Ten model teoretyczny wyrażany jest wzorem, który przyjmuje następującą postać:

$$\bar{s} = (m^s - m^{s*}) - \xi(y - y^*) + \ddot{e}(i - i^*) \quad (8)$$

W badaniach wykorzystano dane miesięczne z okresu 1999–2013. Dane dotyczące kursu walutowego USD/EUR i wąskiego agregatu pieniężnego M1 w obszarze euro pochodzą z bazy danych *ECB Statistical Data Warehouse*. Dane dotyczące wąskiego agregatu pieniężnego M1 w Stanach Zjednoczonych Ameryki pochodzą z bazy danych *Federal Reserve Statistical Releases*. Natomiast dane dotyczące długoterminowych stóp procentowych PKB w cenach stałych – z bazy danych OECD. W badaniu wykorzystano również dane roczne z okresu 1999–2013 dotyczące PKB w cenach stałych, które dla potrzeb modelu poddano dezagregacji.

Dane dotyczące PKB w cenach stałych pochodzą z bazy IMF (*World Economic Outlook Database*).

Dodatkowo w modelu jako przybliżenie (proxy) długoterminowych oczekiwań inflacyjnych przyjęto rentowność długoterminowych obligacji skarbowych (10-letnich) w obszarze euro i w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Na tej podstawie sformułowano równanie, które poddano estymacji GARCH. Jego postać jest następująca:

$$\begin{aligned} \Delta \ln E_t = & a_0 + a_1 \Delta \ln Me1_t + a_2 \Delta \ln Mu1_t + a_3 \Delta \ln Yeur_t + a_4 \Delta \ln Yeur_{t-1} \\ & + a_5 \Delta \ln Yus_t + a_6 \Delta \ln Yus_{t-1} + a_7 \Delta I_{e,t} + a_8 \Delta I_{e,t-1} + a_9 \Delta I_{u,t} \\ & + a_{10} \Delta I_{u,t-1} + a_{11} \Delta \ln E_{t-1} + a_{12} t + \hat{\epsilon}_t \end{aligned} \quad (9)$$

gdzie:

$\Delta \ln E$  – przyrosty logarytmów nominalnego kursu walutowego USD/EUR,

$\Delta \ln MeI$  – przyrosty logarytmów agregatu pieniężnego M1 w obszarze euro,

$\Delta \ln MuI$  – przyrosty logarytmów agregatu pieniężnego M1 w Stanach Zjednoczonych,

$\Delta \ln Yeur$  – przyrosty logarytmów PKB w cenach stałych w obszarze euro,

$\Delta \ln Yus$  – przyrosty logarytmów PKB w cenach stałych w Stanach Zjednoczonych,

$\Delta I_{e,t} - \Delta I_{u,t}$  – pierwsze różnice różnicy stóp rentowności długoterminowych obligacji skarbowych (10-letnich) w obszarze euro i w Stanach Zjednoczonych

$a$  – wyraz wolny,

$\hat{I}$  – składnik resztowy,

$t$  – zmienna czasowa.

Równanie powyższe objaśnia kształtowanie się nominalnego kursu walutowego USD/EUR w zależności od dziewięciu zmiennych: wartości agregatu pieniężnego M1 w obszarze euro, wartości agregatu pieniężnego M1 w Stanach Zjednoczonych Ameryki, wartości PKB w cenach stałych w obszarze euro, wartości PKB w cenach stałych w obszarze euro opóźnionej o jeden miesiąc, wartości PKB w cenach stałych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, wartości PKB w cenach stałych w Stanach Zjednoczonych opóźnionej o jeden miesiąc, różnicy stóp rentowności długoterminowych obligacji skarbowych (10-letnich) w obszarze euro i w Stanach Zjednoczonych Ameryki, różnicy stóp rentowności długoterminowych obligacji skarbowych (10-letnich) w obszarze euro i w Stanach Zjednoczonych Ameryki opóźnionej o jeden miesiąc oraz wartości nominalnego kursu walutowego USD/EUR opóźnionej o jeden miesiąc.

Do estymacji modelu zastosowano metodę GARCH. Aby wyeliminować możliwość wystąpienia regresji pozornej, przeprowadzono również test kointegracji Engle'a–Grangera.

TABELA 1: Estymacja GARCH, wykorzystane obserwacje od marca 1999 do grudnia 2013 r. ( $N = 178$ ), zmienna zależna ( $Y$ ):  $ld\_E$ . Błędy standardowe na bazie Hessian

	Współczynnik	Błąd stand.	z	Wartość p	
const	-0,00411918	0,00462088	-0,8914	0,37270	
ld_Me1	0,396927	0,226405	1,7532	0,07957	*
ld_Mu1	-0,316932	0,186617	-1,6983	0,08945	*
ld_Yeur	-0,999267	0,657368	-1,5201	0,12849	
ld_Yeur_1	0,513382	0,65009	0,7897	0,42970	
ld_Yus	0,26222	0,689321	0,3804	0,70365	
ld_Yus_1	0,112714	0,64747	0,1741	0,86180	
d_Ie	0,368923	1,15954	0,3182	0,75036	
d_Ie_1	1,55431	1,19013	1,3060	0,19155	
d_Iu	1,43402	1,04252	1,3755	0,16897	
d_Iu_1	-2,49559	1,00332	-2,4873	0,01287	**

	Współczynnik	Błąd stand.	z	Wartość p	
time	1,88191e-05	3,67794e-05	0,5117	0,60888	
ld_E_1	0,327367	0,07261	4,5086	< 0,00001	***
alpha(0)	0,000115444	0,000116637	0,9898	0,32229	
alpha(1)	0,0556523	0,0580353	0,9589	0,33759	
beta(1)	0,708942	0,254744	2,7830	0,00539	***

Średn. arytm. zm. zależnej	-0,001130	Odch. stand. zm. zależnej	0,024712
Logarytm wiarygodności	426,1262	Kryt. inform. Akaike'a	-818,2523
Kryt. bayes. Schwarza	-764,1620	Kryt. Hannana-Quinna	-796,3173

O b j a ś n i e n i a: Bezwarunkowa wariancja błędu modelu = 0,000490405; \* zmienna jest istotna statystycznie przy poziomie istotności 10%; \*\* zmienna jest istotna statystycznie przy poziomie istotności 5%; \*\*\* zmienna jest istotna statystycznie przy poziomie istotności 1%.

Ź r ó d ł o: obliczenia własne przy zastosowaniu programu GRETLL.

TABELA 2: *Rozszerzony test Dickeya-Fullera dla procesu uhat dla opóźnienia rzędu 3 procesu (1-L) uhat, liczebność próby 175*

<b>Test na pierwiastek jednostkowy dla zmiennej uhat</b>
Hipoteza zerowa: występuje pierwiastek jednostkowy $a = 1$ ; proces I(1) model: $(1-L)y = (a-1)*y(-1) + \dots + e$
Autokorelacja reszt rzędu pierwszego: 0,003 opóźnione różnice: $F(3, 171) = 0,852 [0,4674]$ estymowana wartość $(a-1)$ wynosi: -0,688655
Statystyka testu: $\tau_{ct}(7) = -5,85883$ asymptotyczna wartość $p = 0,007228$ wartość krytyczna $\tau$ z tablic Dickeya-Fullera = -3,43, przy poziomie istotności 5% i -3,99 przy poziomie istotności 1%.

Ź r ó d ł o: obliczenia własne przy zastosowaniu programu GRETLL.

Analiza wyników estymacji równania (9) (tabela 1) wskazuje na istotny ekonomicznie i statystycznie istotny związek między zmianami podaży pieniądza M1 w obszarze euro i w Stanach Zjednoczonych Ameryki a zmianami kursu walutowego USD/EUR, zmianami długoterminowej stopy procentowej (zmienna opóźniona o jeden okres) a wzrostem kursu walutowego USD/EUR, zmianami kursu walutowego w poprzednim okresie a wzrostem kursu bieżącego USD/EUR. Warto zauważyć, że wzrost podaży pieniądza M1 w obszarze euro wywołuje relatywnie silny wpływ na deprecjację euro, zaś wzrost podaży pie-



niądza M1 w Stanach Zjednoczonych Ameryki – prawie równie silny wpływ na aprecjację euro. Jednakże o wiele silniej oddziałują na deprecjację euro zmiany długoterminowej stopy procentowej (zmienna opóźniona o jeden okres). I nic w tym dziwnego. Jak wspomniano na początku niniejszego rozdziału – jako przybliżenie (proxy) długoterminowych oczekiwań inflacyjnych przyjęto rentowność długoterminowych obligacji skarbowych (10-letnich) w obszarze euro i w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Wzrost rentowności obligacji skarbowych stanowi przybliżenie oczekiwań wzrostu długoterminowej inflacji, co wpływa na deprecjację waluty. Wpływ zmian PKB na kurs walutowy okazał się statystycznie nieistotny. Test kointegracji (tab. 2) wskazuje na kointegrację szeregów czasowych.

#### 4. Wnioski

Przeprowadzona analiza zależności między zmianami polityki monetarnej w obszarze euro i w Stanach Zjednoczonych Ameryki a nominalnym kursem walutowym USD/EUR w latach 1999–2013 pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- a) istnieje statystycznie istotny i dodatni związek między podażą pieniądza M1 w obszarze euro a nominalnym kursem walutowym USD/EUR;
- b) istnieje statystycznie istotny ujemny związek między podażą pieniądza M1 w Stanach Zjednoczonych Ameryki a nominalnym kursem walutowym USD/EUR;
- c) istnieje statystycznie istotny ujemny związek między stopą rentowności obligacji skarbowych w Stanach Zjednoczonych Ameryki a kursem walutowym USD/EUR.

Przeprowadzona analiza wykazała statystycznie istotny i znaczący wpływ zmian podaży pieniądza M1 oraz długoterminowych stóp rentowności obligacji skarbowych w Stanach Zjednoczonych Ameryki na zmiany nominalnego kursu walutowego USD/EUR w całym badanym okresie.

#### Bibliografia

##### Opracowania:

**Bilski Janusz**, *Międzynarodowy system walutowy*, PWE, Warszawa 2006.

**Bilson John F.O.**, *The Current Experience with Floating Exchange Rates. An Appraisal of the Monetary Approach*, *Exchange Rates and Open Economies* 1978/68/2, s. 21–28

**Branson William Hoban**, *Asset Markets and Relative Prices in Exchange Rate Determination*, *Socialwissenschaftliche Annalen*, Bd. 1, Physica – Verlag, Wien, 1977, s. 69–89.

- Chrabonszczewska Elżbieta, Kalicki Krzysztof**, *Teoria i polityka kursu walutowego*, SGH, Warszawa 1996.
- Dornbusch Rudiger**, *Capital Mobility, Flexible Exchange Rates and Macroeconomic Equilibrium*, w: Emil Claassen, Pascal Salin (red.), *Recent Issues in International Monetary Economics*, North-Holland, Amsterdam 1976, s. 18–45.
- Fleming John Marcus**, *Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates*, IMF Staff Papers 1962/9/3.
- Frenkel Jacob Aharon**, *A Monetary Approach to the Exchange Rate. Doctrinal Aspects and Empirical Evidence*, *Scandinavian Journal of Economics* 1976/78, s. 28–49.
- Melvin Michael**, *International Money and Finance*, Harper Collins Publisher, New York 1992.
- Mundell Robert Alexander**, *Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and under Flexible Exchange Rates*, *The Canadian Journal of Economics and Political Science* 1963/29/4, s. 18–48.
- Salvatore Dominick**, *International Economics*, Macmillan Publishing Co., London 1983.
- Wdowiński Piotr**, *Modele kursów walutowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

Sławomir I. BUKOWSKI  
Joanna E. BUKOWSKA

#### DETERMINANTS OF EURO AGAINST US DOLLAR RATE OF EXCHANGE (USD/EUR) IN THE LONG RUN

(Summary)

The paper is the results of research which aim have been to answer the question: what factors determine and how strong influence the rate of exchange USD/EUR in the run period. In research used Frenkel–Bilson model and built on this base econometric model. In research was formulated hypothesis that rate of exchange USD/EUR is determined in economic and statistically significant way by following factors: M1 money supply in the euro area and in USA, changes of GDP rate of growth in euro area and USA, changes of long term treasury bonds' yield to maturity in the euro area and USA. The results of research confirm that existing presented above hypothesis, with the exception of changes of GDP rate of growth influence.

**Keywords:** currency rate of Exchange; Frenkel–Bilson model; monetary aggregates; econometric model

Cristina CIUMAS\*  
Diana-Maria CHIS\*\*  
Emilia-Anuta COROVEI\*\*\*

## THE DEVELOPMENT OF ALTERNATIVE STRATEGIES FOR THE ISSUERS OF UNIT-LINKED LIFE INSURANCE CONTRACTS WITH INVESTMENT GUARANTEES

### (Summary)

One of the consequences of the financial markets' development, and implicitly of insurance markets, has been the emergence of unit-linked life insurance products in the last two decades. Unit-linked contracts are life insurance policies with investment components. Due to the financial instability caused by the Global Crisis and the amplification of market competitiveness, insurers from international markets have started to incorporate guarantees in unit-linked products. So a unit-linked life insurance policy with an asset value guarantee is an insurance policy whose benefit payable on death or at maturity consists of the greater of some guaranteed amount and the value of the units from the investment funds. One of the most challenging issues concerns the pricing of minimum death benefit and maturity benefit guarantees and the establishment of proper reserves for these guarantees. Although the Romanian legislation authorizes the Romanian insurers to offer unit-linked contracts without investment guarantees, this research provides a proposal of a theoretical and empirical basis for pricing and assessing unit-linked insurance contracts with incorporated investment guarantees. Therefore the model provides a theoretical framework for valuing these investment guarantees. Our findings reveal that the investment policy is optimal in that it provides the Romanian insurance company with a hedging strategy against the investment risk connected with these benefit guarantees.

---

\* Prof. Ph. D, Department of Finance, Faculty of Economics and Business Administration, Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania; e-mail: cristina.ciumas@econ.ubbcluj.ro

\*\* Ph.D. Student, Department of Finance, Faculty of Economics and Business Administration, Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania; e-mail: emilia\_lud@yahoo.com

\*\*\* Ph.D. Student, Department of Finance, Faculty of Economics and Business Administration, Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania; e-mail: dianamaria.chis@yahoo.com

**Keywords:** unit-linked products; investment guarantees; Black–Scholes–Merton Model; theory of options; equilibrium prices

**JEL Classification:** G22, G17, G12, C58

## 1. Introduction

One of the most interesting life insurance products which have emerged in recent years has been the unit-linked contract<sup>1</sup>. The payoff in such contracts depends on two factors: the value of some underlying financial instrument(s) and some insurance-type event in the life of the owner of the contract (death, retirement, survival to a certain date etc.)<sup>2</sup>.

Due to the financial instability caused by the Global Crisis and the amplification of market competitiveness, insurers from international markets have started to incorporate guarantees in unit-linked products. So a unit-linked life insurance policy with an asset value guarantee is an insurance policy whose benefit payable on death or at maturity consists of the greater of some guaranteed amount and the value of the units from the investment funds. One of the most challenging issues concerns the pricing of minimum death benefit and maturity benefit guarantees and the establishment of proper reserves for these guarantees. Although the Romanian legislation authorizes the Romanian insurers to offer unit-linked contracts without investment guarantees, this research provides a proposal of a theoretical and empirical basis for pricing and assessing unit-linked insurance contracts with incorporated investment guarantees. Therefore the model, proposed by the authors Boyle and Schwartz, provides a theoretical framework for valuing these investment guarantees. The aim of this study is to determine the equilibrium values of guarantees on single premium contracts and regular premium contracts. This study contributes to the existing literature regarding the issue of appropriate pricing of life insurance contracts and hedging of the risks involved, with an exclusive focus on the unit-linked life insurance contracts with investment guarantees.

The structure of this paper is as follows. Section 2 discusses some previous research on the issue. Section 3 presents some legislative changes regarding the unit-linked life insurance contracts with investment guarantees. Section 4 outlines

<sup>1</sup> P.P. Boyle, E.S. Schwartz, *Equilibrium Prices of Guarantees Under Equity-Linked Contracts*, *The Journal of Risk and Insurance* 1997/64(4), pp. 1–9.

<sup>2</sup> Y. Romanyuk, *Imperfect hedging and risk management of equity-linked life insurance contracts*, Library and Archives Canada 2006, pp. 5–17.

the methodology. The empirical results regarding the computation of the equilibrium prices of guarantees on single premium contracts and regular premium contracts are presented in Section 5. Section 6 provides a summary of the main findings and some concluding remarks.

## 2. Literature review

In this section the authors intend to present the main studies oriented to research issues related to life insurance unit-linked products.

There is an extensive number of studies on the pricing, hedging and risk management of unit-linked contracts: The first articles elegantly described some of the option elements of life insurance products and demonstrated how the option pricing theory of Black and Scholes could be applied to value these innovative products<sup>3</sup>. Other studies determine premiums for a large variety of equity-linked contracts, including those with payoffs where the contract policyholder chooses the larger of the values of two risky assets (and possibly a guaranteed amount) at maturity of the contract<sup>4</sup>. One study examines the pricing, hedging and accounting of equity-indexed annuities<sup>5</sup>. Another article discusses the modelling and risk management for equity-linked life insurance; the focus of his research is on stochastic modelling of embedded guarantees that depend on equity performance<sup>6</sup>. Some authors have developed the theory to measure and manage risks that are contingent on demographic experience as well as on financial variables<sup>7</sup>. Another study focuses on the risk analysis and hedging of variable annuities in incomplete markets<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> **P.P. Boyle, E.S. Schwartz**, *Equilibrium Prices of Guarantees...*, pp. 1–9; **M. Brennan, E. Schwartz**, *Alternative Investment Strategies for the Issuers of Equity Linked Life Insurance Policies with an Asset Value Guarantee*, *Journal of Business*, 1979/52/1, pp. 63–93.

<sup>4</sup> **S. Ekern, S.-A. Persson**, *Exotic Unit-Linked Life Insurance Contracts*, *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory* 1996/21(1), pp. 35–63.

<sup>5</sup> **S.E.I. Tiong**, *Equity indexed annuities in the Black–Scholes environment*, Bell&Howell Information and Learning, 2000, p. 29.

<sup>6</sup> **M. Hardy**, *Investment Guarantees. Modelling and Risk Management for Equity-Linked Life Insurance*, John Wiley&Sons, New Jersey 2003, pp. 22–196.

<sup>7</sup> **M. Dickson, M.R. Hardy, H.R. Waters**, *Actuarial Mathematics for Life Contingent Risks*, Cambridge University Press, 2009, p. 495

<sup>8</sup> **G. Argesanu**, *Risk analysis and hedging in incomplete market*, ProQuest Information and Learning Company 2004, p. 27.

### 3. Regulatory changes

This section proposes some legislative changes in the Romanian legislation regarding unit-linked life insurance market that may authorize the Romanian insurers to offer unit-linked contracts with and without investment guarantees.

In the table below the authors have summarized antithetical elements of the current and proposed legislation on unit-linked life insurance contracts.

TABLE 1: *Regulatory changes regarding Romanian unit-linked contracts*

<b>Current legislation regulating unit-linked life insurance market</b>	<b>The proposed legislation to regulate unit-linked life insurance market</b>
<p>According to the Romanian legislation which regulates the unit-linked life insurance market, unit-linked life insurance contracts pass most of the investment risk to the policyholder and involve no investment risk for the insurer.</p> <p>In general the European Union requirements and the national requirements are common for all life insurance products offered by an insurance company and also there is not a very clear distinction between the legislation regarding unit-linked life insurance products and the one regarding traditional life insurance products.</p> <p>The rest of the information regarding the insurance company and the insurance commitment is common to all insurance contracts.</p>	<p>A beneficial normative change in the Romanian legislation which regulates unit-linked life insurance market may be the authorization and consent given to insurance companies to offer to policyholders a wider range of life insurance products, respectively unit-linked contracts with and without investment guarantees.</p> <p>The design of unit-linked products should ensure that they must offer above-market risk-adjusted returns compared with those available on portfolios of bonds and index funds, deposits, currencies, etc.</p> <p>Policyholders should fully understand how these types of financial products will generate the expected financial result and the method of computation the returns generated by the investments in their chosen investment funds.</p> <p>A key regulatory issue is whether unit-linked insurance products are suitable investments.</p>

Source: authors' processing based on the: Directive 2002/83/EC of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 concerning life assurance, art. 25, al. 1–2, an. 3.

### 4. Methodology

The economists' interest is to attempt to calculate equilibrium prices for financial contracts of which insurance contracts are a special case. In order to determine equilibrium prices aspects regarding transactions costs, sales costs and institutional constraints are ignored.

It is possible to form a portfolio of an option and a share so that the rate of return on the combined portfolio is non-stochastic or riskless<sup>9</sup>.

In order to determine the equilibrium price of guarantees it is convenient to use the following notation:

- $S$  = represents the price of a non-dividend-paying common stock at time  $t$ ;
- $r$  = represents the instantaneous risk free interest rate;
- $W$  = the equilibrium price of a call option on the reference portfolio;
- $T$  = time to maturity (years);
- $E$  = exercise price of the option;
- $\mu$  = expected instantaneous rate of return on the reference portfolio;
- $\sigma^2$  = the instantaneous variance of the rate of return on the reference portfolio.

The authors applied the following formula to compute equilibrium prices for investment guarantees:

$$P(S, T) = -SN(-d_1) + Ee^{-rT}N(-d_2) \quad (1)$$

## 5. Empirical results

The Option Valuation Model provides a theoretical and empirical framework for pricing and evaluating investment guarantees on unit-linked contracts.

In this section, the theoretical model proposed by Boyle and Schwartz is applied to Romanian unit-linked insurance contracts.

First we consider **a single premium unit-linked contract** offering investment guarantees upon death or at maturity of the contract. This situation corresponds precisely to that of a combination of a call option on a non-dividend paying stock plus the payment of the fixed amount  $g$ . If the value of the reference portfolio is denoted by  $x$ , the benefit can be expressed as follows:

$$Benefit = \max(g, x) = g + \max(x - g, 0) = x + \max(g - x, 0) \quad (2)$$

The value of the put option for a contract maturing with certainty at time  $T$  and hence the value of the guarantee is  $\Pi_T$ :

$$\Pi_T = ge^{-rT}N(-d_2) - xN(-d_1) \quad (3)$$

For the calculations of  $\Pi_T$  the following indicators were chosen:

<sup>9</sup> P.P. Boyle, E.S. Schwartz, *Equilibrium Prices of Guarantees...*, pp. 1-9.

TABLE 2: *The characteristics of unit-linked insurance contracts with investment guarantees issued by a life insurance company*

Financial indicators	Values		
Investment component (LEI)	7240		
Guaranteed component (LEI) <sup>a)</sup>	7240	7620	
Risk-free rate return (%) <sup>b)</sup>	6.99	13.98	
Volatility of the returns of the underlying stock (%) <sup>c)</sup>	13.72	27.43	54.86
Maturity (Years)	30		

- a) First the guaranteed amount is equal with the investment component and then the guaranteed amount increases with 5%.
- b) First we took into consideration the current rate on 10 year Treasury Bills and then  $r$  doubles its initial value.
- c) We took into consideration the volatility of the returns of the underlying stock (27.43%) and then  $\sigma$  decreases with 50% and also the volatility doubles its initial value.

Source: authors' processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

The data of the study consists of daily closing values of BET index. BET is the reference index for the Bucharest Stock Exchange (BVB) market. The daily data is taken from October 6, 2004 to October 6, 2014. We have calculated the daily standard deviation of returns series using software Eviews:  $\sigma_{daily} = 1,73\%$  and then we have obtained the annual volatility for the Romanian stock market:

$$\sigma_{annual} = \frac{\sigma_{daily}}{\sqrt{N}} \quad (4)$$

The values of  $r$  and  $\sigma$  correspond to annual rates under the assumption of continuous compounding. The mortality component is ignored in this research.

TABLE 3: *Values of the premium (in Romanian currency – LEI) to cover maturity guarantee in single premium contracts when  $I$  (Investment component) =  $g$  (Guaranteed amount)*

<b>I</b>	<b>7240</b>					
<b>g</b>	<b>7240</b>					
<b>r</b>	<b>0.0699</b>			<b>0.1398</b>		
<b><math>\sigma</math></b>	<b>0.1372</b>	<b>0.2743</b>	<b>0.5486</b>	<b>0.1372</b>	<b>0.2743</b>	<b>0.5486</b>
<b>T</b>	<b><math>D_T</math></b>					
<i>1</i>	186.71	543.22	1279.621	74.32	359.07	1036.49
<i>2</i>	180.26	634.43	1602.431	40.76	333.23	1152.67
<i>3</i>	159.97	661.33	1763.303	21.63	284.15	1142.88

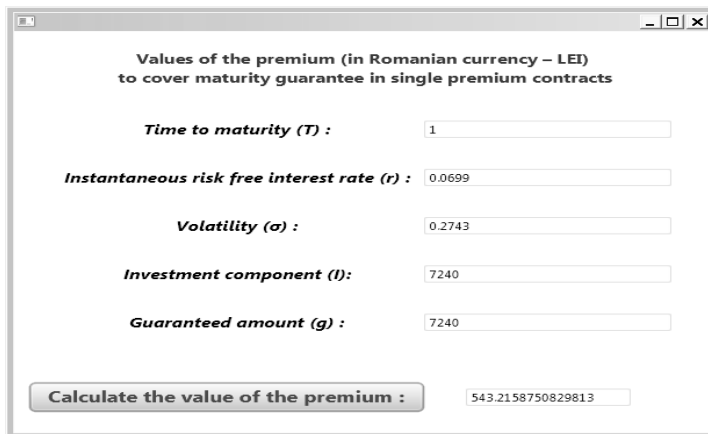


<b>I</b>	<b>7240</b>					
<b>g</b>	<b>7240</b>					
<b>r</b>	<b>0.0699</b>			<b>0.1398</b>		
<b>σ</b>	<b>0.1372</b>	<b>0.2743</b>	<b>0.5486</b>	<b>0.1372</b>	<b>0.2743</b>	<b>0.5486</b>
<b>T</b>	<b><math>D_T</math></b>					
4	137.97	660.06	1842.819	11.43	235.41	1084.14
⋮						
10	49.28	498.41	1704.748	0.26	65.85	597.10
15	20.21	355.89	1381.438	0.01	21.98	324.99
20	8.29	247.35	1069.509	–	7.33	171.32
25	3.41	169.77	808.096	–	2.45	88.87
30	1.41	115.75	601.431	–	0.82	45.66

Source: authors’ processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

As it is shown in Figure 1, Figure 2, Figure 3, Figure 4, Figure 5, Figure 6 for calculating the values of the premiums to cover investment guarantees in single premium contracts the authors made an implementation of algorithms that describe the whole process in Java programming language.

FIGURE 1: Computing the values of the premium (in Romanian currency – LEI) to cover maturity guarantee in single premium contracts when  $I = g$



Source: authors’ processing.

TABLE 4: Values of the premium (in Romanian currency – LEI) to cover maturity guarantee in single premium contracts when  $I < g$ 

<b>I</b>	<b>7240</b>					
<b>g</b>	<b>7602</b>					
<b>r</b>	<b>0.0699</b>			<b>0.1398</b>		
<b><math>\sigma</math></b>	<b>0.1372</b>	<b>0.2743</b>	<b>0.5486</b>	<b>0.1372</b>	<b>0.2743</b>	<b>0.5486</b>
<b>T</b>	<b><math>D_T</math></b>					
<i>1</i>	320.84	708.23	1474.05	144.04	481.45	1201.94
<i>2</i>	277.89	778.91	1789.59	71.51	421.26	1295.99
<i>3</i>	234.81	790.35	1942.46	36.34	349.96	1267.53
<i>4</i>	196.67	776.24	2013.63	18.72	285.49	1192.67
$\vdots$						
<i>10</i>	65.59	564.18	1827.81	0.40	77.05	644.52
<i>15</i>	26.35	398.10	1472.68	0.02	25.44	348.76
<i>20</i>	10.68	274.75	1136.38	–	8.43	183.22
<i>25</i>	4.36	187.70	856.74	–	2.81	94.83
<i>30</i>	1.79	127.53	636.64	–	0.94	48.64

Source: authors' processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

Table 3 and 4 present the values of the guarantee under two different assumptions concerning the fixed amount  $g$ . According to the empirical results, the value of the guarantee is particularly sensitive to the variance of the reference portfolio, and also the value of the guarantee does not necessarily decrease with increasing maturity (it increases only in the first years). For the higher values of the variance the value of the guarantee may increase over the first years (up to 5 years) before it begins to decrease. However for the various combinations of  $r$  and  $\sigma$  the value of the guarantee is zero after 15 years. Most insurers do not issue contracts with maturity less than 7 years.

FIGURE 2: *Computing the values of the premium (in Romanian currency – LEI) to cover maturity guarantee in single premium contracts when  $I < g$*

Source: authors' processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

Another situation is when the guaranteed amount consists of the gross premiums, respectively the guarantee is the sum of the investment component plus the additional loadings, including the premium for the guarantee.

So the guaranteed amount will be  $g' = g + \Pi_T$ . As would be expected the new values of  $\Pi_T$  presented in Table 5 are higher than the corresponding values in Table 4.

TABLE 5: *Values of the premium (in Romanian currency – LEI) to cover maturity guarantee in single premium contracts when  $I < (g' = g + \Pi_T)$*

<b>I</b>	<b>7240</b>					
<b>g</b>	<b>7602</b>					
<b>r</b>	<b>0.0699</b>			<b>0.1398</b>		
<b>σ</b>	<b>0.1372</b>	<b>0.2743</b>	<b>0.5486</b>	<b>0.1372</b>	<b>0.2743</b>	<b>0.5486</b>
<b>T</b>	<b><math>D_T</math></b>					
<b>1</b>	478.32	1096.96	2375.149	181.56	677.18	1825.54
<b>2</b>	372.20	1141.00	2815.442	79.23	539.26	1861.36
<b>3</b>	293.98	1111.97	2991.473	38.16	421.38	1739.82
<b>4</b>	234.68	1056.52	3038.494	19.18	329.05	1574.58

<b>I</b>	<b>7240</b>					
<b>g</b>	<b>7602</b>					
<b>r</b>	<b>0.0699</b>			<b>0.1398</b>		
<b>σ</b>	<b>0.1372</b>	<b>0.2743</b>	<b>0.5486</b>	<b>0.1372</b>	<b>0.2743</b>	<b>0.5486</b>
<b>T</b>	<b>D<sub>T</sub></b>					
⋮						
10	68.90	674.12	2473.895	0.40	79.56	731.34
15	26.84	446.91	1853.135	0.02	25.69	372.04
20	10.76	296.37	1349.727	–	8.46	189.31
25	4.38	197.28	973.1486	–	2.81	96.40
30	1.80	131.79	699.0312	–	0.94	49.04

Source: authors' processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

FIGURE 3: Computing the values of the premium (in Romanian currency – LEI) to cover maturity guarantee in single premium contracts when  $I < (g' = g + \Pi_T)$

Source: authors' processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

Secondly the authors consider *regular premium contracts* which offer investment guarantees. Initially the assumption is made that there is a constant rate of investment of  $D$  per unit time in the reference portfolio.

TABLE 6: *The characteristics of unit-linked insurance contracts with investment guarantees issued by a life insurance company*

<b>Financial indicators</b>	<b>Values</b>	
Investment component (LEI)	724	
Guaranteed component (LEI)	724	
Risk-free rate return (%) <sup>a)</sup>	6.99	13.98
Volatility of the returns of the underlying stock (%) <sup>b)</sup>	27.43	54.86
Maturity (Years)	20	

a) First we took into consideration the current rate on 10 year Treasury Bills and then r doubles its initial value.

b) We took into consideration the volatility of the returns of the underlying stock (27.43%) and then σ decreases with 50% and also the volatility doubles its initial value.

S o u r c e: authors’ processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

The annual premium  $\Pi_n$  is calculated as follows:

$$\frac{ge^{-rn} + W - D \sum_{T=0}^{n-1} e^{-rT}}{\sum_{T=0}^{n-1} e^{-rT}} \tag{5}$$

Table 7 presents the various values of  $\Pi_n$ . Similar with the case of the single premium insurance, the value of the guarantee increases dramatically when variance increases. An insurance company can reduce the investment risk associated with granting these types of guarantees by selecting those reference portfolios which have the most stable returns.

TABLE 7: *Values of the premium (in Romanian currency – LEI) to cover maturity guarantee in annual premium contracts when I = g*

<b>I</b>	<b>724</b>					
<b>g</b>	<b>724</b>					
<b>r</b>	<b>0.0699</b>	<b>0.1398</b>	<b>0.1398</b>	<b>0.0699</b>	<b>0.1398</b>	<b>0.1398</b>
<b>σ</b>	<b>0.2762</b>	<b>0.2762</b>	<b>0.5486</b>	<b>0.2762</b>	<b>0.2762</b>	<b>0.5486</b>
<b>T</b>	<b>W</b>			<b><math>\Pi_n</math></b>		
1	103.20	130.37	198.11	962.72	997.13	1137.58
2	157.90	209.92	291.86	542.07	582.83	654.32
3	203.09	276.43	362.30	392.54	432.14	474.68

<b>I</b>	<b>724</b>					
<b>g</b>	<b>724</b>					
<b>r</b>	<b>0.0699</b>	<b>0.1398</b>	<b>0.1398</b>	<b>0.0699</b>	<b>0.1398</b>	<b>0.1398</b>
<b>σ</b>	<b>0.2762</b>	<b>0.2762</b>	<b>0.5486</b>	<b>0.2762</b>	<b>0.2762</b>	<b>0.5486</b>
<b>T</b>	<b>W</b>			<b>Π<sub>n</sub></b>		
4	242.60	333.66	418.53	313.78	350.84	377.73
⋮						
15	505.85	637.27	667.57	115.09	137.89	139.92
16	520.54	648.44	675.32	109.69	132.67	134.83
17	534.20	658.18	681.99	104.88	128.18	130.49
18	546.93	666.67	687.72	100.57	124.29	126.77
19	558.79	674.08	692.67	96.69	120.93	123.57
20	569.84	680.53	696.93	93.19	118.02	120.81

Source: Authors’ processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

FIGURE 4: Computing the values of the premium (in Romanian currency – LEI) to cover maturity guarantee in annual premium contracts when  $I = g$

**Values of the premium (in Romanian currency – LEI)  
to cover maturity guarantee in annual premium contracts when  $I=g$**

**Time to maturity ( $T-t$ ) :**

**Instantaneous risk free interest rate ( $r$ ) :**

**Volatility ( $\sigma$ ) :**

**Investment component ( $I$ ):**

**Guaranteed amount ( $g$ ) :**

**Calculate the value of the premium :**

Source: authors’ processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

## 6. Investment Strategies

The model presented by Boyle and Schwartz suggests a dynamic approach to the investment of premiums on unit-linked contracts. The optimal investment strategy involves that not all the investment component be invested in the reference portfolio.

To examine the operation of this strategy the authors considered the following elements:

TABLE 8: *The characteristics of unit-linked insurance contracts with investment guarantees issued by a life insurance company*

Financial indicators	Values	
	Single policy	Annual policy
Type of the policy	Single policy	Annual policy
Investment component (LEI)	7240	724
Guaranteed component (LEI)	7240	724
Risk-free rate return (%)	6.99	
Volatility of the returns of the underlying stock (%)	27.43	
Maturity (Years)	10	

Source: authors' processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

Table 9 shows that the equilibrium value of the maturity guarantee is 498.41 LEI. Maturity of the contract is certain at the end of the 10 years and the value of the reference portfolio 7240 LEI. The policy owner is assumed to pay 7738.41 LEI. After the premium is paid, the insurer's liabilities consist of the units in the reference portfolio credited to the policyholder and valued at 7240 LEI, and a put option on the reference portfolio. So the amount invested in the reference portfolio is  $S = 6461.19$  LEI and the amount invested in the risk free asset is  $R = 1277.22$  LEI. In table 9 the authors have presented the amounts to be invested in the reference portfolio and the risk free asset at yearly intervals for different values of the reference portfolio. The investment is heaviest in the risk free asset when the value of the reference portfolio is low, but for high values of the reference portfolio most of the financial funds are invested in the reference portfolio.

TABLE 9: *Investment strategy for the single premium contract*

Value of the reference portfolio (x)		Time to maturity (T)				
		1	2	9	10	
1448	S	0.00	0.24	...	315.28	389.49
	R	6751.21	6295.20		3649.13	3350.57
2896	S	4.62	102.30		1520.11	1658.48
	R	6746.92	6206.91		2996.88	2710.24
4344	S	307.29	968.20		3086.91	3224.82
	R	6477.60	5508.57		2337.06	2108.24
5792	S	1950.09	2847.74		4733.27	4848.04
	R	5108.84	4146.53		1803.80	1634.85
7240	S	4723.84	5142.78		6372.58	6461.19
	R	3059.38	2731.65		1397.23	1277.22
8688	S	7425.34	7360.16		7983.13	8048.86
	R	1465.02	1650.97		1091.37	1008.31
10136	S	9601.20	9349.92		9563.29	9610.75
	R	603.69	948.18		860.85	804.76
11584	S	11379.82	11135.67	11117.05	11150.48	
	R	226.43	529.43	685.79	649.10	
13032	S	12958.70	12781.19	12649.33	12672.22	
	R	80.30	291.59	551.56	528.72	
14480	S	14454.57	14340.83	14164.60	14179.65	
	R	27.60	159.87	447.59	434.57	

S o u r c e : authors' processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

This investment strategy can be extended to include regular (annual) premium policies as shown in Table 10. This extension involves the derivation of the investment strategy for the regular premium contract. In this case the annual investment component is 724 LEI and the guaranteed amount payable at death or maturity is the sum of the investment components. So in Table 10, the authors have presented the amounts to be invested in the risk free asset and in the reference portfolio to maintain the hedged position.



FIGURE 5: *Investment strategy for the single premium contract*

Source: authors' processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

TABLE 10: *Investment strategy for the regular (annual) premium contract*

Value of the reference portfolio (x)		Time to maturity (T)			
		1	2	9	10
145	S	40.44	0	0	0
	R	297.37	1393.41	7229138827.14	105123358074.76
290	S	80.89	0	0	0
	R	594.73	2786.82	14458277654.28	210246716149.52
434	S	121.05	0	0	0
	R	890.05	4170.62	21637560351.58	314645085547.91
579	S	161.50	0	0	0
	R	1187.42	5564.03	28866699178.73	419768443622.67
724	S	201.94	0	0	0
	R	1484.78	6957.45	36095838005.87	524891801697.43
869	S	242.38	0	0	0
	R	1782.15	8350.86	43324976833.01	630015159772.20
1014	S	282.83	0	0	0
	R	2079.52	9744.27	50554115660.15	735138517846.96
1158	S	322.99	0	0	0
	R	2374.83	11128.07	57733398357.45	839536887245.34

Value of the reference portfolio (x)		Time to maturity (T)			
		1	2	9	10
1303	S	363.44	0	0	0
	R	2672.20	12521.48	64962537184.59	944660245320.10
1448	S	403.88	0	0	0
	R	2969.57	13914.89	72191676011.73	1049783603394.87

Source: authors' processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

FIGURE 6: Investment strategy for the regular premium contract



Source: authors' processing based on the Annual Reports of National Bank of Romania and the Bucharest Stock Exchange Database.

## 7. Conclusions

Unit-linked life insurance contracts are popular and widely used on the insurance market. The benefits are linked to an underlying asset with or without certain guarantees so that the policyholders have the opportunity to participate in the financial market and (eventually) be protected from the downside development of the financial market<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> J. Li, A. Szimayer, *The Uncertain Mortality Intensity Framework: Pricing and Hedging Unit-Linked Life Insurance Contracts*, Bonn Econ Discussion Papers, University of Bonn, 2011, p. 2.

Therefore this model provides a theoretical framework for valuing these investment guarantees. According to the empirical results, the value of the guarantee is particularly sensitive to the variance of the reference portfolio, and that the value of the guarantee does not necessarily decrease with increasing maturity (it increases only in the first years). In the case of the single premium policy, for higher values of the variance the value of the guarantee may increase over the first years (up to 5 years) before it begins to decrease. However for the various combinations of  $r$  and  $\sigma$  the value of the guarantee is zero after 15 years. Most insurers do not issue contracts with maturity less than 7 years. For the annual premium insurance, the value of the guarantee increases dramatically when variance increases. Nevertheless, the investment is heaviest in the risk free asset when the value of the reference portfolio is low, but for high values of the reference portfolio most of the financial funds are invested in the reference portfolio.

Also the authors propose some legislative changes in the Romanian legislation regarding unit-linked life insurance market that may authorize the Romanian insurers to offer unit-linked contracts with and without investment guarantees.

### Acknowledgement

This work was cofinanced from the European Social Fund through Sectoral Operational Programme Human Resources Development 2007–2013, project number POSDRU/159/1.5/S/142115 „Performance and excellence in doctoral and postdoctoral research in Romanian economics science domain”.

### References

#### Legal act:

Directive 2002/83/EC of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 concerning life assurance, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002L0083:20080320:EN:PDF>, pp. 23–41; access: 1.11.2014.

#### Volumes:

**Argesanu George**, *Risk analysis and hedging in incomplete market*, ProQuest Information and Learning Company, 2004.

**Boyle Phelim, Schwartz Eduardo**, *Equilibrium Prices of Guarantees Under Equity-Linked Contracts*, *The Journal of Risk and Insurance* 1997/64(4), pp. 1–9.

- Brennan Michael Joseph, Schwartz Eduardo**, *Alternative Investment Strategies for the Issuers of Equity Linked Life Insurance Policies with an Asset Value Guarantee*, Journal of Business 1979/52/1, pp. 63–93.
- Dickson David, Hardy Mary, Waters Howard**, *Actuarial Mathematics for Life Contingent Risks*, Cambridge University Press, 2009.
- Ekern Steinar, Persson Svein-Arne**, *Exotic Unit-Linked Life Insurance Contracts*, The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory 1996/21(1), pp. 35–63.
- Hardy Mary**, *Investment Guarantees. Modelling and Risk Management for Equity-Linked Life Insurance*, John Wiley&Sons, New Jersey 2003.
- Li Jing, Szimayer Alexander**, *The Uncertain Mortality Intensity Framework: Pricing and Hedging Unit-Linked Life Insurance Contracts*, Bonn Econ Discussion Papers, University of Bonn, 2011.
- Romanyuk Yuliya**, *Imperfect hedging and risk management of equity-linked life insurance contracts*, Library and Archives Canada 2006, pp. 5–17.
- Tiong Serena Ee Ik**, *Equity indexed annuities in the Black-Scholes environment*, Bell&Howell Information and Learning, 2000.

**Internet sources:**

[http://www.bnro.ro/Publicatiiperiodice204.aspx#ct100\\_ct100\\_CPH1\\_CPH1\\_11104\\_panelBox](http://www.bnro.ro/Publicatiiperiodice204.aspx#ct100_ct100_CPH1_CPH1_11104_panelBox);  
access: 1.11.2014.

<http://www.bnro.ro/Raport-statistic-606.aspx>; access: 1.11.2014.

<http://www.bvb.ro/TradingAndStatistics/IndexTransactions.aspx?index=BET>; access: 1.11.2014.

Cristina CIUMAS  
Diana-Maria CHIS  
Emilia-Anuta COROVEI

## ROZWÓJ ALTERNATYWNYCH STRATEGII DLA EMITENTÓW POLIS UBEZPIECZENIOWYCH TYPU UNIT-LINKED Z GWARANCJĄ INWESTYCJI

(Streszczenie)

Jedną z konsekwencji rozwoju rynków finansowych oraz pośrednio rynku ubezpieczeń było pojawienie się w ciągu ostatnich dwóch dekad ubezpieczeń na życie typu *unit-linked*. Umowy *unit-linked* są polisami na życie z komponentem inwestycyjnym. Ze względu na niestabilność finansową spowodowaną światowym kryzysem i wzmocnienie konkurencji rynkowej, ubezpieczyciele na rynkach międzynarodowych załączają gwarancje typu *unit-linked* do oferowanych produktów. Polisa *unit-linked* z gwarancją wkładu jest polisą, w której świadczenie na wypadek śmierci lub terminu zapadalności składa się z kwoty większej niż gwarantowana oraz wartości jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych. Kwestię problematyczną stanowi minimalna wysokość świadczenia gwarantowanego na wypadek śmierci lub terminu zapadalności oraz ustanowienie odpowiednich rezerw dla tych gwarancji. Chociaż rumuńskie ustawodawstwo umożliwia rumuńskim ubezpieczycielom oferowanie umów typu *unit-linked* bez gwarancji inwe-

stycyjnych, niniejszy artykuł przedstawia propozycję wyceny polis ubezpieczeniowych *unit-linked* na gruncie teorii i badań empirycznych. Zaproponowany model uwzględnia ramy teoretyczne dla wyceny wartości gwarancji. Wyniki wskazują, że polityka inwestycyjna w zakresie tego rodzaju produktów jest zoptymalizowana i pozwala rumuńskim ubezpieczycielom na ograniczenie ryzyka inwestycyjnego związanego z gwarantowaniem świadczeń.

**Słowa kluczowe:** produkty *unit-linked*; gwarancja inwestycji; model Blacka–Scholesa–Mertona; teoria opcji; cena równowagi rynkowej



Joanna DZIAŁO\*

## INDEKS REGUŁ FISKALNYCH JAKO MIARA JAKOŚCI REGUŁ FISKALNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ<sup>1</sup>

### (Streszczenie)

Celem artykułu jest analiza ewolucji narodowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w latach 2000–2014, przede wszystkim w zakresie zmian jakości tych reguł. Do realizacji zdefiniowanego powyżej celu wykorzystano indeksy reguł fiskalnych skonstruowane dla 28 krajów Unii Europejskiej dla każdego roku okresu 2000–2014. Indeksy te mierzą jakość reguł fiskalnych w poszczególnych krajach, pozwalając jednocześnie obserwować zmiany jakości reguł w analizowanym okresie. Sformułowana została hipoteza, że w okresie 2000–2014 w krajach Unii Europejskiej rosły wartości indeksów reguł fiskalnych, co znaczy, że ulegała poprawie jakość reguł, zwłaszcza po rozpoczęciu kryzysu ekonomicznego. Przeprowadzone analizy pozwoliły pozytywnie zweryfikować postawioną hipotezę. Jednocześnie jednak stwierdzono, że cechy instytucjonalne reguł, decydujące o ich wysokiej lub niskiej jakości, wciąż znacząco różnią się pomiędzy krajami.

**Słowa kluczowe:** kryzys ekonomiczny; polityka fiskalna; reguły fiskalne narodowe i ponadnarodowe; indeks reguł fiskalnych

**Klasyfikacja JEL:** H30, H39, H62, H63

### 1. Wstęp

Światowy kryzys ekonomiczny zapoczątkowany w latach 2007–2008 przyniósł wiele negatywnych skutków ekonomicznych. Jednym z nich było drastyczne pogorszenie kondycji sektora finansów publicznych w większości krajów. W rezultacie rządy wielu państw baczniejszą uwagę zaczęły zwracać na wy-

---

\* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Katedra Ekonomii Instytucjonalnej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii, Uniwersytet Łódzki; e-mail: jdzialo@uni.lodz.pl

<sup>1</sup> Artykuł opublikowany w ramach projektu „Popularyzacja najnowszej wiedzy ekonomicznej wśród ludzi młodych” realizowanego z Narodowym Bankiem Polskim w ramach programu edukacji ekonomicznej.

korzystywanie reguł fiskalnych, które stanowią istotny czynnik wpływający na efektywność prowadzonej w danym kraju polityki fiskalnej.

Celem artykułu jest analiza empiryczna ewolucji narodowych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2014, ze szczególnym uwzględnieniem zmian jakości tych reguł w czasie. Uzasadnieniem podjęcia problematyki reguł fiskalnych w niniejszym artykule jest to, że są one jednym z ważniejszych instrumentów wpływających na efektywność prowadzonej w danym kraju polityki fiskalnej. W okresie kryzysu ekonomicznego podstawowym celem reguł fiskalnych jest konsolidacja sektora finansów publicznych, przede wszystkim ograniczenie deficytu budżetowego i długu publicznego.

Aby zrealizować tak zdefiniowany cel badawczy, przeprowadzono wyczerpujące i krytyczne studia literaturowe oraz analizę źródeł prawnych. Zastosowano metodę analizy opisowej i komparatywnej, w wyniku której przedstawiony został proces ewolucji reguł fiskalnych w krajach UE w badanym okresie. Skonstruowane zostały także indeksy reguł fiskalnych dla 28 krajów Unii Europejskiej dla lat 2000–2014. Indeksy te mierzą jakość reguł fiskalnych przy wykorzystaniu różnych kryteriów (oraz cech w ramach każdego kryterium), jakimi charakteryzują się reguły w poszczególnych krajach. Różne wartości indeksów odzwierciedlają zróżnicowaną jakość reguł fiskalnych wykorzystywanych w badanych krajach w analizowanym czasie. Sformułowana została hipoteza, że w okresie 2000–2014 w krajach Unii Europejskiej rosły wartości indeksów reguł fiskalnych, co znaczy, że ulegała poprawie ich jakość, zwłaszcza po rozpoczęciu kryzysu ekonomicznego.

## 2. Rodzaje reguł fiskalnych

Reguły fiskalne definiowane są zwykle jako ilościowe ograniczenia nakładane na poziom deficytu budżetowego, długu publicznego, wydatków rządowych lub jako narzędzie wpływające na alokację przychodów budżetowych. Reguły fiskalne najczęściej posiadają umocowanie prawne w postaci zapisu w konstytucji lub odpowiedniej ustawie<sup>2</sup>. W tym znaczeniu reguły fiskalne stanowią trwałe ograniczenie nakładane na realizację polityki fiskalnej.

Istnieje kilka podstawowych przyczyn wprowadzania reguł fiskalnych. Jedną z nich jest ograniczenie swobody polityków w kształtowaniu polityki fiskalnej. Przedstawiciele nurtu ekonomii politycznej wskazują na nadmierną skłonność polityków do generowania deficytu budżetowego (*deficit bias*) oraz na systematyczny

<sup>2</sup> A. Schick, *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, OECD Journal on Budgeting 2010/2, s. 23–49.



wzrost długu publicznego niezależnie od wahań koniunkturalnych (*debt ratchet*)<sup>3</sup>. Wystąpić może także tzw. pokusa nadużycia (*moral hazard*) i jazda na gapę (*free ride*), np. gdy silne gospodarczo i wiarygodne państwo członkowskie strefy euro zdecyduje się na zwiększenie ekspansywności polityki fiskalnej niezależnie od cyklu koniunkturalnego<sup>4</sup>. Ponadto, reguły fiskalne mają zapewnić wiarygodność prowadzonej polityki fiskalnej oraz redukcję nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego. Zadaniem reguł fiskalnych jest również ograniczanie negatywnych efektów zewnętrznych prowadzenia niezależnej polityki fiskalnej przez kraje należące do określonej federacji państw (np. kraje Unii Europejskiej).

Reguły fiskalne dzieli się zwykle na cztery grupy, biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe:

- reguły deficytu,
- reguły długu publicznego,
- reguły wydatków,
- reguły przychodowe<sup>5</sup>.

Reguły deficytu definiują pewien graniczny poziom, którego w danym czasie (okresie fiskalnym) deficyt budżetowy nie powinien przekroczyć. Najczęściej granica ta wyznaczona jest jako procent PKB danej gospodarki. Przykładem takiej reguły jest limit deficytu zapisany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tzw. Traktacie z Maastricht), według którego deficyt budżetowy w krajach członkowskich nie powinien przekroczyć 3% PKB<sup>6</sup>.

Reguły długu publicznego polegają na nałożeniu limitu na poziom długu publicznego w postaci relacji długu do PKB. Najbardziej znaną regułą długu publicznego jest ta zawarta w Traktacie z Maastricht, według której dług publiczny państw członkowskich UE nie może przekroczyć 60% PKB. Podobna reguła występuje w Polsce i zapisana jest w Konstytucji RP: „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> A. Alesina, R. Perotti, *The Political Economy of Budget Deficit*, NBER Working Paper 1994/4637, s. 3–48.

<sup>4</sup> K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa 2011, s. 63.

<sup>5</sup> C. Wyplosz, *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, artykuł prezentowany na konferencji NBER pt. *Polityka fiskalna po kryzysie finansowym*, Cambridge 1–15.07.2011.

<sup>6</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C115 z 9 maja 2008 r., [www.europarl.europa.eu/parliament/archive](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive); stan na: 5.03.2016 r.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, art. 216, ust. 5.

Reguły wydatkowe zwykle ustalają limit wzrostu wydatków, zgodnie z którym wydatki budżetowe mają rosnać w określonym tempie, niezależnie od zmian, jakie zachodzą po stronie dochodów budżetu. Przykładem takiej reguły jest obecnie w Polsce stabilizująca reguła wydatkowa, która ma charakter antycykliczny i w sposób automatyczny wyznacza dopuszczalny poziom wydatków państwa, powodując w dłuższym okresie redukcję długu publicznego<sup>8</sup>.

Reguły przychodowe mają najczęściej na celu utrzymywanie stabilnych podatków i ograniczanie gwałtownych zmian ich wysokości. Mogą one także ustalać zasady alokacji nadwyżek dochodów, przede wszystkim w celu spłaty zadłużenia. Definiują również zasady przekazywania części przychodów budżetowych na specjalnie wydzielone państwowe fundusze stabilizacyjne. Przykładem takiej reguły w Polsce jest reguła przychodowa, która obowiązuje do przekazywania części przychodów z prywatyzacji do Funduszu Rezerwy Demograficznej<sup>9</sup>.

Z punktu widzenia kryterium zasięgu geograficznego reguł fiskalnych, dzieli się je na:

- reguły ponadnarodowe (dotyczące grupy państw, np. reguły fiskalne Unii Europejskiej),
- reguły narodowe, stosowane w poszczególnych krajach.

### 3. Reguły fiskalne w Unii Europejskiej

#### Reguły ponadnarodowe

Do momentu rozpoczęcia kryzysu gospodarczego najważniejszym mechanizmem koordynacji polityki fiskalnej w UE był Traktat z Maastricht (podpisany w 1992 roku), zawierający tzw. kryteria konwergencji, których wypełnienie było niezbędne, aby dany kraj mógł przystąpić do Unii Gospodarczej i Walutowej. Pierwsze z kryteriów zakłada, że deficyt budżetowy nie powinien przekroczyć 3% PKB. Drugie kryterium odnosi się do poziomu długu publicznego i wskazuje, że poziom długu w relacji do PKB nie powinien przekroczyć 60%<sup>10</sup>.

Ponieważ Traktat z Maastricht nie definiował, jaką politykę fiskalną powinny prowadzić kraje UE należące do Unii Monetarnej i Walutowej, w 1997 roku przyjęto nowe reguły fiskalne, zapisane w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Pakt

<sup>8</sup> Ustawa z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., nr 28, poz. 1646.

<sup>9</sup> **K. Marchewka-Bartkowiak**, *Reguły fiskalne*, Biuro Analiz Sejmowych 2010/7(32).

<sup>10</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 51.

utrzymał w mocy reguły fiskalne wprowadzone przez Traktat z Maastricht, a ponadto wymagał także, aby budżet każdego z państw posiadających wspólną walutę był w średnim okresie bliski zrównoważenia lub wykazywał nadwyżkę (tzw. średniookresowy cel budżetowy, MTO, oparty na wskaźniku strukturalnego salda budżetu w zakresie od 1,5% PKB deficytu strukturalnego do 1% PKB nadwyżki budżetowej)<sup>11</sup>.

W 2010 roku, już w okresie głębokiego kryzysu gospodarczego, podjęto działania zmierzające do dalszej reformy zapisów PSW, aby lepiej dostosować go do istniejących realiów gospodarczych. Reformy te kontynuowano w kolejnych latach (tzw. Pakt Fiskalny, sześciopak, dwupak)<sup>12</sup>. W ich rezultacie nastąpiło zwiększenie znaczenia kryterium długu publicznego, którego przekroczenie może być przyczyną nałożenia procedury nadmiernego deficytu. Dotychczasowy unijny system dyscyplinowania krajowych finansów dotyczył tylko nadmiernego deficytu budżetowego (powyżej 3% PKB). Nie było natomiast instrumentu pozwalającego reagować na zwiększający się dług publiczny państw UE. Dzięki nowym rozwiązaniom UE może podejmować działania przy deficycie budżetowym nieprzekraczającym 3% PKB, ale gdy dług publiczny wyniesie powyżej 60% PKB. Wprowadzono także nową, złotą regułę salda budżetowego, według której strukturalny deficyt budżetowy nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB danego kraju. Zastosowano również nową regułę wydatkową, której zadaniem jest wspomaganie realizacji MTO. Według tej reguły roczny wzrost wydatków budżetowych w państwie członkowskim UE nie powinien przekraczać długookresowej stopy nominalnego wzrostu PKB tego kraju. Jednocześnie MTO został zaostrzony dla państw stery euro i uczestniczących w ERM II (saldo strukturalne budżetu ma być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę)<sup>13</sup>.

## Reguły narodowe

Narodowe reguły fiskalne należy traktować jako narzędzie komplementarne w stosunku do reguł ponadnarodowych zapisanych w Traktacie z Maastricht i Pakcie Stabilności i Wzrostu. Reguły fiskalne na poziomie narodowym mają

<sup>11</sup> Pakt Stabilności i Wzrostu, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pl.htm); stan na: 15.03.2016 r.

<sup>12</sup> Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, 2012, [www.european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf); stan na: 13.02.2016 r. Ze względu na ograniczoną objętość artykułu wspomniano jedynie o najważniejszych reformach.

<sup>13</sup> **K. Marchewka-Bartkowiak**, *Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych*, *Ekonomia i Prawo* 2012/X/3, s. 47–59.

być instrumentem ułatwiającym prowadzenie polityki fiskalnej zgodnie z najważniejszymi przesłankami zapisanymi w regulacjach unijnych.

Od roku 2000 rosła liczba narodowych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej. Szczególnie dynamicznie rosło wykorzystanie reguł wydatkowych, prawdopodobnie dlatego, że reguły te oddziałują bezpośrednio na wydatkową stronę budżetu, są przejrzyste i potencjalnie łatwo egzekwowalne. Ponadto sytuację tę można tłumaczyć faktem, że w krajach UE reguły długu publicznego i reguły zrównoważonego budżetu (deficytu) stosowane są jako reguły ponadnarodowe; z kolei reguły przychodowe są generalnie bardzo rzadko wykorzystywane. Od rozpoczęcia kryzysu gospodarczego władze poszczególnych krajów członkowskich UE rozpoczęły proces reformowania dotychczas stosowanych reguł fiskalnych. Wiele krajów członkowskich stosujących reguły narodowe złądziło kryteria (często na określony czas) spełniania tych reguł. Niektóre kraje wprowadziły także nowe reguły fiskalne. Działania te miały na celu skorygowanie nierównowagi fiskalnej i przywrócenie zaufania do gospodarki.

#### 4. Indeks reguł fiskalnych

Syntetyczną miarą oceny jakości<sup>14</sup> reguł fiskalnych jest indeks reguł fiskalnych, który może uwzględniać różne instytucjonalne cechy reguł fiskalnych. W niniejszym opracowaniu do konstrukcji indeksów narodowych reguł fiskalnych stosowanych w 28 krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2014 przyjęto wymienione niżej kryteria:

- forma prawna reguły,
- umocowanie instytucji odpowiedzialnej za monitorowanie stosowania reguły,
- umocowanie instytucji odpowiedzialnej za egzekwowanie zapisów określonych w regule,
- mechanizmy egzekwujące stosowanie reguły,
- przejrzystość stosowania reguły fiskalnej (rola mediów i opinii publicznej)<sup>15</sup>.

W przypadku wszystkich wymienionych kryteriów stosuje się skalę od 1 do 4 punktów (w zależności od liczby możliwych odpowiedzi). Maksymalna punktacja występuje w sytuacji, gdy dana cecha uważana jest za najbardziej

<sup>14</sup> W niniejszym artykule wysoka jakość reguł fiskalnych utożsamiana jest z ich relatywnie silną restrykcyjnością, która, w założeniach teoretycznych, przyczyniać się ma do konsolidacji finansów publicznych.

<sup>15</sup> Kryteria te przyjęto za: Fiscal Rules Database, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm); stan na: 3.03.2016 r.

sprzyjającą wysokiej jakości reguły fiskalnej. Im niższa liczba punktów, tym niższa jakość analizowanej cechy reguły w ramach danego kryterium. Poniżej przedstawiona jest szczegółowa punktacja dla wymienionych wyżej kryteriów konstrukcji indeksu reguł fiskalnych.

### **Kryterium 1. Forma prawna reguły**

Punktacja w przypadku tego kryterium liczona jest jako średnia arytmetyczna dwóch poniżej wymienionych elementów:

Podstawa prawna reguły:

- a) reguła fiskalna zapisana w konstytucji lub traktacie międzynarodowym (4 punkty),
- b) reguła fiskalna zapisana w ustawie (3 punkty),
- c) reguła oparta na umowie koalicyjnej i niezapisana w akcie prawnym (2 punkty),
- d) reguła oparta na zobowiązaniu politycznym danego rządu (1 punkt).

Zakres swobody ustalania/zmieniania zapisów reguły (wielkości docelowej, np. limitu deficytu, długu)

- a) brak możliwości zmieniania zapisów reguły (3 punkty),
- b) ograniczone możliwości zmieniania zapisów (2 punkty),
- c) pełna swoboda zmieniania zapisów (1 punkt).

### **Kryterium 2. Umocowanie instytucji odpowiedzialnej za monitorowanie stosowania reguły**

- a) monitorowanie przez niezależną instytucję (3 punkty),
- b) monitorowanie przez Ministerstwo Finansów lub inną instytucję rządową (2 punkty),
- c) brak regularnego monitorowania reguły (1 punkt).

### **Kryterium 3. Umocowanie instytucji odpowiedzialnej za egzekwowanie zapisów określonych w regule (stosowanie sankcji za niewypełnienie reguły)**

- a) egzekwowanie przez niezależną instytucję (3 punkty),
- b) egzekwowanie przez Ministerstwo Finansów lub inną instytucję rządową (2 punkty),
- c) brak regularnego egzekwowania reguły (1 punkt).

**Kryterium 4. Mechanizmy egzekwujące stosowanie reguły**

- a) istnienie automatycznych mechanizmów korygujących regułę w przypadku jej niestosowania oraz sankcjonujących jej niestosowanie (4 punkty),
- b) istnienie automatycznych mechanizmów korygujących regułę w przypadku jej niestosowania oraz możliwość nakładania sankcji (3 punkty),
- c) istnienie konieczności podjęcia przez rząd działań korygujących regułę w przypadku jej niestosowania lub konieczności zaproponowania parlamentowi (lub innemu organowi) stosownych korekt reguły (2 punkty),
- d) brak zdefiniowanych ex-ante działań dotyczących reguły w przypadku jej niewypełniania (1 punkt).

**Kryterium 5. Przejrzystość stosowania reguły fiskalnej (rola mediów i opinii publicznej)**

- a) reguła szeroko monitorowana przez media, co pozwala opinii publicznej na bieżąco śledzić jej stosowanie (4 punkty),
- b) reguła jest przedmiotem zainteresowania mediów, lecz jej ewentualne niewypełnienie prawdopodobnie nie wywoła szerokiej debaty publicznej (3 punkty),
- c) reguła nie jest zbyt popularna w mediach (2 punkty),
- d) reguła nie jest przedmiotem zainteresowania mediów (1 punkt).

Po przydzieleniu punktów wszystkim regułom fiskalnym w ramach ocenianych kryteriów i cech następuje zagregowanie poszczególnych punktów w celu uzyskania jednego indeksu, tzw. indeksu siły reguły fiskalnej. Indeks ten podlega standaryzacji tak, aby jego mediana wynosiła 0, a odchylenie standardowe 1. Ze względu na brak silnych teoretycznych podstaw dotyczących wag, jakie należy przypisać poszczególnym kryteriom, zastosowana jest technika wag losowych, wykorzystująca zestaw 10 000 losowo wygenerowanych wag, na podstawie których oblicza się 10 000 indeksów<sup>16</sup>.

W wyniku przeprowadzonych obliczeń powstaje indeks mierzący siłę oddziaływania każdej reguły. Następnie indeksy siły reguły obliczone dla każdej z nich dla każdego roku badanego okresu zostają zagregowane w celu uzyskania jednej punktacji dla danego kraju i roku, czyli indeksów reguł fiskalnych dla poszczególnych krajów UE w kolejnych latach badanego okresu. Procedura obliczania tych indeksów jest następująca. Każdy indeks siły reguły fiskalnej mnożony jest przez procentowy wskaźnik zakresu oddziaływania danej reguły

<sup>16</sup> Więcej na ten temat zob. **D. Sutherland, R. Price, I. Joumard**, *Fiscal rules for sub-central level of governments: design and impact*, OECD Economics Department Working Paper 2005/465, OECD, Paris.

(aby uwzględnić fakt, iż np. dana reguła może dotyczyć tylko sektora samorządowego, a nie dotyczyć budżetu centralnego, lub odwrotnie). Uzyskane wyniki są następnie sumowane, w rezultacie czego otrzymuje się indeks reguły fiskalnej dla każdego kraju i każdego roku analizowanego okresu.

W tabeli 1 ukazano wartości indeksów reguł fiskalnych w 28 krajach Unii Europejskiej w wybranych latach okresu 2000–2014. W krajach, dla których wartość tego indeksu jest równa –1, nie stosowano żadnej reguły fiskalnej. Im wyższa wartość indeksu, tym wyżej oceniona została jakość reguł fiskalnych stosowanych w poszczególnych krajach. Ponadto kraje z wysoką wartością tego indeksu stosują reguły fiskalne na podstawie uregulowań prawnych obejmujących szeroki zakres sektora finansów publicznych.

TABELA 1: Indeks reguł fiskalnych w krajach UE w wybranych latach okresu 2000–2014

Kraj	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Austria	0,0533	0,1833	0,1833	0,0738	0,0282	0,6110	0,8942	0,8942
Belgia	-0,0375	-0,0375	-0,0375	-0,0375	-0,0375	-0,0375	-0,0061	1,5480
Bułgaria	-1,0081	-1,0081	0,6295	1,1555	1,1555	1,1555	1,8056	3,5475
Chorwacja	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	0,1211	1,6232	1,6232
Cypr	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	0,5117
Czechy	-0,5528	-1,0081	-0,4644	0,1096	0,1096	-0,1299	-0,1299	-0,1299
Dania	0,4145	1,1896	1,1896	1,1896	1,2856	1,2856	-0,3859	1,9054
Estonia	0,7805	0,7805	0,7805	0,7805	0,7805	0,9011	0,4443	0,7618
Finlandia	0,8365	0,8974	0,8572	0,8572	0,4718	0,0896	0,2547	0,2514
Francja	-0,0879	-0,0879	-0,0879	0,3190	0,4423	0,5734	1,2059	3,0472
Grecja	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	0,7091	0,8175
Holandia	1,4338	1,4338	1,4338	1,4338	1,4338	1,4338	1,4999	2,9776
Hiszpania	-0,3946	1,1665	1,3628	1,2096	1,2096	1,2096	2,6901	3,0439
Irlandia	-0,9850	-0,9850	-0,7824	-0,7824	-0,7824	-0,7824	-0,7904	2,4094
Litwa	-0,1039	-0,1039	-0,1039	-0,0454	0,5402	0,5402	0,5595	0,5595
Luksemburg	0,7510	0,7510	1,5924	1,5924	1,5924	1,0088	1,0175	2,1531
Łotwa	-0,0725	-0,0725	-0,0725	-0,0725	-0,0725	-0,0725	-0,0725	2,8405
Malta	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	-1,0081	1,4360
Niemcy	0,2781	0,2781	0,2781	0,2781	0,2781	0,5633	1,0017	2,8274
Polska	0,9072	0,9072	0,9072	1,6841	0,9072	1,3130	1,6103	1,7633
Portugalia	-1,0081	-0,3759	-0,2221	-0,2221	-0,1720	-0,1720	-0,0251	1,5497

Kraj	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Rumunia	-0,6183	-0,6183	-0,6183	-0,6183	-0,6183	-0,6183	-0,6183	2,0679
Słowacja	-1,0081	0,1119	0,1119	0,1119	0,1119	0,0895	2,1516	2,9496
Słowenia	0,2430	0,2430	0,2430	0,2430	0,2430	0,2584	-0,8242	-0,8242
Szwecja	1,7450	1,7450	1,7450	1,7450	1,8534	1,9969	1,9969	1,9969
Wielka Brytania	1,6101	1,6101	1,6101	1,6101	1,6101	1,3386	1,2844	1,3764
Węgry	-0,8011	-0,8011	-0,8011	-0,8011	0,2947	0,0643	0,7780	0,7780
Włochy	-0,5585	-0,0638	-0,0638	-0,0638	-0,2806	-0,2893	-0,2784	2,8547

Źródło: Fiscal Rules Database, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm); stan na: 3.03.2016 r.

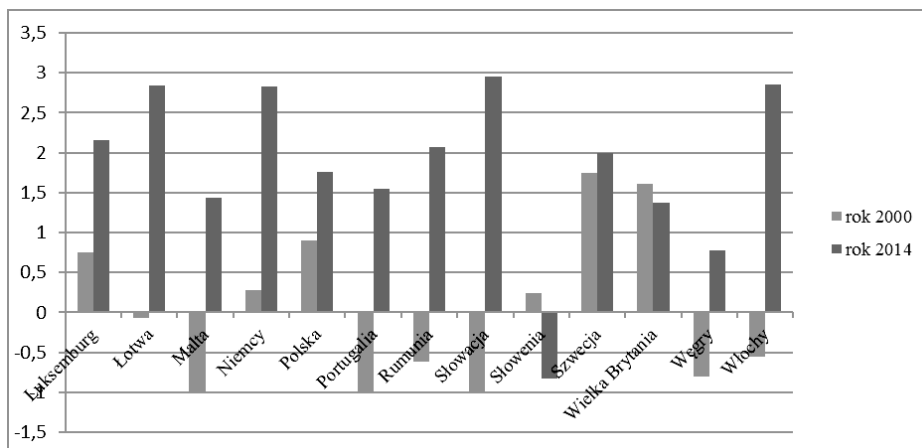
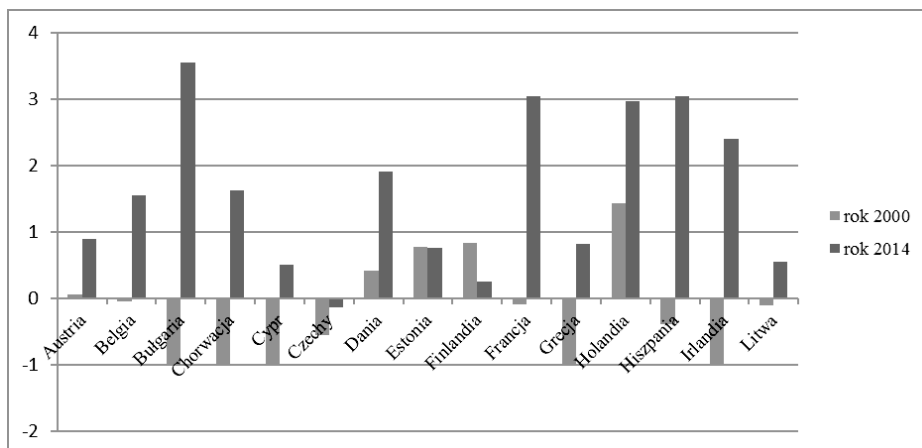
Analiza indeksów reguł fiskalnych zawartych w tabeli 1 pozwala stwierdzić, iż Bułgaria, Dania, Hiszpania, Luksemburg, Polska, Szwecja i Wielka Brytania charakteryzują się relatywnie restrykcyjnymi regułami fiskalnymi w całym analizowanym okresie, podczas gdy Belgia, Cypr, Czechy, Grecja, Irlandia, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia i Włochy stosują znacznie łagodniejsze reguły. Jest też grupa krajów, które początkowo nie stosowały reguł lub też jakość tych reguł była niska, a dopiero w ostatnich kilku latach znacznie zwiększyły restrykcyjność stosowanych reguł (Chorwacja, Francja, Litwa, Niemcy, Słowacja i Węgry).

Interesująca wydaje się obserwacja, że trudno jest, przynajmniej bez głębszych analiz, zauważyć konkretny „klucz”, według którego kraje trafiały do poszczególnych grup. W grupie krajów stosujących wysokiej jakości reguły fiskalne znalazły się zarówno bogate, wysoko rozwinięte kraje strefy euro (Luksemburg, Hiszpania), bogate kraje nienależące do strefy euro (Szwecja, Dania, Wielka Brytania) oraz dwa dawne kraje komunistyczne (Bułgaria i Polska). W grupie krajów, które w ostatnich latach poprawiły jakość stosowanych reguł fiskalnych, również nie można dostrzec żadnych prawidłowości. Są tu zarówno bogate kraje unijne, stosujące wspólną walutę (Francja i Niemcy), jak i dawne kraje postkomunistyczne (Chorwacja, Litwa, Słowacja i Węgry), z których dwa (Litwa i Słowacja) znajdują się w strefie euro. Jedynie w grupie krajów, które w całym badanym okresie nie stosowały reguł lub też posiadają reguły niskiej jakości, znajdują się cztery z pięciu (bez Hiszpanii) krajów tzw. PIIGS (Grecja, Irlandia, Portugalia, Włochy), czyli krajów o złej kondycji finansów publicznych, to znaczy o bardzo wysokim deficycie budżetowym oraz długi publicznym. Można domniemywać, iż jedną z przyczyn złej sytuacji budżetowej w tych krajach może być niska jakość reguł fiskalnych, która przekłada się na niską dyscyplinę fiskalną.



Jednak formułowanie tego typu wniosków wymaga dalszych analiz dotyczących wpływu indeksu reguł fiskalnych na sytuację budżetową poszczególnych krajów.

WYKRES 1: Indeks reguł fiskalnych w krajach UE w roku 2000 i 2014



Źródło: oprac. własne na podstawie: Fiscal Rules Database, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm); stan na: 3.03.2016 r.

Wykres 1 przedstawia wartości indeksów reguł fiskalnych w badanych krajach w pierwszym i ostatnim roku badanego okresu (2000 i 2014). Uzupełniając powyżej sformułowane wnioski stwierdzić można, iż w większości krajów występuje

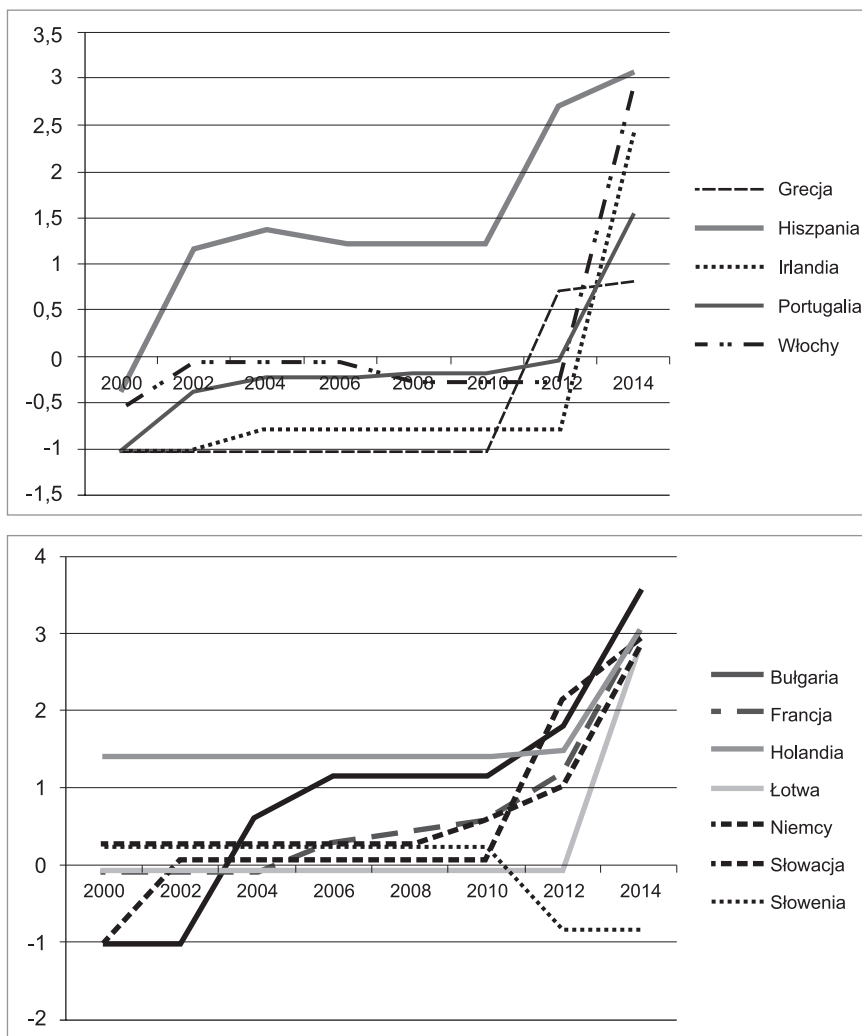
tendencja do stosowania coraz bardziej restrykcyjnych reguł fiskalnych. Niektóre nowe kraje członkowskie UE (Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia, Słowacja i Węgry) oraz stare kraje (Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia i Włochy) na początku badanego okresu stosowały łagodne reguły fiskalne, podczas gdy w ostatnim roku posiadały reguły najbardziej restrykcyjne. Występują także wyjątki od tego trendu, na przykład Estonia, a zwłaszcza Finlandia, Słowenia i Wielka Brytania stosowały mniej restrykcyjne reguły w roku 2014 niż w roku 2000.

Powyższe dane należy jednakże analizować i interpretować z pewną dozą ostrożności. Chociaż obliczone indeksy reguł fiskalnych uwzględniają podstawę prawną reguł, monitorowanie stosowania reguły, egzekwowanie zapisów określonych w regule czy też przejrzystość stosowania reguły, to jednak nie informują, czy reguła była w praktyce stosowana, czy też nie. Z drugiej strony, niektóre kraje posiadające niezbyt restrykcyjne reguły fiskalne jednocześnie charakteryzują się stabilną sytuacją finansów publicznych (np. Austria, Dania). Może to znaczyć, że wysoka jakość reguł fiskalnych nie jest wystarczającym czynnikiem osiągnięcia długookresowej stabilizacji finansów publicznych. Równie ważna jest wiarygodność reguły i determinacja w jej stosowaniu. Co więcej, istniejąca zależność (jeśli taka zależność występuje) pomiędzy restrykcyjnymi regułami fiskalnymi a dobrą kondycją finansów publicznych może jedynie odzwierciedlać fakt, że kraje i rządy bardziej zorientowane na zapewnienie długookresowej stabilizacji finansów publicznych są skłonne stosować bardziej restrykcyjne reguły fiskalne. Znaczyłoby to, że równie dobrze może istnieć odwrotna zależność pomiędzy jakością reguł fiskalnych a kondycją finansów publicznych: dobra kondycja finansów publicznych sprzyja stosowaniu wysokiej jakości reguł fiskalnych.

Wykres 2 przedstawia zmiany indeksów reguł fiskalnych w analizowanym okresie w dwóch grupach krajów. Górny wykres pokazuje zmiany indeksów dla krajów PIIGS, zaś na dolnym wykresie przedstawione są informacje dotyczące krajów, które miały najbardziej restrykcyjne reguły w ostatnim roku badanego okresu (2014).

Analiza informacji zaprezentowanych na wykresie 2 pozwala zaobserwować następującą prawidłowość: w obu grupach krajów indeksy reguł fiskalnych gwałtownie wzrosły około roku 2009, co oznacza istotne zaostrzenie reguł fiskalnych w tych krajach. Prawdopodobnie było to skutkiem kryzysu ekonomicznego, którego pierwsze sygnały zaobserwowano w roku 2008, a które, między innymi, przejawiały się pogorszeniem kondycji finansów publicznych. Tylko w Słowenii nastąpiła odwrotna sytuacja, w roku 2009 reguły fiskalne tam stosowane uległy wyraźnemu „poluzowaniu”.

WYKRES 2: Zmiany indeksu reguł fiskalnych w wybranych krajach w okresie 2000–2014



Źródło: oprac. własne na podstawie: Fiscal Rules Database, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm); stan na: 3.03.2016 r.

Biorąc pod uwagę kraje PIIGS, stwierdzić można, że wszystkie oprócz Hiszpanii do roku 2009/2010 stosowały mało restrykcyjne reguły. Hiszpania, mimo że od początku analizowanego okresu stosowała raczej restrykcyjne reguły

fiskalne, nie uniknęła kryzysu finansów publicznych. Świadczyć to może o tym, że reguły fiskalne są tylko jednym z czynników wspierających konsolidację finansów publicznych.

## 5. Wnioski

Wiele krajów stosuje reguły fiskalne (zarówno narodowe, jak i ponadnarodowe) przede wszystkim w celu poprawy wiarygodności prowadzonej polityki fiskalnej i redukcji nadmiernego deficytu budżetowego. W okresie kryzysu ekonomicznego Unia Europejska jako całość oraz poszczególne państwa członkowskie rozpoczęły proces reformowania dotychczas wykorzystywanych reguł fiskalnych, a także wprowadziły nowe reguły. Działania te miały na celu przede wszystkim skorygowanie nierównowagi fiskalnej i przywrócenie zaufania do gospodarki.

Jednym z istotnych czynników mających wpływ na skuteczność stosowanych reguł fiskalnych jest ich jakość, którą można określić obliczając indeks reguł fiskalnych, uwzględniający różne instytucjonalne cechy reguł fiskalnych. Analiza indeksów reguł fiskalnych w poszczególnych krajach UE w całym badanym okresie 2000–2014 pozwala stwierdzić, że cechy instytucjonalne reguł, decydujące o ich wysokiej lub niskiej jakości, wciąż znacząco różnią się pomiędzy krajami. Jednocześnie trudno jest określić konkretny wzorzec, według którego kraje trafiały do poszczególnych grup. Na przykład w grupie krajów stosujących wysokiej jakości reguły fiskalne znalazły się zarówno bogate, wysoko rozwinięte kraje strefy euro, bogate kraje nienależące do strefy euro oraz dwa dawne kraje komunistyczne.

Jednak analizując kierunek ewolucji jakości narodowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w badanym okresie, stwierdzić można, iż w większości krajów występuje tendencja do stosowania coraz bardziej restrykcyjnych reguł fiskalnych. Zaobserwowano także, że indeksy reguł fiskalnych w krajach UE gwałtownie wzrosły około roku 2009, co oznacza istotne zaostrzenie reguł fiskalnych w tych krajach. Prawdopodobnie było to skutkiem kryzysu ekonomicznego, a bardziej restrykcyjne reguły miały na celu ograniczenie deficytu budżetowego i długu publicznego.

Należy pamiętać, że chociaż przedstawione indeksy reguł fiskalnych dotyczą instytucjonalnych ram reguł decydujących o ich jakości, to jednak nie informują, czy reguła była w praktyce stosowana, czy też nie. Z drugiej strony, niektóre kraje posiadające łagodne reguły fiskalne jednocześnie charakteryzują się stabilną sytu-

acją finansów publicznych. Może to znaczyć, że wysoka jakość reguł fiskalnych nie jest wystarczającym czynnikiem sprzyjającym dobrej kondycji finansów publicznych. Ponadto istniejąca zależność pomiędzy restrykcyjnymi regułami fiskalnymi a niskim deficytem i długiem może jedynie odzwierciedlać fakt, że kraje i rządy bardziej zorientowane na zapewnienie długookresowej stabilizacji finansów publicznych są skłonne stosować bardziej restrykcyjne reguły fiskalne. Innymi słowy, może to także znaczyć, że dobra kondycja finansów publicznych sprzyja stosowaniu wysokiej jakości reguł fiskalnych, a nie odwrotnie.

## Bibliografia

### Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, art. 216, ust. 5.
- Pakt Stabilności i Wzrostu, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pl.htm); stan na: 15.03.2016 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C115 z 9 maja 2008 r., [www.europarl.europa.eu/parliament/archive](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive); stan na: 5.03.2016 r.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, 2012, [www.european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf); stan na: 13.02.2016 r.
- Ustawa z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., nr 28, poz. 1646.

### Opracowania:

- Alesina Alberto, Perotti Roberto**, *The Political Economy of Budget Deficit*, NBER Working Paper 1994/4637, s. 3–48.
- Fiscal Rules Database, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm); stan na: 3.03.2016 r.
- Marchewka-Bartkowiak Kamilla**, *Reguły fiskalne*, Biuro Analiz Sejmowych 2010/7(32).
- Marchewka-Bartkowiak Kamilla**, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa 2011.
- Marchewka-Bartkowiak Kamilla**, *Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych*, *Ekonomia i Prawo* 2012/X/3, s. 47–59.
- Schick Albert**, *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, *OECD Journal on Budgeting* 2010, s. 23–49.
- Sutherland Douglas, Price Robert, Joumard Isabelle**, *Fiscal rules for sub-central level of governments: design and impact*, *OECD Economics Department Working Paper* 2005/465.
- Wyplosz Charles**, *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, artykuł prezentowany na konferencji NBER: *Polityka fiskalna po kryzysie finansowym*, Cambridge 1–15.07.2011 r.

---

Joanna DZIAŁO

## FISCAL RULES INDEX AS A MEASURE OF QUALITY OF FISCAL RULES

(Summary)

The aim of the paper is to analyse the evolution of national fiscal rules in the European Union in the period 2000–2014, with particular emphasis put on changes in the quality of these rules in time. To achieve such a defined goal, indices of fiscal rules were constructed for 28 countries of the European Union for the years 2000–2014. These indices measure the quality of fiscal rules using various criteria (and the features within each criterion), which characterize the rules in use in different countries. Various levels of those indices reflect the diverse quality of fiscal rules used in the EU countries in the period of investigation. The hypothesis was formulated that in the analysed period in the European Union countries the indices of fiscal rules were increasing systematically, which means that those countries were improving quality of fiscal rules in use, especially after the beginning of economic crisis. The investigation gave evidence that the hypothesis could be proved.

**Keywords:** economic crisis; fiscal policy; national and sub-national fiscal rules; fiscal rules index

Wacław JARMOŁOWICZ\*  
Sławomir KUŹMAR\*\*

## INNOWACJE W REGIONACH UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2000–2011<sup>1</sup>

### (Streszczenie)

Przedmiotem artykułu jest ocena stanu oraz stopnia przestrzennej koncentracji działalności innowacyjnej w regionach Unii Europejskiej w latach 2000–2011. W odniesieniu do prowadzonych rozważań definicyjnych, a także powszechnej praktyki stosowanej w literaturze ekonomicznej, autorzy za podstawową miarę innowacji przyjmują liczbę zgłaszanych patentów. Z przeprowadzonych analiz wynika, że poziom i dynamika innowacji, a także poziom ich koncentracji w analizowanych regionach UE oraz w przyjętym okresie ulegały istotnym zmianom. Ponadto analiza autokorelacji przestrzennej prowadzona w oparciu o statystykę *I* Morana, wykazała, że działalność innowacyjna w badanych regionach ma tendencje nie tylko do koncentrowania się w poszczególnych regionach (na co wskazują wysokie wartości współczynnika Giniego), ale również w określonych grupach regionów.

**Słowa kluczowe:** innowacje; patenty; rozwój regionalny; prace badawczo-rozwojowe

**Klasyfikacja JEL:** O31, O32

### 1. Wstęp

Niezbyt często spotyka się w teorii ekonomii pogląd czy też twierdzenie, co do którego – niezależnie od przynależności do określonej szkoły czy też nurtu ekonomicznego – panuje wśród ekonomistów względnie powszechna i szeroko

---

\* Prof. dr hab., prof. zw. WSB, Instytut Finansów, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu; e-mail: waclaw.jarmolowicz@ue.poznan.pl

\*\* Dr, Katedra Makroekonomii i Badań nad Rozwojem, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; e-mail: slawomir.kuzmar@ue.poznan.pl

<sup>1</sup> Badanie zostało sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach projektu 2014/13/N/HS4/02061 pt. „Determinanty regionalnej wydajności pracy w Polsce w latach 1995–2013”.

akceptowana opinia. Jedno z takich twierdzeń dotyczy istotnej roli innowacji w procesie wzrostu gospodarczego. Co prawda już samo pojęcie innowacji nie jest bynajmniej traktowane w sposób jednoznaczny. Tym niemniej wielu ekonomistów uważa, że proces, poprzez który działalność badawczo-rozwojowa (B+R) przekształca się w szeroko ujmowane innowacje (a zwłaszcza w sferze produktu i metod wytwarzania), które zaś następnie podlegają procesom dyfuzji, stanowi podstawę działania mechanizmu odpowiadającego za rozwój większości współczesnych gospodarek<sup>2</sup>. I tak na przykład William Baumol, analizując zagadnienia związane z historycznym znaczeniem innowacji, stwierdza, że niemal cały rozwój gospodarczy, który dokonał się po XVIII wieku, w ostatecznym rozrachunku zawdzięczamy innowacjom<sup>3</sup>. W polskiej literaturze ekonomicznej Witold Kasperkiewicz zauważa natomiast, że głębokie przemiany ekonomiczne i technologiczne, które dokonują się we współczesnej gospodarce światowej, uczyniły z wiedzy i innowacji główny czynnik warunkujący rozwój gospodarczy i postęp cywilizacyjny<sup>4</sup>.

Wobec – tu tylko wzmiankowanej – roli innowacji jako szczególnie istotnego czynnika rozwoju gospodarczego za cel niniejszego opracowania przyjmujemy ocenę stanu oraz stopnia przestrzennej koncentracji działalności innowacyjnej w regionach Unii Europejskiej w latach 2000–2011.

Należy także podkreślić, że prowadzenie analiz i oceny działalności innowacyjnej, zwłaszcza zaś na poziomie regionalnym, wydaje się szczególnie interesujące ze względu na niewystarczające nadal rozpoznanie tego problemu w literaturze przedmiotu, jak też z punktu widzenia realiów gospodarczych, co uwidacznia się poprzez istotne oraz utrzymujące się dysproporcje ekonomiczne pomiędzy poszczególnymi regionami UE<sup>5</sup>. Taki stan jest konsekwencją postępującego – choć nadal nieadekwatnego – rozwoju badań regionalnych, jak też nierównomiernego rozmieszczenia czynników produkcji oraz nieefektywnego ich wykorzystywania w rzeczywistości gospodarczej poszczególnych regionów. Ponadto motywem przemawiającym za podejmowaniem i prowadzeniem analiz na poziomie właśnie regionalnym jest także fakt, że same te regiony charakteryzują się często znacznie

<sup>2</sup> L. Bottazzi, G. Peri, *Innovation and spillovers in regions: Evidence from European patent data*, European Economic Review 2003/47(4), s. 667.

<sup>3</sup> W. Baumol, *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton 2002, s. 13.

<sup>4</sup> W. Kasperkiewicz, *Innowacyjność polskiej gospodarki: ocena poziomu, uwarunkowania oraz perspektywy rozwoju*, w: E. Dworak, T. Grabia, W. Kasperkiewicz, W. Kwiatkowska (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy, innowacyjność i rynek pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 75.

<sup>5</sup> P. Monfort, *Convergence of EU regions Measures and evolution*, Directorate-General for Regional Policy Working Paper 2008/1, European Commission, Brussels 2008, s. 3–4.



większą homogenicznością (w odniesieniu do wielkości czy liczby mieszkańców) niż poszczególne państwa członkowskie, są też ze sobą coraz ściślej powiązane, a także stają się względnie samodzielnymi podmiotami polityki europejskiej, prowadzonej również w zakresie działalności naukowej i innowacyjnej<sup>6</sup>.

Wychodząc zatem od prezentacji sposobów definiowania zjawiska innowacji w literaturze przedmiotu, przeprowadzona zostanie dalej – i w oparciu o określone ujęcia – analiza poziomu i dynamiki działalności innowacyjnej w regionach Unii Europejskiej oraz ocena stopnia jej przestrzennej koncentracji w tychże regionach i w latach 2000–2011. Opracowanie kończy krótkie podsumowanie wskazujące na najistotniejsze implikacje wynikające z przeprowadzonych rozważań.

## 2. Pojęcie i pomiar innowacji

Pomimo dużego zainteresowania problematyką innowacji oraz licznych opracowań dotyczących różnych ich aspektów, nie posiadają one jednolitej oraz powszechnie akceptowanej definicji. W naukach ekonomicznych, odnosząc się zwłaszcza do rozważań i ustaleń Josepha Schumpetera<sup>7</sup>, można by na przykład stwierdzić, że innowacje to działania polegające na: wprowadzeniu nowego produktu, wykorzystaniu nowej metody produkcyjnej, znalezieniu nowego rynku zbytu, zdobyciu nowych źródeł surowców czy wprowadzeniu nowej organizacji danego procesu produkcji. Warunkiem uznania tych przedsięwzięć za innowacje jest przy tym – zdaniem J. Schumpetera – nowatorstwo oraz możliwość ich praktycznego wykorzystania z pozytywnym wynikiem ekonomicznym. Na podstawie prowadzonych rozważań autor ten zwrócił również uwagę na to, że zmian innowacyjnych dokonuje jednostka, a nie zbiorowość. Zgodnie ze swoim przekonaniem dokonał on także podziału zmian innowacyjnych na:

- inwencję – czyli fakt naukowy, stwarzający możliwości innowacyjne;
- innowacje – określające możliwości zastosowania inwencji, które prowadzą następnie do nowych rozwiązań technologicznych;
- imitacje – polegające na wszelkich uproszczeniach innowacji<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> *The territorial dimension of research and development policy: Regions in the European research area*, Directorate-General for Research, European Commission, styczeń 2001.

<sup>7</sup> **J. Schumpeter**, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 104.

<sup>8</sup> Przywołane przez J. Schumpetera pojęcie imitacji należy współcześnie rozumieć szerzej, jako procesy dyfuzji innowacji, które możemy utożsamiać z działaniami przedsiębiorstw, polegającymi na naśladownictwie czy kopiowaniu nowych rozwiązań technologicznych.

Z kolei współcześnie jednym z powszechnie stosowanych oraz akceptowanych objaśnień istoty innowacji jest definicja przyjęta przez OECD oraz Komisję Europejską w międzynarodowym podręczniku metodologicznym zwanym *Oslo Manual*, opracowywanym jako zestaw zaleceń dotyczących gromadzenia oraz interpretowania danych o innowacjach<sup>9</sup>. Zgodnie z wyrażanym tam ujęciem, innowacja definiowana jest jako wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub też procesu produkcji, nowej metody marketingowej czy też nowej metody organizacyjnej w działalności gospodarczej, w tym i w zakresie organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem. Ponadto przyjmuje się, że minimalnym wymogiem zaistnienia innowacji jest to, aby: produkt, proces, metoda marketingowa lub metoda organizacyjna były nowatorskie (lub znacząco udoskonalone) w zastosowaniach firmy. Zalicza się tu zatem produkty, procesy i metody, które dana firma opracowała jako pierwsza, jak i te, które zostały przejęte od innych firm lub podmiotów. Zarazem w ramach powyższego ujęcia wyróżnia się zarazem dwa podstawowe typy innowacji: produktowe oraz procesowe. Innowacja produktowa (ang. *product innovation*) to wprowadzenie wyrobu lub usługi, która jest nowa lub znacząco udoskonalona w zakresie swoich cech lub zastosowań. Zalicza się tu znaczące udoskonalenia pod względem specyfikacji technicznych, komponentów i materiałów, wbudowanego oprogramowania, łatwości obsługi lub innych cech funkcjonalnych. Z kolei innowacje procesowe (ang. *process innovation*) to takie, które w obrębie procesu obejmują wdrożenie nowej lub znacząco udoskonalonej metody produkcji lub dostawy. Innowacjami są zatem znaczące zmiany w zakresie technologii, urządzeń lub/oraz oprogramowania. Uogólniając powyższe ustalenia definicyjne, przyjęte w metodologii OECD, należy podkreślić, że metodologia ta wyróżnia zarazem cztery zasadnicze typy innowacji: zachodzące w obszarze produktów i procesów, a także innowacje marketingowe oraz organizacyjne.

Kluczowym dla analizy przestrzennego zróżnicowania działalności innowacyjnej w poszczególnych regionach Unii Europejskiej wydaje się pytanie o jej bezpośrednią miarę. W odniesieniu do powyższych ustaleń definicyjnych, a także powszechnej praktyki stosowanej w literaturze ekonomicznej, autorzy przyjmują tu – i przede wszystkim – za miarę innowacji liczbę zgłaszanych patentów. Wykorzystanie danych patentowych, jako bezpośredniej miary działalności innowacyjnej, ma już przy tym długą historię. Jednym z pierwszych, który

<sup>9</sup> OECD, *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. 3, OECD, Eurostat 2008, s. 48–50.

zbierał i analizował tego typu dane był Simon Kuznets<sup>10</sup>. Kolejnym z ważnych prekursorów zastosowania danych dotyczących patentów do pomiarów innowacji był Jacob Schmookler<sup>11</sup>, który prowadził między innymi analizy z wykorzystaniem danych patentowych już od wczesnych lat 50.<sup>12</sup> Jego pracę w tym zakresie kontynuował z kolei Zyg Griliches, uważany współcześnie za jednego z ojców założycieli tak zwanej ekonomii zmiany technologicznej, jak też pioniera badań nad czynnikami wzrostu produktywności<sup>13</sup>. Współcześnie statystyka patentów stanowi nieodzowny i niemal powszechny element większości analiz dotyczących działalności innowacyjnej gospodarek<sup>14</sup>. Wobec dużej popularności danych dotyczących liczby zgłaszanych patentów jako potencjalnego miernika działalności innowacyjnej, należy zastanowić się, czym właściwie jest sam patent. Zgodnie więc z definicją przyjętą przez Urząd Patentowy RP, patent jest to prawo do wyłącznego korzystania z wynalazku przez określony czas, w sposób zarobkowy (przemysłowy, handlowy) na terytorium danego państwa lub państw, przyznane przez kompetentny organ państwowy, regionalny lub międzynarodowy<sup>15</sup>.

Pomimo dużej powszechności stosowania danych dotyczących liczby patentów jako miary innowacyjności, należy zauważyć także pewne istotne niedoskonałości tej miary. I tak na przykład zdaniem Z. Griliches'a<sup>16</sup> w optymalnym ujęciu dane patentowe powinny pozwalać na pomiar oraz lepsze zrozumienie procesów ekonomicznych, prowadzących do redukcji kosztów produkcji istniejących dóbr i usług, a także rozwoju nowych produktów. Ponadto powinny one umożliwiać równoczesny pomiar nakładów oraz efektów tego procesu, co pozwalałoby określić determinanty odpowiadające za alokację dostępnych zasobów w aktywnościach przyczyniających się do zmiany technologicznej. Pozwalałoby

<sup>10</sup> **S. Kuznets**, *Appendix. The Statistics of Patents, w: Secular Movements in Production and Prices: Their Nature and Their Bearing upon Cyclical Fluctuations*, Houghton Mifflin Company, Boston, MA and New York, NY 1930, s. 54–58.

<sup>11</sup> W swoich opracowaniach autor ten odnosił się do szerokiego ujęcia innowacji, które określał jako całościową zmianę technologiczną.

<sup>12</sup> **J. Schmookler**, *The Interpretation of Patent Statistics*, Journal of the Patent Office Society 1950/XXXII/(2), s. 123–146.

<sup>13</sup> **Z. Griliches**, *Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey*, Journal of Economic Literature 1990/28, s. 1661–1707; **A. Pakes, Z. Griliches**, *Patents and R and D at the Firm Level: A First Look. R and D Patents & Productivity*, University of Chicago Press, Chicago 1984, s. 55–72.

<sup>14</sup> **G. Niedbalska**, *Podręcznik statystyki patentów – OECD patent statistics manual*, MSN Working Papers 2009/5, Warszawa 2009, s. 1–3.

<sup>15</sup> [www.uprp.pl](http://www.uprp.pl); stan na: 10.05.2015 r.

<sup>16</sup> **Z. Griliches**, *op. cit.*, s. 1669.

to również określić poziom efektywności zasobów wykorzystywanych w celach badawczo-rozwojowych oraz różnice tej efektywności występujące zarówno w układzie przestrzennym, jak i czasowym. W rzeczywistości jednak dane o patentach nie dostarczają pełnej informacji na temat innowacyjnej działalności poszczególnych gospodarek, regionów czy przedsiębiorstw. Część aktywności innowacyjnej nie ma bowiem bezpośredniego przełożenia na liczbę zgłaszanych patentów. Ponadto, wobec istotnego zróżnicowania poszczególnych patentów, nie da się jednoznacznie ocenić jakości i przyszłego znaczenia poszczególnych patentów<sup>17</sup>. Co więcej, w literaturze przedmiotu wskazuje się na występowanie różnic w krajowych systemach patentowych, skutkujących rozbieżnościami pomiędzy liczbą przyjmowanych wniosków patentowych a liczbą rzeczywiście udzielonych patentów<sup>18</sup>. Wykorzystując dalej dane dotyczące statystyki patentów do oceny innowacyjności, należy tu również dodać, że pojęcie „wynałazku” nie jest jeszcze równoznaczne z pojęciem „innowacji” w rozumieniu stosowanym w badaniach statystycznych działalności innowacyjnej, a prowadzonych na podstawie tzw. metodologii Oslo. Zgodnie bowiem z nią, wynałazki stają się innowacjami dopiero wówczas, gdy zostaną wdrożone do produkcji i wprowadzone na rynek. Należy też podkreślić, że pojęcie innowacji według metodologii Oslo obejmuje wszystkie stopnie nowości, a więc nie tylko nowości w skali świata, jak ma to miejsce w przypadku wynałazków, ale także nowości w skali kraju, rynku i przedsiębiorstwa<sup>19</sup>.

Jednakże pomimo tych i innych jeszcze zastrzeżeń oraz jak wskazują między innymi Ariel Pakes i Z. Griliches<sup>20</sup>, dane (o patentach) mogą stanowić względnie wiarygodny chociaż i przybliżony miernik działalności innowacyjnej. Są one bowiem – i w odróżnieniu z kolei od wskaźników określających tylko zakres działalności naukowo-badawczej (i takich jak wydatki na B+R, liczba pracowników naukowo-badawczych, liczba publikacji naukowych itp.) – istotnym odzwierciedleniem efektów działalności innowacyjnej, stanowiąc zarazem przybliżony miernik faktycznych rezultatów działalności badawczo-rozwojowej.

<sup>17</sup> K. Pavitt, *Patent statistics as indicators of inventive activities: possibilities and problems*, *Scientometrics* 1985/7, s. 81–82.

<sup>18</sup> P. Urbanek, *Jak mierzyć poziom innowacyjności gospodarki*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1999/LIX, s. 169–175.

<sup>19</sup> OECD, *Podręcznik Oslo...*, s. 60–61.

<sup>20</sup> A. Pakes, Z. Griliches, *op. cit.*, s. 56.

### 3. Przestrzenna koncentracja działalności innowacyjnej w świetle literatury

Istotne zróżnicowanie obserwowane w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów często tłumaczone jest występowaniem zjawiska tzw. przestrzennej koncentracji aktywności ekonomicznej (ang. *clustering of economic activity*), które polega na przestrzennym koncentrowaniu się regionów o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego. Zjawisko to wynika między innymi z występowania procesów określanych mianem tak zwanych pozytywnych efektów aglomeracji<sup>21</sup>. Procesy te sprawiają, że koncentracja działalności gospodarczej niesie ze sobą pewne istotne i pozytywne skutki, będące rezultatem występowania wielu złożonych zjawisk (determinant korzyści aglomeracji), do których zaliczyć można między innymi „efekty skali działalności”, efekt rozlewania informacji (ang. *spillover*), istnienie niezwykłych nakładów regionalnych czy określoną strukturę wykwalifikowanej siły roboczej<sup>22</sup>. Występowanie tych efektów sprawia, że przedsiębiorstwa funkcjonujące w miejscach skoncentrowanej terytorialnie aktywności gospodarczej odznaczają się odmienną (zazwyczaj wyższą) efektywnością ekonomiczną.

Warto też zauważyć, że czynniki odpowiadające za koncentrowanie się działalności ekonomicznej w ogóle mogą też – i w podobny sposób – wpływać na koncentrowanie się działalności innowacyjnej. Wyniki dotychczasowych badań empirycznych dotyczących przestrzennej koncentracji działalności innowacyjnej na poziomie regionalnym potwierdzają to przypuszczenie. Jedne z pierwszych badań tego typu prowadzone były w oparciu o mierniki nakładów na działalność innowacyjną (wydatki na B+R)<sup>23</sup>. Potwierdziły one występowanie statystycznie istotnego zjawiska koncentracji przestrzennej działalności innowacyjnej w wybranych regionach Europy. Także Edward Malecki<sup>24</sup>, analizując dane dotyczące

<sup>21</sup> **B.W. Arthur**, *Urban Systems and Historical Path Dependence*, w: **J. Ausubel**, **R. Herman** (red.), *Cities and their Vital Systems*, National Academy Press, Washington D.C. 1990, s. 85–97; **P. Krugman**, *Economic geography and trade*, Cambridge, MA and London: The MIT Press 1991; **M. Stoper**, *The Limits of Globalization: Technology Districts and International Trade*, Journal of Economic Geography 1992/68, s. 60–93; **R. Nelson**, *National Systems of Innovation: A Comparative Study*, OUP, Oxford 1993.

<sup>22</sup> **E. Nowińska-Łażniewska**, *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2004, s. 41.

<sup>23</sup> **R. Buswell**, **W. Lewis**, *The Geographical Distribution of Industrial Research Activity in the United Kingdom*, Regional Studies 1985/4, s. 297–306; **K. Müller**, **R. Nejedly**, *The Regional Distribution of Research and Development*, Research Policy 1971/1, s. 320–328.

<sup>24</sup> **E. Malecki**, *Dimensions of R&D Location in the United States*, Research Policy 1980/9, s. 20.

działalności badawczo-rozwojowej w Stanach Zjednoczonych, wykazał, że działalność ta koncentruje się zwłaszcza w dużych, wysoko zurbanizowanych stanach Ameryki.

Jeszcze bardziej współczesne badania prowadzone są natomiast w oparciu o mierniki związane z efektami działalności innowacyjnej (zazwyczaj są to dane dotyczące liczby patentów zgłaszanych na danym obszarze). I tak występowanie istotnej koncentracji przestrzennej działalności innowacyjnej w oparciu o dane patentowe w Stanach Zjednoczonych potwierdzone zostało między innymi przez Zoltana Acs'a, Davida Audretsch'a i Maryann Feldman<sup>25</sup>, D. Audretsch'a i M. Feldman<sup>26</sup> oraz M. Feldman i Richarda Floridę. Ci ostatni autorzy, analizując dane dotyczące działalności innowacyjnej także w ujęciu sektorowym, wykazali przy tym, że koncentracja przestrzenna tej działalności różni się istotnie w poszczególnych sektorach i branżach. Podkreślili też, że koncentracja ta jest znacznie wyższa na przykład w branży komputerowej oraz farmaceutycznej<sup>27</sup>.

Z kolei badania dotyczące przestrzennej koncentracji działalności innowacyjnej w Europie w związku z brakiem adekwatnych danych na poziomie bardziej szczegółowym niż krajowy, podejmowane były z pewnym opóźnieniem. Jednym z pierwszych opracowań podejmujących powyższe zagadnienia (i które obejmowało poszczególne regiony UE), była praca Marjolein Caniëls<sup>28</sup>. Autorka, analizując przestrzenne zróżnicowanie działalności innowacyjnej oraz ekonomicznej, potwierdziła istotną skalę tego zjawiska, przy czym wskazała zarazem, że przestrzenna koncentracja innowacji jest wyższa niż koncentracja aktywności ekonomicznej (mierzonej wartością dodaną brutto danego obszaru)<sup>29</sup>. Z kolei Raffaele Paci i Stefano Usai w badaniu dotyczącym przestrzennej koncentracji innowacji, przeprowadzonym dla 109 regionów UE, także potwierdzili jej występowanie, jednocześnie podkreślając, że wraz z upływem czasu koncentracja ta systematycznie malała. Zdaniem autorów stan ten wynikał zwłaszcza z występowania istotnych różnic w zakresie działalności innowacyjnej, obserwowanych pomiędzy północnymi a południowymi regionami UE. Podobnie jak u M. Caniëls, w pracy tej wskazano ponadto na istotne różnice występujące w stopniach koncentracji

<sup>25</sup> **Z. Acs, D. Audretsch, M. Feldman**, *Innovation and R&D Spillovers*, CEPR Discussion Paper 1993/865, s. 1–21.

<sup>26</sup> **D. Audretsch, M. Feldman**, *Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation and Production*, CEPR Discussion Paper 1994/953, s. 1–39.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 212.

<sup>28</sup> **M. Caniëls**, *The Geographic Distribution of Patents and Value Added across European Regions*, MERIT Research Memorandum 98-004, 1998.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 9.

przestrzennej działalności innowacyjnej oraz ekonomicznej (mierzonej poziomem wydajności pracy)<sup>30</sup>. Podobne wnioski uzyskiwane były także w analizach regionalnych, obejmujących pojedyncze kraje UE, takie jak: Hiszpania<sup>31</sup>, Niemcy<sup>32</sup>, Wielka Brytania<sup>33</sup> czy Włochy<sup>34</sup>.

#### 4. Działalność innowacyjna w regionach UE – analiza empiryczna

Ocena stanu oraz stopnia przestrzennej koncentracji działalności innowacyjnej w niniejszym opracowaniu przeprowadzona zostanie w oparciu o dane dotyczące liczby zgłaszanych patentów, gromadzone przez Europejski Urząd Patentowy (EPO – European Patent Office) i publikowane między innymi przez Eurostat. W celu zapewnienia porównywalności danych liczba patentów wyrażona zostanie w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców. Zakres czasowy analizy ze względu na dostępność danych obejmuje natomiast lata 2000–2011. Badaniem objętych zostało – w zależności od dostępności danych dla poszczególnych lat – od 234 do 263 regionów z 28 krajów Unii Europejskiej. Regiony te wyróżniono zaś na podstawie klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych – NUTS, poziom 2 (który w przypadku Polski odpowiada województwom). Należy tu też podkreślić, że w przypadku regionów należących do tzw. nowych państw członkowskich, zakres czasowy – a w konsekwencji prowadzone analizy – obejmują także lata przed ich akcesją do UE.

Podstawowe statystyki opisowe dotyczące analizowanych danych zaprezentowane zostały w tabeli 1. Wstępna analiza tych danych wskazuje, że badana grupa regionów charakteryzuje się istotnymi różnicami w zakresie liczby zgłaszanych patentów (wyrażonych w ujęciu na 1 mln mieszkańców). Zwraca ponadto uwagę fakt, że w każdym z analizowanych okresów występowały regiony w których liczba zgłoszonych patentów na milion mieszkańców była bardzo bliska 0. Co więcej, można zaobserwować także pewną negatywną tendencję wyrażającą się spadkiem

<sup>30</sup> **R. Paci, S. Usai**, *Externalities, Knowledge Spillovers and the Spatial Distribution of Innovation*, *GeoJournal* 1999/49(4), s. 381–390.

<sup>31</sup> **D. Guerrero, M. Sero**, *Spatial distribution of patents in Spain: Determining factors and consequences on regional development*, *Regional Studies* 1997/31(4), s. 381–390.

<sup>32</sup> **D. Fornahl, T. Brenner**, *Geographic Concentration in German Innovative Activities*, *Structural Change and Economic Dynamics* 2009/20, s. 163–182.

<sup>33</sup> **R. Buswell, W. Lewis**, *op. cit.*, s. 297–306.

<sup>34</sup> **A. Boitan, E. Ciciotti**, *Patents as indicators of innovative performances at the regional level*, w: **R. Capellin, P. Nijkamp** (red.), *The spatial context of technological development*, Avebury, Aldershot 1990, s. 139–165.

średniej liczby patentów, zwłaszcza w 2011 roku. Ponadto dodatnie wartości statystyki skośności<sup>35</sup> wskazują na prawostronny rozkład liczby patentów w grupie analizowanych regionów, co oznacza występowanie istotnie wyższej liczby regionów, które charakteryzują się niższą niż średnia liczbą zgłaszanych patentów. Z kolei wysokie i dodatnie wartości kurtozy<sup>36</sup> wskazują na wyższy (niż w przypadku rozkładu normalnego) poziom koncentracji liczby zgłaszanych patentów.

TABELA 1: Liczba patentów na 1 mln mieszkańców w regionach UE – podstawowe statystyki opisowe

Rok	L. reg.	Min.	Maks.	Średnia	Odchylenie standardowe	Skośność	Kurtoza
2000	234	0	780	101,37	125,554	2,301	6,857
2001	250	0	1018	92,88	127,612	3,023	13,853
2002	251	0	829	93,59	121,672	2,495	8,400
2003	253	0	784	94,95	118,691	2,329	7,323
2004	252	0	771	100,55	125,479	2,228	6,081
2005	256	0	712	101,54	128,217	2,164	5,277
2006	256	0	732	104,59	129,960	2,143	5,290
2007	263	0	660	105,73	128,481	1,936	3,856
2008	263	0	625	102,35	123,062	1,968	4,173
2009	261	0	640	101,65	121,567	1,993	4,440
2010	255	0	708	104,45	125,390	2,096	5,022
2011	260	0	599	86,18	105,290	2,216	5,969

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostat; stan na: 1.04.2015 r.

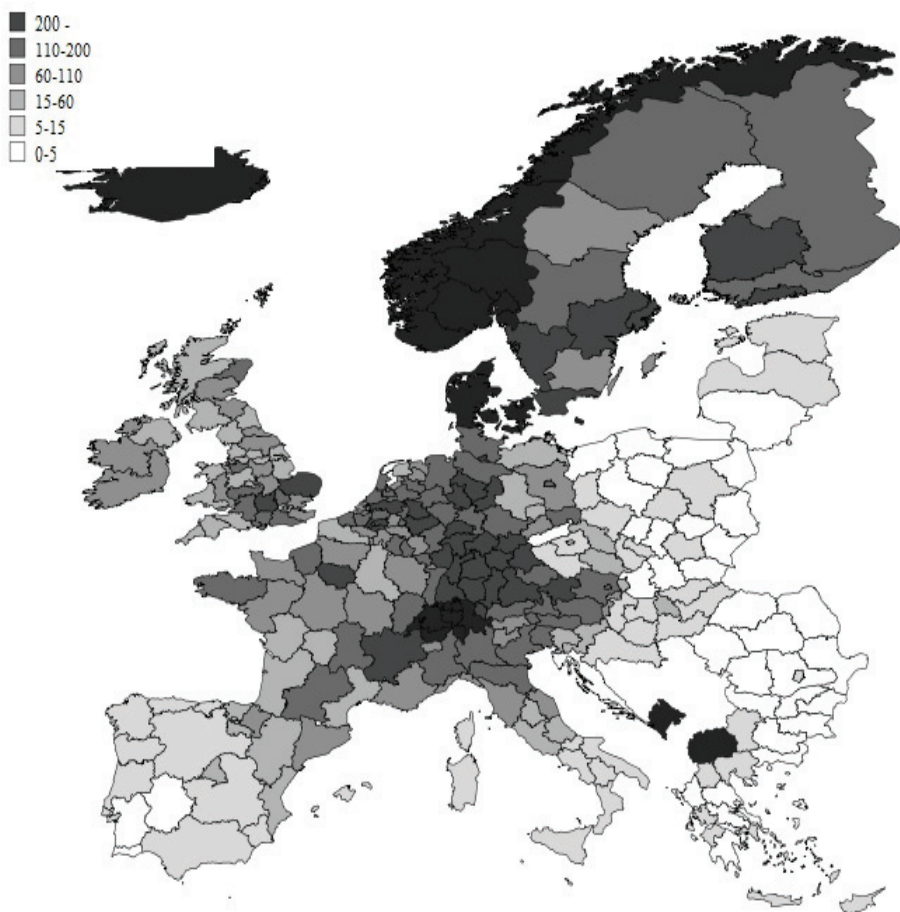
Prezentowane na wykresie 1 dane przedstawiają kształtowanie się średniej liczby patentów w poszczególnych regionach w analizowanym okresie. Z analizy danych wynika, że średnio największa liczba patentów zgłaszana była w regionach centralnej oraz północnej części Europy. Uwagę zwraca przy tym stosunkowo niewielki odsetek patentów zgłaszanych w regionach nowych państw członkowskich oraz w regionach południowej części Europy.

<sup>35</sup> „Skośność” stanowi miarę asymetrii rozkładu określonej zmiennej, która pozwala na ocenę zakresu koncentrowania się wartości analizowanej zmiennej poniżej średniej (rozkład prawostronny), na który wskazują dodatnie wartości tej statystyki lub powyżej średniej (rozkład lewostronny), na który wskazują ujemne wartości tej statystyki.

<sup>36</sup> „Kurtoza” stanowi względną miarę koncentracji i spłaszczenia rozkładu. Określa rozmieszczenie i koncentrację wartości (zbiorowości) w pobliżu średniej. Im wyższa kurtoza, tym większe skupienie zbiorowości wokół wartości średniej, co daje wyraz w większej smukłości krzywej rozkładu. Mała jej wartość daje efekt odwrotny, czyli większy rozrzut wartości, słabą koncentrację i, co za tym idzie, spłaszczenie krzywej liczebności.



WYKRES 1: Średnia roczna liczba zgłaszanych patentów w latach 2000–2011

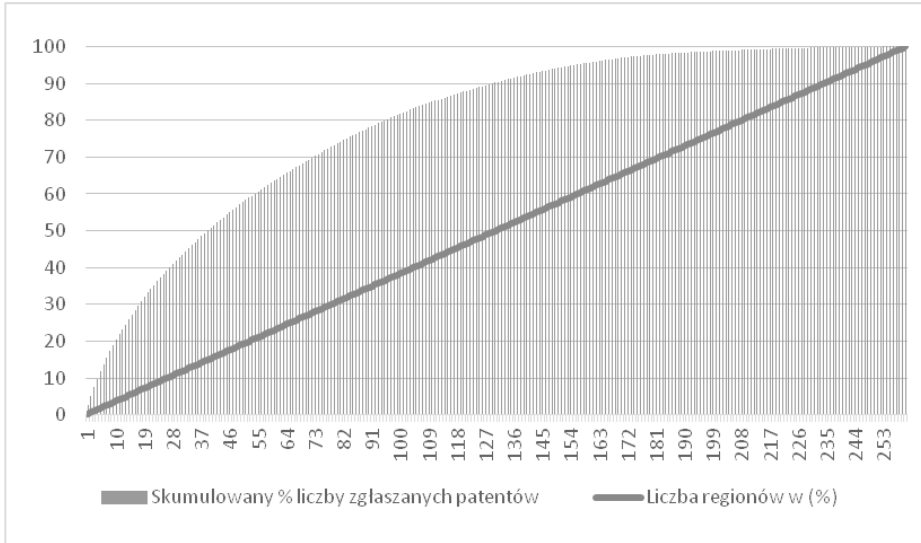


Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostat; stan na: 1.04.2015 r.

Szczegółowa analiza danych (por. wykres 2) wykazała ponadto istotne różnice występujące w odniesieniu do regionów o najwyższych oraz najniższych liczbach zgłaszanych patentów. I tak na przykład w 2011 roku 33 regiony (tj. 10% wszystkich regionów) o najwyższej liczbie zgłaszanych patentów generowały aż 39% ogólnej liczby zgłaszanych patentów, kolejne 97 regionów (tj. 40% wszystkich regionów) odpowiedzialne było za 51% zgłaszanych pa-

tentów, natomiast pozostała połowa regionów – 130 – generowała zaledwie 10% całkowitej liczby patentów.

WYKRES 2: *Skumulowany odsetek patentów zgłaszanych w 2011 r.*

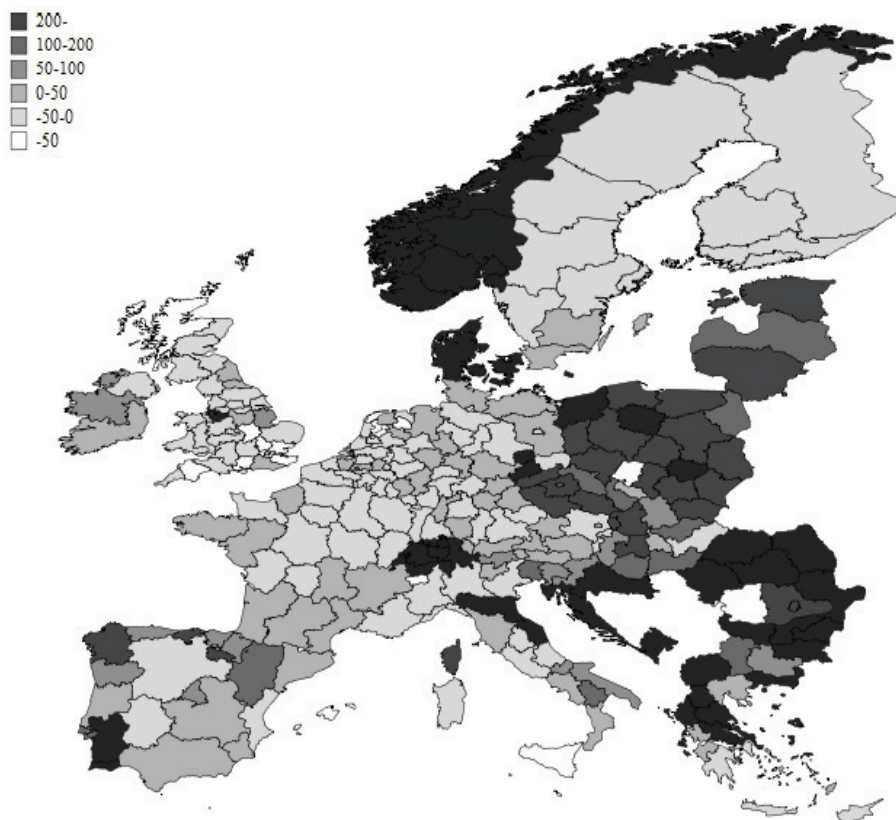


Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostat; stan na: 1.04.2015 r.

Z kolei w celu oceny dynamiki analizowanego zjawiska, analizowano tu też – wyrażoną w procentach – zmianę liczby patentów, która dokonała się pomiędzy rokiem 2000 a rokiem 2011 (por. wykres 3). Niepokojący może być fakt, że liczba patentów zgłoszonych w 2011 była niższa od poziomu obserwowanego w 2000 roku i to aż w 102 analizowanych regionach. Były to między innymi regiony państw takich jak: Wielka Brytania, Francja, Włochy, Hiszpania czy Grecja. Liczba zgłaszanych patentów wzrosła jednak w 132 regionach.

Najwyższe – przekraczające 200% – zmiany zaobserwowano w regionach należących do nowych państw członkowskich takich jak: Polska, Czechy, Węgry, Rumunia, Litwa, Łotwa, Estonia oraz Słowacja. Należy jednak podkreślić, że wysoka skala tych zmian może być też wynikiem bardzo niskiej liczby patentów zgłaszanych w tych regionach na początku analizowanego okresu (w roku 2000 liczba patentów na 1 mln mieszkańców była mniejsza niż 5 w 48 regionach).

WYKRES 3: Zmiana liczby patentów w latach 2000–2011 (w %)



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostat; stan na: 1.04.2015 r.

Mając na uwadze problem jeszcze bliższej oceny stopnia zróżnicowania działalności innowacyjnej w analizowanych regionach w latach 2000–2011, obliczono wartości współczynnika koncentracji Giniego. Współczynnik ten bowiem – jak wiadomo – pozwala określić stopień koncentracji (nierównomierności) rozkładu określonej zmiennej losowej<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> W naukach ekonomicznych wykorzystywany jest często jako miara stopnia zróżnicowania rzeczywistych zmiennych ekonomicznych, zwłaszcza zaś jako miara nierównomierności dystrybucji dochodów danej populacji w ramach określonego państwa czy regionu. Współczynnik Giniego przyjmuje wartości w przedziale od 0 do 1, przy czym im niższe jego wartości, tym

Wartości współczynnika Giniego<sup>38</sup> określające tu stopień koncentracji liczby zgłaszanych patentów w analizowanych regionach zaprezentowane zostały na rysunku 4. Jak wynika z przedstawionych danych, analizowane regiony charakteryzują się wysokim stopniem koncentracji w zakresie liczby zgłaszanych patentów. Najwyższą wartość współczynnika koncentracji, wynoszącą ok. 0,58, zaobserwowano w roku 2001. W kolejnych latach obserwowana była pozytywna tendencja wyrażająca się w spadku stopnia koncentracji działalności innowacyjnej, który miał miejsce do roku 2009 (w okresie tym współczynnik koncentracji zmniejszył się do poziomu 0,54). Natomiast w dwóch kolejnych latach zaobserwowano ponowny wzrost poziomu koncentracji działalności innowacyjnej. Warto również podkreślić, że poziom koncentracji działalności innowacyjnej w analizowanych regionach był istotnie wyższy niż na przykład koncentracji aktywności ekonomicznej wyrażonej wielkością PKB *per capita*. Współczynnik Giniego dla regionalnych poziomów PKB *per capita* wynosił bowiem ok. 0,41<sup>39</sup>.

Zaprezentowane powyżej dane, dostarczając informacji na temat stopnia różnicowania działalności innowacyjnej w poszczególnych regionach, nie odpowiadają jednak jeszcze na pytanie, czy w analizowanej grupie można było w ogóle zaobserwować zjawisko koncentracji przestrzennej (wynikające z efektów aglomeracji). W szczególności chodzi tu zaś o to, czy regiony o wyższych poziomach innowacyjności mają tendencje do koncentrowania się w niedalekiej odległości od regionów, które również charakteryzują się wysokim poziomem innowacyjności oraz czy analogiczne zjawisko występuje w grupie regionów charakteryzujących się niewielką skalą zgłaszanych patentów.

---

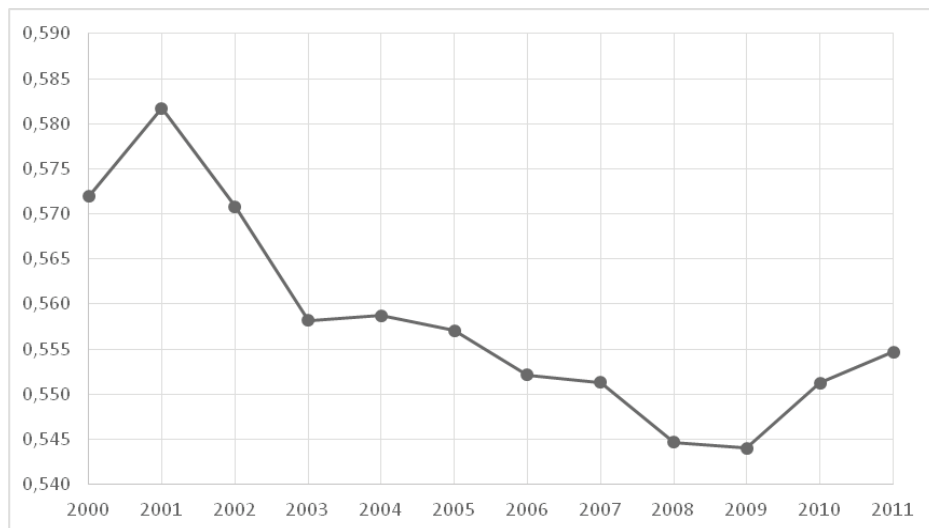
bardziej równomierny jest rozkład danej zmiennej. Wartość 0 oznaczałaby pełną równomierność rozkładu, z kolei wartość równa 1 występuje w sytuacji pełnej nierównomierności rozkładu, np. gdy cały dochód skoncentrowany jest w rękach jednego podmiotu, a dochody pozostałych jednostek wynoszą 0 (C. Dagum, *Inequality Measures between Income Distributions with Applications*, *Econometrica* 1980/48/7, s. 1791–1803).

<sup>38</sup> Wartość indeksu obliczona została za pomocą formuły dla krzywej Lorentza danej wzorem:

$$G = \frac{n+1}{n} - \frac{2 \sum_1^n (n+1-i) x_i}{n \sum_1^n x_i}$$

<sup>39</sup> P. Monfort, *op. cit.*, s. 5.

WYKRES 4: Współczynnik koncentracji Giniego w odniesieniu do liczby patentów w regionach UE



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostat; stan na: 1.04.2015 r.

Metodą pozwalającą na ocenę stopnia koncentracji przestrzennej określonych zmiennych ekonomicznych i często stosowaną w statystyce przestrzennej jest analiza autokorelacji przestrzennej. Do podstawowych miar autokorelacji przestrzennej zalicza się statystykę *I* Morana<sup>40</sup>, która pozwala na ocenę występowania zależności przestrzennych. Statystykę tę wyznacza się zgodnie z następującą formułą:

$$I = \frac{n}{W} \cdot \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \quad (1)$$

gdzie:

$w_{ij}$  – waga połączeń pomiędzy regionem *i* oraz *j*,

$W$  – macierz wag (suma wszystkich jej elementów),

$x_i, x_j$  – liczba patentów zgłoszonych w poszczególnych regionach *i* oraz *j*,

$\bar{x}$  – średnia arytmetyczna wartość dla wszystkich analizowanych regionów.

<sup>40</sup> Wartości tej statystyki mieszczą się w przedziale od -1 do 1 i wskazują na istnienie przestrzennego efektu aglomeracji. Dodatnie i istotne wartości statystyki *I* Morana oznaczają istnienie dodatniej autokorelacji, a więc występowanie podobieństwa badanych obiektów przy określonych relacjach przestrzennych. Ujemne wartości statystyki *I* oznaczają natomiast ujemną autokorelację, brak koncentrowania się badanych obiektów (**K. Kopczevska**, *Ekonometria i statystyka przestrzenna z wykorzystaniem programu R CRAN*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 61).

Zauważmy przy tym, że bardzo istotne w analizie autokorelacji przestrzennej badanego zjawiska jest określenie wag połączeń pomiędzy analizowanymi regionami. Autorzy niniejszego opracowania, jako wagę połączenia pomiędzy regionami, zdecydowali się wykorzystać znormalizowaną wartość odległości pomiędzy regionem  $i$  oraz  $j$ , wyznaczoną jako odwrotność odległości (w metrach) pomiędzy wszystkimi badanymi regionami. Konkretnie wartości statystyki  $I$  Morana, w analizowanych regionach i w latach 2000–2011, zaprezentowane zostały w tabeli 2.

TABELA 2: *Wartości statystyki I Morana*

Rok	$I$	$E(I)$	$sd(I)$	$z$	$p$ -value
2000	0,139	-0,005	0,007	20,613	0,000
2001	0,125	-0,005	0,007	18,903	0,000
2002	0,138	-0,005	0,007	20,631	0,000
2003	0,145	-0,005	0,007	21,581	0,000
2004	0,149	-0,005	0,007	22,084	0,000
2005	0,152	-0,005	0,007	22,410	0,000
2006	0,148	-0,005	0,007	21,894	0,000
2007	0,153	-0,005	0,007	22,533	0,000
2008	0,152	-0,005	0,007	22,415	0,000
2009	0,153	-0,005	0,007	22,533	0,000
2010	0,147	-0,005	0,007	21,702	0,000
2011	0,146	-0,005	0,007	21,673	0,000

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostat; stan na: 1.04.2015 r.

Analiza danych dotyczących kształtowania się wartości statystyki  $I$  Morana wskazuje zatem, że w analizowanych regionach we wszystkich badanych latach występowało dodatnie oraz statystycznie istotne (poziom istotności poniżej 1%) zjawisko przestrzennej autokorelacji, obserwowane w odniesieniu do liczby zgłaszanych patentów. Oznacza to, że działalność innowacyjna ma tendencje nie tylko do koncentrowania się w poszczególnych regionach (na co wskazują wysokie wartości współczynnika Giniego), ale również w poszczególnych grupach regionów.

## 5. Podsumowanie

Przedmiotem opracowania była próba oceny stanu oraz stopnia przestrzennej koncentracji działalności innowacyjnej w regionach Unii Europejskiej w latach 2000–2011. Za miarę działalności innowacyjnej autorzy przyjęli liczbę zgłaszanych patentów w wyrażeniu na 1 mln mieszkańców.

Analiza wyników wcześniejszych badań dotyczących koncentracji działalności innowacyjnej wykazała występowanie statystycznie istotnego zjawiska koncentracji przestrzennej działalności innowacyjnej na poziomie regionalnym, zarówno w regionach UE jak i Stanach Zjednoczonych. W badaniach tych wskazywano również na istotne różnice obserwowane w stopniach koncentracji przestrzennej działalności innowacyjnej oraz ekonomicznej (mierzonej poziomem wydajności pracy), przy czym stopień koncentracji działalności innowacyjnej znacznie przewyższał koncentrację działalności ekonomicznej.

Z przeprowadzonych zaś – w podjętym badaniu autorskim – analiz wynika, że poziom i dynamika innowacji, a także poziom ich koncentracji w analizowanych regionach UE oraz w przyjętym okresie ulegały istotnym zmianom. Szczególną uwagę zwracają istotne różnice obserwowane pomiędzy regionami o najwyższych oraz najniższych wskaźnikach liczby zgłaszanych patentów. I tak na przykład w 2011 roku 33 regiony o najwyższej liczbie zgłaszanych patentów generowały aż 39% ogólnej liczby zgłaszanych patentów, kolejne 97 regionów odpowiedzialnych było za 51% zgłaszanych patentów, natomiast pozostała połowa regionów generowała zaledwie 10% całkowitej liczby patentów.

Na istotne zróżnicowanie w zakresie działalności innowacyjnej wskazują również wysokie wartości współczynnika koncentracji Giniego, który w całym analizowanym okresie wynosił powyżej 0,5. Analiza przestrzennej autokorelacji prowadzona w oparciu o statystykę *I* Morana wykazała dodatkowo, że występuje dodatnie oraz statystycznie istotne zjawisko przestrzennej autokorelacji, obserwowane w odniesieniu do liczby zgłaszanych patentów. Oznacza to, że działalność innowacyjna cechuje się tendencją nie tylko do koncentrowania się w poszczególnych regionach (na co wskazują wysokie wartości współczynnika Giniego), ale również w określonych grupach regionów.

## Bibliografia

### Akty prawne:

- Komisja Europejska**, *The territorial dimension of research and development policy: Regions in the European research area*, Directorate-General for Research, European Commission, styczeń 2001.
- OECD**, *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. 3, OECD, Eurostat 2008.

### Opracowania:

- Acs Zoltan, Audretsch David, Feldman Maryann**, *Innovation and R&D Spillovers*, CEPR Discussion Paper 1993/865.
- Arthur W. Brian**, *Urban Systems and Historical Path Dependence*, w: Jesse Ausubel, Robert Herman (red.), *Cities and their Vital Systems*, National Academy Press, Washington D.C. 1990, s. 85–97.
- Audretsch David, Feldman Maryann**, *Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation and Production*, CEPR Discussion Paper 1994/953, s. 1–39.
- Baumol William**, *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton 2002.
- Boitan Alina, Ciciotti Enrico**, *Patents as indicators of innovative performances at the regional level*, w: Robert Capellin, Peter Nijkamp (red.), *The spatial context of technological development*, Aldershot: Avebury 1990, s. 139–163.
- Bottazzi Laura, Peri Giovanni**, *Innovation and spillovers in regions: Evidence from European patent data*, *European Economic Review* 2003/47(4), s. 687–710.
- Buswell Robert, Lewis William**, *The Geographical Distribution of Industrial Research Activity in the United Kingdom*, *Regional Studies* 1985/4, s. 297–306.
- Caniëls Marjolein**, *The Geographic Distribution of Patents and Value Added across European Regions*, MERIT Research Memorandum 98-004, 1998, s. 1–22.
- Dagum Camilo**, *Inequality Measures between Income Distributions with Applications*, *Econometrica* 1980/48/7, s. 1791–1803.
- Feldman Maryann, Florida Richard**, *The Geographic Sources of Innovation: Technological Infrastructure and Product Innovation in the United States*, *Annals of the Association of American Geographers* 1994/84(2), s. 210–229.
- Fornahl Dirk, Brenner Thomas**, *Geographic Concentration in German Innovative Activities*, *Structural Change and Economic Dynamics* 2009/20, s. 163–182.
- Griliches Zvi**, *Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey*, *Journal of Economic Literature* 1990/28, s. 287–343.
- Guerrero Daniel, Sero Manuel**, *Spatial distribution of patents in Spain: Determining factors and consequences on regional development*, *Regional Studies* 1997/31(4), s. 381–390.
- Kasperkiewicz Witold**, *Innowacyjność polskiej gospodarki: ocean poziomu, uwarunkowania oraz perspektywy rozwoju*, w: Edyta Dworak, Tomasz Grabia, Witold Kasperkiewicz, Walentyna Kwiatkowska (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy, innowacyjność i rynek pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 75–94.
- Kopczewska Katarzyna**, *Ekonometria i statystyka przestrzenna z wykorzystaniem programu RCRAN*, CeDeWu, Warszawa 2006.
- Krugman Paul**, *Economic geography and trade*, The MIT Press, Cambridge, MA and London 1991.



- Kuznets Simon**, *Appendix. The Statistics of Patents, w: Secular Movements in Production and Prices: Their Nature and Their Bearing upon Cyclical Fluctuations*, Houghton Mifflin Company, Boston, MA and New York, NY 1930, s. 54–58.
- Malecki Edward**, *Dimensions of R&D Location in the United States*, Research Policy 1980/9, s. 1–20.
- Monfort Philippe**, *Convergence of EU regions Measures and evolution*, Directorate-General for Regional Policy Working Paper 2008/1, Brussels: European Commission 2008, s. 1–20.
- Müller Karl, Nejedly Robert**, *The Regional Distribution of Research and Development*, Research Policy 1971/1, s. 1–25.
- Nelson Richard**, *National Systems of Innovation: A Comparative Study*, OUP, Oxford 1993.
- Niedbalska Grażyna**, *Podręcznik statystyki patentów – OECD patent statistics manual*, MSN Working Papers 2009/5, s. 1–14.
- Nowińska-Lażniewska Ewa**, *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2004.
- Paci Raffaele, Usai Stefano**, *Externalities, Knowledge Spillovers and the Spatial Distribution of Innovation*, GeoJournal 1999/49(4), s. 381–390.
- Pakes Ariel, Griliches Zvi**, *Patents and R and D at the Firm Level: A First Look. R and D Patents & Productivity*, University of Chicago Press, Chicago 1984.
- Pavitt Keith**, *Patent statistics as indicators of inventive activities: possibilities and problems*, Scientometrics 1985/7, s. 77–99.
- Schmookler Jacob**, *The Interpretation of Patent Statistics*, Journal of the Patent Office Society 1950/XXXII(2), s. 123–146.
- Schumpeter Joseph**, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Stoper Michael**, *The Limits of Globalization: Technology Districts and International Trade*, Journal of Economic Geography 1992/68, s. 60–93.
- Urbanek Piotr**, *Jak mierzyć poziom innowacyjności gospodarki*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1999/LIX, s. 169–192.

**Strony internetowe:**

www.uprp.pl; stan na: 10.05.2015 r.

www.ec.europa.eu/eurostat; stan na: 4.05.2015 r.

Wacław JARMOŁOWICZ  
Sławomir KUŹMAR

**INNOVATIONS IN EUROPEAN UNION REGIONS IN 2000–2011****( Summary )**

The purpose of this paper is to try to evaluate the level and degree of spatial concentration of innovative activities in the European Union regions over the period 2000–2011. In accordance with conducted studies on definitions, as well as, a common practice present in the economic literature, authors decided to use the patent data as a measure of innovative activities. The conducted

research indicate that the level and concentration of innovations in the EU regions was changing significantly. Moreover, the spatial autocorrelation analysis based on *I* Moran's statistic showed that the innovative activities were concentrated not only in particular regions (which was proved by high values of Gini index) but also in groups of regions.

**Keywords:** innovations; patents; research and development; regional development

Magdalena JAWORZYŃSKA\*

## PUBLICZNE CZY NIEPUBLICZNE ZAKŁADY OPIEKI ZDROWOTNEJ – ANALIZA PORÓWNAWCZA

### (Streszczenie)

W wyniku transformacji systemu ochrony zdrowia placówki medyczne przekształcone zostały w samodzielne jednostki, których funkcjonowanie oparte jest na rachunku ekonomicznym, czyli stały się podmiotami gry rynkowej.

Publiczna służba zdrowia często przegrywa z prywatną. Lecznice są generalnie źle zarządzane i często zadłużone. Do tego z roku na rok pieniędzy jest w budżecie coraz mniej. Dyrektorzy często stoją przed dylematem: czy leczyć pacjentów i dalej się zadłużać, czy odmawiać leczenia i odsyłać ich do innych placówek.

W ostatnim okresie obserwujemy, że większość publicznych podmiotów ma kłopoty finansowe. Równocześnie bardzo dynamicznie rozwija się sektor niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Celem pracy jest ocena funkcjonowania placówek służby zdrowia poprzez przeprowadzenie analizy porównawczej sytuacji finansowej dwóch zakładów opieki medycznej – jednego podmiotu publicznego i jednego podmiotu niepublicznego. Jest to analiza typu *case-study*, w której wykorzystano sprawozdania finansowe badanych podmiotów.

**Słowa kluczowe:** prywatna, publiczna opieka zdrowotna; analiza finansowa

**Klasyfikacja JEL:** I11, I15, I18

## 1. Wstęp

W ostatnim okresie obserwujemy pogłębiające się kłopoty finansowe publicznych jednostek służby zdrowia. Wynika to między innymi z nieefektywnego w przeszłości systemu finansowania tych jednostek, jak i obecnego skomplikowanego

---

\* Dr, Zakład Finansów Podmiotów Gospodarczych, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: [mjawor@hektor.umcs.lublin.pl](mailto:mjawor@hektor.umcs.lublin.pl)

i niespełniającego oczekiwań systemu finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

W wyniku transformacji systemu ochrony zdrowia placówki medyczne przekształcone zostały w samodzielne jednostki, których funkcjonowanie oparte jest na rachunku ekonomicznym, czyli stały się podmiotami gry rynkowej.

Publiczna służba zdrowia często przegrywa z prywatną. Lecznice są generalnie źle zarządzane, bardzo często są zadłużone. Niepokojący jest fakt, że z roku na rok pieniądze w budżecie jest coraz mniej. Dyrektorzy często stoją przed dylematem: czy leczyć pacjentów i dalej się zadłużać, czy odsyłać ich do innych placówek służby zdrowia. Bardzo często obserwujemy takie sytuacje, że pacjent chcąc wykonać poważny zabieg lub tylko skorzystać z porady specjalisty musi na bezpłatną pomoc czekać wiele miesięcy. W takiej sytuacji wielu pacjentów jest zmuszonych do wyboru usług oferowanych przez prywatną służbę zdrowia, ale dodatkowo (oprócz składki do NFZ) płacąc za szybką usługę<sup>1</sup>.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez On Board PR, tylko 35,8% Polaków nigdy nie korzystało z płatnej opieki zdrowotnej. Do stałego korzystania na przykład z płatnej wizyty u ginekologa czy stomatologa przyznaje się prawie połowa Polaków. Natomiast zaledwie 2,3% Polaków deklaruje, że korzystało z operacji lub zabiegu prowadzonego w prywatnej klinice lub prywatnym szpitalu<sup>2</sup>.

Według szacunków firmy badawczo-konsultingowej PMR, w roku 2016 wartość rynku prywatnej opieki zdrowotnej przekroczy 40 mld zł<sup>3</sup>. Do roku 2018 rynek prywatnej opieki zdrowotnej będzie się rozwijał w tempie około 5,7% średnio rocznie. Uważa się, że dynamika będzie wzrastać w kolejnych latach, w związku ze stopniową poprawą ogólnej sytuacji ekonomicznej w Polsce<sup>4</sup>.

W ostatnim okresie obserwujemy, że większość publicznych podmiotów ma kłopoty finansowe. Równocześnie bardzo dynamicznie rozwija się sektor niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Celem pracy jest ocena funkcjonowania placówek zdrowia poprzez przeprowadzenie analizy porównawczej sytuacji finansowej dwóch zakładów opieki me-

<sup>1</sup> *Służba zdrowia: prywatna czy publiczna?*, Gazeta Wyborcza Białystok, nr 32, 9.02.2010 r., s. 4.

<sup>2</sup> *Jak zdobyć pacjenta?*, Raport On Board PR, <http://www.proto.pl/PR/Pdf/JakZdobycPacjenta.pdf>; stan na: 10.02.2015 r.

<sup>3</sup> *PMR: stabilny wzrost na rynku prywatnej opieki zdrowotnej w latach 2014–2018*, <http://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/PMR-stabilny-wzrost-na-rynku-prywatnej-opieki-zdrowotnej-w-latach-2014-2018,140419,1.html>; stan na: 5.02.2015 r.

<sup>4</sup> *PMR optymistycznie o rynku prywatnej opieki zdrowotnej*, <http://www.pb.pl/3654323,24303,pmr-optymistycznie-o-rynku-prywatnej-opieki-zdrowotnej>; stan na: 5.02.2015 r.

dycznej – podmiotu publicznego i podmiotu niepublicznego. Jest to analiza typu *case-study*, w której wykorzystano sprawozdania finansowe badanych podmiotów.

Do realizacji zamierzonego celu wykorzystane zostaną następujące metody badawcze: studia literatury naukowej, studia aktów prawnych, obserwacja i analiza bieżących działań gospodarczych i wydarzeń w zakresie funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej, analiza przyczynowo-skutkowa danych statystycznych, badania empiryczne przy wykorzystaniu techniki wywiadu przeprowadzone wśród dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej, analiza sprawozdań finansowych badanych zakładów opieki zdrowotnej, proste metody statystycznej analizy i graficznej prezentacji danych liczbowych.

## 2. Charakterystyka publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej

Fundamentem polskiego systemu opieki zdrowotnej są zakłady opieki zdrowotnej. Podstawowe unormowania w przedmiocie organizacji i zasad funkcjonowania tych podmiotów opisuje ustawa o działalności leczniczej<sup>5</sup>. Zgodnie z tym aktem prawnym zakład opieki zdrowotnej jest wyodrębnionym organizacyjnie zespołem osób i środków majątkowych utworzonym i utrzymywanym w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia<sup>6</sup>.

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej dzieli zakłady na publiczne i niepubliczne. Według art. 8 ust 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej publicznym zakładem opieki zdrowotnej (dalej: PZOZ) jest zakład utworzony przez ministra lub centralny organ administracji rządowej, wojewodę, jednostkę samorządu terytorialnego oraz publiczną uczelnię prowadzącą działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych lub Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego.

Szczególne miejsce wśród publicznych zakładów opieki zdrowotnej zajmuje samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (dalej: SPZOZ). SPZOZ prowadzi działalność gospodarczą polegającą w szczególności na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, funkcjonuje jako organizacja non profit. Podmiot ten posiada osobowość prawną, samodzielność działania, a jego podstawowym źródłem utrzymania są środki przekazywane przez NFZ w zamian za świadczenia zdrowotne udzielone osobom ubezpieczonym w NFZ-ecie. Zakład może również

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2011 r., nr 112, poz. 654).

<sup>6</sup> *Ibidem*, art. 3 ust. 1.

udzielać świadczeń zdrowotnych poza systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (odpłatnie), ale tylko osobom nieubezpieczonym w NFZ-ecie, zaś od osób ubezpieczonych może pobierać opłaty tylko za świadczenia zdrowotne określone w obowiązujących przepisach jako świadczenia niefinansowane ze środków publicznych (np. operacje zmiany płci, implanty stomatologiczne)<sup>7</sup>.

SPZOZ charakteryzuje się brakiem możliwości upadłości i brakiem odpowiedzialności finansowej dyrektora za długi przekraczające majątek firmy, co często jest przyczyną braku bieżącej motywacji wśród osób zarządzających do racjonalizowania kosztów działania i profilu SPZOZ.

Coraz liczniejszą grupę stanowią w polskim systemie opieki zdrowotnej niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej (dalej: NZOZ). Mogą być utworzone przez kościół lub związek wyznaniowy, pracodawcę, zakład ubezpieczeń, fundację, związek zawodowy, samorząd zawodowy lub stowarzyszenie, inną krajową albo zagraniczną osobę prawną lub osobę fizyczną, spółkę niemającą osobowości prawnej.

NZOZ nie jest samodzielną formą prawną. Nie ma osobowości prawnej i funkcjonuje jako jednostka wyodrębniona w instytucji lub organizacji, która go utworzyła. Zatem to instytucja lub organizacja prowadząca NZOZ odpowiada za jego zobowiązania.

### 3. Źródła finansowania publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej

Publiczny zakład opieki zdrowotnej może być prowadzony głównie w formie samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej. Sposób uzyskiwania przychodów przez samodzielny zakład opieki zdrowotnej reguluje ustawa. Zakład ten może uzyskiwać środki finansowe<sup>8</sup>:

- z odpłatnej działalności leczniczej;
- z wydzielonej działalności innej niż wymieniona w pkt. 1, jeżeli statut przewiduje prowadzenie takiej działalności;
- z odsetek od lokat;
- z darowizn, zapisów, spadków oraz ofiarności publicznej, także pochodzenia zagranicznego;

<sup>7</sup> M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 70.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej..., art. 55.

- na cele i na zasadach określonych w przepisach art. 114–117 Ustawy o działalności leczniczej;
- na realizację innych zadań określonych odrębnymi przepisami;
- na pokrycie ujemnego wyniku finansowego.

Jednocześnie samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może otrzymywać dotacje budżetowe na<sup>9</sup>:

- realizację zadań w zakresie programów polityki zdrowotnej, programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań;
- remonty;
- inne inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego;
- realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub innych niż wymienione środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- cele określone w odrębnych przepisach oraz umowach międzynarodowych;
- realizację programów wieloletnich;
- pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne.

Dotacje te może przyznać podmiot, który utworzył zakład, a w szczególnych przypadkach także minister właściwy do spraw zdrowia oraz właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego<sup>10</sup>.

W praktyce jednak podstawowym źródłem finansowania SPZOZ jest kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia, stanowiący ok. 95% dochodu zakładu. Marginalne znaczenie (ok. 2%) mają natomiast środki pochodzące bezpośrednio od pacjentów i organów założycielskich<sup>11</sup>.

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej nie określa tytułów, z których niepubliczny zakład opieki zdrowotnej może czerpać przychody, a tym samym nie ogranicza NZOZ-etów w zakresie pozyskiwania środków finansowych na działalność<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*, art. 114.

<sup>11</sup> **K. Ryć, A. Sobczak** (red.), *Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna?*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 88.

<sup>12</sup> **M. Kautsch** (red.), *op. cit.*, s. 90.

Ogólnie można stwierdzić, że NZOZ-ety mogą być finansowane z każdego niesprzecznego z prawem źródła. NZOZ może pozyskiwać środki finansowe<sup>13</sup>:

- od podmiotu tworzącego;
- bezpośrednio od pacjenta za wykonywanie świadczeń zdrowotnych lub usług dodatkowych;
- za udzielanie świadczeń zdrowotnych na podstawie umowy z NFZ, pracodawcą, zakładem ubezpieczeń lub innym podmiotem;
- z funduszy unijnych i mechanizmu norweskiego;
- z tytułu innej niż udzielanie świadczeń zdrowotnych działalności zarobkowej.

W praktyce podstawowym źródłem finansowania NZOZ (podobnie jak PZOZ-etu) są środki pochodzące z NFZ-etu (ok. 83%). Ponadto jednostki niepubliczne wykazują większą niż PZOZ-ety aktywność w pozyskiwaniu innych źródeł finansowania (ok. 8% wynoszą opłaty bezpośrednie pacjentów), natomiast rola organu założycielskiego nie jest wiodąca<sup>14</sup>.

#### 4. Analiza wskaźnikowa w badanych zakładach opieki zdrowotnej

Do przeprowadzenia analizy wskaźnikowej wybrano dwie placówki medyczne: podmiot publiczny (oznaczony w dalszej części pracy jako PP) oraz podmiot niepubliczny (oznaczony w dalszej części pracy jako NP). Oba podmioty działają w miastach powyżej 60 tys. mieszkańców.

Niepubliczny podmiot rozpoczął swoją działalność statutową z dniem 1 stycznia 2005 roku. Właścicielem spółki jest miasto. Kapitał zakładowy wynosi 13 368 500 PLN. Źródła finansowania podmiotu w 90% pochodzą z kontaktu z Narodowym Funduszem Zdrowia, zaś 10% to przychody własne spółki.

Publiczny podmiot istnieje na rynku medycznym już od 65 lat. Do leczenia pacjentów przeznaczonych jest 191 łóżek szpitalnych, rozmieszczonych w różnych Oddziałach. Szpital prowadzi działania zmierzające do ciągłego ulepszania jakości oferowanych świadczeń zdrowotnych. W roku 1999 otrzymał Certyfikat Akredytacyjny Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia. W roku 2009 ZOZ otrzymał certyfikat ISO, natomiast w roku 2011 uzyskał

<sup>13</sup> K. Ryć, A. Sobczak (red.), *op. cit.*, s. 89.

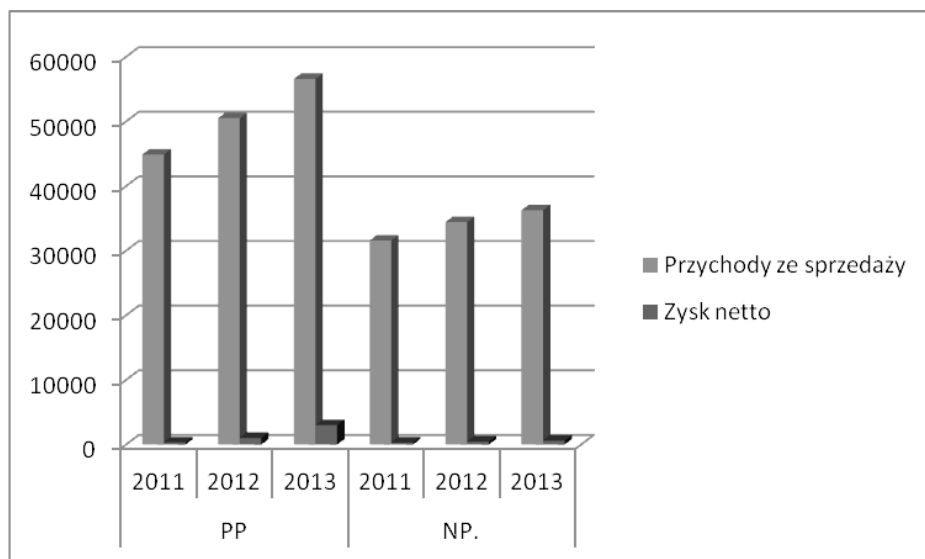
<sup>14</sup> *Ibidem*.



akredytację Ministra Zdrowia, która jest potwierdzeniem spełnienia wysokich standardów w lecznictwie.

Na wykresie 1 przedstawiono przychody ze sprzedaży i zysk netto badanych podmiotów w latach 2011–2013.

WYKRES 1: *Przychody ze sprzedaży i zysk netto badanych podmiotów*



Źródło: oprac. własne na podstawie sprawozdań finansowych podmiotów.

Jak wynika w wykresie 1 w badanym okresie oba podmioty osiągnęły zysk, jednak przychody ze sprzedaży były nieznacznie wyższe w publicznym podmiocie.

Podstawowym źródłem wykorzystywanym do przeprowadzenia analizy wskaźnikowej są coroczne sprawozdania finansowe obu ocenianych podmiotów służby zdrowia. W pierwszej części przeprowadzono analizę wybranych wielkości z bilansów badanych podmiotów. W dalszej części przeprowadzono analizę wskaźnikową w czterech aspektach:

- analizę płynności, gdzie wykorzystano wskaźniki płynności bieżącej, szybkiej i gotówkowej;
- analizę sprawności działania, gdzie przeanalizowano cykl konwersji należności, zapasów, zobowiązań oraz gotówki;

- analizę rentowności – wybrano wskaźniki rentowności netto, wskaźniki rentowności aktywów, wskaźniki rentowności kapitałów własnych;
- analizę zadłużenia wykonaną za pomocą wskaźnika zadłużenia ogółem, wskaźnika wypłacalności i dźwigni finansowej.

Analizę rozpoczęto od porównania zasobów majątkowych oraz ich źródeł finansowania. Zasoby te są w pierwszej kolejności źródłem kosztów, a dopiero w dalszej mogą być źródłem korzyści rozumianych jako zdolność do realizowania określonych świadczeń zdrowotnych, a także zdolność do generowania przychodów.

W tabeli 1 zaprezentowano wybrane wielkości z bilansów badanych podmiotów.

TABELA 1: *Wybrane wielkości z bilansów badanych podmiotów w latach 2011–2013*

	PP			NP		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Wartość aktywów (w tys. PLN)	26 066	27 889	29 821	29 359	30 757	30 676
Udział aktywów trwałych (w %)	76,3	71,0	80,5	55,6	69,3	71,1
Udział aktywów obrotowych (w %)	23,7	29,0	19,5	44,4	30,7	28,9
Udział kapitałów własnych (w %)	58,5	43,0	49,2	61,9	60,5	63,4
Udział kapitałów obcych (w %)	41,5	57,0	50,8	38,1	39,5	36,6

Źródło: oprac. własne na podstawie sprawozdań finansowych podmiotów.

Jak wynika z tabeli 1 w szpitalu publicznym dominuje majątek trwały, którego udział w majątku ogółem w 2013 roku wyniósł 80,5%. Jest to sytuacja zrozumiała, gdyż o sukcesie tego typu jednostek, oprócz kadry medycznej, decyduje liczba łóżek i wyposażenie w nowoczesną aparaturę medyczną. W przypadku udziału majątku trwałego w majątku ogółem podmiotu niepublicznego można zaobserwować tendencję wzrostową w badanym okresie, a w 2013 roku udział ten wynosił 71,1%.

W badanym przedziale czasowym bardziej zadłużoną jednostką był szpital publiczny niż szpital niepubliczny, co zostanie udokumentowane w dalszej części artykułu.

#### 4.1. Wskaźniki płynności

W tabeli 2 zostały zaprezentowane podstawowe wskaźniki płynności w badanych podmiotach.

Wskaźnik płynności bieżącej informuje o możliwości spłaty zobowiązań bieżących w przypadku, gdyby stały się natychmiast wymagalne. Optymalna wartość wskaźnika kształtuje się w granicach 1,5–2,0. Wskaźnik płynności szybkiej umożliwia ocenę zdolności szpitala do terminowego regulowania bieżących zobowiązań. Z punktu widzenia oceny działania szpitala wskaźnik ten jest jednym z najważniejszych. Jego optymalna wartość powinna kształtować się w przedziale 1,0–1,2. Wskaźnik wypłacalności gotówkowej służy do określania wypłacalności firmy w bardzo krótkim okresie. Jako optymalną wartość tego wskaźnika przyjmuje się 0,2.

TABELA 2: *Wskaźniki płynności finansowej w badanych podmiotach w latach 2011–2013*

	PP			NP		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Wskaźnik płynności bieżącej	0,86	1,09	1,27	5,74	4,3	4,05
Wskaźnik płynności szybkiej	0,81	1,05	1,2	5,61	4,17	3,78
Wskaźnik płynności gotówkowej	0,00	0,00	0,01	1,54	0,63	1,1

Źródło: oprac. własne na podstawie sprawozdań finansowych badanych podmiotów.

Na podstawie opracowanych wzorcowych wartości dla tych wskaźników można wnioskować, że w przypadku podmiotu niepublicznego obserwujemy dużą nadpłynność w badanym okresie, co świadczy o nieefektywnym gospodarowaniu majątkiem obrotowym. Jeśli chodzi o publiczny podmiot, to w latach 2011–2012 jego wskaźniki były poniżej dolnej granicy normy, co mogło świadczyć o okresowych problemach z terminowym regulowaniem zobowiązań. Na tej podstawie można stwierdzić, że sytuacja płatnicza szpitala niepublicznego jest lepsza niż szpitala publicznego.

#### 4.2. Wskaźniki sprawności działania

Tabela 3 zawiera podstawowe wskaźniki mierzące sprawność działania badanych podmiotów.

Wskaźnik rotacji należności należy porównywać z wartościami uzyskiwanymi przez inne szpitale. W przypadku szpitali odbiorcą ich usług jest w przeważającej

części ludność, natomiast płatnikiem – przede wszystkim NFZ. Jak wynika z tabeli 3, cykl rotacji należności w szpitalu niepublicznym jest z reguły dwukrotnie dłuższy niż w szpitalu publicznym. Wskaźnik ten ocenia oprócz sytuacji płynnościowej, także jakość współpracy z NFZ. Utrzymujący się przez dłuższy okres wysoki poziom tego wskaźnika zagraża bezpieczeństwu finansowemu szpitala. Sytuacja taka powinna być wyraźnym sygnałem dla płatnika, aby jak najszybciej realizować cykl rozliczeń ze szpitalem. Na uwagę zasługuje fakt, że w badanym okresie w obu podmiotach cykl konwersji należności uległ skróceniu, co, być może, jest symptomem poprawiającej się sytuacji na rynku usług medycznych.

TABELA 3: *Wskaźniki sprawności działania w badanych podmiotach w latach 2011–2013*

	PP			NP		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Cykl konwersji należności (w dniach)	45,7	54,5	35,4	105,8	80,8	57
Cykl konwersji zapasów (w dniach)	2,9	2,3	2,3	3,3	3,0	5,9
Cykl konwersji zobowiązań (w dniach)	57,6	53,12	30,7	23,6	20,2	18,7
Cykl konwersji gotówki (w dniach)	-9,0	3,68	7,0	85,5	63,6	44,2

Źródło: oprac. własne na podstawie sprawozdań finansowych badanych podmiotów.

Jednym z podstawowych wskaźników oceny sytuacji finansowej szpitali jest cykl konwersji zobowiązań bieżących. Dla utrzymania prawidłowych relacji z kontrahentami, wielkość wskaźnika powinna kształtować się na poziomie terminów płatności charakterystycznych dla sektora ochrony zdrowia. Utrzymująca się przez dłuższy okres wartość wskaźnika powyżej 60 dni wskazuje na problemy z regulowaniem zobowiązań, co może zapowiadać konieczność naliczania przez kontrahentów odsetek ustawowych, a w następnej kolejności skierowanie spraw na drogę postępowania sądowego. Jako graniczną przyjmuje się wartość 90 dni. W szpitalu niepublicznym cykl zobowiązań bieżących kształtował się na podobnym niskim poziomie, ok. 20 dni, zaś w szpitalu publicznym cykle ten uległ skróceniu z 57,6 dnia w 2011 roku do 30,7 w 2013 roku. Za modelową uznaje się relację, gdy wskaźnik rotacji zobowiązań z tytułu dostaw i usług równy jest wskaźnikowi rotacji należności. W badanych podmiotach relacja ta nie została zachowana.

Kolejnym ważnym wskaźnikiem jest cykl konwersji zapasów. Pozytywnie powinna być oceniana tendencja zmniejszania długości cyklu obrotu zapasów, gdyż świadczy to o sprawnej gospodarce zapasami. W obu podmiotach cykle konwersji zapasów kształtowały się na niskim poziomie. Należy zauważyć, że w szpitalu niepublicznym cykl w badanym okresie uległ wydłużeniu do 5,9 dnia w 2013 roku, natomiast w szpitalu publicznym w tym samym roku uległ on skróceniu do 2,3 dni.

Cykl konwersji gotówki netto, na który wpływają: wykorzystanie zapasów, okres windykacji należności oraz rotacja zobowiązań, wykazuje poprawną tendencję spadkową w szpitalu niepublicznym, zaś negatywną tendencję wzrostową w szpitalu państwowym. W 2011 roku w szpitalu publicznym cykl konwersji gotówki był ujemny, co świadczy o chwilowych problemach finansowych i ma swoje odzwierciedlenie we wskaźnikach płynności.

### 4.3. Wskaźniki rentowności

W tabeli 4 zaprezentowano wybrane wskaźniki rentowności badanych podmiotów.

TABELA 4: *Wskaźniki rentowności w badanych podmiotach w latach 2011–2013*

	PP			NP		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Wskaźnik rentowności netto (w %)	0,74	2,04	5,6	1,04	1,38	1,7
Wskaźnik rentowności aktywów (w %)	1,3	3,73	10,18	1,12	1,54	2,01
Wskaźnik rentowności kapitałów własnych (w %)	2,22	8,68	20,68	1,81	2,55	3,17

Źródło: oprac. własne na podstawie sprawozdań finansowych badanych podmiotów.

Rentowność badanych podmiotów została zbadana za pomocą trzech wskaźników: rentowności netto, rentowności aktywów i rentowności kapitałów własnych. Ich trendy w odniesieniu do tych dwóch podmiotów zachowują się jednakowo. Zarówno wskaźniki dla publicznego, jak i niepublicznego podmiotu w badanym okresie wzrosły. Najwyższe wartości wszystkich wskaźników osiągnął publiczny podmiot w 2013 roku.

#### 4.4. Wskaźniki zadłużenia

W tabeli 5 zaprezentowano wybrane wskaźniki zadłużenia badanych podmiotów.

TABELA 5: *Wskaźniki zadłużenia w badanych podmiotach w latach 2011–2013*

	PP			NP.		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Wskaźnik zadłużenia ogółem (w %)	41,52	57,00	50,77	38,09	39,54	36,65
Wskaźnik wypłacalności	71,01	132,54	103,11	61,53	65,39	57,85
Wskaźnik dźwigni finansowej	1,71	2,33	2,03	1,62	1,65	1,58

Źródło: oprac. własne na podstawie sprawozdań finansowych badanych podmiotów.

Z zaprezentowanych danych w tabeli 4 wynika, że bardziej zadłużony jest szpital publiczny niż szpital niepubliczny. Ponad połowę kapitałów w publicznej jednostce w 2013 roku stanowiły kapitały obce. Najwyższy poziom zadłużenia występował w podmiocie publicznym w 2012 roku i wynosił 57%.

### 5. Zakończenie

Wyciągając wnioski na podstawie przeprowadzonej analizy porównawczej sytuacji finansowej dwóch zakładów opieki medycznej – podmiotu publicznego i podmiotu niepublicznego, należy pamiętać o pewnych ograniczeniach badania. Powyższa analiza dotyczyła tylko dwóch podmiotów ocenianych w ciągu trzech lat. Niemniej wykazano, że szpital publiczny był jednostką bardziej zadłużoną i miał najwyższy wskaźnik zadłużenia oraz był w gorszej sytuacji płatniczej niż oceniana jednostka niepubliczna.

Oprócz tego przy ocenie podmiotu oprócz danych finansowych powinno się brać pod uwagę dane jakościowe. Przy ocenie efektywności funkcjonowania szpitala finansowe kryteria nie są najważniejsze.

Na sprawność działania podmiotów wpływają obowiązujące przepisy, a także relacje i kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia. Wyniki przeprowadzonej analizy pozwalają wnioskować, że szpitale publiczne także mogą być dobrze zarządzane i mogą osiągać dodatnie wyniki finansowe. Istnieją również niepubliczne podmioty, których wyniki nie są zadawalające dla ich właścicieli.

Sektor publiczny, według Paula Dolana i Jana A. Olsena, od dłuższego czasu uważa się za mniej efektywny, gdyż ze względu na nieobecność sił rynkowych,

menedżerowie tego sektora działają w sposób bardziej woluntarystyczny niż menedżerowie sektora prywatnego i mają większą swobodę w realizacji własnych partykularnych celów<sup>15</sup>.

Chociaż wiele publicznych podmiotów radzi sobie dzisiaj dużo lepiej niż parę lat temu, to obciąża je nadal to, że są publiczne, czyli „niczyje”, a więc takie, za które nikt osobiście nie ponosi finansowej odpowiedzialności. Podlegają one za to różnym pozamerytorycznym wpływom ze strony lokalnych władz i polityków.

Boris Augurzky i Henrik Schmitz przeprowadzili analizę sytuacji finansowej 1000 szpitali na podstawie sprawozdań finansowych i stwierdzili, że przeciętnie małe szpitale borykają się z kłopotami finansowymi większymi niż duże placówki. Udowodnili również, że małe prywatne szpitale nastawione na zysk osiągają bardzo dobre wyniki finansowe, w przeciwieństwie do małych szpitali publicznych, które ciągle stoją w obliczu poważnych problemów finansowych<sup>16</sup>.

Aby SPZOZ-ety były dobrze zarządzane i sprawne ekonomicznie, trzeba je zamienić w normalne przedsiębiorstwa i dać im prawdziwego właściciela. Pierwszym krokiem w tym kierunku powinno być przekształcenie SPZOZ-etów w spółki handlowe i poddanie ich rygorom prawa handlowego.

Istnienie powszechnych obowiązkowych ubezpieczeń zdrowotnych powoduje, że większość ubezpieczonych uważa publiczną służbę zdrowia za darmową. To zaś sprawia, że zapotrzebowanie na jej usługi nie zawsze jest uzasadnione stanem zdrowia pacjentów.

Na podstawie dostępnych wyników badań oraz własnych obserwacji można stwierdzić, że podmioty publicznej służby zdrowia są w większości przypadków zarządzane mniej efektywnie, co w konsekwencji prowadzi do dużych kłopotów finansowych, a w sytuacjach skrajnych może być przyczyną ich likwidacji bądź restrukturyzacji.

## Bibliografia

### Akty prawne:

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2011 r., nr 112, poz. 654).

### Opracowania:

**Dolan Paul, Olsen Jan Abel**, *Dystrybucja usług medycznych*, CeDeWu, Warszawa 2008.

**Hass-Symotiuł Maria** (red.), *Rachunkowość i sprawozdawczość finansowa zakładów opieki zdrowotnej*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2008.

<sup>15</sup> **P. Dolan, J. Olsen**, *Dystrybucja usług medycznych*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 170

<sup>16</sup> **K. Prędkiwicz, P. Prędkiwicz, M. Węgrzyn**, *Rentowność szpitali samorządowych w Polsce*, Nauki o Finansach 2014/3(20), s. 31

**Kautsch Marcin** (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

**Prędkiewicz Katarzyna, Prędkiewicz Paweł, Węgrzyn Maria**, *Rentowność szpitali samorządowych w Polsce*, *Nauki o Finansach* 2014/3(20), s. 28–43.

**Ryć Kazimierz, Sobczak Alicja** (red.), *Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna?*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

*Służba zdrowia: prywatna czy publiczna?*, *Gazeta Wyborcza Białystok* nr 32, 9.02.2010 r., s. 4.

#### **Strony internetowe:**

*Jak zdobyć pacjenta?*, Raport On Board PR, <http://www.proto.pl/PR/Pdf/JakZdobycPacjenta.pdf>; stan na: 10.02.2015 r.

*PMR optymistycznie o rynku prywatnej opieki zdrowotnej*, <http://www.pb.pl/3654323,24303,pmr-optymistycznie-o-rynku-prywatnej-opieki-zdrowotnej>; stan na: 5.02.2015 r.

*PMR: stabilny wzrost na rynku prywatnej opieki zdrowotnej w latach 2014–2018*, <http://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/PMR-stabilny-wzrost-na-rynku-prywatnej-opieki-zdrowotnej-w-latach-2014-2018,140419,1.html>; stan na: 5.02.2015 r.

Magdalena JAWORZYŃSKA

### **PUBLIC OR NONPUBLIC HEALTH CARE ORGANIZATIONS – COMPARATIVE ANALYSIS**

#### **( Summary )**

As you know, as a result of the transformation of the health system medical centers have been transformed into independent units whose functioning is based on economic calculation, that is, become actors of the market game .

Public health services often losing out to private. Clinics are generally poorly managed, they are often in debt. For this year the money is in the budget less and less. Directors often face a dilemma: refer patients or further into debt.

In the recent period we observe that most public units have financial problems. At the same time develops non-public sector of health care.

The aim of the study is a comparative analysis of the financial situation of 2 medical care institutions – 1 public entity and 1 non-public entity. This is the analysis of the case- study , which uses the financial statements of companies surveyed.

**Keywords:** private; public health care organizations; financial analysis



Baha KALINOWSKA-SUFINOWICZ\*  
Wiktorja DOMAGAŁA\*\*

## OCCUPATIONAL SEGREGATION ON THE POLISH LABOUR MARKET IN THE YEARS 2004–2014

### (Summary)

The article undertakes the issue of the occupational segregation on the Polish labour market in the years 1994–2014. At the beginning, the analysis focuses on the main theoretical aspects of discussed phenomenon, including theories of economic discrimination against women. Secondly, the article shows the statistical and economic analysis of both dimensions of the occupational segregation: the vertical and the horizontal one, in the context of the Polish labour market in research period. Next, it shows the occupational segregation in the light of public opinion polls. In conclusion, the main aims of the paper and research hypotheses are verified within conducted analysis.

**Keywords:** segregation; labour market; women; sex

**Klasyfikacja JEL:** J24, J70

### 1. Introduction

The issue of the occupation segregation was the subject of much scientific research and analyses both from theoretical and empirical perspective. Already in the twenties of the twentieth century, the trends and various relations according to sex in the structure of employment have been noticed.

In Poland, some legal solutions mandated among others after the Second World War introduced explicit restrictions on access to certain occupations to women, which in turn contributed to deepening the differences in the employment

---

\* Assistant Professor in Economics, Department of Macroeconomics and Development Research, Poznań University of Economics and Business; e-mail: baha.kalinowska.sufinowicz@gmail.com

\*\* Doctoral student, Department of Macroeconomics and Development Research, Poznań University of Economics and Business; e-mail: wiktoria.domagala@ue.poznan.pl

pattern. As of the nineties of last century, the symptoms of the liberalization of the regulations restricting access to certain professions among other depending on the sex were noticeable. Moreover, the processes of Polish accession to the European Union have from the beginning encouraged the opportunities alignment between women and men in the professional sphere.

The question of the article is the labour market, in particular, the employment pattern by sex and socio-professional features. The main objective is to present, analyse and evaluate the phenomenon of occupational segregation on the Polish labour market in the years 2004–2014. The hypothesis is the following: the occurrences of horizontal and vertical occupational segregation on the Polish labour market in the years 2004–2014 were found in the employment pattern. Furthermore, the existence of these phenomena observed in the employment pattern according to sex, selected NACE sections and occupational groups were long-term and relatively stable.

The structure of the article is as follows. At first, the idea and the theories on the occupational segregation were presented. Next, the statistical and economic analyses of the horizontal and vertical occupational segregation of women and men are carried out. The reasons of the occupation segregation are considered afterwards. At the end, the conclusions are shown.

## 2. Idea and theories on the occupational segregation

The issue of gender inequality in employment should be considered from a wide perspective, including horizontal and vertical occupational segregation of women. This phenomenon is important, because it is a major source of constrain on the labour market. In addition, it could increase inflexibility on the labour market and economic inefficiency due to wasting human resources. Moreover, it has negative effects on women's status and income<sup>1</sup>.

Gender professional segregation is a mechanism that maintains the dominance of men over women and causes sex-ordered division of the labour market and pay system<sup>2</sup>. It means that men and women work in different kinds of occupations and it implies two separate labour forces, which can't compete for the same professions

<sup>1</sup> **R. Anker**, *Theories of Occupational Segregation by Sex: an Overview*, in: **M. Loutfi** (ed.), *Women, Gender and Work: What is Equality and How Do We Get There?*, International Labour Office, Geneva 2001, pp. 129–130.

<sup>2</sup> **H. Hartmann**, *Capitalism, Patriarchy, and Job Segregation by Sex, Women and the Workplace: The Implications of Occupational Segregation*, Chicago 1976, pp. 137–138.

or positions<sup>3</sup>. We can identify two dimensions of the occupational segregation. The first one is the horizontal occupational segregation, which means that employed people are shared by sections in the national economy<sup>4</sup>. It can be seen as concentration of women and men in different types of occupation. Issue, which is connected with the horizontal occupational segregation, is the phenomenon of “sticky floor”<sup>5</sup>. It places woman in the section of lower-paid employees, with fewer opportunities for promotion and the low status or prestige. The second form of the occupational segregation is the vertical one. It means that workers are divided according to professional groups<sup>6</sup>. Women and men hold different positions in companies, and men used to be at the higher level than women. It is characterized by the phenomenon of the “glass ceiling”<sup>7</sup>. It symbolizes the existence of invisible barrier to women’s career to the next level in the hierarchy of the organization. The issuerelated to it is the phenomenon of glass escalator<sup>8</sup>. It means that even in female-dominated professions men are promoted easily and more likely to management positions than women. The glass escalator effect is a mechanism, which puts men in a privileged situation and enhances their opportunities for professional advancement.

To explain the existence and persistence of the occupational segregation by sex the article takes up few basic theories connected with it. The following concepts will be discussed: the crowding hypothesis, human capital theory, the personal-prejudice models and peripheral theory.

The crowding effects of women was firstly noticed by Francis Ysidro Edgeworth in 1922 as an issue, which allows men’s earnings to be higher and forces women’s earnings to be lower<sup>9</sup>. The oversupply of female workers was caused by institutional barriers (trade unions) that unnaturally deformed functioning of the labour market. It means that even in female-dominated professions men

<sup>3</sup> **J. Pilcher, I. Whelehan**, *Fifty Key Concepts in Gender Studies*, Sage Publication, London 2004, pp. 66–67.

<sup>4</sup> **C. Hakim**, *Occupational Segregation*, Department of Employment Research Paper 1979/9, London, pp. 3–4.

<sup>5</sup> **B. Kalinowska-Sufinowicz**, *Polityka społeczno-gospodarcza państwa wobec pracy kobiet*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2013, pp. 144–145.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 3–5.

<sup>7</sup> **E. Chien, B. Kleiner**, *Sex Discrimination in Hiring*, Equal Opportunities International 1999/18/5–6, p. 57.

<sup>8</sup> **C.L. Williams**, *The glass escalator: Hidden advantages for men in the “female” professions*, *Social problems* 1992/39(3), pp. 304–305.

<sup>9</sup> **F.Y. Edgeworth**, *Equal Pay to Men and Women for Equal Work*, *Economic Journal* 1922/32(128), p. 432.

are promoted easily and more likely to management positions than women. The glass escalator effect is a mechanism, which puts men in a privileged situation and enhances their opportunities for professional advancement.

To explain the existence and persistence of the occupational segregation by sex the article takes up few basic theories connected with it. The following concepts will be discussed: the crowding hypothesis, human capital theory, the personal-prejudice models and peripheral theory.

The crowding effects of women was firstly noticed by Francis Ysidro Edgeworth in 1922 as an issue, which allows men's earnings to be higher and forces women's earnings to be lower<sup>10</sup>. The oversupply of female workers was caused by institutional barriers (trade unions) that unnaturally deformed functioning of the labour market. The crowding hypothesis was developed by B.R. Bergmann in 1974 and since then the occupational segregation by sex is considered as a major determinant of the gender disparity in earnings<sup>11</sup>. The crowding hypothesis draws attention to the fact that women are concentrated in a few occupations, that increases the supply of their work in these specific areas. It results in a competition and sense of threat due to limited number of jobs. The over-representation of women is especially noticeable in the economically weaker sectors where both wage levels and opportunities for promotion are quite low.

Two hypothesis explicit by Solomon Polachek and Harriet Zellner, which are stemmed from the theory of human capital, may help to clarify the determinants of the occupational segregation. Both hypotheses take the assumption that men and women choose professions that maximize their lifetime earnings. They deal with the fact that women choose certain professions, because they anticipate employment discontinuity associated with motherhood. S. Polachek<sup>12</sup> says that women foresee breaks in their employment and the depreciation of their qualifications, which entails a reduction of earnings after returning to work. That is why they choose these professions where wage reduction is the smallest. In contrast, H. Zellner<sup>13</sup> argues that women choose professions where wages are relatively

<sup>10</sup> **F.Y. Edgeworth**, *Equal Pay to Men and Women for Equal Work*, *Economic Journal* 1922/32(128), p. 432.

<sup>11</sup> **B.R. Bergmann**, *Occupational Segregation, Wages and Profits When Employers Discriminate by Race or Sex*, *Eastern Economic Journal* 1974/1(2), pp. 103–104.

<sup>12</sup> **S. Polachek**, *Occupational Segregation among Women: Theory, Evidence and a Prognosis*, in: **C. Lloyd** (ed.), *Women in the Labor Market*, Columbia University Press, Columbia 1979, pp. 120–123.

<sup>13</sup> **H. Zellner**, *The Determinants of Occupational Segregation*, in: **C. Lloyd** (ed.), *Sex, Discrimination and the Division of Labor*, Columbia University Press, Columbia 1975, p. 279.

higher at the beginning of their careers, but their growth is relatively lower. In this way, women providing a break in employment lose less than in professions that require rapid development and advancement in the hierarchy of jobs and wages. Both hypotheses assume that women put restrictions on their career path, which in turn causes their occupational segregation.

The personal-prejudice models created by Gary Stanley Becker in 1957 assumed that three groups: employers, co-workers and customers exist on the labour market. They represent aversion and personal tastes/prejudices against associating with a women<sup>14</sup>. On the one hand, the result of prejudices and discriminatory behaviour of employers is the pressure to provide women's work on less favorable terms. On the other hand, prejudices of co-workers indicate reluctance, even repulsion to working with women, which contribute to the segregation in hierarchies of companies. In addition, customers manifest their biases in certain preferences to be supported by men, especially in professions requiring accountability. When tastes and prejudices influence actions, then affect the occupational segregation of women and their earnings.

The next concept is the Dean Morse's peripheral theory<sup>15</sup>. It indicates the existence of peripheral workers, characterized by discontinuity work, casual or part-time work. It often affects women who combine work and household duties. Hence, women are paid less, treated as low-status employees in the company hierarchy, with small opportunities for career progression. These phenomena provide the presence of stigma in the labour market. The result is the perception of women as problematic workers that subordinate professional roles to family functions. This facilitates the exclusion of women with attractive professions, positions, and contribute to enhancing the occupational segregation of women.

### 3. Horizontal occupational segregation—symptoms and the range of occurrence

In order to make a structure analysis of the horizontal occupational segregation of women and men on the Polish labour market in the years 2004–2014, it will be considered such aspects as: employment and share of women/men within the most feminised and masculined NACE sections. Eight NACE sections were

<sup>14</sup> I. Reszke, *Nierówność płci w teoriach. Teoretyczne wyjaśnienie płci w sferze zawodowej*, Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa 1991, pp. 84–86.

<sup>15</sup> D. Morse, *The Peripheral Worker*, Columbia University Press, London 1969, p. 15.

selected for the analysis, which in research period were the most feminized and masculinized. The comparison of the situation of women and men in the context of their employment in the most feminised sections were presented in Table 1.

TABLE 1: *Employed persons by sex in the most feminised NACE sections in Poland in the years 2004–2014 (as of the fourth quarter, in thousands, LFS)*

Years	NACE Section, Sex		Human Health and Social Work Activities		Financial and Insurance Activities		Accommodation and Catering		Education	
	Females	Males	Females	Males	Females	Males	Females	Males	Females	Males
2004	674	163	185	86	166	84	800	255		
2005	569	161	200	89	141	85	783	258		
2006	710	176	234	112	188	102	892	260		
2007	710	156	249	121	204	93	894	243		
2008	725	135	223	119	219	96	939	243		
2009	744	156	230	127	224	126	945	264		
2010	784	173	247	120	223	100	977	283		
2011	769	173	264	139	242	117	944	286		
2012	711	181	322	130	228	116	872	283		
2013	781	174	241	115	221	108	965	272		
2014	763	189	239	127	219	95	975	278		

Source: CSO, *Labour Force Survey in Poland in the years 2003–2007*, Labour and Living Conditions Division, Warsaw 2009, pp. 76–77; *Labour Force Survey in Poland in the years 2008–2011*, Labour and Living Conditions Division, Warsaw 2013, pp. 74–76; *Labour Force Survey in Poland in the years 2010–2012*, Demographic Surveys and Labour Market Department, Warsaw 2014, pp. 74–76; *Labour Force Survey in Poland*, Demographic and Labour Market Surveys Department, Warsaw 2015, p. 86.

The data presented in Table 1 shows that in such sections as: “Human Health and Social Work Activities”, “Financial and Insurance Activities”, “Accommodation and Catering” and “Education”, there were a significant concentration of female workers in the years 2004–2014. It should be highlighted, that high qualifications of employees are necessary and required in these sections. However, these sections are characterised by relatively low average monthly earnings. It is also worth mentioning that these sections are frequently associated with the public sector, which means greater stability of employment and lower risk of losing job due to changes in economic conditions<sup>16</sup>. In addition, one-third of all

<sup>16</sup> B. Kalinowska-Sufinowicz, *op. cit.*, pp. 142–144.

working women was focused in these four NACE sections. At the beginning of the research period, in 2004 – 29%<sup>17</sup>, while in the last year – 2014 – 31%<sup>18</sup>. To verify the existence of division of the labour market in Poland it is worth to consider the most masculine sections of the national economy. The data for the analysis were presented in Table 2.

TABLE 2: *Employed persons by sex in the most masculinized NACE sections in Poland in the years 2004–2014 (as of the fourth quarter, in thousands, LSF)*

NACE Section, Sex Years	Mining and Quarrying		Construction		Supply services <sup>a)</sup>		Transportation and Storage	
	Females	Males	Females	Males	Females	Males	Females	Males
2004	26	207	55	807	39	177	210	633
2005	20	199	67	855	47	175	223	689
2006	33	207	68	926	50	174	225	804
2007	39	207	68	1077	56	176	248	803
2008	34	223	69	1210	72	269	219	711
2009	21	203	76	1232	84	253	192	687
2010	20	222	80	1205	74	258	187	705
2011	29	246	86	1232	71	263	176	744
2012	30	228	76	1166	80	251	185	727
2013	22	229	83	1086	87	249	198	725
2014	23	257	89	1099	88	266	195	718

<sup>a)</sup> This section consist of: electricity, gas, steam and air conditioning supply; water supply; sewerage, waste management and remediation activities.

Source: CSO, *Labour...*, 2009, pp. 76–77; *Labour...*, 2013, pp. 74–76; *Labour...*, 2014, pp. 74–76; *Labour...*, 2015, p. 86.

According to Table 2, it should be noted that in the NACE sections such as: “Mining and Quarrying”, “Construction”, “Supply services”, “Transportation and Storage” women were underrepresented among the employed persons in the research period. In addition, in these four NACE section 23%<sup>19</sup> of all working

<sup>17</sup> CSO, *Labour Force Survey in Poland in the years 2003–2007*, Labour and Living Conditions Division, Warsaw 2009, p. 76.

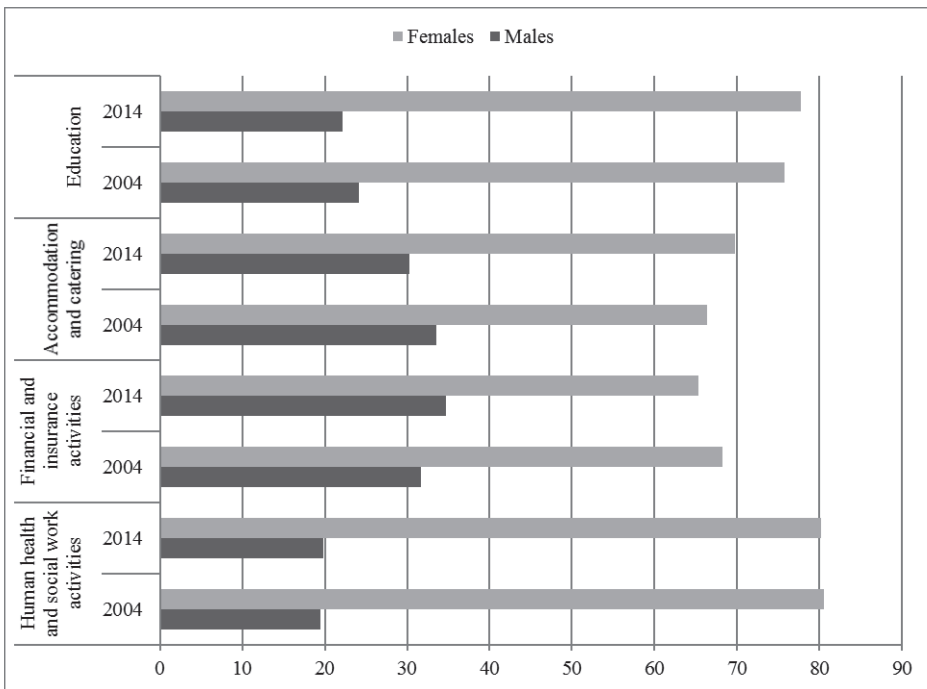
<sup>18</sup> CSO, *Labour Force Survey in Poland*, Demographic and Labour Market Surveys Department, Warsaw 2015, p. 86.

<sup>19</sup> CSO, *Labour...*, 2009, p. 76.

men were focused in 2004, while in 2014 – 26%<sup>20</sup>. It is worth to add, that men were concentrated in sections stereotypically believed to be masculine one. This may be the result of biological differences between women and men (e.g. greater physical strength of men), but also the effect of the values and cultural norms<sup>21</sup>.

In order to continue the analysis of the horizontal occupational segregation, the participation of women and men in total employment of each section should be considered. The data for comparative analysis in the NACE sections dominated by women were shown in Figure 1.

FIGURE 1: *Share of women and male in total employment in the most feminised NACE section in Poland in the years 2004 and 2014 (as of the fourth quarter, in %, LFS)*



Source: own calculation on the basis of Table 1.

According to the data presented in Figure 1, in the years 2004–2014, the share of females in total employment increased in the “Education” and “Accommodation and Catering”, while in the other two sections decreased. The disparity between

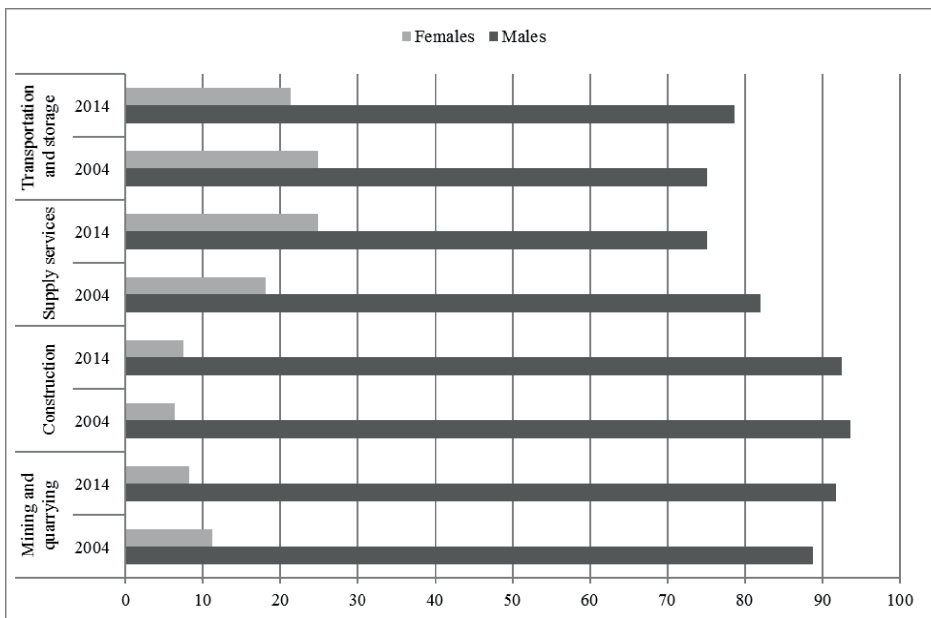
<sup>20</sup> CSO, *Labour...*, 2015, p. 86.

<sup>21</sup> I. Reszke, *op. cit.*, p. 219.



men and women among the total employed in female-dominated sectors of the economy were on a level far distanced from gender equality. To investigate the scale of the inequality, the overall feminization rate for the all NACE sections should be considered. Interestingly, on average it amounted to 44.7%<sup>22</sup>, both at the beginning and at the end of the research period. The diversity of employment by gender remained relatively stable. It is also important to stress the crowding of women in professions related to the sections “Education” and “Human Health and Social Work Activities”. This may indicate on the occurrence of the sticky floor<sup>23</sup>, which resulted not only from restrictions putting on women’s employment opportunities by employers, but is associated with women’s educational choices, and consequently influences their career paths. The data for the analysis of the share women and men in total employment in the NACE sections most dominated by men were presented in Figure 2.

FIGURE 2: *Share of women and men in total employment in the most masculinised NACE section in Poland in the years 2004 and 2014 (as of the fourth quarter, in %, LFS)*



Source: own calculation on the basis of Table 2.

<sup>22</sup> CSO, *Labour...*, 2009, p. 76; *Labour...*, 2015, p. 86.

<sup>23</sup> B. Kalinowska-Sufinowicz, *op. cit.*, pp. 144–145.

The data presented in Figure 2 indicates deepening of the gender disparities in the following NACE sections: “Mining and Quarrying”, “Transportation and Storage” and its alignment in the “Supply services”, “Construction”. Comparing these data to the general feminisation rate of the all NACE sections (44.7% in 2004 and 2014) – it is clear that women are underrepresented in the above sections.

In conclusion, despite the relative equalisation level of employing by gender for the entire economy, concentration of men and women in various sections should be noted. This allows the assumption of the existence of the horizontal occupational segregation in the context of the Polish labour market in the research period.

#### 4. Vertical occupational segregation—symptoms and the range of occurrence

The phenomenon of the vertical occupational segregation in Poland can be observed on the basis of the research of the employment pattern according to occupational groups, especially in a group of *Managers* analysed by sex. Comparing the number of working men and women in this occupational group leads to the conclusion that the vertical segregation appeared on the Polish labour market in the years 2004–2014<sup>24</sup>. This phenomenon is that the proportions between the number of men and women working in a decision-making positions, and, at the same time, connected with the responsibility (and this also applies to the feminised sectors) are clearly shattered to the detriment of women despite the comparable level of formal education. This occurrence is associated with the phenomenon of the so-called glass ceiling<sup>25</sup> mentioned before. This is also the feature of most other European countries. Nick Adnett<sup>26</sup> indicated that despite the numerical prevalence of women in employment in professions related to services and public administration, and social work, they occupy rather lower-ranking positions

Considering Figure 3, it can be found that in the years 2004–2014 the number of women employed in decision-making positions showed an upward trend from

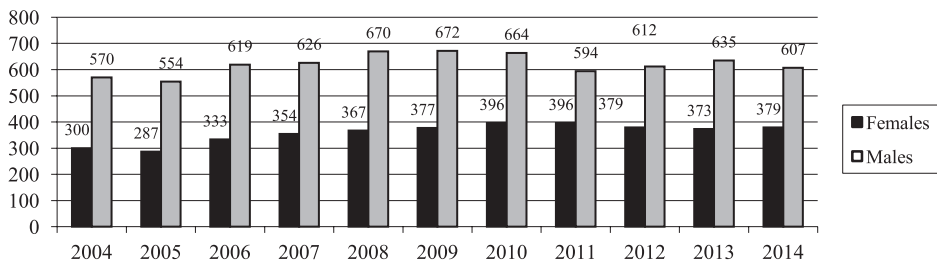
<sup>24</sup> **W. Jarmolowicz, B. Kalinowska**, *Praca i płaca kobiet na polskim i unijnym rynku pracy*, in: **W. Jarmolowicz** (ed.), *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2008, pp. 158–189.

<sup>25</sup> **B. Kalinowska-Nawrotek**, *Dyskryminacja kobiet na polskim rynku pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, p. 15.

<sup>26</sup> **N. Adnett**, *European Labour Markets: Analysis and Policy*, Addison Wesley Longman Limited, London 1996, p. 168.

300 thousands in 2004 to 396 thousands of employed persons in 2010. In the last set out here period, the number of women in this occupational group was higher than in 2004, but lower than the value noted in 2010. The number of men working on so-called high positions showed quite similar trend changes. However, the basic conclusion is that on the Polish labour market in the years 2004–2014, we observed the phenomenon of vertical occupational segregation among women and men and, that this occurrence had a permanent character which implicated its long-term nature as well.

FIGURE 3: *Employed persons by sex in the occupational group of Managers in Poland in the years 2004–2014 (as of fourth quarter, in thousands)*



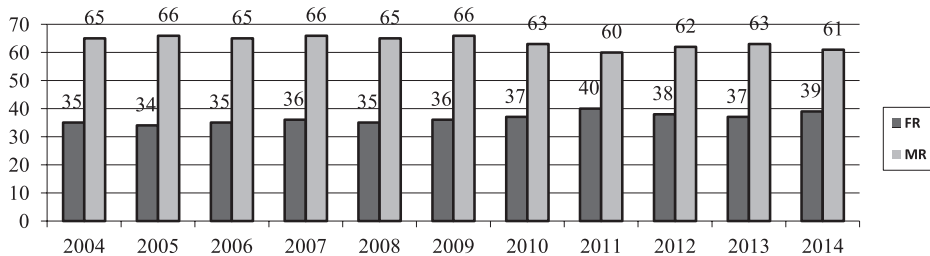
*Ad d e n d u m:* data has been rounded up to a full thousand.

*S o u r c e:* CSO, *Website of Central Statistic Office in Warsaw*, Warsaw 2015, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); access: 29.04.2015.

Analysis of the structure of employees in the occupational group of *Managers* may be carried out with the feminisation and masculinisation rates. In this case, the feminisation rate is calculated as the relation between the number of working women in the tested occupational group to the number of the whole research group (here: the occupational group of *Managers*). The masculinisation rate is calculated analogously as a proportion between the number of working men as *Managers* to the number of the whole tested professional group. Anyhow, the participation of women in the analysed occupational group was much lower than the analogous rate for men, but the slight changes towards equalisation of numerical proportions of men and women were observed in the research period. In 2004, 35% of women were employed in the occupational group of *Managers*. The analogous ratio in 2014 amounted to 39%. On this basis, it can be concluded that although the phenomenon of vertical occupational segregation occurred in Poland in the years 2004–2014, but the weak tendency of improving the situation of women could be observed.

To sum up it can be concluded that the results of the analysis of the employment pattern of the occupational group by sex on the Polish labour market, namely of the decision-making positions in the particular years of the research period were admittedly less favourable from the gender equality point of view, however, slight positive trend was noted in favour of women. Despite the fact that the number of women working as *Managers* was lower than the analogous number of men, the feminisation rate showed an upward trend.

FIGURE 4: *Feminisation and masculinisation rates in the occupational group of Managers in Poland in the years 2004–2014 (in %)*



Abbreviations: FR – feminisation rate, MR – masculinisation rate.

Source: own calculation on the basis of Figure 3.

## 5. Causes of occupational segregation

Causes of the occurrence of the phenomena of horizontal and vertical occupational segregation can be traced to certain attitudes, behaviour, and social beliefs on women and men. These themes may be tested not only on the basis of the literature, but also with the use of the results of the public opinion research.

Anyhow, when it comes to the sources of the horizontal occupational segregation, first of all, the educational segregation must be indicated. This phenomenon comes down to the fact that men and women educate in various fields, which imposes certain limitations on their subsequent choices of professions, and also promoted the existence and the petrification of the horizontal occupational segregation<sup>27</sup>. It can be said that the horizontal segregation is the secondary phenomenon to the educational segregation, which, in turn, is a primary one.

Other sources of horizontal occupational segregation in Poland can be traced by analyzing the results of the public opinion research on manifestation of di-

<sup>27</sup> B. Kalinowska-Sufinowicz, *op. cit.*, p. 146.

discrimination against women. Most indicated symptom of discrimination against women, which may be a potential cause of occupational segregation, particularly in the horizontal view, were employers' preferences with regard to the sex of a potential employee at the time of acceptance to work. Respondents pointed out that in the recruitment process men were preferred. This may be the result of the presence of the so-called statistical discrimination<sup>28</sup>. The female part of the interviewed group more often pointed out this factor than the male part. Giving preference to men can be, on the one hand, the cause of limiting access to certain professions (e.g. stereotypically associated with the availability or physical strength), on the other hand, can cause crowding of the supply of women in other occupations where a woman is more sought and accepted worker by the employer (for example, because of the belief of greater communication and agility skills or empathy of women). It should be noticed that we can find the explanation for the sources of these attitudes in such before mentioned theories, as Becker's prejudice models, according to which employers have a taste for discrimination of women, the crowding hypothesis, that seems quite obvious, but also Morse's peripheral theory, suggesting stronger female involvement in housework than in the male subpopulation.

TABLE 3: *Potential causes of horizontal occupational segregation in Poland in 2013*

The manifestations of the discrimination of women	Answers		
	Total N=245	Females	Males
Preferring men to work during the recruiting and selection process	16.1	17.0	14.6
The traditionally limited access of women to certain professions	3.9	2.5	6.3
The interior treatment of girls/women in schools, universities	3.8	3.3	4.7
The commonly held opinion about inability to drive a car by women	3.0	4.3	0.9
The commonly held opinion about female lack of competence and male intellectual advantage	2.8	3.2	2.3

Source: CBOS, *Kobieta pracująca*, komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2013, p. 8.

Other reasons were mentioned by respondents much less frequently, especially such as traditionally limited access of women to the particular professions or the

<sup>28</sup> B. Kalinowska-Nawrotek, *op. cit.*, pp. 17–18.

interior treatment of girls/women in schools and in universities. It is interesting that in these both cases the men relatively more often pointed out these symptoms of discrimination against women. The situation developed differently in the case of a stereotype about the inability to drive a car by women. In this case, the surveyed women more often suffered from the negative impact of this conventional wisdom on their working lives. Undoubtedly, such beliefs can restrict access to certain professions in which driving a car is a prerequisite, but can also restrict access to non-wage benefits in the form of the use of the company car in fear of its potential destruction. The last cause listed in Table 3 is the belief in the male intellectual advantage, having its origin in the teachings of Aristotle, and reflected, among other things, in presented in Cynthia Russet's book<sup>29</sup> of nineteenth-century male scientists and thinkers earnestly trying to prove women inferior to men. The belief in the intellectual inferiority of women, which is the manifestation of discrimination against women, can be the source of both: horizontal occupational segregation (limited access to occupations requiring high competencies) and vertical occupational segregation (negative assessment of managerial competence of women).

It is worth taking into consideration the occurrence of the phenomenon of the vertical occupational segregation on the basis of social opinion polls on the willingness and ability of women in achieving promotion. One of the primary causes of the prevalence of the phenomenon of the glass ceiling could be that women are not interested in taking the challenges of extending the management position. The vertical occupational segregation often seems to be the result of the fact that women simply prefer working in lower-level jobs in the hierarchy of companies, without excessive stress intensity and substantial responsibility inherently associated with holding decision-making positions. Negative attitude of women to occupy managerial positions can be a significant barrier to their upward mobility<sup>30</sup>.

However, the results of the research carried out by the Institute of Public Affairs in Warsaw in 2003 under the direction of Anna Titkow contradict that women are not interested in holding managerial posts. According to these results of public opinion polls, 50.7% of women and 56.9% of men, on the question whether the respondent would welcome managerial position, if he or she was proposed

<sup>29</sup> C. Russet, *Sexual Science. The Victorian Construction of Womanhood*, Harvard University Press, Cumbreland (U.S.A.) 1991.

<sup>30</sup> B. Budrowska, D. Duch-Krzyszczek, A. Titkow, *Kobiety i mężczyźni w pracy*, in: A. Titkow (ed.), *Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, p. 282; B. Kalinowska-Sufinowicz, *op. cit.*, p. 148.

to it, answered “yes” (differences statistically insignificant). These results rebut the stereotype or the myth that women do not want to hold the managerial posts. It should be added that higher level of education was accompanied by greater willingness to occupy higher positions<sup>31</sup>.

Despite the comparable readiness among tested men and women to hold decision-making posts, most of respondents, in view of the available results of social opinion research (see: Table 4), were convinced about the worst possibilities of promotion to managerial position by women engaged in the same profession and having the same education as the man. More than half of the surveyed women agreed with such a statement<sup>32</sup>. By comparing the responses of the years 2006 and 2013, the Polish women’s assurance about the existence of glass ceiling or glass escalator at work was developed quite similar.

TABLE 4: *Female opinions about the opportunity for promotion to the managerial position depending on the sex in Poland in 2006 and 2013 (in %)*

<b>Regarding the promotion to the managerial post, a woman in comparison to a man has:</b>	<b>2006</b>	<b>2013</b>
fewer opportunities	54	56
the same opportunities	30	29
greater opportunities	8	9
It’s hard to say.	8	6

Source: CBOS, *Kobieta...*, 2013, p. 7.

## 6. Conclusions

The mechanisms of the formation and functioning of occupational segregation phenomena in the horizontal and vertical views have been explained in such theories, as the crowding hypothesis, human capital theory, personal-prejudice models and peripheral theory. The contents presented in these theories can partly provide the clarification for the persistence of these phenomena on the labour market, but it is useful to analyse the situation in particular countries, because the reasons of these phenomena can be much more sophisticated.

<sup>31</sup> B. Budrowska, D. Duch-Krzystoszek, A. Titkow, *op. cit.*, p. 283; B. Kalinowska-Sufinowicz, *op. cit.*, p. 148.

<sup>32</sup> CBOS, *Kobieta pracująca*, komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2013, p. 7.

The phenomenon of the horizontal occupational segregation is possible to analyse its existence on the basis of the employment pattern by NACE sections. The crowding of female labour force was noticed on the Polish labour market in the years 2004–2014 in such NACE sections, as “Human Health and Social Work Activities”, “Financial and Insurance Activities”, “Accommodation and Catering” and “Education”. In these NACE sections one-third of all working women was focused. In turn, the male employment focused in such NACE sections as: “Mining and Quarrying”, “Construction”, “Supply”, “Transport and Storage”. It is very important to underline that the female NACE sections in most cases characterised by the lower level of earnings.

Among the causes of horizontal occupational segregation primarily the educational segregation was mentioned, but also symptoms of economic discrimination against women such as favouring men at the recruiting process and the existence of the stereotypes varied according to the sex. These stereotypical beliefs emphasized the differences among women and men with respect to the limited availability of certain professions, driving skills and brainpower on the minus side of women.

In turn, when it comes to the phenomenon of the vertical occupational segregation in Poland in the years 2004–2014, its existence was confirmed by analysing the employment pattern in the professional group of “Managers”. A mild upward trend was noticed in the formation of the feminisation rate calculated for this professional group. Additionally, the results of social opinion showed among surveyed Polish people the assurance about worse opportunities for advancement of women than men, as well as the stereotypical beliefs favouring the occurrence of the phenomenon of vertical occupational segregation.

## References

### Acts:

- CSO**, *Labour Force Survey in Poland in the Years 2003–2007*, Labour and Living Conditions Division, Central Statistic Office, Warsaw 2009.
- CSO**, *Labour Force Survey in Poland in the Years 2008–2011*, Labour and Living Conditions Division, Warsaw 2013.
- CSO**, *Labour Force Survey in Poland in the Years 2010–2012*, Demographic Surveys and Labour Market Department, Central Statistic Office, Warsaw 2014.
- CSO**, *Labour Force Survey in Poland*, Demographic and Labour Market Surveys Department, Central Statistic Office, Warsaw 2015.
- CSO**, *Website Central Statistical Office in Warsaw*, Warsaw 2015, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); access: 29.04.2015.



**Study:**

- Adnett Nick**, *European Labour Markets: Analysis and Policy*, Addison Wesley Longman Limited, London 1996.
- Anker Richard**, *Theories of Occupational Segregation by Sex: an Overview*, in: Martha Loutfi (ed.), *Women, Gender and Work: What is Equality and How Do We Get There?*, International Labour Office, Geneva 2001, pp. 129–155.
- Bergmann Barbara**, *Occupational Segregation, Wages and Profits When Employers Discriminate by Race or Sex*, *Eastern Economic Journal* 1974/1(2), pp. 103–110.
- Budrowska Bogusława, Duch-Krzysztozek Danuta, Titkow Anna**, *Kobiety i mężczyźni w pracy*, in: Anna Titkow (ed.), *Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, pp. 195–214.
- CBOS**, *Kobieta pracująca*, komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2013.
- Chien Emily, Kleiner Brian**, *Sex Discrimination in Hiring*, *Equal Opportunities International* 1999/18/Iss 5-6, pp. 32–37.
- Edgeworth Francis Ysidro**, *Equal Pay to Men and Women for Equal Work*, *Economic Journal* 1922/32/(128), pp. 431–457.
- Hartmann Heidi**, *Capitalism, Patriarchy, and Job Segregation by Sex, Women and the Workplace: The Implications of Occupational Segregation*, Chicago 1976.
- Jarmolowicz Waclaw, Kalinowska Barbara**, *Praca i płaca kobiet na polskim i unijnym rynku pracy*, w: Waclaw Jarmolowicz (ed.), *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2008, pp. 221–231.
- Kalinowska-Nawrotek Barbara**, *Dyskryminacja kobiet na polskim rynku pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Kalinowska-Sufinowicz Baha**, *Polityka społeczno-gospodarcza państwa wobec pracy kobiet*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2013.
- Morse Dean**, *The Peripheral Worker*, Columbia University Press, London 1969.
- Pilcher Jane, Whelehan Imelda**, *Fifty Key Concepts in Gender Studies*, Sage Publication, London 2004.
- Polachek Solomon**, *Occupational Segregation among Women: Theory, Evidence and a Prognosis*, in: Lloyd C. Blankfein (ed.), *Women in the Labor Market*, Columbia University Press, Columbia 1979, pp. 60–69.
- Reszke Irena**, *Nierówności płci w teoriach. Teoretyczne wyjaśnienie płci w sferze zawodowej*, Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa 1991.
- Russet Cynthia**, *Sexual Science. The Victorian Construction of Womanhood*, Harvard University Press, Cumbreland (U.S.A.) 1991.
- Williams Christine**, *The glass escalator: Hidden advantages for men in the “female” professions*, *Social problems* 1992/39(3), pp. 253–267.
- Zellner Harriet**, *The Determinants of Occupational Segregation*, in: Cynthia Lloyd (ed.), *Sex, Discrimination and the Division of Labor*, Columbia University Press, Columbia 1975.

Baha KALINOWSKA-SUFINOWICZ  
Wiktoria DOMAGAŁA

## **ZJAWISKO SEGREGACJI ZAWODOWEJ NA POLSKIM RYNKU PRACY W LATACH 2004–2014**

(Streszczenie)

Celem głównym artykułu jest prezentacja, analiza i ocena zjawiska segregacji zawodowej na polskim rynku pracy w latach 2004–2014. Przyjęto hipotezę badawczą o tym, że struktura zatrudnienia na polskim rynku pracy w badanym okresie cechowała się występowaniem poziomej i pionowej segregacji zawodowej kobiet i mężczyzn. Ponadto, występowanie tych zjawisk miało charakter długoterminowy i stosunkowo stabilny.

Struktura artykułu jest następująca. W pierwszej kolejności przedstawiono ideę i rozwój teorii segregacji zawodowej (w ujęciu poziomym i pionowym). Następnie dokonano analizy i oceny polskiego rynku pracy ze wskazaniem na przejawy występowania poziomej segregacji zawodowej w oparciu o dane statystyczne dotyczące poziomu i struktury pracujących według płci i sekcji PKD. Zbadano również i oceniono poziom i strukturę zatrudnienia według płci i grup zawodowych w aspekcie występowania zjawiska pionowej segregacji zawodowej. W dalszej części rozważania rozszerzono o wyniki badań opinii społecznej oraz zaprezentowano wnioski.

**Słowa kluczowe:** segregacja zawodowa; rynek pracy; kobiety; płęć

Witold KASPERKIEWICZ\*

## WYZWANIE INNOWACYJNE DLA GOSPODAREK UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE STRATEGII EUROPA 2020<sup>1</sup>

### (Streszczenie)

Celem artykułu jest wyjaśnienie istoty Strategii Europa 2020 ze szczególnym uwzględnieniem projektów rozwojowych w dziedzinie innowacyjności, dokonanie oceny poziomu innowacyjności gospodarek unijnych na tle USA, Japonii i Korei Płd., a także odpowiedź na pytanie dotyczące warunków rozwoju innowacyjności unijnego obszaru gospodarczego w świetle celów programowych Strategii.

Artykuł składa się z trzech części. W części pierwszej przedstawione są istota i założenia Strategii Europa 2020. Część druga zawiera analizę poziomu innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej w porównaniu z USA, Japonią i Koreą Płd. W części trzeciej rozważania koncentrują się na przedstawieniu uwarunkowań i perspektyw rozwoju innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** wynalazek; innowacja; luka innowacyjna; gospodarka oparta na wiedzy; działalność B+R

**Klasyfikacja JEL:** O31

### 1. Wstęp

Zdaniem większości ekonomistów, niezależnie od ich przynależności do określonego nurtu w ekonomii, innowacje technologiczne są najważniejszym źródłem wzrostu gospodarczego. We współczesnych rozwiniętych gospodarkach „produkcja” wiedzy i praktyczne wykorzystanie jej osiągnięć w postaci innowacji staje

---

\* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Katedra Mikroekonomii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki; e-mail: wkasperkiewicz@gmail.com

<sup>1</sup> Artykuł opublikowany w ramach projektu „Popularyzacja najnowszej wiedzy ekonomicznej wśród ludzi młodych” realizowanego z Narodowym Bankiem Polskim w ramach programu edukacji ekonomicznej.

się systematycznym czynnikiem i warunkiem efektywności oraz konkurencyjności, zwłaszcza w skali globalnego rynku. Bez przesady można stwierdzić, że gospodarka globalna oparta na wiedzy i innowacjach jest jednym z najbardziej charakterystycznych rysów współczesnej gospodarki<sup>2</sup>.

Czołowy przedstawiciel nowej teorii wzrostu Paul. M. Romer twierdzi, że gospodarcza przyszłość narodów jest funkcją ich zdolności w dziedzinie innowacji, a ta z kolei zależy od poziomu, jaki reprezentują uczelnie wyższe na polu kształcenia i badań naukowych<sup>3</sup>. Derek H.C. Chen i Carl J. Dahlman na podstawie szeroko zakrojonych badań przeprowadzonych w 92 krajach w okresie 1960–2000 wykazali, że wzrost liczby patentów przyznanych przez USPTO<sup>4</sup> (traktowanych jako zmienna odzwierciedlająca poziom innowacyjności) o 1% zwiększa tempo wzrostu gospodarczego o 0,19 p.p.<sup>5</sup> William Baumol podkreśla, że „niemal cały rozwój gospodarczy, który nastąpił od XVIII wieku, w ostatecznym rachunku zawdzięczamy innowacjom”<sup>6</sup>. Również Michael E. Porter, Jeffrey L. Furman i Scott Stern, ekonomiści reprezentujący Harvard Business School i Massachusetts Institute of Technology, w swoich pracach podnoszą centralną rolę innowacji technologicznych w procesie długookresowego wzrostu gospodarczego<sup>7</sup>.

Pozytywny wpływ innowacji na wzrost gospodarczy można również rozpatrywać przez pryzmat koncepcji kapitału ludzkiego, zgodnie z którą głównym motorem tego wzrostu jest akumulacja kapitału ludzkiego rozumianego jako zasób wiedzy, umiejętności i doświadczenia zawodowego, poziom wykształcenia i podobne atrybuty oddziałujące na ludzkie możliwości wykonywania pracy użytecznej. W modelu Roberta E. Lucasa, reprezentatywnym dla teorii wzrostu endogenicznego, akcentuje się znaczenie kapitału ludzkiego jako czynnika stymulującego innowacyjność gospodarki oraz wysokość i efektywność inwestycji w sektorze B+R, które z kolei generują postęp techniczny. Ponadto w modelu tym odrzuca się założenie o stałych efektach skali w funkcji produkcji, co powoduje powstanie efektów zewnętrznych na skutek akumulacji kapitału ludzkiego. Wpływ

<sup>2</sup> **S. Kubiela**s, *Innowacje i luka technologiczna w gospodarce globalnej opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 9–11.

<sup>3</sup> **P.M. Romer**, *Endogenous Technological Change*, *Journal of Political Economy* 1990/98/5, s. 71–102.

<sup>4</sup> United States Patent and Trademark Office.

<sup>5</sup> **D.H.C. Chen**, **C.J. Dahlman**, *Knowledge and Development. A Cross Section Approach*, World Bank Policy Research Working Paper 2004/3366, s. 1–24.

<sup>6</sup> **W.J. Baumol**, *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton 2002.

<sup>7</sup> **S. Stern**, **M.E. Porter**, **J.L. Furman**, *The Determinants of National Innovative Capacity*, Working Paper 2000/7876, National Bureau of Economic Research Cambridge MA, s. 1–2.

kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy odbywa się albo w sposób pośredni, poprzez interakcje z kapitałem rzeczowym i/lub siłą roboczą, albo poprzez łączną produktywność czynników produkcji<sup>8</sup>.

Strategia Europa 2020, zatwierdzona przez Radę Europejską w czerwcu 2010 roku, stanowi odpowiedź Unii Europejskiej na liczne wyzwania wynikające z postępującej globalizacji procesów gospodarczych, przełomu w światowym porządku gospodarczym związanego z rosnącą siłą gospodarek Chin i Indii, kryzysu zadłużenia państw oraz osłabienia poparcia społecznego dla idei europejskiej. Unia Europejska stanowi obecnie najpotężniejszy obszar gospodarczy świata. Jeżeli uwzględni się handel pomiędzy państwami członkowskimi, wówczas udział Unii Europejskiej w światowym handlu wynosi ok. 40%. Jednakże kryzys zadłużenia, niekorzystne trendy demograficzne i mankamenty europejskiego modelu społecznego, którego finansowanie osłabia konkurencyjność gospodarek unijnych, nie działają na korzyść Unii Europejskiej. Dlatego też działania władz unijnych nie powinny ograniczać się jedynie do udzielenia pomocy gospodarkom narodowym, które wpadły w pułapkę zadłużenia. Konieczne są strategiczne przedsięwzięcia ukierunkowane na zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności w całej Unii Europejskiej, które sprzyjać będą wzmocnieniu jej siły ekonomicznej w zglobalizowanej gospodarce. Strategia Europa 2020 zawiera propozycje rozwiązań, które powinny zwiększyć innowacyjność gospodarek Unii Europejskiej, zmodernizować oparte na wiedzy sektory przemysłu, a także usprawnić proces transferu technologii między krajami członkowskimi.

Celem artykułu jest wyjaśnienie istoty Strategii Europa 2020 ze szczególnym uwzględnieniem projektów w obszarze innowacyjności, dokonanie oceny poziomu innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej na tle USA, Japonii i Korei Płd., a także odpowiedź na pytanie dotyczące warunków rozwoju innowacyjności unijnego obszaru gospodarczego w świetle celów programowych Strategii Europa 2020.

Artykuł składa się z trzech części. W części pierwszej przedstawione są istota i założenia Strategii Europa 2020. Część druga zawiera analizę poziomu innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej w porównaniu z USA, Japonią i Koreą Płd. W części trzeciej rozważania koncentrują się na przedstawieniu uwarunkowań i nakreśleniu perspektyw rozwoju innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej.

---

<sup>8</sup> R.E. Lucas, *On the Mechanics of Economic Development*, Journal of Monetary Economics 1988/22, s. 3–42.

## 2. Założenia i cele Strategii Europa 2020

Strategia Europa 2020 przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2010 roku jest nowym, długofalowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010–2020, który zastąpił Strategię Lizbońską. Aktualna strategia stanowi odpowiedź Unii Europejskiej na liczne wyzwania gospodarcze i społeczne. Kryzys finansowy i gospodarczy odsłonił strukturalne słabości europejskiej gospodarki i politycznego mechanizmu podejmowania decyzji w warunkach owego kryzysu. Jednocześnie długofalowe problemy, takie jak globalizacja, rosnące zapotrzebowanie na ograniczone zasoby i starzenie się społeczeństw, stają się coraz bardziej palące.

Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety tematyczne:

- a) Inteligentny wzrost gospodarczy, którego fundamentem jest rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach. Realizacja tego priorytetu wymaga poprawy jakości i atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej, zwiększenia potencjału i efektywności sektora badawczego, likwidacji przepaści między sferą nauki a potrzebami przedsiębiorstw, wspierania procesu transferu wiedzy i innowacji na obszarze Unii oraz maksymalnego wykorzystania technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w procesie realizacji innowacyjnych projektów.
- b) Rozwój zrównoważony polegający na wspieraniu gospodarki efektywniej wykorzystującej zasoby naturalne, bardziej przyjaznej środowisku (nisko-emisyjnej).
- c) Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, którego istotą jest gospodarka charakteryzująca się wysokim poziomem zatrudnienia oraz zapewniająca spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną<sup>9</sup>.

W Strategii Europa 2020 wytyczono pięć nadrzędnych celów, które określają, gdzie Unia Europejska powinna się znaleźć w roku 2020 i posłużą do oceny postępów w realizacji strategii. Cele te sformułowano następująco:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat powinien wynosić 75%;
- na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczyć 3% PKB Unii Europejskiej;
- w zakresie klimatu i energii należy osiągnąć cele „20/20/20” (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki);

<sup>9</sup> Communication from the Commission Europe 2020 (2010), *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM 2020 final, Brussels 3.03.2010.

– liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinna zdobywać wyższe wykształcenie;

– liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć do 20%.

Przedstawione wyżej wymierne cele są ze sobą wzajemnie powiązane i to właśnie od ich osiągnięcia zależeć będzie sukces strategii. Aby każde państwo członkowskie mogło dostosować Strategię Europa 2020 do swojej szczególnej sytuacji, Komisja Europejska proponuje przełożenie celów unijnych na krajowe cele i metody działania.

Wymienione cele szczegółowe wpisują się w realizację trzech ogólnych priorytetów – rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. Realizacji założonych celów posłuży siedem projektów przewodnich, których wdrażanie jest wspólnym priorytetem i dlatego konieczne są działania na wszystkich szczeblach organizacji unijnych, państw członkowskich, władz lokalnych i regionalnych. Krótka charakterystyka tych projektów zawarta jest w przedstawionych niżej rozważaniach.

**„Unia innowacji”** jest jednym z najważniejszych projektów nowej unijnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Projekt ten ma na celu poprawę warunków ramowych i ułatwienie dostępu do finansowania badań naukowych i innowacji. Przyjęto założenie, że wspieranie innowacji wpłynie pozytywnie na wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy, a skoordynowane badania naukowe pozwolą skutecznie rozwiązywać problemy związane ze zmianami klimatycznymi, bezpieczeństwem energetycznym i żywnościowym oraz starzeniem się społeczeństwa krajów europejskich. Ustalono, że do 2014 roku powstanie przewidziana w Strategii Lizbońskiej europejska przestrzeń badawcza (*European Research Area*), pomyślana jako obszar wolnej wymiany wyników badań, na którym zasoby naukowe będą efektywnie wykorzystywane w celu tworzenia miejsc pracy i zwiększenia konkurencyjności gospodarek Unii Europejskiej.

**„Młodzi w drodze”** jest projektem ukierunkowanym na poprawę jakości i atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego poprzez wspieranie mobilności studentów i młodych specjalistów oraz ułatwianie młodzieży wejścia na rynek pracy.

**„Europejska agenda cyfrowa”** jest projektem na rzecz upowszechnienia szybkiego internetu i umożliwienia gospodarstw domowym i przedsiębiorstwom czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego. Do 2013 roku wszyscy mieszkańcy UE powinni mieć dostęp do szybkiego łącza internetowego.

**„Europa efektywnie korzystająca z zasobów”** stanowi projekt, który ma na celu uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów, przejście

na gospodarke niskoemisyjną, zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, modernizację transportu oraz poprawę efektywności energetycznej.

„**Polityka przemysłowa w erze globalizacji**” jest projektem zakładającym poprawę otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw, oraz wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurowania na rynkach światowych. Realizacja tego projektu przyczyni się do stworzenia miliona nowych miejsc pracy.

„**Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia**” jest projektem, którego celem jest unowocześnienie rynków pracy i wzmocnienie pozycji obywateli poprzez rozwój kwalifikacji przez całe życie, co pozwoli zwiększyć współczynnik aktywności zawodowej i lepiej dostosować popyt do podaży na rynku pracy.

„**Europejski program walki z ubóstwem**” jest projektem, który ma zapewnić spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną poprzez pomoc osobom biednym i wykluczonym społecznie oraz umożliwienie im aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym.

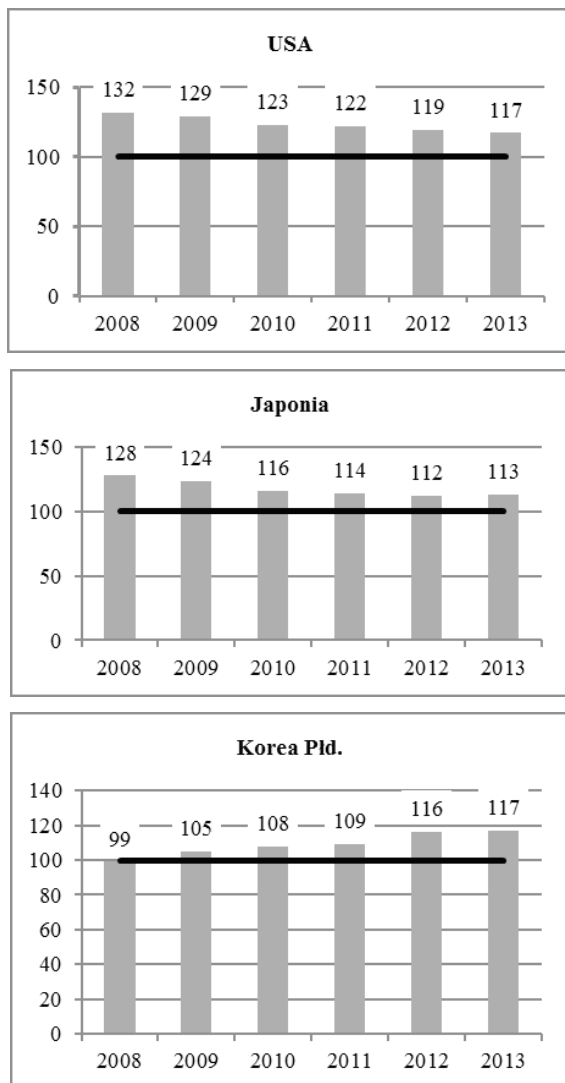
### 3. Innowacyjność gospodarek Unii Europejskiej na tle globalnych konkurentów

Pod względem poziomu innowacyjności gospodarki Unia Europejska należy do ścisłej czołówki światowej. Jednocześnie liczne analizy statystyczne wskazują, że Unia Europejska znajduje się w tej dziedzinie pod silną presją trzech największych konkurentów – USA, Japonii i Korei Płd. Zgodnie z metodą analizy, stosowaną przez Komisję Europejską w corocznych raportach pt. *Innovation Union Scoreboard*, w której wykorzystuje się Sumaryczny Wskaźnik Innowacyjności (*Summary Innovation Index*), USA, Japonia i Korea Płd. osiągają lepsze wyniki na polu innowacyjności niż Unia Europejska<sup>10</sup>. Wykres 1 stanowi ilustrację luki innowacyjnej, jaka dzieli Unię Europejską od wymienionych wyżej krajów. Luka ta wyznaczona jest przez odpowiednio policzoną różnicę między *Summary Innovation Index* dla Unii Europejskiej oraz USA, Japonii i Korei Płd.

<sup>10</sup> Do oceny poziomu innowacyjności państw zastosowano 25 różnorodnych wskaźników, które po dokonaniu odpowiedniej transformacji pozwalają na obliczenie Sumarycznego Wskaźnika Innowacyjności. Wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 1; wyższa wartość wskaźnika oznacza wyższy poziom innowacyjności gospodarki.



WYKRES 1: Luka innowacyjna między Unią Europejską a USA, Japonią i Koreą Płd. w latach 2008–2013\*



Objaśnienia: \*Wynik jest liczony według wzoru:  $\frac{X}{UE} \cdot 100$ , gdzie X oznacza wartość wskaźnika SII dla kraju X, a UE – wartość tego wskaźnika dla UE-28. Pogrubiona linia ciągła wyznacza przeciętny poziom.

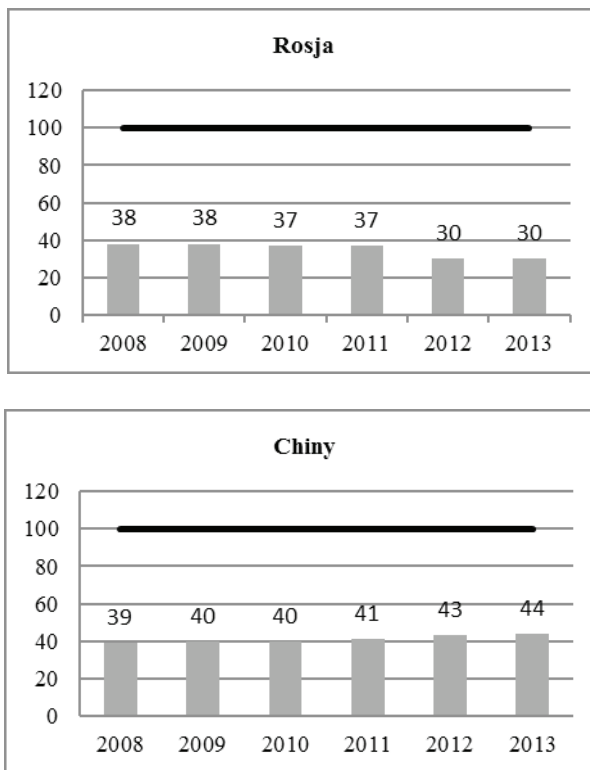
Źródło: oprac. na podstawie: Innovation Union Scoreboard 2014. European Commission, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation>; stan na 10.01.2015 r.

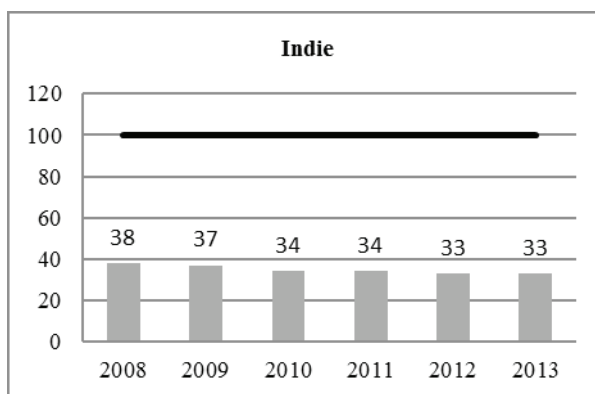
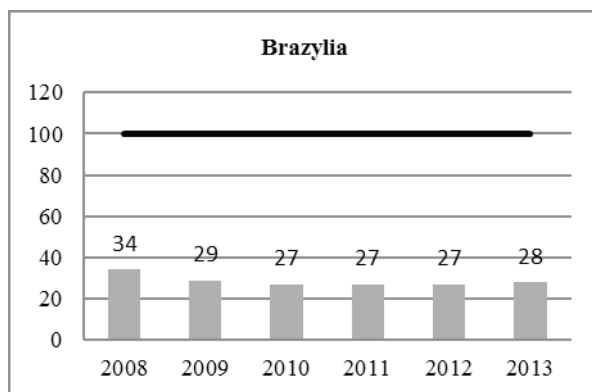
Z analizy danych przedstawionych na wykresie 1 wypływają następujące wnioski:

- innowacyjność gospodarek unijnych kształtuje się na niższym poziomie w porównaniu z USA, Japonią i Koreą Płd.;
- wprawdzie USA i Japonia wyprzedzają Unię Europejską, ale w badanym okresie luka innowacyjna zmniejszyła się (przewaga USA nad UE zmniejszyła się w istotnym stopniu);
- z kolei w przypadku Korei Płd. przewaga tego kraju nad Unią Europejską znacznie się zwiększyła.

Poziom innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej zdecydowanie lepiej prezentuje się na tle krajów BRIC (Brazylia, Rosja, Indie i Chiny). Na wykresie 2 pokazano poziom innowacyjności UE na tle owych czterech krajów, zaliczanych do największych rynków wschodzących.

WYKRES 2: Porównanie innowacyjności UE z Rosją, Chinami, Brazylią i Indiami w latach 2008–2013





Źródło: oprac. na podstawie Innovation Union Scoreboard...

Z analizy wykresu 2 wynika, że kraje Unii Europejskiej posiadają na tym polu wyraźną przewagę nad krajami BRIC. Warto zwrócić uwagę na poprawę poziomu innowacyjności gospodarki chińskiej w okresie 2008–2013.

Istotnym czynnikiem kształtującym Sumaryczny Wskaźnik Innowacyjności dla całej Unii Europejskiej jest jej znaczne wewnętrzne zróżnicowanie pod względem potencjału i osiągnięć w dziedzinie innowacji. W oparciu o metodę *Innovation Union Scoreboard*, w której wykorzystuje się Sumaryczny Wskaźnik Innowacyjności, można przeprowadzić podział krajów Unii Europejskiej na cztery grupy<sup>11</sup>:

<sup>11</sup> Innovation Union Scoreboard 2014, European Commission, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation>; stan na: 10.01.2015 r.

– liderów innowacyjności, do których należą kraje charakteryzujące się wysokim poziomem SII (wyższym o 20% i więcej od przeciętnego dla UE)<sup>12</sup>; grupę liderów tworzą: Szwecja, Finlandia, Dania i Niemcy;

– kraje podążające za liderami (*followers*), w których SII jest niższy od osiąganego przez liderów i niższy o nie więcej niż 10% od wskaźnika przeciętnego dla UE; w skład tej grupy wchodzi: Wielka Brytania, Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Francja, Luksemburg, Irlandia, Holandia i Słowenia;

– kraje określane mianem „umiarkowanych innowatorów” (*moderate innovators*), których SII kształtuje się w przedziale 10–50% poniżej wskaźnika przeciętnego dla UE; reprezentantami tej grupy są: Polska, Czechy, Grecja, Węgry, Włochy, Malta, Portugalia, Słowacja i Hiszpania;

– kraje opóźnione w rozwoju innowacyjności nazywane również „skromnymi innowatorami” (*modest innovators*), w których SII znajduje się na poziomie o ponad 50% niższym od przeciętnego dla UE; do grupy tej należą: Rumunia, Bułgaria, Łotwa i Litwa.

Wśród krajów Unii Europejskiej tylko Szwecja reprezentuje wyższy poziom innowacyjności mierzony wskaźnikiem SII niż USA, Japonia i Korea Płd, a Dania ma wskaźnik wyższy niż Japonia. Na przykład w 2013 roku wskaźnik ten dla Szwecji wyniósł 0,750; Danii – 0,728; a dla USA – 0,736, Japonii – 0,711 i Korei Płd. – 0,736. Dane ilustrujące poziom innowacyjności krajów UE mierzony wskaźnikiem SII zawarte są w tabeli 1.

Wysoki stopień zróżnicowania poziomu innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej stanowi dodatkowe, oprócz presji ze strony globalnych konkurentów, wyzwanie dla europejskiej polityki innowacyjnej. W związku z tym do czynników określających jej cele zalicza się nie tylko dążenie do zmniejszenia luki innowacyjnej Unii Europejskiej w stosunku do liderów światowych, ale również konieczność ograniczenia olbrzymiego zróżnicowania poziomu innowacyjności krajów członkowskich.

Podobne wnioski płyną z analizy raportu *The Global Competitiveness Report 2014–2015* w części poświęconej zdolności innowacyjnej gospodarek. Jak pokazują jego autorzy przeciętny wskaźnik zdolności innowacyjnej przedsiębiorstw Unii Europejskiej osiągnął poziom 4,2, podczas gdy wskaźnik ten w USA, Japonii i Korei Płd. kształtuje się odpowiednio na poziomie 5,9; 5,4 i 4,7. Warto dodać, że w grupie krajów Europy Środkowo-Wschodniej najwyższy wskaźnik zdolności innowacyjnej odnotowują Czechy – 4,6. Dla porównania dla Polski wskaźnik ten wynosi 3,8<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> W 2013 r. przeciętny SII dla Unii Europejskiej wyniósł 0,544.

<sup>13</sup> *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, World Economic Forum 2015, s. 530.

TABELA 1: *Sumaryczny Wskaźnik Innowacyjności krajów Unii Europejskiej, USA, Japonii i Korei Płd. w 2013 roku*

Kraj	Wartość wskaźnika	Kraj	Wartość wskaźnika
Szwecja	0,750	Portugalia	0,410
Finlandia	0,684	Grecja	0,384
Niemcy	0,709	Włochy	0,443
Dania	0,728	Malta	0,319
Wielka Brytania	0,613	Węgry	0,351
Austria	0,599	Słowacja	0,328
Irlandia	0,606	Chorwacja	0,306
Luksemburg	0,646	<b>Polska</b>	<b>0,279</b>
Belgia	0,627	Litwa	0,289
Francja	0,571	Rumunia	0,237
Holandia	0,629	Łotwa	0,221
Cypr	0,501	Bułgaria	0,188
Estonia	0,502	UE-28	0,544
Słowenia	0,513	USA	0,736
Republika Czeska	0,422	Japonia	0,711
Hiszpania	0,414	Korea Płd.	0,736

Źródło: oprac. własne na podstawie: Innovation Union Scoreboard...

#### 4. Kluczowe warunki rozwoju innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej

Punktem wyjścia w tej części rozważań jest sformułowanie kluczowego pytania, czy w Unii Europejskiej, która ma poważne problemy związane z redukcją deficytów budżetowych i długów publicznych w wielu krajach strefy euro, istnieją warunki sprzyjające wzrostowi innowacyjności zgodnie z pierwszym priorytetem tematycznym Strategii Europa 2020. Trudno dać jednoznaczną odpowiedź na to pytanie. Z jednej strony na rzecz pozytywnej odpowiedzi przemawiają następujące atuty:

- a) znaczny potencjał naukowy i technologiczny;
- b) duże rozmiary europejskiego rynku na wyroby *high-tech*;
- c) zlokalizowanie w Europie wielu central globalnych firm produkcyjnych i usługowych – w pierwszej setce na liście „Fortune” jest ich ok. 40;
- d) istnienie pozytywnych wzorców osiągnięcia wysokiego poziomu innowacyjności gospodarki wśród krajów Unii Europejskiej (Szwecja, Finlandia, Niemcy).

Z drugiej zaś należy zwrócić uwagę na:

- a) brak sukcesów w realizacji celów Strategii Lizbońskiej, która zakładała przekształcenie do 2010 roku Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjny i dynamiczny obszar gospodarczy w świecie;
- b) kryzys kosztownego modelu *welfare state*;
- c) groźbę rozpadu strefy euro;
- d) brak silnego przywództwa politycznego w strukturach władzy unijnej.

Kluczowym warunkiem poprawy poziomu innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej jest wspieranie ścisłej współpracy między szkołami wyższymi pracującymi nad nowoczesnymi technologiami, ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami. Wymaga to zmiany istniejącego w Europie systemu szkolnictwa wyższego, który funkcjonuje w ramach tradycyjnego modelu opartego na: primo: finansowaniu uniwersytetów głównie ze środków publicznych i secundo: przewadze funkcji edukacyjnej uniwersytetów i niedostatecznym zaangażowaniu ich potencjału w sferze badań naukowych<sup>14</sup>. W porównaniu z USA, w Europie znacznie mniejszy jest udział uniwersytetów badawczych w populacji szkół wyższych. Rozwinięty system grantów badawczych i współpraca z dużymi korporacjami w realizacji programów badawczych tworzą fundamenty systemu sprzyjającego rozwojowi innowacyjności gospodarki amerykańskiej.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na ważne znaczenie odpowiedniego ekosystemu wspierającego innowacyjną przedsiębiorczość. Jak twierdzi P. Romer, wynalazki i innowacje nie biorą się z niczego, ale powstają w środowisku, które sprzyja ich pojawieniu się i zastosowaniu. Za wzór w tworzeniu owego ekosystemu mogą służyć rozwiązania amerykańskie, wśród których wyróżnić należy klastry innowacji, na przykład Dolinę Krzemową.

Istotnym warunkiem rozwoju innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej jest zapewnienie sprawnie funkcjonującego systemu zarządzania procesem realizacji Strategii Europa 2020. Należy pamiętać, że jedną z przyczyn niepowodzenia Strategii Lizbońskiej były mankamenty systemu zarządzania procesem jej realizacji. W szczególności krytyce należy poddać nieczytelny i zmieniający się często system odpowiedzialności za wprowadzenie w życie celów strategii. Konsekwencją tego było rozproszenie odpowiedzialności i brak właściwej koordynacji celów strategii krajowych ze Strategią Lizbońską. Nieskuteczna

<sup>14</sup> M. Kwiek, *Uniwersytety w dobie przemian*, PWN, Warszawa 2015, s. 52–53.

koordynacja narodowych polityk gospodarczych ujawniła słabości przyjętych w Unii Europejskiej otwartych metod koordynacji<sup>15</sup>.

Krytyczna ocena sposobu zarządzania projektem Strategii Lizbońskiej dała asumpt do wprowadzenia istotnych zmian w modelu zarządzania kolejnymi wielkimi projektami. Znalazły one odzwierciedlenie w Strategii Europa 2020, w której obowiązuje wzmocniony model zarządzania oparty na dwóch filarach: podejściu tematycznym, łączącym ogólne priorytety i służące ich realizacji cele, oraz na sprawozdaniach państw członkowskich, które mają pomóc im w opracowaniu krajowych strategii powrotu do trwałego wzrostu i stabilnych finansów publicznych. Na poziomie UE opracowano zintegrowane wytyczne, obejmujące priorytety ogólne i wymierne cele. Poszczególnym państwom członkowskim przekazywane są zalecenia dotyczące realizacji celów Strategii Europa 2020. W odpowiedzi na zalecenia poszczególne państwa opracowują plany krajowe, które powinny przybliżyć gospodarki do realizacji celów zdefiniowanych przez Komisję Europejską<sup>16</sup>. W przypadku niepodjęcia odpowiednich działań przewiduje się możliwość wystosowania ostrzeżenia<sup>17</sup>. Podsumowanie osiągnięć Strategii Europa 2020 i ocena paktu stabilności i wzrostu będą prowadzone jednocześnie.

Unia Europejska w projekcie Strategia Europa 2020 słusznie akcentuje znaczenie wiedzy i innowacji jako motoru konkurencyjności, ale nie tu tkwi główna słabość kontynentu. Nie jest nią także niedostateczna wydajność pracy, gdyż w ciągu godziny Europejczyk wytwarza mniej więcej tyle, ile Amerykanin, ale pracuje krócej. Obecnie wiadomo, że konstrukcja strefy euro jest mniej stabilna, niż się wydawało na początku jej istnienia. Główna przyczyna słabości gospodarek Unii Europejskiej ma charakter strukturalny. Jest nią funkcjonujący w wielu krajach Europy kosztowny etatystyczno-redystrybucyjny model *welfare state*. Utrzymywanie tego modelu w warunkach kryzysu w finansach publicznych powoduje, że większość krajów europejskich w celu zmniejszenia dziury budżetowej zwiększa klin podatkowy (suma podatków i składek płaconych przez pracownika i pracodawcę w relacji do całości kosztów zatrudnienia).

Jak wynika z raportu OECD opublikowanego w 2012 roku w niektórych krajach UE klin podatkowy wynosi ok. 50%, a w Belgii nawet 55,5%. Spośród

<sup>15</sup> A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, PWN, Warszawa 2009, s. 202; *Ocena strategii lizbońskiej*, Komisja Europejska, dokument roboczy służb Komisji, Bruksela, 2.02.2010, SEK (2010).

<sup>16</sup> *Zalecenie Rady z 27.04.2010 roku w sprawie ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii. Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 – część pierwsza*, KOM (2010) 193, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st09/st09231.pl10.pdf>; stan na: 21.05.2012 r.

<sup>17</sup> A. Giddens, *Europa. Potężny i burzliwy kontynent*, PWN, Warszawa 2014, s. 86.

26 państw OECD, które w 2011 roku podniosły klin podatkowy, zdecydowaną większość stanowią członkowie UE. W grupie dużych państw UE tylko w Wielkiej Brytanii i Polsce klin podatkowy jest niższy niż średnia OECD (35,3%). W zupełnie innym kierunku podąża gospodarka USA, w której klin podatkowy wyniósł 29,5% w 2011 roku i był niższy w porównaniu z 2010 rokiem o 0,9 p.p.<sup>18</sup>.

Ważne znaczenie dla pomyślnej realizacji celów Strategii Europa 2020 ma opanowanie kryzysu, który szczególnie ostro dotknął państwa strefy euro. Dotychczasowe sposoby walki ze spowolnieniem gospodarczym i kryzysem w strefie euro okazały się niekonsekwentne i nieskuteczne. Od wybuchu kryzysu w 2008 roku Komisja Europejska przedstawiła 7 planów ratunkowych, ale tylko co piąta zawarta w nich rekomendacja została wprowadzona w życie. Komisja Europejska jest zbyt słaba, by nadawać ton rozwojowi Unii Europejskiej. Na przykład w listopadzie 2010 roku Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie europejskiego semestru: czyli systemu monitorowania projektów budżetów krajów UE, nim zostaną uchwalone przez parlamenty narodowe. Był to poważny krok w kierunku unii fiskalnej. Wprawdzie w połowie 2011 roku każdy z krajów strefy euro przesłał do Brukseli projekty wydatków budżetowych, jednak tylko w nielicznych państwach, jak Irlandia, zalecenia Komisji Europejskiej pozwoliły na uzdrowienie finansów publicznych. W Hiszpanii, Francji i Holandii deficyt budżetowy był większy, niż planowano. Natomiast Niemcy nie posłuchały zaleceń KE, by spowolnić tempo redukcji deficytu oraz zwiększyć wydatki konsumpcyjne i w ten sposób pomóc innym krajom strefy euro przełamać recesję.

Ocena efektów walki z kryzysem w strefie euro wskazuje, że wciąż brakuje dobrego projektu. Sedno problemu tkwi w tym, że główne projekty zawierające sposoby przeciwdziałania kryzysowi są w wielu punktach ze sobą sprzeczne. Można rozróżnić dwa podejścia dotyczące sposobu wyprowadzenia gospodarek strefy euro z kryzysu. Pierwsze podejście, którego zwolennikami są Niemcy, Holandia i Austria, polega na prowadzeniu rygorystycznej polityki budżetowej i monetarnej w strefie euro. Konsolidacja finansów publicznych przywróci zaufanie do eurolandu i ostatecznie będzie stymulować wzrost gospodarczy. Drugie podejście, lansowane głównie przez Francję ze wsparciem Hiszpanii i Włoch, akcentuje kluczowe znaczenie pobudzania wzrostu gospodarczego w antykryzysowej terapii, nawet kosztem zwiększenia deficytu budżetowego. Wśród propozycji na pobudzanie wzrostu znajduje się między innymi emisja euroobligacji, stworzenie unii bankowej i luzowanie polityki pieniężnej Europejskiego Banku

<sup>18</sup> OECD Economic Surveys, OECD, Paris 2012.



Centralnego. Ostatnią z wymienionych propozycji, wzorowaną na luzowaniu ilościowym Systemu Rezerwy Federalnej, wprowadzono w życie w 2015 roku.

Powstaje swoisty węzeł brukselski: jak pogodzić ze sobą propozycję stymulowania wzrostu gospodarczego z jednoczesnym obniżeniem deficytu i długu publicznego, nie narażając się z jednej strony na ryzyko inflacji przez poluzowanie polityki budżetowej i pieniężnej, z drugiej zaś – na ryzyko pogłębienia recesji. Pomysłem na rozwiązanie owego węzła jest europejska inicjatywa wzrostu zaproponowana przez Komisję Europejską w kontekście debaty na temat przyszłego budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Istotą tej inicjatywy jest połączenie uporządkowanych (zdrowych) finansów publicznych, głębokich reform strukturalnych i ukierunkowanych na wzrost innowacyjności inwestycji, nie tylko na poziomie krajowym, lecz również unijnym, tak by wykorzystać cały potencjał UE. W związku z tym Komisja Europejska proponuje nową politykę spójności, która ściśle połączy dostęp do funduszy strukturalnych i funduszy spójności z wdrażaniem reform strukturalnych wspierających wzrost gospodarczy. Wpłaty z niektórych funduszy mogą zostać zawieszane, jeśli państwo nie wprowadziłoby wymaganych reform strukturalnych.

Zgodnie z celami Strategii Europa 2020 Komisja Europejska proponuje, aby w ramach przyszłego budżetu znacznie zwiększyć inwestycje w badania naukowe i innowacje, rozwój oświaty, infrastruktury i energetyki. Jako przykład można wymienić tu 50 mld euro przeznaczone na fundusz „Łącząc Europę”, z którego będą finansowane duże projekty dotyczące rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych, przewozów transgranicznych i zwiększenia efektywności energetyki. Ow fundusz uzupełni brakujące połączenia między najważniejszymi infrastrukturami gospodarczymi w Europie. Tylko dzięki budżetowi Unii Europejskiej można zapewnić transgraniczne inwestycje niezbędne na przykład do przekazywania energii z jednego końca Europy do drugiego.

Przedstawiony przez Komisję Europejską program wzrostu gospodarczego nie stanowi zagrożenia dla konsolidacji fiskalnej w krajach członkowskich. Po pierwsze, budżet UE jest skromny – to zaledwie 1% unijnego PKB i ok. 2,5% wszystkich wydatków publicznych w krajach Unii<sup>19</sup>. Budżet ten nie jest więc przyczyną nierównowagi budżetowej w Europie. Po drugie, nowe przepisy dotyczące budżetu UE wprowadzają silne bodźce, które motywują państwa do uzdrowienia finansów publicznych.

Niektóre państwa członkowskie chcą ograniczyć proponowaną przez Komisję Europejską kwotę budżetu o co najmniej 100 mld euro w okresie 2014–2020.

<sup>19</sup> EU budget and external cooperation, ec.europa.eu/europeaid; stan na: 24.06.2012 r.

Ponadto dążą one do ograniczenia właśnie tych wydatków, które najbardziej sprzyjają wzrostowi gospodarczemu w całej UE, czyli funduszy na badania naukowe i innowacje, politykę spójności oraz fundusz „Łącząc Europę”. Proponowane cięcia w budżecie unijnym, dające kwotę rzędu 0,084% unijnego PKB z pewnością nie mają znaczenia z punktu widzenia stabilizacji finansów publicznych w UE.

Postulowane przez Komisję Europejską ramy finansowe na okres 2014–2020 należy potraktować jako ważny element średnio- lub długookresowego programu wzrostu gospodarczego w Europie. Nowe zasady dotyczące wydatków z budżetu unijnego powinny sprzyjać temu, że uporządkowanie finansów publicznych, finansowanie inwestycji i reformy strukturalne wdrażane będą równocześnie. Jest to, jak się wydaje, najlepszy sposób na stworzenie warunków makroekonomicznych sprzyjających rozwojowi innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej.

## 5. Zakończenie

Wraz z postępem globalizacji utrzymanie konkurencyjności gospodarek Unii Europejskiej staje się coraz trudniejszym wyzwaniem wymagającym istotnych modyfikacji w strategii rozwoju europejskiego obszaru gospodarczego. System gospodarczy Unii jest jednym z najbardziej otwartych na świecie, ale konkurencja ze strony krajów rozwiniętych i wschodzących jest coraz silniejsza. Kraje takie jak Chiny i Indie zwiększają inwestycje w badania naukowe i innowacje w celu zdobycia lepszej pozycji w gospodarce światowej.

Unia Europejska stoi przed wyraźną, choć trudną alternatywą. Można wyjść wspólnie naprzeciw najsilniejszemu wyzwaniu, jakim jest naprawa gospodarek dotkniętych kryzysem oraz innym wyzwaniom długoterminowym, takim jak postępująca globalizacja, rosnące zapotrzebowanie na ograniczone zasoby naturalne i starzenie się społeczeństw, aby w ten sposób wzmocnić konkurencyjność, podnieść poziom innowacyjności i skierować gospodarkę europejską na drogę zrównoważonego rozwoju. Można też nadal realizować powolne i w większości nieskoordynowane reformy, ryzykując tym samym spowolniony wzrost, co spowoduje zwiększenie bezrobocia i doprowadzi do niepokojów społecznych oraz utraty przez Europę znaczenia na arenie międzynarodowej.

Strategia Europa 2020 stanowi ambitną odpowiedź Unii Europejskiej na wymienione wcześniej wyzwania i jest jednym z najbardziej rozwiniętych w historii integracji europejskiej programem modernizacji gospodarek Europy. Istotną rolę w realizacji celów Strategii Europa 2020 odgrywa wzmocnienie potencjału badawczego i poprawa poziomu innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej.

Zdolność tworzenia i komercjalizacji innowacji ma kapitalne znaczenie dla zmniejszenia dystansu technologicznego i ekonomicznego między Unią Europejską a USA, Japonią i Koreą Płd.

## Bibliografia

### Dokumenty:

Communication from the Commission Europe 2020 (2010), *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM 2020 final, Brussels 3.03.2010.

*The Global Competitiveness Report 2014–2015*, World Economic Forum, 2015.

### Opracowania:

**Baumol William J.**, *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton 2002.

**Chen Derek H.C., Dahlman Carl J.**, *Knowledge and Development. A Cross Section Approach*, World Bank Policy Research Working Paper 2004/3366, s. 1–24.

**Giddens Anthony**, *Europa w epoce globalnej*, PWN, Warszawa 2009.

**Giddens Anthony**, *Europa. Potężny i burzliwy kontynent*, PWN, Warszawa 2014

**Kwiek Marek**, *Uniwersytety w dobie przemian*, PWN, Warszawa 2015.

**Lucas Robert E.**, *On the Mechanics of Economic Development*, *Journal of Monetary Economics* 1988/21, s. 3–42.

*Ocena strategii lizbońskiej*, Komisja Europejska, dokument roboczy służb Komisji, Bruksela, 2.02.2010 SEK (2010).

OECD Economic Surveys, OECD, Paris 2012.

**Romer Paul M.**, *Endogenous Technological Change*, *Journal of Political Economy* 1990/98/5, s. 71–102.

**Stern Scott, Porter Michael E., Furman Jeffrey L.**, *The Determinants of National Innovative Capacity*, Working Paper 2000/7876, National Bureau of Economic Research Cambridge MA.

### Strony internetowe:

EU budget and external cooperation, [ec.europa.eu/europeaid](http://ec.europa.eu/europeaid); stan na: 24.06.2012 r.

Innovation Union Scoreboard 2014 (2014), European Commission, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation>; stan na: 10.01.2015 r.

*Zalaczenie Rady z 27.04.2010 roku w sprawie ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii. Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 – część pierwsza*, KOM (2010) 193, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st09/st09231.pl10.pdf>; stan na: 21.05.2012 r.

---

Witold KASPERKIEWICZ

### INNOVATIVE CHALLENGE FOR EU ECONOMIES IN LIGHT OF THE EUROPE 2020 STRATEGY

(Summary)

The purpose of this paper is to explain the essence of the Europe 2020 Strategy, with particular emphasis on development projects in the field of innovation; to assess the level of innovation in the EU economies in comparison to the U.S., Japan and South Korea, and to describe the conditions for the development of the EU economic area in light of the Strategy program objectives.

The paper consists of three parts. The first part outlines the essence and objectives of the Europe 2020 Strategy. The second part contains an analysis of the level of innovativeness of the EU economies compared with U.S., Japan and South Korea. The third part focuses on the conditions and prospects for the development of innovative economies in the European Union.

**Keywords:** invention; innovation; innovation gap; knowledge – based economy; R+D activity

Joanna KONIECZNA-SAŁAMATIN\*

## WSCHODNIOEUROPEJSKIE TRANSFORMACJE. WZROST PKB W CZASIE JAKO MIARA SUKCESU TRANSFORMACJI

### (Streszczenie)

Przyrost PKB w czasie jest powszechnie stosowaną miarą sukcesu transformacji, stosują ją również badacze procesów transformacyjnych. PKB jest krytykowany jako wskaźnik dobrobytu społecznego, ale niewiele podejmowano prób alternatywnego pomiaru efektów transformacji. Niniejszy artykuł poszukuje odpowiedzi na pytanie, czy wzrost PKB w czasie jest przydatny jako miara efektu transformacji, a więc, czy wiąże się z tymi aspektami, które są ważne w transformacji (np. demokratyzacją, przemianami w obszarze wartości, kapitałem społecznym itp.).

Transformacja w Europie Wschodniej ma swoją specyfikę, która polega, m.in. na równoległym przebiegu kilku procesów transformacyjnych, do których należy budowa narodu politycznego. Biorąc pod uwagę ustalenia różnych autorów, można postawić hipotezę, że niedokończony proces kształtowania się tożsamości narodowej przeszkadza w transformacji. Hipoteza ta została potwierdzona w odniesieniu do procesów demokratyzacji, jednak zbadanie, czy (obywatelska) tożsamość narodowa oddziałuje na wzrost gospodarczy napotyka na poważny problem w postaci braku odpowiedniego wskaźnika tej tożsamości. W artykule podjęto próbę weryfikacji przedstawionej hipotezy z wykorzystaniem wskaźnika tożsamości narodowej z European Values Survey, choć – ze względu na zakres tematyczny tego sondażu – wskaźnik ten jest niedoskonały. Uzyskano obiecujące wyniki, choć niekonkluzywne ze względu na zastosowany wskaźnik tożsamości. Zadaniem dla przyszłych badaczy jest opracowanie odpowiedniego wskaźnika pozwalającego na ilościowe ujęcie stopnia ukształtowania narodu politycznego.

**Słowa kluczowe:** efekty transformacji systemowej; Europa Wschodnia; wzrost gospodarczy; kapitał społeczny; spójność społeczna; tożsamość narodowa

**Klasyfikacja JEL:** O150, O430, P270, P300

---

\* Dr, Zakład Socjologii Ogólnej, Instytut Socjologii, Wydział Filozofii i Socjologii, Uniwersytet Warszawski; e-mail: jkonieczna@uw.edu.pl

## 1. Wstęp

Transformacje ustrojowe doczekały się pokaźnej literatury analizującej procesy przemian od strony politologicznej, społecznej i ekonomicznej. W pracach tych samo pojęcie transformacji ustrojowej było bardzo różnie rozumiane i rozmaicie definiowane<sup>1</sup>, a analiza koncentrowała się na ogół na czynnikach sprzyjających lub utrudniających uruchomienie zmiany systemu. Badano także przebieg wspomnianych procesów. Niewielu autorów natomiast rozważało zagadnienie transformacji w kategoriach efektów, czyli tego, co będzie, czy też powinno być finałem wspomnianych procesów oraz – co ważniejsze – kiedy i na jakiej podstawie możemy stwierdzić, że cel owej transformacji został osiągnięty. Uwaga ta odnosi się w jednakowym stopniu do literatury dotyczącej przemian ustrojowych w Europie i Ameryce Łacińskiej z końca XX wieku, nazywanych za Samuelem P. Huntingtonem „trzecią falą demokracji”<sup>2</sup>, jak do procesów uruchomionych przez dezintegrację Związku Sowieckiego.

Rozważanie kwestii kierunku rozmaitych przekształceń systemowych i cywilizacyjnych, czy też próba opisanie ich postępu w skali globalnej są zadaniami niezwykle złożonymi (jeśli w ogóle możliwymi – na co zwrócił uwagę między innymi Jerzy Szacki<sup>3</sup>, omawiając ograniczenia i trudności teorii modernizacji), czy Shmuel Eisenstadt<sup>4</sup>, gdy wskazał na zróżnicowane drogi owej modernizacji. Stale podejmowane są próby ilościowego ujęcia zjawisk transformacyjnych, w szczególności w oparciu o metody taksonomiczne<sup>5</sup>. Znaną wadą tych metod jest jednak uznaniowość wag nadawanych poszczególnym komponentom składającym się na tworzone indeksy, co uniemożliwia uchwycenie zmian na poziomie poszczególnych składników tych indeksów.

Badacze wschodnioeuropejskich społeczeństw i polityki często odwołują się do wzrostu gospodarczego jako uniwersalnego i porównywalnego wskaźnika

<sup>1</sup> Przegląd rozmaitych definicji można znaleźć np. w: **S. Mainwaring**, *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper 1989/130, Notre Dame, s. 4–5.

<sup>2</sup> **S.P. Huntington**, *Democracy's Third Wave*, *Journal of Democracy* 1991/2/2, s. 12–34.

<sup>3</sup> **J. Szacki**, *Teorie modernizacji i systemu światowego. Wstęp*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 2, wybór i oprac. A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki i M. Ziółkowski, Scholar, Warszawa 2006, s. 729–733.

<sup>4</sup> **S.N. Eisenstadt**, *Comparative Civilizations and Multiple Modernities*, Koninklijke Brill, Leiden, Boston 2003.

<sup>5</sup> Zob. np. Transition Indicators opracowane przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, <http://goo.gl/1S1nVd>; stan na: 12.06.2016 r., czy też Bertelsman Transformation Index, <http://www.bti-project.org/en/home/>; stan na: 12.06.2016 r.

pozwalającego scharakteryzować „stopień zaawansowania” danego kraju na drodze transformacji<sup>6</sup>. Jak napisał w 2006 roku Grzegorz Kołodko, „[...] postęp w sferze zmian ustrojowych oceniany musi być poprzez ich wpływ na zdolności rozwojowe gospodarki”<sup>7</sup>. W taki sposób sukces przemian oceniają na ogół również obywatele<sup>8</sup>. Próba jednoznacznego ujęcia złożonych procesów pociąga za sobą konieczność uproszczeń. W ramach dostępnych, mierzalnych uproszczeń posłużenie się wzrostem PKB jako miarą tego sukcesu oczywiście nie wyczerpuje zagadnienia, jednak wydaje się tworzyć istotny punkt odniesienia, pozwalający na międzykrajowe porównania uwzględniające wpływ czynników, do których dotychczas relatywnie rzadko odwoływano się w analizach empirycznych.

## 2. Pojęcie sukcesu transformacji

Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że wzrost gospodarczy jest istotną składową procesów przemian społecznych i że rozwój cywilizacyjny kraju pozostaje powiązany z dodatnim tempem zmian PKB – niezależnie od tego, że PKB jako miara dobrobytu społecznego jest ostatnio coraz silniej krytykowany<sup>9</sup>. Dostępność i porównywalność między krajami najprawdopodobniej przesądza o popularności tego wskaźnika, warto więc rozważyć jego przydatność jako miary sukcesu transformacyjnego krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Krytycy posługiwania się przyrostem PKB jako miarą sukcesu ekonomicznego wskazują, że odzwierciedla on przede wszystkim aktywność ekonomiczną, a nie rozwój oraz – że po

<sup>6</sup> Tak czyni, np. **D. Lane**, gdy w rozdziale książki **R. Camerona**, *Russian Politics Under Putin* jako ostateczny argument wskazujący na sukces transformacji niektórych krajów wschodniej i centralnej Europy wskazuje wzrost ekonomiczny („Te kraje zaprowadziły pluralistyczne ustroje polityczne, zrestrukturyzowały swoje gospodarki w kierunku prywatnej własności i wolnego rynku i dzięki temu osiągnęły umiarkowane lecz pozytywne wskaźniki wzrostu”, s. 100, tłum. J.K.S.).

<sup>7</sup> **G. Kołodko**, *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*, w: **E. Mączyńska** (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, VIII Kongres Ekonomistów Polskich, t. I, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 23–64.

<sup>8</sup> Badanie cech pożądanego ustroju kilkakrotnie prowadził CBOS (zob. np. komunikat nr BS/392/39/92 z badania przeprowadzonego w 1992 r. wśród młodzieży oraz nr BS/60/2010 – badanie na populacji generalnej).

<sup>9</sup> W 2008 r. Nicolas Sarkozy powołał komisję pod przewodnictwem Josepha Stiglitz, laureata nagrody Nobla, której zadaniem była ocena wskaźnika, jakim jest PKB, i ewentualnie przedstawienie propozycji jego zastąpienia. Członkami komisji oprócz samego Stiglitz było pięciu innych noblistów: Amartya Sen, Kenneth Arrow, Daniel Kahneman i James Heckman. Inicjatywa spotkała się z ostrą krytyką ze strony środowiska reprezentującego tzw. główny nurt ekonomii. Interesujący przegląd miar wzrostu gospodarczego alternatywnych do PKB można znaleźć między innymi w opracowaniach K. Małagi czy D. Mierzyńskiej.

osiągnięciu pewnego progu przyrost PKB prowadzi do obniżenia, zamiast do wzrostu jakości życia<sup>10</sup>. Jednocześnie jednak – co istotne dla podejmowanych w niniejszym artykule zagadnień – autorzy ci dostrzegają, że przed osiągnięciem tego progu wzrost gospodarczy prowadzi do poprawy dobrobytu<sup>11</sup>, zaś ów próg osiągnięły jedynie najbogatsze kraje świata.

Koncepcje wzrostu gospodarczego lokujące się w głównym nurcie ekonomii różnicują czynniki wzrostu zależnie od okresu analizy. Dla krótkiego okresu przyjmuje się, że na wzrost gospodarczy mają wpływ czynniki popytowe (popyt krajowy i zagraniczny, konsumpcyjny i inwestycyjny na dobra i usługi), zaś w długim okresie wzrost gospodarczy determinują dostateczna podaż i efektywność czynników produkcji. W ujęciu neoklasycznym czynniki produkcji stanowią: ziemia, praca, kapitał rzeczowy (fizyczny). Należy podkreślić, że do grupy modeli zachowujących miano kluczowych z punktu widzenia teorii wzrostu gospodarczego zaliczają się między innymi te autorstwa: Roberta Solowa<sup>12</sup>, Trevora Swana<sup>13</sup>, Gregory'ego Mankiwa, Davida Romera i Davida Weila<sup>14</sup>, Edmunda Phelps'a<sup>15</sup>, Petera Diamonda<sup>16</sup> i innych. Wszystkie te modele odnoszą się do długiego okresu i uwzględniają neoklasyczne, podażowe czynniki.

Zróżnicowane efekty procesów transformacji krajów Europy Środkowej i Wschodniej skłaniają do szerszej refleksji na temat źródeł sukcesów i porażek podjętych przekształceń, a więc i źródeł wzrostu gospodarczego krajów postkomunistycznych. W tym kontekście szczególnie cenne wydają się próby rozszerzenia listy determinantów wzrostu w okresie długim, mające na celu uwzględnienie kapitału ludzkiego, społecznego, intelektualnego i kulturowego, jak również po-

<sup>10</sup> **R. Constanza, M. Hart, S. Posner, J. Talberth**, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*, The Pardee Papers 2009/4, s. 9.

<sup>11</sup> „[...] for every society there seems to be a period in which economic growth (as conventionally measured) brings about an improvement in the quality of life”. **M. Max-Neef**, *Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis*, *Ecological Economics* 1995/15(2), s. 117.

<sup>12</sup> **R.M. Solow**, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, *The Quarterly Journal of Economics* 1956/701, s. 65–94.

<sup>13</sup> **T.W. Swan**, *Economic Growth and Capital Accumulation*, *Economic Record* 1956/32/2, s. 334–361.

<sup>14</sup> **G. Mankiw, D. Romer, D.N. Weil**, *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, *Quarterly Journal of Economics* 1992/107/2, s. 407–437.

<sup>15</sup> **E.S. Phelps, S. Edmund**, *The Golden Rule of Capital Accumulation*, *American Economic Review* 1961/51, s. 638–643; **E.S. Phelps**, *Models of Technical Progress and the Golden Rule of Research*, *Review of Economic Studies* 1966/33, s. 133–146.

<sup>16</sup> **P.A. Diamond**, *National Debt in a Neoclassical Growth Model*, *The American Economic Review* 1965/55/5, s. 1126–1150.



stępu technologicznego czy otoczenia instytucjonalnego (rozumianego zazwyczaj jako obowiązujące systemy polityczno-prawne).

### 3. Czynniki sukcesu, czyli od czego zależy wzrost gospodarczy

Poszukiwanie czynników wzrostu gospodarczego specyficznych czy właściwych dla krajów transformowanych może wydawać się nieco sprzeczne z duchem myśli ekonomicznej, która wyrasta z przekonania o uniwersalizmie zachowań typowych dla *homo oeconomicus* i dalej konsekwentnie uniwersalnych na poziomie zagregowanym. Ten zauważalny w ekonomii dogmatyzm, Tony Lawson<sup>17</sup> nazywa „uniwersalizmem *a priori*”. Uzupełnienie tej obserwacji można znaleźć u Tomasa Sedláčka<sup>18</sup>, który podkreśla, jak ważną rolę w ekonomii odgrywa założenie o istnieniu świata poznawalnego i niezależnego od obserwatora oraz wspomina o racjonalizmie Kartezjusza, jako o głównej sile sprawczej kształtującej w dużej mierze rozumienie pojęcia *homo oeconomicus*. Zastrzeżenia te nie stosują się jednak z pewnością do problemu umiejętnego niuansowania znaczenia czynników wzrostu wobec różnic w warunkach wyjściowych określonej gospodarki. Warunki gospodarki transformowanej niosą ze sobą wyzwanie testowania różnych hipotez na bazie teorii wzrostu – bardziej i mniej przystawalnych do realiów transformacyjnych.

Badania Roberta J. Barro<sup>19</sup> zainicjowały oceny wpływu instytucji, a więc wolnego rynku, demokracji czy prawa własności na wzrost gospodarczy. Ocena ta pozostaje współcześnie ambiwalentna – niektórzy autorzy<sup>20</sup> argumentują na rzecz negatywnego lub co najwyżej neutralnego wpływu demokracji na wzrost. Inni dostrzegają jedynie pośrednie pozytywne efekty<sup>21</sup>, jak na przykład lepszy kapitał ludzki, niższą inflację, czy wyższy poziom wolności gospodarczej. Carl H. Knutsen<sup>22</sup> natomiast forsuje hipotezę o postępującym pozytywnym wpły-

<sup>17</sup> T. Lawson, *Reorienting economics*, Routledge, Taylor&Francis Group, 2004.

<sup>18</sup> T. Sedláček, *Ekonomia dobra i zła. W poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, tłum. D. Bakalarz, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2012.

<sup>19</sup> R.J. Barro, *Economic Growth in a Cross Section of Countries*, *The Quarterly Journal of Economics* 1991/106/2, s. 407–443.

<sup>20</sup> J. Gerring, P.J. Bond, W.T. Barndt, C. Moreno, *Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective*, *World Politics* 2005/57/3, s. 323–364.

<sup>21</sup> H. Doucouliagos, M.A. Ulubaşoğlu, *Democracy and economic growth: a meta-analysis*, *American Journal of Political Science* 2008/52(1), s. 61–83.

<sup>22</sup> C.H. Knutsen, *Democracy and Economic Growth*, w: D.H. Claes, C.H. Knutsen (red.), *Governing the Global Economy: Politics, Institutions and Economic Development*, Taylor&Francis, 2011, s. 171–188.

wie demokracji na wzrost dzięki skuteczniejszemu przyciąganiu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Rządy demokratyczne są również w stanie tworzyć instytucje, które potrafią skuteczniej przeciwdziałać szokom zewnętrznym.

Rozważania dotyczące związków pomiędzy demokracją, otoczeniem instytucjonalnym a wzrostem gospodarek transformowanych doczekały się już dość bogatego dorobku empirycznego<sup>23</sup>. Wskazuje się tu zazwyczaj na istotne znaczenie stopnia dojrzałości systemu demokratycznego i zdolności do umiejętnego przenoszenia udanych wzorców ładu instytucjonalnego na konsekwentny i dynamiczny rozwój gospodarczy.

Szczególnie interesujący w kontekście transformacji krajów Europy Wschodniej wydaje się relatywnie nowy kierunek badań nad znaczeniem kapitału społecznego i spójności społecznej dla wzrostu ekonomicznego. Nurt ten podkreśla znaczenie zarówno instytucji formalnych (przede wszystkim rządów prawa ważnych w kontekście ochrony praw własności), jak nieformalnych, do których zalicza się zaufanie, więzi społeczne i aktywność społeczną, dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego w długiej perspektywie<sup>24</sup>.

Warto zauważyć, że samo pojęcie kapitału społecznego budzi różne kontrowersje i jest rozmaicie definiowane<sup>25</sup>, jednak wielu badaczy uważa, że kapitał społeczny – lub jego ważna część składowa, jaką jest zaufanie – jest bardzo istotny dla sukcesu ekonomicznego<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> **A. Aslund**, *How capitalism was built: the transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*, Cambridge University Press, 2012; **J. Svejnar** (red.), *The Czech Republic and Economic Transition in Eastern Europe*, Academic Press 2013; **S. Zecchini** (red.), *Lessons from the economic transition: Central and Eastern Europe in the 1990s*, Springer Science&Business Media, 2013.

<sup>24</sup> **D.C. North**, *Institutions*, *The Journal of Economic Perspectives* 1991/5/1. s. 97–112; **P. Chmielewski**, *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Poltext, Warszawa 2011.

<sup>25</sup> **A. Portes**, *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, *Annual Review of Sociology* 1998/24(1), s. 1–24.

<sup>26</sup> Zob. np. **S. Beugelsdijk**, **T. Van Schaik**, *Social capital and growth in European regions: an empirical test*, *European Journal of Political Economy* 2005/21(2), s. 301–324. Warto przywołać także prace Fukuyamy, Putnama oraz Colemana dające podwaliny rozważaniom na temat zaufania i kapitału społecznego. **F. Fukuyama**, *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, przekł. z ang. A. i L. Śliwa, PWN, Warszawa–Wrocław 1997; **R.D. Putnam**, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przekł. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008; **J. Coleman**, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology* 1988/94, s. 95–120.

W analizie empirycznej Christian Bjørnskov<sup>27</sup> dowodzi, że zaufanie ma wpływ na edukację oraz praworządność. Zmienne te z kolei oddziałują pośrednio (edukacja na inwestycje) lub bezpośrednio (praworządność) na wzrost gospodarczy.

Wśród najczęściej cytowanych prac dotyczących zależności między instytucjami społecznymi a wzrostem ekonomicznym, na uwagę zasługuje m.in. analiza Stephena Knacka i Philipa Keefera z 1997<sup>28</sup>, którzy (tak jak w późniejszym okresie cytowany już Bjørnskov) stwierdzili silny pozytywny wpływ zaufania społecznego na wzrost gospodarczy, badając 29 krajów z wykorzystaniem danych z lat 1980–1992. Podobne badanie przeprowadził Roberto Foa<sup>29</sup> na znacznie większej próbie krajów i korzystając z danych z późniejszych okresów, lecz zamiast zaufania jako zmienną niezależną wykorzystał opracowany przez siebie indeks spójności społecznej. Również on uzyskał silny pozytywny wpływ tego indeksu na średni roczny wskaźnik przyrostu PKB z lat 1990–1999. Okazało się, że znaczenie zaufania i spójności społecznej jest podobne – oba czynniki pozytywnie oddziałują na wskaźnik wzrostu PKB.

Biorąc po uwagę cytowaną literaturę, można wyróżnić trzy główne mechanizmy oddziaływania kapitału społecznego, czy też szerzej – spójności społecznej, na wzrost gospodarczy. Odbywa się to poprzez zmniejszanie „kosztów transakcyjnych”, poprzez ułatwienie działania zbiorowego oraz ograniczenie skłonności do „amoralnego familizmu”<sup>30</sup>, czyli patologicznych przejawów więzi nieformalnych. Amoralny familizm prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów. Chodzi tu w szczególności o sytuację, gdy wykonywanie pewnych zadań powierzane jest osobie, którą powierzający zna osobiście, rezygnując z poszukiwania kogoś najlepiej do danej roli przygotowanego. Powszechność takich działań w sposób oczywisty obniża efektywność gospodarczą<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> P. Bjørnskov, *How Does Social Trust Affect Economic Growth?*, Southern Economic Journal 2012/78/4, s. 1346–1368.

<sup>28</sup> S. Knack, P. Keefer, *Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*, The Quarterly Journal of Economics 1997/112(4), s. 1251–1288.

<sup>29</sup> R. Foa, *The Economic Rationale for Social Cohesion – The Cross-Country Evidence*, s. 13. Publikacja *on-line* na stronach OECD: <http://www.oecd.org/development/pgd/46908575.pdf>; stan na: 27.05.2016 r.

<sup>30</sup> J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki. Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1984, s. 263–280.

<sup>31</sup> Zob. np. *ibidem* oraz E. Wnuk-Lipiński, *Dimorphism of Values and Social Schizophrenia: A Tentative Description*, w: *Sisyphus: Sociological Studies, vol. 3, Crises and Conflicts: The Case of Poland 1980–81*, PWN, Warsaw 1982.

#### 4. Transformacyjna specyfika krajów Europy Wschodniej

Zdaniem Kołodki:

systemowa transformacja posocjalistyczna to kompleksowy proces przejścia od jednopartyjnego systemu politycznego, centralnie planowanej upaństwowionej gospodarki, sterowanego odgórnie społeczeństwa oraz związanej z tymi cechami kultury i mentalności do demokracji parlamentarnej, gospodarki rynkowej, społeczeństwa obywatelskiego oraz sprzężonej zwrotnie z tymi strukturalnymi cechami nowej kultury i mentalności<sup>32</sup>.

Warto zwrócić uwagę na wspomniane przez cytowanego autora sprzężenie zwrotne: transformacja w sferze polityki i gospodarki powoduje zmiany w systemie wartości, ale te z kolei wpływają na funkcjonowanie systemu politycznego i ekonomicznego.

Do specyfiki wschodnioeuropejskich przekształceń ustrojowych należy między innymi zróżnicowana liczba równoległych procesów transformacyjnych, z którymi musiały sobie poradzić społeczeństwa, gospodarki i państwa. W Polsce, Czechach, na Węgrzech i w kilku innych środkowo-europejskich krajach, transformacja ustrojowa oznaczała zmianę systemu gospodarczego i politycznego. W państwach, które powstały w wyniku rozpadu ZSRR, do tych dwóch głównych procesów przekształceń dochodził jeszcze jeden – tworzenie, kształtowanie lub rozbudowa instytucji niepodległego państwa. ZSRR był państwem federacyjnym, zatem większość instytucji niezbędnych dla przekształcenia się republik związkowych w niepodległe państwa w jakiejś formie istniała. Niektóre jednak – jak na przykład wojsko, policję czy wreszcie bankowość centralną – należało stworzyć praktycznie od zera. Część badaczy<sup>33</sup> wyróżnia jeszcze czwarty proces transformacyjny – budowę narodu w sensie wspólnoty politycznej, która się ze swoim państwem identyfikuje i uważa je za wartość. Wspólnota polityczna powstaje wówczas, gdy jej członkowie podzielają wspólne wartości, jest efektem integracji (spójności) społecznej, a jej pozytywny wpływ ujawnia się w procesie demokratyzacji, czyli transformacji w sferze politycznej<sup>34</sup> oraz – co pokazał cytowany już Foa – ma znaczenie dla generowania wzrostu gospodarczego.

<sup>32</sup> G. Kołodko, *op. cit.*, s. 25.

<sup>33</sup> Zob. np. T. Kuzio, *Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?*, Politics 2001/21/3, s. 169–178; J. Elster, C. Offe, U. Preuss, *Institutional Design in Post-Communist Societies*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

<sup>34</sup> M. Canovan, *Nationhood and Political Theory*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1996; R. Graber, *National Identity and Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe*, International Journal of Sociology 2006/36/3, s. 35–69.

Badacz ten skonstruował – w oparciu o dane z bardzo wielu źródeł – indeks spójności społecznej, który okazał się silnie dodatnio skorelowany ze wskaźnikiem PKB na mieszkańca. Korelacja nie przesądza o kierunku zależności przyczynowej, a w tym przypadku możliwe są obie ścieżki interpretacyjne, których Foa jest świadomy. Ronald Inglehart<sup>35</sup> wskazuje na oddziaływanie wzrastającego poziomu życia na wartości, podczas gdy instytucjoniści (np. cytowany już North) zwracają uwagę na instytucje formalne (np. prawną ochronę własności) i nieformalne (zaufanie, więzi społeczne i zaangażowanie społeczne), które tworzą podstawy kulturowe dla akumulacji kapitału, a więc dla wzrostu gospodarczego<sup>36</sup>.

W momencie rozwiązania ZSRR narody polityczne nie we wszystkich byłych republikach związkowych były ukształtowane w jednakowym stopniu. Można oczywiście argumentować, że gdyby w granicach ZSRR w ogóle nie było wspomnianych wspólnot politycznych, dostrzegających wartość posiadania niepodległego państwa, nie byłoby też tendencji odśrodkowych, które ostatecznie ów Związek rozsadziły. Proces powstawania narodów odbył się zatem wcześniej, o czym piszą również inni badacze, na przykład Rogers Brubaker, czy Serhii Plokhyy<sup>37</sup>. Nie jest to wszakże równoznaczne z ich ostatecznym ukształtowaniem.

W szczególności formowanie się narodu politycznego nie zakończyło się przed upadkiem ZSRR na przykład na Ukrainie, która po uzyskaniu niepodległości stała się jednym z największych państw europejskich i która warta jest zatem szczególnej uwagi. Dankwart Rustow napisał kiedyś, że najbardziej pożądana jest sytuacja, gdy wspólnota polityczna jest „milcząco uznana za oczywistą i pozostaje poza dyskusją”<sup>38</sup>. Tymczasem na Ukrainie (i nie tylko tam) dyskusje zarówno na temat samego istnienia owej wspólnoty, jak i jej granic czy stopnia ukształtowania są aktualne do dziś – czyli 25 lat po upadku ZSRR<sup>39</sup>. Badania

<sup>35</sup> R. Inglehart, *Culture and Democracy*, w: L.E. Harrison, S.P. Huntington (red), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New York 2000.

<sup>36</sup> Foa powołuje się tu także na pracę: R. Hall, C. Jones, *Why do Some Countries Produce so Much More Output Per Worker Than Others*, *Quarterly Journal of Economics* 1999/114, s. 83–116.

<sup>37</sup> R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej – struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, PWN, Warszawa 1998; S. Plokhyy, *Ostatnie imperium. Historia upadku Związku Sowieckiego*, przekł. Ł. Witczak, Znak Horyzont, Kraków 2015.

<sup>38</sup> D.A. Rustow, *Transitions to Democracy. Towards a Dynamic Model*, *Comparative Politics* 1970/2/3, s. 363.

<sup>39</sup> Doskonałą ilustracją tego jest polemika, jaką toczyli między sobą, m.in. na łamach kijowskiego czasopisma „Krytyka”, dwaj ukraińscy badacze, Mykoła Riabczuk i Jarosław Hrycak (M. Рябчук, *Дві України. Реальні межі, віртуальні війни*, Критика 2003; Я. Грицак, *Двадцять дві України*, w: Я. Грицак, *Страсті за націоналізмом*, Київ 2004), oraz sposób, w jaki ten spór omówił w swojej książce Ołeksandr Hrycenko. Ten ostatni uchylił się od zajęcia

ukraińskiego społeczeństwa pokazały, że wszelkie działania mające zbliżyć ten kraj do „zachodniej ścieżki rozwoju” znajdują większe poparcie w tych grupach, które wyraźniej definiują swoją tożsamość narodową i czują się związane z państwem<sup>40</sup>. Ukraina jest dobrym przykładem do badania znaczenia czynnika tożsamościowego w transformacji, gdyż społeczeństwo jest tam silnie zróżnicowane pod tym względem<sup>41</sup>.

Wydaje się zatem, że stopień ukształtowania tożsamości narodowej (*national identity* w jej wymiarze obywatelskim, nie etnicznym) jako istotny element omawianej tu spójności społecznej powinien oddziaływać w długiej perspektywie na wzrost gospodarczy. Niestety, empiryczna weryfikacja tej hipotezy jest utrudniona ze względu na brak zadowalającego wskaźnika stopnia ukształtowania *national identity*. Wskaźnik taki musiałby umożliwiać ilościowe ujęcie powszechności przekonania o wartości państwa jako instytucji i poczucia wspólnoty z jego mieszkańcami, a jednocześnie powinien abstrahować od możliwych negatywnych ocen bieżących działań rządzących.

Pewnym przybliżeniem miary tego aspektu *national identity* może być odpowiedź na jedno z pytań zadawanych w ostatniej (2008–2010) fali badania *European Values Survey*. Respondent był w nim proszony o ocenę znaczenia zagadnienia: „szanowanie polskich instytucji politycznych i praw” dla faktu zaliczenia kogoś do wspólnoty Polaków. W innych krajach, oczywiście, pytano o inne narody. Ważność tego aspektu przywiązania do państwa oceniano w czteropunktowej skali od –2 „zupełnie nieważne” do +2 „bardzo ważne”. Wariancję liczby punktów uzyskanych w ten sposób można potraktować jako – dość uproszczony – wskaźnik niezdecydowania w kwestii tożsamości narodowej. Im większa wariancja tym większe niezdecydowanie.

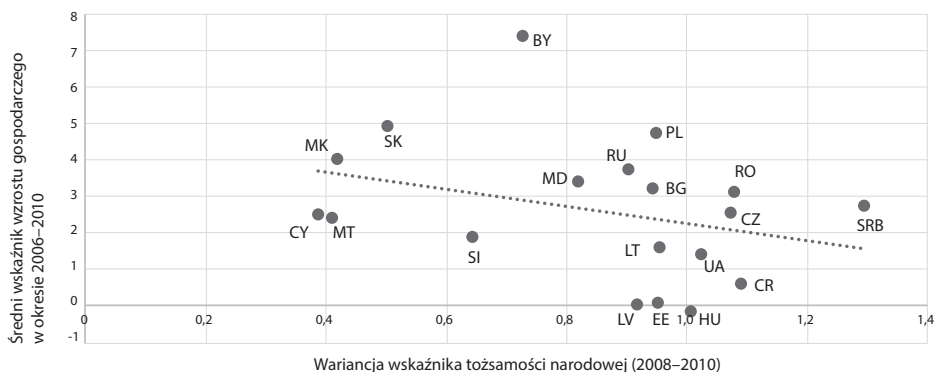
---

stanowiska, ograniczając się do wskazania racji po obu stronach sporu (zob. **O. Гриценко**, *Пам'ять місцевого виробництва Трансформація символічного простору та історичної пам'яті в малих містах України*, Видавництво КІС, Київ 2014, s. 5–6).

<sup>40</sup> Zob. np. **J. Konieczna-Salamatin**, *Ukraina – ucieczka od wyboru*, Nowa Europa Wschodnia 2011/3–4, s. 210. Pisał o tym także w kilku miejscach Mykoła Riabczuk, np. **M. Riabczuk**, *Bycie „między” czyli ambiwalencja społeczna i narodowa przyczyną niekonsekwentnej polityki międzynarodowej*, w: **T. Stegner** (red.), *Wschód-Zachód. Ukraina. Materiały sesji naukowej*, s. 138–146, Stepan Design, Bydgoszcz 1999.

<sup>41</sup> Zob. np. **Y. Hrytsak**, *National Identities in Post-Soviet Ukraine: The Case of Lviv and Donetsk*, Harvard Ukrainian Studies 1998/22 (Cultures and Nations of Central and Eastern Europe), s. 263–281.

WYKRES 1: *Współzależność wskaźników wzrostu gospodarczego i tożsamości narodowej obliczona dla grupy krajów znajdujących się w stanie transformacji*



Źródło: obliczenia własne na podstawie: European Values Survey 2008–2010, World Bank.

Wyniki analizy okazały się spójne z postawioną hipotezą, choć przy interpretacji tego wyniku należy pamiętać o niedoskonałości zastosowanego wskaźnika tożsamości narodowej. Współczynnik korelacji między miarami tożsamości narodowej i wzrostu PKB był ujemny ( $r = -0,32$ ), co oznacza, że im większa wariancja, tym niższy przeciętny wzrost gospodarczy.

## 5. Zakończenie

Do podjęcia refleksji nad przydatnością wskaźników wzrostu gospodarczego do mierzenia sukcesu transformacji ustrojowej skłania przede wszystkim to, że tak właśnie – z perspektywy wyników gospodarczych – sukces przemian oceniają obywatele. Z ich perspektywy korzystne są te przekształcenia, które prowadzą do poprawy dobrobytu, którego wskaźniki wzrostu gospodarczego są – co prawda niedoskonałym – odzwierciedleniem. PKB jest krytykowany jako wskaźnik dobrobytu społecznego, ale niewiele podejmowano prób alternatywnego pomiaru efektów transformacji (lub opracowane miary mają wiele wad), dlatego również badacze procesów transformacyjnych odwołują się do wzrostu PKB, ilekroć potrzebują porównywalnej między krajami miary efektów. Wskaźniki wzrostu gospodarczego są nie tylko porównywalne, ale także łatwo dostępne, co jest jedną z przyczyn ich popularności. W rozszerzonym wariacie badań można by pokusić się o poruszenie wielu dodatkowych kwestii niuansujących znaczenie PKB jako miary sukcesu transformacyjnego. Na przykład warto byłoby przyjrzeć

się problemowi alokacji PKB. Interesujące może się okazać bowiem, jaka część dochodu narodowego pozostaje w dyspozycji społeczeństwa, a jaka jest transferowana za granicę – na przykład przez korporacje transnarodowe. Uprzedzająco można stwierdzić jednak, że nawet przy znajomości praktyk tych korporacji, trudno nie docenić innego efektu ich aktywności w postaci wzrostu popytu wewnętrznego dzięki wypłacaniu wynagrodzeń pracownikom zatrudnionym w rodzimych gospodarkach.

Analizy determinantów wzrostu PKB wykazują jego zależność od przemian w obszarze podzielanych społecznie wartości. Transformacja w Europie Wschodniej ma swoją specyfikę polegającą między innymi na liczbie równoległe toczących się procesów transformacyjnych, wśród których na szczególną uwagę zasługuje proces budowania, czy też konsolidacji, wspólnoty politycznej (narodu politycznego). Biorąc pod uwagę ustalenia różnych autorów, można postawić hipotezę, że niedokończony proces kształtowania się tożsamości narodowej utrudnia transformację, rozumianą jako zwrot w stronę Zachodu – a tak ją na ogół rozumieją wschodni Europejczycy<sup>42</sup>. Hipoteza ta została potwierdzona w odniesieniu do procesów demokratyzacji – Philip Roeder postawił nawet mocną tezę o tym, że sukces demokratyzacji bez ukształtowanego narodu jest nieprawdopodobny<sup>43</sup>. Jednak zbadanie, czy tożsamość narodowa (w sensie obywatelskim) oddziałuje na wzrost gospodarczy napotyka na poważny problem w postaci braku odpowiedniego wskaźnika tej pierwszej. Przedstawiona w niniejszym artykule próba zbadania wspomnianego oddziaływania, biorąca za podstawę dane *European Values Survey*, przyniosła obiecujące rezultaty. Z jednej strony niedoskonałość zastosowanego wskaźnika tożsamości narodowej nie pozwala na wyciągnięcie wniosku o pozytywnej weryfikacji postawionej hipotezy, z drugiej jednak – zgodny z oczekiwaniami kierunek ujawnionej zależności zachęca do poszukiwania adekwatnej miary pozwalającej na ilościowe ujęcie stopnia ukształtowania wspólnoty politycznej, co jest zadaniem dla przyszłych badaczy.

<sup>42</sup> Patrzenie na Zachód jako wyobrażony symbol wszystkiego, co pozytywne, zarówno w polityce, jak w organizacji społeczeństwa czy nawet postawach moralnych ma długą tradycję na obszarze postsowieckim. Zob., np. **K. Fehérváry**, *Goods and states: The political logic of state-socialist material culture*, *Comparative Studies in Society and History* 2009/51(2), s. 426–459. Analiza blogów aktywistów ukraińskiego Majdanu przeprowadzona przez Olę Bayszę pokazuje, że postawy te wciąż są powszechne (**O. Baysza**, *Ukrainian Euromaidan: The exclusion of otherness in the name of progress*, *European Journal of Cultural Studies* 2015/18(1), s. 3–18).

<sup>43</sup> **P. Roeder**, *Peoples and States after 1989: The Political Costs of Incomplete National Revolutions*, *Slavic Review* 1999/58(4), s. 856.



## Bibliografia

### Opracowania:

- Aslund Anders**, *How capitalism was built: the transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*, Cambridge University Press, 2012.
- Barro Robert J.**, *Economic Growth in a Cross Section of Countries*, *The Quarterly Journal of Economics* 1991/106/2, s. 407–443.
- Baysha Olga**, *Ukrainian Euromaidan: The exclusion of otherness in the name of progress*, *European Journal of Cultural Studies* 2015/18(1), s. 3–18.
- Beugelsdijk Sjoerd, Van Schaik Ton**, *Social capital and growth in European regions: an empirical test*, *European Journal of Political Economy* 2005/21(2), s. 301–324.
- Bjørnskov Christian**, *How does social trust affect economic growth?*, *Southern Economic Journal* 2012/78(4), s. 1346–1368.
- Brubaker Rogers**, *Nacjonalizm inaczej – struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, PWN, Warszawa 1998.
- Canovan Margaret**, *Nationhood and Political Theory*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1996.
- Chmielewski Piotr**, *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Poltext, Warszawa 2011.
- Coleman James**, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology* 1988/94, s. 95–120.
- Constanza Robert, Hart Maureen, Posner Stephen, Talberth John**, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*, *The Pardee Papers* 2009/4.
- Diamond Peter A.**, *National Debt in a Neoclassical Growth Model*, *The American Economic Review* 1965/55/5, s. 1126–1150.
- Doucouliaigos Hristos, Ulubaşoğlu Mehmet A.**, *Democracy and economic growth: a meta-analysis*, *American Journal of Political Science* 2008/52(1), s. 61–83.
- Elster Jon, Offe Claus, Preuss Ulrich K.**, *Institutional Design in Post-Communist Societies*, Cambridge University Press 2000.
- Fehérváry Krisztina**, *Goods and states: The political logic of state-socialist material culture*, *Comparative Studies in Society and History* 2009/51(2), s. 426–459.
- Foa Roberto**, *The Economic Rationale for Social Cohesion – The Cross-Country Evidence*, <http://www.oecd.org/development/pgd/46908575.pdf>; stan na: 30.05.2016 r.
- Fukuyama Francis**, *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, przekł. z ang. Anna i Leszek Śliwa, PWN, Warszawa–Wrocław 1997.
- Gaber Rusanna**, *National Identity and Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe*, *International Journal of Sociology* 2006/36/3, s. 35–69.
- Gerring John, Bond Phillip J., Barndt William T., Moreno Carola**, *Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective*, *World Politics* 2005/57/3, s. 323–364.
- Hall Robert E., Jones Charles I.**, *Why do Some Countries Produce so Much More Output Per Worker Than Others*, *Quarterly Journal of Economics* 1999/114, s. 83–116.
- Huntington Samuel P.**, *Democracy's Third Wave*, *Journal of Democracy* 1991/2/2, s. 12–34.
- Hrytsak Yaroslav**, *National Identities in Post-Soviet Ukraine: The Case of Lviv and Donetsk*, *Harvard Ukrainian Studies* 1998/22 (Cultures and Nations of Central and Eastern Europe), s. 263–281.

- Inglehart Ronald**, *Culture and Democracy*, w: L.E. Harrison, Samuel P. Huntington (red.), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New York, 2000, s. 80–97.
- Knack Stephen, Keefer Philip**, *Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*, *The Quarterly Journal of Economics* 1997/112(4), s. 1251–1288.
- Knutsen Carl Henrik**, *Democracy and Economic Growth*, w: Dag Harald Claes, Carl Henrik Knutsen (red.), *Governing the Global Economy: Politics, Institutions and Economic Development*, Taylor&Francis, 2011, s. 171–188.
- Kołodko Grzegorz**, *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*, w: Elżbieta Mączyńska (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, VIII Kongres Ekonomistów Polskich, t. I, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 23–64
- Konieczna-Sałamatin Joanna**, *Ukraina – ucieczka od wyboru*, *Nowa Europa Wschodnia* 2011/3–4, s. 207–214.
- Kula Marcin**, *Narodowe i rewolucyjne*, Aneks, Warszawa 1991.
- Kuzio Taras**, *Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?*, *Politics* 2001/21/3, s. 169–178.
- Lane David**, *The economic legacy: what Putin had to deal with and the way forward*, w: Rose Cameron (red.), *Russian Politics Under Putin*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2004, s. 95–113.
- Lawson Tony**, *Reorienting economics*. Routledge, Taylor&Francis Group, 2003.
- Mainwaring Scott**, *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper 1989/130. Notre Dame.
- Malaga Krzysztof**, *O niektórych dylematach teorii wzrostu gospodarczego i ekonomii*, ZK Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Mankiw Gregory, Romer David, Weil David N.**, *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, *Quarterly Journal of Economics* 1992/107/2, s. 407–437.
- Max-Neef Manfred**, *Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis*, *Ecological Economics* 1995/15(2), s. 115–118.
- Mierzyńska Dorota**, *Dobrobyt społeczno-ekonomiczny jako główny cel gospodarowania: problemy pomiaru*, *Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego* 2009/(4/2), s. 79–93.
- North Douglass C.**, *Institutions*, *The Journal of Economic Perspectives* 1991/5/1, s. 97–112.
- Phelps Edmund S.**, *Models of Technical Progress and the Golden Rule of Research*, *Review of Economic Studies* 1966/33, s. 133–146.
- Phelps Edmund S.**, *The Golden Rule of Capital Accumulation*, *American Economic Review* 1961/51, s. 638–643.
- Plokhyy Serhii**, *Ostatnie imperium. Historia upadku Związku Sowieckiego*, przekł. Łukasz Witczak, Znak Horyzont, Kraków 2015.
- Portes Alejandro**, *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, *Annual Review of Sociology* 1998/24(1), s. 1–24.
- Putnam Robert D.**, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przekł. Przemysław Sadura, Sebastian Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Putnam Robert D.**, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przekł. Jakub Szacki, Znak i Fundacja Batorego, Kraków 1995.

- Riabczuk Mykoła**, *Bycie „między” czyli ambiwalencja społeczna i narodowa przyczyną niekonsekwentnej polityki międzynarodowej*, w: T. Stegner (red.), *Wschód-Zachód. Ukraina. Materiały sesji naukowej*, Stepan Design, Bydgoszcz 1999, s. 138–146.
- Roeder Philip**, *Peoples and States after 1989: The Political Costs of Incomplete National Revolutions*, *Slavic Review* 1999/58(4), s. 854–882.
- Roth Felix M.**, *Social Capital, Trust, and Economic Growth* (Doctoral dissertation, Dissertation, Universitat Gottingen), Gottingen 2007.
- Rustow Dankwart**, *Transitions to Democracy. Towards a Dynamic Model*, *Comparative Politics* 1970/2/3, s. 363.
- Sedlăček Tomas**, *Ekonomia dobra i zła. W poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, przekł. D. Bakalarz, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2012.
- Sen Amartya**, *Development as Freedom*, Knopf, New York 1999.
- Solow Robert M.**, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, *The Quarterly Journal of Economics* 1956/70/1, s. 65–94.
- Svejnar Jan** (red.), *The Czech Republic and Economic Transition in Eastern Europe*, Academic Press 2013.
- Swan Trevor W.**, *Economic Growth and Capital Accumulation*, *Economic Record* 1956/32/2, s. 334–361.
- Tarkowski Jacek**, *Socjologia świata polityki. Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1984, s. 263–280.
- Wnuk-Lipiński Edmund**, *Dimorphism of Values and Social Schizophrenia: A Tentative Description*, in: *Sisyphus: Sociological Studies, vol. 3, Crises and Conflicts: The Case of Poland 1980–81*, PWN, Warsaw 1982.
- Zecchini Salvatore** (red.), *Lessons from the economic transition: Central and Eastern Europe in the 1990s*, Springer Science&Business Media, New York, 1997.
- Рябчук Микола**, *Дві України: Реальні межі, віртуальні війни*, Критика 2003.
- Грицак Ярослав**, *Двадцять дві України*, w: **Ярослав Грицак**, *Страсті за націоналізмом*, Київ 2004.
- Гриценко Олександр**, *Пам'ять місцевого виробництва Трансформація символічного простору та історичної пам'яті в малих містах України*, Видавництво КІС, Київ 2014.

Joanna KONIECZNA-SALAMATIN

## EAST-EUROPEAN TRANSFORMATIONS. GDP GROWTH OVER TIME AS A MEASURE OF THE TRANSFORMATION SUCCESS

(Summary)

GDP growth over time is a widely used measure of the transformation outcome, which is easily accessible and cross-country comparable. GDP has been criticized as an indicator of social welfare, but little attempt was made to develop the alternative measure of the transformation outcomes. The article seeks to answer the question whether GDP growth over time is useful to assess the transformation outcomes.

Transformation in Eastern Europe has its own characteristics, since it involves several parallel transformation processes among which there is formation of political nation. Given the findings of various authors regarding the course of Eastern European systemic transformation, one can hypothesize that the unfinished process of shaping national identity hinders transformation. This hypothesis had been confirmed with regard to the processes of democratization, but it is difficult to examine the possible relationship between the (civic) national identity and economic growth because of lack of appropriate indicators of identity. The article presents an attempt to test the hypothesis on the basis of national identity measure constructed on the base of the European Values Survey, although due to the scope of EVS, this indicator is imperfect. The results are promising, however not conclusive due to the quality of national identity index. It can be a task for a future research project to find a relevant measure that can quantify the stage of national identity formation.

**Keywords:** systemic transformation outcomes; Eastern Europe; economic growth; social capital; social cohesion; national identity

Walentyna KWIATKOWSKA\*

## ZMIANY SEKTOROWEJ STRUKTURY PRACUJĄCYCH W POLSCE NA TLE INNYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ 28 W LATACH 2005–2014

### (Streszczenie)

Celem opracowania jest charakterystyka i ocena sektorowej struktury pracujących w Polsce na tle innych państw UE-28 w latach 2005–2014. Podstawą realizacji celu jest analiza porównawcza wskaźników zatrudnienia, zmian udziału pracujących w sektorze prywatnym i publicznym oraz określenie miejsca Polski w rankingu państw członkowskich z punktu widzenia zmian struktury pracujących w trzech sektorach gospodarki (rolniczym, przemysłowym i usługowym).

Przeprowadzone analizy pozwoliły pozytywnie ocenić wzrost wskaźników zatrudnienia w Polsce i zaobserwować pewną poprawę pozycji kraju w rankingu państw UE-28. Za korzystny dla polskiej gospodarki należy uznać wzrost udziału pracujących w sektorze prywatnym. Natomiast na tle innych państw UE-28 strukturę pracujących według trzech sektorów gospodarki w Polsce należy uznać za dość przestarzałą, o czym świadczy zbyt wysoki udział pracujących w rolnictwie i stosunkowo niski w usługach.

**Słowa kluczowe:** pracujący; wskaźniki zatrudnienia; pracujący w sektorach własności; pracujący według sektorów ekonomicznych

**Klasyfikacja JEL:** J21

### 1. Wstęp

Wyznacznikiem przemian zachodzących w gospodarce są zmiany struktury pracujących. Mogą one być rozpatrywane według różnych przekrojów. Na szczególną uwagę zasługują kryteria dotyczące:

- sektorów własności,
- sektorów działalności gospodarczej.

---

\* Prof. zw. dr hab., Katedra Mikroekonomii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki; e-mail: [wkwiatk@uni.lodz.pl](mailto:wkwiatk@uni.lodz.pl)

W związku z tym zmiany struktury pracujących można rozpatrywać z punktu widzenia udziału sektora prywatnego i sektora publicznego w zasobie pracujących. Przy uwzględnieniu kryterium rodzaju działalności gospodarczej, interesować nas będą zmiany udziału określonych sektorów ekonomicznych w ogólnej liczbie pracujących.

Do głównych celów opracowania należy zaliczyć:

- charakterystykę i ocenę zmian liczby pracujących i wskaźników zatrudnienia w Polsce w latach 2005–2014 oraz porównanie tych wskaźników ze stopami zatrudnienia w innych krajach Unii Europejskiej 28;
- porównanie i ocenę struktury pracujących według sektorów własności w Polsce w latach 2005–2014;
- porównanie i ocenę struktury pracujących według sektorów ekonomicznych w Polsce i innych krajach UE-28 w latach 2008 i 2014<sup>1</sup>.

W badaniach sektorowej struktury pracujących w Polsce wykorzystywano dane pochodzące z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), zaś w analizach porównawczych z innymi krajami UE-28 – dane Eurostatu.

Analiza sektorowych zmian pracujących ma istotne znaczenie dla oceny stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego polskiej gospodarki i jej konkurencyjności.

Podstawowym kryterium wyodrębniania osób pracujących jest praca, czyli jej wykonywanie i posiadanie. Według BAEL, do pracujących zalicza się osoby w wieku 15 lat i więcej, które w okresie badanego tygodnia wykonywały przez co najmniej 1 godzinę pracę przynoszącą zarobek lub dochód, tzn. były zatrudnione w charakterze pracownika najemnego, pracowały we własnym (lub dzierżawionym) gospodarstwie rolnym lub prowadziły własną działalność gospodarczą poza rolnictwem, a także pomagały (bez wynagrodzenia) w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa rolnego lub rodzinnej działalności gospodarczej poza rolnictwem. Ponadto zalicza się osoby, które miały pracę, ale jej nie wykonywały z powodu choroby, urlopu macierzyńskiego lub wypoczynkowego oraz z innych powodów, przy czym długość przerwy w pracy wynosiła do 3 miesięcy w przypadku osób, które były pracownikami najemnymi i w tym czasie otrzymywały co najmniej 50% dotychczasowego wynagrodzenia (od I kwartału 2006 roku).

Zgodnie z międzynarodowymi standardami, do pracujących zaliczani są uczniowie, z którymi zakłady pracy lub osoby fizyczne zawarły umowę o naukę zawodu lub przyuczenie do określonej pracy, jeżeli otrzymywali wynagrodzenie<sup>2</sup>.

Dane na temat liczby pracujących w Polsce i jej dynamiki zawiera tabela 1.

<sup>1</sup> Ze względu na zmiany metodologiczne, dane z wcześniejszych lat nie są porównywalne.

<sup>2</sup> GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski 2014*, Warszawa 2015, s. 16

TABELA 1: Zmiany liczby pracujących i wskaźnika zatrudnienia w Polsce w latach 2005–2014, według BAEL

Rok	Liczba pracujących w tysiącach <sup>a)</sup>	Zmiany w stosunku do roku poprzedniego w tysiącach <sup>b)</sup>	Rok poprzedni = 100	2005 = 100	Wskaźnik zatrudnienia w %
2005	14 390	+332	102,4	100,0	45,9
2006	14 911	+521	103,6	103,6	47,5
2007	15 538	+627	104,2	107,9	49,5
2008	16 005	+467	103,0	111,2	51,0
2009	15 885	-120	99,3	110,4	50,4
2010 <sup>c)</sup>	15 557	-328	97,9	108,1	50,2
2011	15 613	+56	100,4	108,5	50,3
2012	15 636	+23	100,1	108,7	50,4
2013	15 713	+77	100,5	109,2	50,6
2014	16 018	+305	101,9	111,3	51,7

Objaśnienia: a) IV kwartał roku, pracujący w wieku 15 lat i więcej; b) liczba pracujących w 2004 roku wynosiła 14 058 tys. osób; c) dane dla lat 2010–2014 zostały opracowane na podstawie wyników uogólniania danych, czyli wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Uwzględniono zmiany metodologiczne, tzn. poza zakresem badania pozostają osoby przebywające poza gospodarstwem domowym 12 miesięcy lub więcej.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2014*, Warszawa 2015, s. 38–39.

Z danych w tabeli 1 wynika, że liczba pracujących w Polsce wzrosła w badanych latach o 1628 tys. osób, czyli o 11,3%. Największe przyrosty liczby pracujących wystąpiły w latach 2005–2008 (roczny wzrost powyżej 2–4%), kiedy wzrost realnego PKB był znaczący<sup>3</sup>. Załamanie wzrostowego trendu liczby pracujących wystąpiło w latach osłabienia koniunktury gospodarczej 2009–2010. Łączna liczba pracujących zmniejszyła się o 448 tys. osób. W kolejnych latach 2011–2014 liczba pracujących ponownie wzrosła o 461 tys. osób. Podobne tendencje zmian wykazywał wskaźnik zatrudnienia. W badanych latach wzrósł o 5,8 p.p.

W celach porównawczych zmian poziomu zatrudnienia w Polsce i innych krajach UE-28 posłużymy się stopami zatrudnienia, obliczonymi jako stosunek liczby pracujących w wieku 15–64 lat do całkowitej liczby ludności w tym wieku. Z danych w tabeli 2 wynika, że wskaźnik ten w Polsce w latach 2005–2014 wzrósł z 52,8% do 61,7%, czyli o 8,9 p.p. wraz ze wzrostem PKB *per capita* (liczony

<sup>3</sup> Wzrost realnego PKB, w stosunku do roku poprzedniego, wyniósł w 2005 r. 3,6%, w 2006 r. – 6,2%, w 2007 r. – 6,8%, w 2008 r. – 5,1%, ale w 2009 r. – tylko 1,6%, GUS, *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2012*, Warszawa, s. 476.

według parytetu siły nabywczej PKB *per capita* wzrósł z 10 500 Euro w 2005 roku do 18 600 Euro w 2014 roku<sup>4</sup>).

TABELA 2: *Stopy zatrudnienia*<sup>a)</sup> w krajach Unii Europejskiej (w %)

Kraj	Lata			PKB <i>per capita</i> w 2014	
	2005	2010	2014	w euro <sup>b)</sup>	w PPS <sup>c)</sup>
UE-28	63,4	64,0	64,8	27 300	27 300
UE-15	65,3	65,4	65,5	31 700	29 700
Strefa euro (19 krajów)	63,6 <sup>d)</sup>	64,1 <sup>d)</sup>	63,8	29 800	29 200
Austria	68,6	71,7	71,1	38 500	34 900
Belgia	61,1	62,0	61,9	36 000	32 500
Bułgaria	55,8	59,7	61,0	5 800	12 300
Chorwacja	55,0	54,0	54,6	10 200	16 100
Cypr	68,5	68,9	62,1	20 500	23 400
Czechy	64,8	65,0	69,0	14 700	22 900
Dania	75,9	73,3	72,8	45 600	33 900
Estonia	64,8	61,2	69,6	14 800	19 900
Finlandia	68,4	68,1	68,7	37 600	30 200
Francja	63,7	63,9	63,8	32 200	29 400
Grecja	60,1	59,1	49,4	16 300	19 600
Hiszpania	63,6	58,8	56,0	22 800	25 500
Holandia	73,2	74,7	73,1	39 300	36 000
Irlandia	67,6	59,6	61,7	40 200	36 100
Litwa	62,9	57,6	65,7	12 400	20 100
Luksemburg	63,6	65,2	66,6	88 500	74 300
Łotwa	63,3	58,5	66,3	12 100	17 600
Malta	53,6	56,2	62,3	18 500	23 100
Niemcy	65,5	71,1	73,8	35 400	34 000
<b>Polska</b>	<b>52,8</b>	<b>58,9</b>	<b>61,7</b>	<b>10 700</b>	<b>18 600</b>
Portugalia	67,3	65,3	62,6	16 600	21 400
Rumunia	57,6	58,8	61,0	7 500	14 600
Słowacja	57,7	58,8	61,0	13 900	20 800
Słowenia	66,0	66,2	63,9	18 100	22 600
Szwecja	72,5	72,1	74,9	44 400	34 100
Węgry	56,9	55,4	61,8	10 500	18 500
Wielka Brytania	71,7	69,5	71,9	34 500	29 600
Włochy	57,6	56,9	55,7	26 600	26 500

Objaśnienia: a) dane średnioroczne; LFS; w % ludności w wieku 15–64 lata; b) w cenach bieżących; c) według parytetu siły nabywczej w euro; d) strefa euro 18 krajów.

Źródło: Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; stan na: 25.08.2015 r.

<sup>4</sup> *Employment in Europe 2005*, European Commission, Luxembourg 2005.



Wskaźnik dla Polski we wszystkich badanych latach był niższy niż przeciętny dla UE-28 (o 10,6 p.p. w 2005 roku, o 5,1 p.p. w 2010 roku i o 3,1 p.p. w 2014 roku), przy czym różnica ta malała. W najwyżej rozwiniętych krajach UE-28, o wysokim PKB *per capita*, stopy zatrudnienia przekroczyły 70% (np. w Szwecji, Holandii, Danii).

W stosunku do krajów o najwyższych stopach zatrudnienia (powyżej 70% w 2014 roku) różnica w przypadku Polski wynosiła od 10 p.p. (w stosunku do Austrii) do 13,2 p.p. (w stosunku do Szwecji). Są to kraje o relatywnie wysokim PKB na 1 mieszkańca w przedziale powyżej 30–40 tys. euro rocznie. Wyjątek stanowi Luksemburg ze stopą zatrudnienia 66,6% w 2014 roku, przy PKB *per capita* 88 500 euro.

Najniższe stopy zatrudnienia (poniżej 60%) cechowały kraje borykające się ze skutkami kryzysu gospodarczego, to jest Grecję, Hiszpanię, Włochy i nowoprzyjętą do UE-28 Chorwację.

Polska ze stopą zatrudnienia kształtującą się w przedziale 61%–69,6% w 2014 roku znalazła się wśród państw, które również stały się członkami Unii Europejskiej w XXI wieku (m.in. Rumunia, Słowacja, Bułgaria, Węgry).

Reasumując należy stwierdzić, że pozycja Polski pod względem stóp zatrudnienia uległa pewnej poprawie w badanych latach. Jeszcze w 2005 roku gospodarkę polską cechowała najniższa stopa zatrudnienia wśród państw UE, w 2010 roku niższe od Polski stopy zatrudnienia miały: Węgry, Włochy, Słowacja, Rumunia, Łotwa, Malta, Hiszpania, Chorwacja, Bułgaria (10 pozycja od końca), ale w 2014 roku zajmowała już ósmą pozycję od końca w rankingu wszystkich krajów członkowskich, wyprzedzając: Chorwację, Grecję, Hiszpanię, Włochy, Bułgarię, Rumunię, Słowację.

## 2. Struktura pracujących według sektorów własności w Polsce

Konkurencyjne struktury pracujących powinien cechować wysoki udział pracujących w sektorze prywatnym gospodarki. Przedstawione w tabeli 3 dane, dotyczące struktury pracujących według sektorów własności w Polsce, wskazują na systematyczny wzrost udziału pracujących w badanych latach w sektorze prywatnym, o 1923 tys. osób, z 70,5% do 75,3%, czyli o 4,8 p.p. Wzrost ten był jednak mało dynamiczny, co roku o około 1 p.p. W latach 2009–2010 i 2011–2012 udział pracujących w tym sektorze był stabilny. Należy podkreślić, że sektor prywatny jest bardziej wrażliwy na zmiany koniunktury gospodarczej, stąd jej pogorszenie w tych latach nie sprzyjało wahaniom udziału pracujących.

Wzrost udziału pracujących w sektorze prywatnym oznacza jednocześnie spadek udziału pracujących w sektorze publicznym. Liczba pracujących w sektorze publicznym w latach 2005–2014 spadła o 296 tys. osób, z 29,5% do 24,7%, czyli o 4,8 p.p. Sektor ten zapewnia miejsca pracy trzykrotnie mniejszej liczbie pracujących niż sektor prywatny.

Warto podkreślić, że na początku procesu transformacji struktura pracujących według sektorów własności była zupełnie odmienna: w sektorze prywatnym pracowało 53,4% ogółu pracujących, zaś w sektorze publicznym 46,6%.

Generalnie należy pozytywnie ocenić tendencję zmian udziału pracujących według sektorów własności, choć zachodzą one dość wolno. Jak można sądzić, wynika to z faktu, iż procesy prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych dobiegają końca, a część przedsiębiorstw sektora prywatnego przestaje być aktywna na rynku pracy.

TABELA 3: *Struktura pracujących według sektorów własności w Polsce w latach 2005–2014, według BAEL*

Rok	Pracujący w sektorze			
	Prywatnym		Publicznym	
	Liczba pracujących w tysiącach <sup>a)</sup>	Udział w % ogółu pracujących	Liczba pracujących w tysiącach <sup>a)</sup>	Udział w % ogółu pracujących
2005	10 143	70,5	4 247	29,5
2006	10 592	71,0	4 319	29,0
2007	11 239	72,3	4 299	27,7
2008	11 697	73,1	4 308	26,9
2009	11 725	73,8	4 160	26,2
2010	11 470	73,7	4 077	26,2
2011	11 651	74,6	3 962	25,4
2012	11 661	74,6	3 975	25,4
2013	11 745	74,7	3 968	25,3
2014	12 066	75,3	3 951	24,7

O b j a ś n i e n i a: a) w IV kwartale każdego roku.

Ź r ó d ł o: obliczenia własne na podstawie: GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy*, Warszawa 2013, s. 4; *ibidem*, 2006, s. 5; *ibidem*, 2007, s. 4; GUS, *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, Warszawa 2009, s. 6; GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2013*, s. 91; GUS, *Aktywność...*, IV kwartał 2014, s. 89.

### 3. Struktura pracujących według sektorów ekonomicznych w Polsce i UE-28

Analiza struktur pracujących według sektorów ekonomicznych pozwala wnioskować o osiągniętym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i jego konkurencyjności. Przeobrażenia struktur pracujących dokonują się bowiem zgodnie z określonymi prawidłowościami zmian udziału sektorów ekonomicznych w gospodarce oraz oddziałują na zmiany sektorów własnościowych.

Autorzy koncepcji trzech sektorów gospodarki, Allan Fisher, Colin Clark i Jean Fourastie<sup>5</sup>, dość zgodnie wysunęli tezę, że procesy rozwoju gospodarczego związane są z określonymi prawidłowościami zmian strukturalnych, które zachodzą według następującej sekwencji. W początkowych etapach rozwoju gospodarczego dominującą rolę w gospodarce odgrywa sektor I rolniczy. W kolejnych etapach znaczenie tego sektora maleje, zaś dominującą rolę zaczyna odgrywać sektor II przemysłowy. Natomiast w dalszych procesach rozwojowych rośnie rola sektora III usługowego, zaś relatywnie zmniejsza się znaczenie sektora I i sektora II. Sektor usługowy staje się dominującym w gospodarkach rozwiniętych. Niejednakowa intensywność rozwoju poszczególnych sektorów jest przyczyną zmiany ich udziału w absorpcji zasobów pracy.

Zgodnie z teorią trzech sektorów, istotną rolę w procesie przemian strukturalnych odgrywają zróżnicowane zmiany popytu na produkty trzech sektorów oraz występowanie tendencji do nasycenia popytu w poszczególnych fazach rozwoju gospodarczego. Ważną determinantą przekształceń struktury pracujących jest stopień absorpcji postępu technicznego w poszczególnych sektorach gospodarki, oddziałujący na zróżnicowaną dynamikę wydajności pracy<sup>6</sup>.

W sektorze rolniczym postęp techniczny jest umiarkowany, co wraz z tendencją do nasycania popytu na produkty tego sektora działa w kierunku zmniejszania w nim udziału zatrudnienia. W sektorze przemysłowym dynamika postępu technicznego jest silniejsza i na określonym etapie wzrostu dochodów wystąpi tendencja do nasycenia popytu. Dynamiczny rozwój tego sektora ulega wówczas zahamowaniu. W sektorze usługowym, ze względu na relatywnie niższy stopień absorpcji postępu technicznego i tendencje wzrostowe popytu na produkty tego sektora, występuje relatywny wzrost znaczenia zatrudnienia.

<sup>5</sup> A. Fisher, *Economic Progress and Social Security*, Macmillan, London 1945; C. Clark, *The Conditions of Economic Progress*, Macmillan, London 1957; J. Fourastie, *Die Grosse Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*, Bund-Verlag, Köln-Deutz 1954.

<sup>6</sup> E. Kwiatkowski, *Teoria trzech sektorów gospodarki*, PWN, Warszawa 1980.

Stąd można stwierdzić, że w rozwiniętych gospodarkach relatywnie niski jest udział pracujących w sektorze rolniczym, zaś wysoki w sektorze usługowym. Porównania struktury pracujących w sektorach ekonomicznych w Polsce z krajami bardziej rozwiniętymi pozwalają określić dystans w zakresie dostosowania struktur. Warto zatem przyrzeć się kolejno zmianom struktury pracujących w trzech sektorach gospodarki w Polsce na tle innych krajów UE-28.

Zacznijmy od udziału sektora rolniczego w zasobie pracujących.

TABELA 4: *Udział pracujących w sektorze rolniczym (I) w pracujących ogółem w wieku 15–64 lat w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej (w %)*

Kraj	2008	2014	Zmiany w punktach procentowych 2014/2008
UE-28	4,7	4,4	-0,3
UE-15	2,8	2,6	-0,2
Strefa euro (19 krajów)	3,3	3,1	-0,2
Austria	4,6	4,3	-0,3
Belgia	1,5	1,1	-0,4
Bułgaria	7,0	6,9	-0,1
Chorwacja	10,9	8,7	-2,2
Cypr	3,1	3,9	+0,8
Czechy	3,2	2,7	-0,5
Dania	2,4	2,3	-0,1
Estonia	3,9	3,9	0
Finlandia	4,2	3,9	-0,3
Francja	2,7	2,8	+0,1
Grecja	10,5	13,0	+2,5
Hiszpania	4,0	4,2	+0,2
Holandia	2,6	2,1	-0,5
Irlandia	4,6	4,7	+0,1
Litwa	7,9	9,0	+1,1
Luksemburg	1,7	1,3	-0,4
Łotwa	7,7	7,3	-0,4
Malta	1,8	1,2	-0,6
Niemcy	1,7	1,3	-0,4
<b>Polska</b>	<b>13,3</b>	<b>11,2</b>	<b>-2,1</b>
Portugalia	7,2	5,5	-1,7
Rumunia	25,0	25,4	+0,4
Słowacja	3,9	3,5	-0,4
Słowenia	6,9	7,7	+0,8
Szwecja	1,9	1,7	-0,2
Węgry	4,3	4,6	+0,3
Wielka Brytania	1,0	1,1	+0,1
Włochy	3,5	3,5	0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: patrz tabela 2.

Dane w tabeli 4 wskazują na dość duże zróżnicowanie struktury pracujących w sektorze rolniczym w krajach Unii Europejskiej. W przeważającej większości krajów udział pracujących w I sektorze ekonomicznym wykazywał w latach 2008–2014 tendencje spadkowe, lecz w 10 krajach wystąpił niewielki trend wzrostowy – do 1 p.p. Jedynie w Grecji, kraju przeżywającym głęboki kryzys gospodarczy i finansowy, udział pracujących w sektorze rolniczym wzrósł o 2,5 p.p. W kraju tym rolnictwo pełni rolę amortyzatora napięć na rynku pracy, tak jak w przypadku polskiej gospodarki w latach transformacji oraz w okresach kryzysowych i pogorszenia sytuacji na rynku pracy.

Udział pracujących w sektorze rolniczym w Polsce był stosunkowo duży. W obu badanych latach Polska znalazła się wśród państw członkowskich o najwyższym udziale pracujących w tym sektorze, zajmując w 2008 roku drugie miejsce po Rumunii, zaś w 2014 roku – trzecie miejsce po Rumunii i Grecji.

W krajach wysoko rozwiniętych udziały pracujących w sektorze rolniczym były zdecydowanie niższe. W obu badanych latach nie przekraczały 2%. Na czele tych państw stoją Wielka Brytania, Belgia, Malta, Luksemburg, Niemcy i Szwecja.

TABELA 5: *Udział pracujących w sektorze przemysłowym (II) w pracujących ogółem w wieku 15–64 lat w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej (w %)*

Kraj	2008	2014	Zmiany w punktach procentowych 2014/2008
UE-28	27,6	24,5	-3,1
UE-15	26,0	22,7	-3,3
Strefa euro (19 krajów)	27,3	24,0	-3,3
Austria	26,5	26,1	-0,4
Belgia	24,7	21,5	-3,2
Bułgaria	36,8	30,3	-6,5
Chorwacja	31,6	27,3	-4,3
Cypr	23,1	16,5	-6,6
Czechy	40,8	38,3	-2,5
Dania	23,2	19,4	-3,8
Estonia	35,7	30,5	-5,2
Finlandia	25,3	22,1	-3,2
Francja	23,3	20,7	-2,6
Grecja	22,5	15,1	-7,4
Hiszpania	27,9	19,5	-8,4
Holandia	18,8	16,4	-2,4
Irlandia	25,2	18,5	-6,7
Litwa	30,6	24,8	-5,8
Luksemburg	15,0	11,1	-3,9
Łotwa	29,6	24,1	-5,5

Kraj	2008	2014	Zmiany w punktach procentowych 2014/2008
Malta	25,5	21,6	-3,9
Niemcy	29,5	28,3	-1,2
<b>Polska</b>	<b>32,3</b>	<b>30,8</b>	<b>-1,5</b>
Portugalia	30,7	24,9	-5,8
Rumunia	33,3	30,1	-3,2
Słowacja	40,2	35,5	-4,7
Słowenia	35,8	31,7	-4,1
Szwecja	21,5	18,9	-2,6
Węgry	32,4	30,6	-1,8
Wielka Brytania	22,1	19,1	-3,0
Włochy	30,0	27,1	-2,9

Objaśnienia: pracujący w przemyśle i budownictwie (sekcje B + C + D + E + F): B – Górnictwo i wydobywanie; C – Przetwórstwo przemysłowe; D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych; E – Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją; F – Budownictwo.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: patrz tabela 2.

Dane zawarte w tabeli 5 przedstawiają udział pracujących w sektorze przemysłowym w Polsce i innych krajach UE-28. W latach 2008–2014 we wszystkich krajach można zaobserwować trend spadkowy udziału pracujących, najwyższy – powyżej 5 p.p. – w takich krajach jak Hiszpania, Grecja, Irlandia, Cypr, Bułgaria, Litwa, Portugalia, Łotwa i Estonia.

W 2008 roku Polska zajmowała 8 miejsce wśród państw o najwyższym udziale (powyżej 30–40%) pracujących w sektorze przemysłowym. Pierwsze dwa miejsca zajmowały Czechy i Słowacja z udziałami wyższymi od 40%. W 2014 roku Polska znalazła się na czwartym miejscu wśród tych państw, za Czechami, Słowacją i Słowenią, pomimo pewnego spadku udziału pracujących w II sektorze ekonomicznym (o 1,5 p.p. z 32,3% do 30,8%). Pozostałe państwa w tej grupie z udziałem pracujących powyżej 30% to: Węgry, Estonia, Bułgaria i Rumunia.

Warto zauważyć, że nadal sektor przemysłowy ma duże znaczenie na rynku pracy w byłych krajach realnego socjalizmu, gdzie priorytetowym miejscem lokowania inwestycji był przemysł<sup>7</sup>.

Wśród państw o najniższym udziale pracujących w sektorze przemysłowym, mniejszym niż 20%, znalazły się w badanych latach: Luksemburg, Holandia,

<sup>7</sup> W. Kwiatkowska, *Zmiany strukturalne na rynku pracy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 151–168.

a także Grecja, Cypr, Irlandia, Szwecja, Wielka Brytania, Dania i Hiszpania. Wśród nich są kraje wysoko rozwinięte z nowoczesnymi dziedzinami przemysłu, ale także Grecja, Hiszpania, Cypr, gdzie dominuje sektor usługowy związany z turystyką, zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi.

Najbardziej dynamicznie rozwijającym się sektorem ekonomicznym jest sektor usługowy. Świadczą o tym dane zawarte w tabeli 6.

TABELA 6: *Udział pracujących w sektorze usługowym (III) w pracujących ogółem w wieku 15–64 lat w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*

Kraj	2008	2014	Zmiany w punktach procentowych 2014/2008
UE-28	67,7	71,1	+3,4
UE-15	71,2	74,6	+3,4
Strefa euro (19 krajów)	69,3	72,9	+3,6
Austria	68,9	69,7	+0,8
Belgia	73,8	77,4	+3,6
Bułgaria	56,1	62,8	+6,7
Chorwacja	57,4	64,0	+6,6
Cypr	73,6	79,6	+6,0
Czechy	56,0	58,9	+2,9
Dania	74,5	78,3	+3,8
Estonia	60,2	65,5	+5,3
Finlandia	70,4	74,0	+3,6
Francja	74,0	76,5	+2,5
Grecja	67,0	71,8	+4,8
Hiszpania	68,1	76,3	+8,2
Holandia	78,6	81,5	+2,9
Irlandia	70,2	76,7	+6,5
Litwa	61,0	65,8	+4,8
Luksemburg	82,9	87,6	+4,7
Łotwa	62,7	68,6	+5,9
Malta	72,4	77,1	+4,7
Niemcy	68,8	70,3	+1,5
<b>Polska</b>	<b>54,4</b>	<b>58,0</b>	<b>+3,6</b>
Portugalia	62,1	69,5	+7,4
Rumunia	41,7	44,5	+2,8
Słowacja	55,8	60,9	+5,1
Słowenia	57,3	60,6	+3,3
Szwecja	76,5	79,5	+3,0
Węgry	63,2	64,7	+1,5
Wielka Brytania	76,9	79,8	+2,9
Włochy	66,5	69,5	+3,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: patrz tabela 2.

Dynamika wzrostu udziału pracujących w tym sektorze była zróżnicowana, od ponad 7 p.p. w Portugalii do około 1 p.p. w Austrii. Polska w badanych latach zajmowała przedostatnie miejsce w rankingu państw UE-28, z udziałami pracujących w III sektorze ekonomicznym 54,4% w 2008 roku i 58% w 2014 roku. Znacznie mniejszy odsetek (nieco ponad 40%) pracujących wystąpił w Rumunii, zajmującej ostatnie miejsce wśród państw UE-28. Nieco większy udział pracujących w sektorze usługowym charakteryzował Czechy – 56–59% w badanych latach.

W 2014 roku poprawiła się sytuacja pod względem odsetka pracujących w III sektorze w takich państwach Europy Środkowo-Wschodniej, jak: Estonia, Litwa, Łotwa, Węgry, Bułgaria czy Chorwacja, w których wystąpił wzrost udziału pracujących z 56% do ponad 60%.

Jeszcze większa różnica dzieliła Polskę od państw, w których udział pracujących w usługach kształtował się od 70% do przeszło 80%. Na czele rankingu w 2014 roku znajdują się: Luksemburg (87,6%), Holandia (81,5%), Wielka Brytania (79,8%), w stosunku do których dystans Polski wynosił od około 22 p.p. do ponad 29 p.p.

Sektor usługowy obejmuje usługi rynkowe i nierynkowe. Dane w tabeli 7 ukazują znaczenie sektora usług rynkowych w zasobie pracujących.

TABELA 7: *Udział pracujących w sektorze usług rynkowych w pracujących ogółem w wieku 15–64 lat w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej (w %)*

Kraj	2008	2014	Zmiany w punktach procentowych 2014/2008
UE-28	38,7	40,2	+1,5
UE-15	40,2	41,6	+1,4
Strefa euro (19 krajów)	39,5	41,0	+1,5
Austria	42,6	41,5	-1,1
Belgia	38,0	40,3	+2,3
Bułgaria	35,4	40,3	+4,9
Chorwacja	37,0	38,9	+1,9
Cypr	45,0	47,8	+2,8
Czechy	34,3	35,1	+0,8
Dania	39,0	39,4	+0,4
Estonia	36,9	39,5	+2,6
Finlandia	38,6	39,4	+0,8
Francja	37,7	39,2	+1,5
Grecja	41,4	43,0	+2,5
Hiszpania	42,5	45,8	+3,3
Holandia	43,2	45,9	+2,7
Irlandia	42,9	45,3	+2,4



Kraj	2008	2014	Zmiany w punktach procentowych 2014/2008
Litwa	36,0	39,8	+3,8
Luksemburg	43,0	44,8	+1,8
Łotwa	37,7	42,4	+4,7
Malta	43,8	45,5	+1,7
Niemcy	38,7	39,4	+0,7
<b>Polska</b>	<b>32,4</b>	<b>34,5</b>	<b>+2,1</b>
Portugalia	35,7	38,7	+3,0
Rumunia	25,8	28,8	+3,0
Słowacja	33,2	34,5	+1,3
Słowenia	34,6	35,6	+1,0
Szwecja	39,8	41,2	+1,4
Węgry	37,8	36,7	-1,1
Wielka Brytania	43,0	44,1	+1,1
Włochy	40,0	40,9	+0,9

Objaśnienia: Sektor usług rynkowych obejmuje sekcje: G + H + I + J + K + L + M + N: G – Handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle; H – Transport i gospodarka magazynowa; I – Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi; J – Informacja i komunikacja; K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; L – Działalność związana z obsługą nieruchomości; M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: patrz tabela 2.

W badanych latach udział pracujących w usługach rynkowych wzrósł w 26 państwach UE-28 (od około 1 p.p. do 4,9 p.p.), z wyjątkiem Austrii i Węgier, gdzie zmniejszył się o 1,1 p.p.

Najniższy odsetek pracujących w sektorze usług rynkowych cechował Rumunię (25,8% w 2008 roku i 28,8% w 2014 roku), pomimo wzrostu o 3 p.p. Kolejne miejsce zajmowała Polska z nieco większym udziałem pracujących w tym sektorze, tj. 32,4% w 2008 roku i 34,5% w 2014 roku. Taki sam udział w 2014 roku cechował Słowację (34,5%). Różnica pod względem odsetka pracujących w sektorze usług rynkowych między Polską a UE-28 wynosiła około 6 p.p. W pozostałych państwach członkowskich udziały pracujących w usługach rynkowych w 2014 roku kształtowały się od 35% do przeszło 47%, m.in. na Cyprze (47,8%), w Holandii (45,9%), Hiszpanii (45,8%) czy Luksemburgu (44,8%).

W tabeli 8 przedstawiono udziały pracujących w sektorze usług nierynkowych w UE-28 i jej państwach członkowskich.

TABELA 8: *Udział pracujących w sektorze usług nierynkowych w pracujących ogółem w wieku 15–64 lat w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej (w %)*

Kraj	2008	2014	Zmiany w punktach procentowych 2014/2008
UE-28	29,0	30,9	+1,9
UE-15	31,0	33,0	+2,0
Strefa euro (19 krajów)	29,8	31,9	+2,1
Austria	26,3	28,2	+1,9
Belgia	35,8	37,1	+1,3
Bułgaria	20,7	22,5	+1,8
Chorwacja	20,4	25,2	+4,8
Cypr	28,6	31,8	+3,2
Czechy	21,7	23,8	+2,1
Dania	35,5	38,9	+3,4
Estonia	23,3	26,0	+2,7
Finlandia	31,8	34,6	+2,8
Francja	36,2	37,3	+1,1
Grecja	25,7	27,9	+2,2
Hiszpania	25,6	30,5	+4,9
Holandia	35,4	35,6	+0,2
Irlandia	27,3	31,4	+4,1
Litwa	24,9	26,0	+1,1
Luksemburg	39,9	42,8	+2,9
Łotwa	25,0	26,2	+1,2
Malta	28,6	31,6	+3,0
Niemcy	30,1	30,9	+0,8
<b>Polska</b>	<b>22,0</b>	<b>23,4</b>	<b>+1,4</b>
Portugalia	26,4	30,8	+4,4
Rumunia	15,9	15,7	-0,2
Słowacja	22,6	26,4	+3,8
Słowenia	22,7	25,0	+2,3
Szwecja	36,7	38,3	+1,6
Węgry	25,4	28,0	+2,6
Wielka Brytania	33,9	35,7	+1,8
Włochy	26,5	28,6	+2,1

O b j a ś n i e n i a: pracujący w sektorze usług nierynkowych (sekcje O + P + Q + R + S + T + U): O – Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne; P – Edukacja; Q – Opieka zdrowotna i pomoc społeczna; R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją; S – Pozostała działalność usługowa; T – Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników; gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby; U – Organizacje i zespoły eksterytorialne.

Ź r ó d ł o: obliczenia własne na podstawie: patrz tabela 2.

W Polsce odsetek pracujących w usługach nierynkowych nieznacznie wzrósł w badanych latach z 22% do 23,4%, lecz w stosunku do UE-28 był niższy o 7–7,5 p.p. Niższe niż w Polsce były udziały pracujących w usługach nierynkowych wśród nowych członków UE, a mianowicie w 2008 roku w Rumunii (15,9%), Bułgarii (20,7%), Chorwacji (20,4%), Czechach (21,7%), zaś w 2014 roku w Rumunii (15,7%) i Bułgarii (22,5%). Polska zajmowała zatem w 2014 roku trzecie miejsce od końca pod względem udziału pracujących w usługach nierynkowych. W porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi dystans Polski był szczególnie duży i w 2014 roku wynosił 19,4 p.p. w stosunku do Luksemburga, a w przypadku Belgii, Szwecji i Danii wynosił przeszło 14–15 p.p.

Generalnie odsetek pracujących w sektorze usług nierynkowych był niższy niż w usługach rynkowych, choć w państwach tzw. dobrobytu społecznego różnica ta była stosunkowo niewielka, np. w przypadku Szwecji, Danii i Belgii wynosiła od 0,5 do około 3 p.p., a stosunkowo duża w nowych państwach członkowskich, np. w Rumunii 13,1 p.p., Polsce 11,1 p.p., Estonii 13,4 p.p., na Litwie 13,8 p.p. Państwa te budując gospodarkę rynkową postawiły na szybszy rozwój usług rynkowych niż nierynkowych, aby zbliżyć swoją strukturę gospodarczą do standardów strukturalnych występujących w krajach wysoko rozwiniętych.

Reasumując, pozycja Polski w rankingu innych państw UE-28 wskazuje na niekorzystną, dość przestarzałą strukturę pracujących według sektorów ekonomicznych, Świadczą o tym w 2014 roku: przedostatnie miejsce wśród państw UE-28 o najwyższym udziale pracujących w sektorze rolniczym, czwarte miejsce od końca wśród krajów o najwyższym udziale pracujących w sektorze przemysłowym i przedostatnie miejsce wśród krajów o najniższym udziale pracujących w sektorze usługowym, w tym w usługach rynkowych i nierynkowych.

Dynamiczny rozwój sektora usługowego jest przesłanką zbudowania nowoczesnej gospodarki rynkowej oraz wzrostu jej konkurencyjności<sup>8</sup>. Preferencje dla rozwoju tego sektora wynikać powinny z możliwości tworzenia w nim nowych miejsc pracy oraz jego istotnej roli w rozwoju kapitału ludzkiego i zwiększaniu dobrobytu społecznego<sup>9</sup>. Rozwój sektora usługowego w polskiej gospodarce wynika także z rosnącego zapotrzebowania sektora przemysłowego i sektora rolniczego na prace usługowe związane ze zmianami w technice i technologii

<sup>8</sup> C. Echevarria, *Changes in Sectoral Composition Associated with Economic Growth*, International Economic Review 1997/38, s. 431–452

<sup>9</sup> D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York 1973.

produkcji<sup>10</sup>. Ma wpływ na innowacyjność gospodarek, która jest przesłanką procesu przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy.

Z przeprowadzonych prognoz dotyczących zmian liczby pracujących w Polsce wynika, że w 2020 roku (w stosunku do 2012 roku) należy spodziewać się dalszego spadku liczby pracujących w sektorze rolniczym (o 23%), nieznacznego spadku liczby pracujących w sektorze przemysłowym (o 4%) oraz wzrostu liczby pracujących w usługach rynkowych (o 12%) i usługach nierynkowych (o 2%). W związku z tym szacuje się, że w 2020 roku odsetek pracujących w sektorze rolniczym wyniesie 9,4%, w sektorze przemysłowym 29,4%, zaś w sektorze usługowym 61,3%<sup>11</sup>.

#### 4. Wnioski końcowe

1. Przedstawiona analiza porównawcza skłania do sformułowania wniosku, iż – pomimo pewnego postępu w zakresie przekształceń struktury pracujących w ujęciu trójsektorowym w polskiej gospodarce – niezbędna jest dalsza intensyfikacja procesu zmian strukturalnych, niezbędnych dla zmniejszenia się luki strukturalnej względem państw rozwiniętych.
2. W krajach o wysokim PKB na 1 mieszkańca (powyżej 34 tys. euro w roku 2014) występują struktury pracujących świadczące o relatywnie wysokiej fazie rozwoju gospodarczego, a mianowicie fazie rozwoju postindustrialnego, którą cechuje znaczący udział pracujących w sektorze usługowym (w tym usług rynkowych), przy jednoczesnym spadku udziału pracujących w sektorze przemysłowym, a zwłaszcza rolniczym.
3. Polska, na tle innych państw UE-28, zwłaszcza rozwiniętych, posiada dość przestarzałą strukturę pracujących według sektorów ekonomicznych. Świadczy o tym wysoki udział pracujących w sektorze rolniczym, jeszcze dość niski udział pracujących w sektorze usługowym i stosunkowo wysoki odsetek pracujących w sektorze przemysłowym.
4. Pozytywnie należy ocenić wzrost wskaźników zatrudnienia w Polsce do około 62% w 2014 roku, co umożliwiło pewną poprawę pozycji naszego kraju w rankingu państw UE-28. Różnica pomiędzy Polską a krajami o najniższych wskaźnikach zatrudnienia kształtowała się powyżej 10 p.p.

<sup>10</sup> **W.J. Baumol**, *Productivity Policy and the Service Sector*, w: **R.P. Inman** (red.), *Managing the Service Economy*, Cambridge University Press, 1985, s. 301–317.

<sup>11</sup> **E. Kusideł, E. Modranka**, *Prognozy liczby pracujących w przekroju sektorów i grup zawodów*, Polityka Społeczna. Prognozowanie zatrudnienia 2014/1, IPISS, Warszawa, s. 29–37.

5. Stopniowo w badanych latach wzrastał udział pracujących w prywatnym sektorze gospodarki do przeszło 75% w 2014 roku. Sektor ten daje zatrudnienie przeszło trzykrotnie większej liczbie pracujących niż sektor publiczny. Tendencję tę należy ocenić jako korzystną dla gospodarki polskiej.
6. Dla zmniejszenia dystansu rozwojowego Polski w stosunku do krajów UE-28, średnio i wysoko rozwiniętych, niezbędne jest utrzymanie rosnącego tempa wzrostu gospodarczego, wspieranie procesu tworzenia i rozwoju nowych miejsc pracy, wzrost innowacyjności i stałe zwiększanie jakości kapitału ludzkiego.

## Bibliografia

### Akty prawne:

*Employment in Europe 2005*, European Commission, Luxembourg 2005.

### Opracowania:

**Baumol William Jack**, *Productivity Policy and the Service Sector*, w: Inman Robert P. (red.), *Managing the Service Economy*, Cambridge University Press, New York, USA 1985, s. 301–317.

**Bell Daniel**, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York 1973.

**Clark Colin**, *The Conditions of Economic Progress*, Macmillan, London 1957.

**Echevarria Cristina**, *Changes in Sectoral Composition Associated with Economic Growth*, *International Economic Review* 1997/38, s. 431–452.

**Fisher Allan**, *Economic Progress and Social Security*, Macmillan, London 1945.

**Fourastie Jean**, *Die Grosse Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*, Bund-Verlag, Köln-Deutz 1954.

**GUS**, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski 2013*, Warszawa.

**GUS**, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski 2014*, Warszawa.

**GUS**, *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności 2009*, Warszawa.

**GUS**, *Kwartalna informacja o rynku pracy 2006, 2007, 2013*, Warszawa.

**Kusideł Ewa, Modranka Emilia**, *Prognozy liczby pracujących w przekroju sektorów i grup zawodów*, Polityka Społeczna. Prognozowanie zatrudnienia 2014/1, IPISS, Warszawa 2014, s. 29–37.

**Kwiatkowska Walentyna**, *Zmiany strukturalne na rynku pracy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.

**Kwiatkowski Eugeniusz**, *Teoria trzech sektorów gospodarki*, PWN, Warszawa 1980.

### Strony internetowe:

Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; stan na: 25.08.2015 r.

Walentyna KWIATKOWSKA

**CHANGES OF THE SECTORAL EMPLOYMENT STRUCTURE IN POLAND AS COMPARED  
WITH OTHER EU COUNTRIES IN THE YEARS 2005–2014**

( Summary )

The goal of the paper is to analyse and assess sectoral employment structure in Poland as compared with other EU countries in the years 2005–2014. To this purpose a comparative analysis is undertaken in such fields as: employment rates, ownership structure of employment and sectoral structure of employment.

The research proves there is an increasing tendency of employment rates in Poland leading to a better position of Poland in the ranking of the EU countries. It is worth noticing a positive tendency to increase a private sector in total employment. However sectoral employment structure is outdated in Poland as compared with other EU countries. This is because the Polish shares of agriculture are relatively high and the shares of services are relatively low in total employment.

**Keywords:** employed persons; employment rates; ownership structure of employment; sectoral structure of employment

Stanisław RUDOLF\*

## FORMY I ZAKRES PRZEKAZYWANYCH PRACOWNIKOM INFORMACJI W POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTWACH

### (Streszczenie)

Przekazywane pracownikom informacje stanowią podstawowy element partycypacji pracowniczej, a zarazem warunek angażowania się pracowników w rozwiązywanie problemów przedsiębiorstwa. Informacje takie mogą być przekazywane pracownikom na dwa sposoby: bezpośrednio bądź za pośrednictwem przedstawicielstw pracowniczych. W opracowaniu koncentrowano się głównie na drugim z wymienionych sposobów. Najwięcej uwagi poświęcono przekazywaniu informacji radom pracowników, wykorzystując rezultaty realizowanego jeszcze projektu badawczego. Analizowano również zakres przekazywanych informacji przedstawicielom załogi w radach nadzorczych oraz informacje przekazywane pracownikom w przedsiębiorstwach województwa mazowieckiego.

**Słowa kluczowe:** komunikacja; partycypacja pracownicza; nadzór korporacyjny; przekazywanie informacji

**Klasyfikacja JEL:** J53

### 1. Wprowadzenie

Wzrost zainteresowania autorów problematyką komunikacji wewnątrz przedsiębiorstwa sięga lat 80. XX wieku i stanowi konsekwencję zmian w stosunkach pracy, jakie dokonały się w latach 70. W dziesięcioleciu tym nastąpił spektakularny rozwój różnych form partycypacji pracowniczej. W wielu krajach przygotowano nowe ustawy dotyczące stosunków pracy bądź je poważnie zmodyfikowano. Od tego czasu krajowe systemy partycypacji pracowniczej w europejskich krajach wysoko rozwiniętych nie uległy większym zmianom. Warunkiem efektywnej partycypacji pracowniczej (w tym konsultacji czy negocjacji) jest dostęp pracowników do informacji. Dodajmy, że już sam fakt przekazywania pracownikom

---

\* Prof. dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku; e-mail: rudolfs@uni.lodz.pl

informacji przez pracodawców uznać można za ważny element partycypacji. Systematyczne przekazywanie informacji pracownikom odbierane jest przez nich jako dowód zaufania czy element partnerstwa z kierownictwem<sup>1</sup>. Partnerstwa, które może się przenosić na bardziej zaawansowane poziomy partycypacji, takie jak konsultacje czy negocjacje.

Początkowo różne formy partycypacji pracowniczej stanowiły główny, a często nawet wyłączny sposób przekazywania pracownikom informacji, czy szerzej – komunikowania się z nimi. Formy te pojawiały się jako rezultat nacisków związków zawodowych, dążących do uspołecznienia procesu zarządzania w przedsiębiorstwach. W tym okresie formy owe stanowiły rezultat walki ideologicznej. Przekazywanie informacji traktowane było jako dzielenie się władzą z pracownikami, stąd napotykało na poważne opory ze strony pracodawców.

Sytuacja zaczęła ulegać zmianie wraz z pojawieniem się koncepcji organizacji pracy opartej na wiedzy<sup>2</sup>. Organizacja taka musi być zasilana szerokim strumieniem informacji, przekazywanych na wszystkie szczeble struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa. Zmiana polegała głównie na tym, że jeśli dotychczas informacje były dostępne dla wyższych szczebli takiej struktury, to obecnie trafiają również do szeregowych pracowników. Rozwiązanie to miało zachęcać pracowników do wykorzystywania posiadanego przez nich potencjału przedsiębiorczości i kreatywności.

Aktualnie oba te procesy przekazywania informacji wzajemnie się przenikają. Co prawda pracodawcy są bardziej otwarci na przekazywanie informacji bezpośrednio pracownikom, niż za pośrednictwem form partycypacji pracowniczej, ale zaobserwować można również ich większą gotowość do przekazywania informacji za pośrednictwem tych form. Wszystko to prowadzi stopniowo do uspołeczniania procesu zarządzania, chociaż niekoniecznie z pobudek ideologicznych. Dla pracodawców krajów zachodnich liczy się przede wszystkim aspekt biznesowy, a więc osiągnąć dzięki temu wzrost wydajności pracy czy poprawa efektywności przedsiębiorstwa.

Inaczej sytuacja wyglądała w postkomunistycznych nowych krajach UE, gdzie na przełomie lat 80. i 90. XX wieku istniejące wcześniej formy partycypacji, charakterystyczne dla poprzedniego systemu, przestały funkcjonować, zaś na ich miejsce nie pojawiły się formy funkcjonujące w krajach gospodarki rynkowej.

<sup>1</sup> S. Rudolf, *Wpływ zakresu przekazywanych informacji na identyfikowanie się pracowników z przedsiębiorstwem*, w: E. Skrzypek (red.), *Zarządzanie wiedzą i informacją w procesie doskonalenia jakości w organizacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2001, s. 387–395.

<sup>2</sup> M.P. Senge, *Piąta dyscyplina: teoria i praktyka organizacji uczących się*, Oficyna Wydawnicza, Kraków 2004.



Próby adaptacji zagranicznych wzorców podejmowane wówczas w niektórych krajach nie przyniosły na ogół spodziewanych rezultatów<sup>3</sup>. Istotny postęp w tym zakresie przyniosły dopiero dyrektywy UE, w tym szczególnie dyrektywa dotycząca informacji i konsultacji z pracownikami<sup>4</sup>.

Artykuł ma na celu dokonanie przeglądu form przekazywania pracownikom informacji w polskich przedsiębiorstwach. Jego celem jest również ocena zakresu i jakości takich informacji, dokonana pod kątem możliwości ich wykorzystania przez członków rad pracowników.

## 2. Sposoby przekazywania informacji

Przekazywanie pracownikom informacji może odbywać się najogólniej w sposób pośredni bądź bezpośredni<sup>5</sup>. W pierwszym przypadku informacje trafiają do przedstawicieli bądź reprezentantów pracowników. Mogą oni, ale nie muszą, dzielić się tymi informacjami z szeregowymi pracownikami. Z drugim sposobem mamy do czynienia wtedy, jeśli odbiorcą informacji stają się bezpośrednio indywidualni pracownicy.

Adresatem informacji w pierwszym przypadku mogą być wybrane przez załogę rady pracowników, przedstawiciele pracowników w radach nadzorczych bądź inne wybrane przez nich przedstawicielstwa. Do tej grupy zaliczyć można również organy związków zawodowych czy przedstawiciele innych organizacji pracowniczych. Ten sposób przekazywania informacji nie oznacza jeszcze, że trafiają one do szeregowych pracowników. Ich dystrybucja zależy bowiem w dużej mierze od dobrej woli tych przedstawicieli. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że raczej niechętnie dzielą się oni uzyskanymi od pracodawców informacjami. Dodać można, że część takich informacji ma charakter poufny, co oznacza, że ich upowszechnianie (w tym przekazywanie pracownikom) jest zabronione pod rygorem odpowiedzialności karnej. Dotyczy to informacji o szczególnym znaczeniu dla firmy, których ujawnienie może narazić firmę na poważne straty.

<sup>3</sup> S. Rudolf, *Pośrednie formy partycypacji pracowniczej w nowych krajach UE*, w: S. Rudolf (red.), *Perspektywy rozwoju partycypacji pracowniczej w Polsce w warunkach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 161–178.

<sup>4</sup> Dyrektywa 2002/14 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz.U. WE L 294 z 10.11.2002 r.).

<sup>5</sup> Por. J. Ober, *Funkcja i rola efektywnej komunikacji w biznesie*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej 2013/65, Seria Organizacja i Zarządzanie, s. 257–266.

Drugi sposób przekazywania informacji ma charakter bezpośredni i polega na ich przekazywaniu przez pracodawców i ich przedstawicieli bezpośrednio pracownikom. Proces ten ma miejsce na najniższych szczeblach struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, w tym głównie na poziomie wykonawstwa. Informacje takie może przekazywać pracownikom ich bezpośredni przełożony (mistrz, brygadzysta) i w takim przypadku dotyczą one zwykle wykonywanej pracy, istniejących opóźnień, zobowiązań firmy, potencjalnych kar umownych itp. Ten rodzaj przekazywania informacji ma charakter ciągły.

Z takim sposobem przekazywania informacji mamy również do czynienia na otwartych spotkaniach kierowników średniego czy wyższego szczebla z załogą. Często spotkania takie mają charakter regularny i odbywają się raz w miesiącu, raz na kwartał czy w innych odstępach czasu. Pracownicy bardzo sobie cenią ten sposób przekazywania informacji. Są to bowiem informacje „z pierwszej ręki” i dotyczą nie tylko problemów bieżących, ale również ogólnej sytuacji firmy, jej konkurencyjności, perspektyw rozwoju itp. Dodatkowo spotkania takie stwarzają na ogół możliwość zadawania pytań, a więc dają szansę na pozyskanie informacji, które szczególnie interesują załogę. Kierownictwo wykorzystuje takie spotkania dla poprawy swojego wizerunku, dla pobudzania pracowników do lepszej, wydajniejszej pracy, do integracji ich celów z celami przedsiębiorstwa itp.

Ostatnie dziesięciolecia wyraźnie wzbogaciły tego rodzaju przekaz informacyjny i dotyczy to głównie dużych, a czasem również średnich przedsiębiorstw. Chodzi tu o przekaz informatyczny, gdzie adresatem informacji mogą być wszyscy pracownicy<sup>6</sup>. W przedsiębiorstwach tych odpowiednie służby przygotowują w sposób regularny serwisy informacyjne dla pracowników. Mogą to być serwisy cotygodniowe, serwisy przekazywane w określone dni tygodnia, a nawet serwisy codzienne. Informacje takie mogą być przesyłane pracownikom na ich adresy e-mailowe, ale mogą być również umieszczane na specjalnie utworzonej do tego celu stronie internetowej. Pracownicy mają możliwość zalogowania się do niej. Ten rodzaj przekazu informacyjnego staje się obecnie coraz popularniejszy i chętnie z niego korzystają pracownicy. Serwisy takie, szczególnie przy dużej częstotliwości ich aktualizowania, zawierają zwykle nie tylko informacje ważne, ale również mniej ważne czy nawet plotkarskie. Jeszcze inny bezpośredni przekaz

---

<sup>6</sup> **J. Bolek**, *Efektywne wykorzystanie klasycznych i nowoczesnych narzędzi komunikacji wewnętrznej przez przedsiębiorstwo*, w: **W. Harosim** (red.), *Zarządzanie kompleksem intelektualnym w organizacji inteligentnej*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2012, s. 142–145.

informacji może się odbywać za pośrednictwem prasy zakładowej, biuletynów czy innych wydawnictw<sup>7</sup>.

Praktycznie każde przedsiębiorstwo posiada własne, często charakterystyczne tylko dla niego, sposoby bezpośredniego komunikowania się z pracownikami<sup>8</sup>. Dość rozpowszechnione jest na przykład umieszczanie informacji na służących do tego tablicach. Umieszczane są tam głównie informacje dotyczące spraw socjalnych, ale również współzawodnictwa zakładowego, o wolnych miejscach pracy itp. Tam gdzie istnieją związki zawodowe, mogą one tworzyć własny system informacji.

W dalszych rozważaniach koncentrować się będziemy na pośrednich sposobach przekazywania informacji pracownikom. Ich wybór do dalszej analizy wynika co najmniej z dwóch przyczyn. Pierwsza, to waga przekazywanych informacji. Mają one często podstawowe znaczenie dla zakładu, dla jego funkcjonowania czy perspektyw rozwojowych. Drugą przyczyną ma związek z formalnymi ramami przekazywania informacji. Inaczej niż w przypadku sposobu bezpośredniego, który ma charakter dobrowolny, w tym przypadku zakres przekazywanych informacji mogą regulować odpowiednie przepisy. Zobowiązują one pracodawców do dostarczania przedstawicielom pracowników określonych informacji. Prowadzone na ten temat badania pozwolą określić, na ile pracodawcy wywiązują się ze swoich obowiązków informacyjnych. W oparciu między innymi o takie badania prezentować będziemy zakres przekazywanych przez pracodawców informacji takim podmiotom jak:

- rady pracowników w przedsiębiorstwach posiadających takie rady,
- przedstawicielstwo pracownicze w radach nadzorczych,
- wybrane grupy pracowników w dużych firmach.

### 3. Zakres i częstotliwość informacji przekazywanych radom pracowników

Zakres i waga przekazywanych pracownikom informacji decyduje w zasadniczym stopniu o roli i pozycji rad pracowników w przedsiębiorstwie. Prezentowane na ten temat dane pochodzą z badań przeprowadzonych na ogólnopolskiej próbie 242 przedsiębiorstw<sup>9</sup>. Są to pierwsze w Polsce tak szerokie badania dotyczące

<sup>7</sup> Por. S. Rudolf, *Formy informacji i konsultacji pracowników w firmach transnarodowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego 2001/16, s. 184–193.

<sup>8</sup> J. Stankiewicz, *Komunikowanie się w organizacji*, Astrum, Wrocław 2006, s. 144.

<sup>9</sup> Badania rad pracowników zostały przeprowadzone za pomocą kwestionariusza ankiety, skierowanego do przewodniczącego rady. Listę badanych przedsiębiorstw i instytucji pozyskano z bazy rad pracowników opracowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

rad pracowników. Ich przedmiotem były między innymi: zakres, częstotliwość, terminowość i jakość informacji przekazywanych przez pracodawców radom pracowników. Poniżej omawiamy wybrane aspekty tych badań.

Nie ulega wątpliwości, że proces przekazywania radom pracowników informacji pozostaje w ścisłym związku z intensywnością ich pracy, którą mierzyć można między innymi częstotliwością posiedzeń rady. Odpowiedzi respondentów dotyczące częstotliwości posiedzeń rady przedstawiono w tabeli 1. Z danych w tabeli wynika, że intensywność ta nie jest zbyt duża. Dla w miarę systematycznej działalności rady posiedzenia takie powinny odbywać się nie rzadziej niż raz w miesiącu. Z taką – i większą – częstotliwością posiedzenia odbywały zaledwie 74 rady, co stanowi mniej niż 1/3 uzyskanych odpowiedzi. Co dwa miesiące odbywało posiedzenia 13 rad i taką częstotliwość określić można jeszcze jako zadawalającą. Trudno natomiast prowadzić aktywną działalność, jeśli posiedzenia rady odbywają się raz na kwartał, a z taką częstotliwością spotykało się najwięcej rad (84). Są jednak rady, które obradują jedynie dwa razy w roku (7) czy raz w roku (4). Oznacza to, że praktycznie nie prowadzą żadnej działalności. Z tabeli 1 dowiedzieć się można również, że aż 49 rad spotyka się „w zależności od potrzeb”, co może sugerować, że spotkania takie odbywają się niezbyt często.

TABELA 1: *Częstotliwość posiedzeń rad pracowników (odpowiedzi udzieliło 231 rad)*

Częstotliwość posiedzeń	raz w tygodniu	raz w miesiącu	co dwa miesiące	raz na kwartał	dwa razy w roku	raz w roku	w zależności od potrzeb
Liczba rad	2	72	13	84	7	4	49

Źródło: badania własne.

Z omawianych badań wynika, że rada obraduje zwykle w pełnym składzie (blisko 90% odpowiedzi). Fakt ten specjalnie nie dziwi, bowiem polskie rady są niezbyt liczne, ustawa o radach pracowników określa ich liczebność na 3, 5 lub 7 członków. Badane rady były najczęściej 5-osobowe. Ze względu na merytoryczną wartość przekazywanych radzie informacji ważny jest fakt, że w posiedzeniach rady często uczestniczy dyrektor bądź prezes zarządu (45,5%). Sporadycznie, jeśli wymaga tego porządek obrad, uczestniczą w nich również tacy przedstawiciele pracodawcy jak księgowy, radca prawny, przedstawiciel rady nadzorczej itp. W ten sposób rada może uzyskać wiele istotnych informacji, często takich,

(stan na: 31.12.2014 r.). Ankiety wysłano do wszystkich znajdujących się w bazie 3429 rad. Po szczegółowej weryfikacji wypełnionych ankiet do opracowania zakwalifikowano 242. (Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS4/00474).

które nie kwalifikują się do przekazania w formie pisemnej. W posiedzeniach rady uczestniczą również przedstawiciele organizacji związkowych (44,5%), co wskazywać może na umiarkowany zakres współpracy między tymi organizacjami. Dodajmy, że decyzje na posiedzeniach rady podejmowane są najczęściej na zasadach konsensusu (53%), co wydaje się zrozumiałe przy niskiej liczebności polskich rad. Zaskakiwać może natomiast, że stosunkowo często podejmowane są one również w wyniku głosowania (42%).

Dla jakości procesu przekazywania informacji nie bez znaczenia jest fakt podpisania porozumienia między radą i pracodawcą o zasadach i trybie przekazywania informacji i prowadzenia konsultacji. Jest to ważne porozumienie, bowiem zawiera wynegocjowany zakres przekazywanych informacji, częstotliwość i sposób ich przekazywania itp. Z badań wynika, że podpisało je 62% badanych rad. Wynik ten trudno uznać za zadawalający, chociaż jest znacznie wyższy niż to miało miejsce w 2007 roku, kiedy porozumienia takie podpisała zaledwie 1/3 rad<sup>10</sup>. Jako pozytywny należy odnotować fakt, że we wszystkich praktycznie badanych radach, gdzie podpisano porozumienie, jest ono przestrzegane często bądź zawsze (90%). Jedynie w 3 przedsiębiorstwach nigdy nie jest ono przestrzegane, zaś w 12 – rzadko.

Z prezentowanych badań wynika, że generalnie rady są usatysfakcjonowane zakresem przekazywanych im przez pracodawców informacji. Jedynie 12% rad uznało zakres ten za niedostateczny. Najwięcej odpowiedzi określa ten zakres jako dostateczny (43,8%), co należy rozumieć jako pewien minimalny zakres, który pozwala radzie na prowadzenie działalności. Duża część rad określiła ten zakres jako szeroki (38,8%) bądź bardzo szeroki (5,4%), co wskazywać może na dużą dostępność informacji, pozwalającą na prowadzenie aktywnej działalności. Przyjrzyjmy się tym informacjom bardziej szczegółowo, analizując zakres ich dostępności w podziale na poszczególne kategorie problemowe.

Zestawienie zakresu przekazywanych radom pracowników informacji przedstawiono w tabeli 2. Nie uwzględniono w nim odpowiedzi „nie dotyczy”. Najwięcej rad otrzymywało informacje dotyczące bieżącej działalności przedsiębiorstwa (85,2% udzielonych odpowiedzi). Prawdopodobnie miał na to wpływ częsty udział przedstawicieli kierownictwa w posiedzeniach rady. Badania nie pokazują, jaki był stopień szczegółowości tych informacji, ale można sądzić, że wysoki, choćby ze względu na fakt ich pozyskiwania bezpośrednio od prezesa czy dyrektora przedsiębiorstwa oraz na możliwość zadawania pytań przez członków rady.

<sup>10</sup> K. Balsam, *Rady pracowników w praktyce*, w: A. Sobczyk (red.), *Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy*, Friedrich Ebert Stiftung, Kraków, 2008, s. 237–242.

TABELA 2: Zakres informacji przekazywanych radom (w %)

Rodzaj informacji	Bieżąca sytuacja finansowa	Planowane zmiany organizacji pracy	Strategia rozwoju przedsiębiorstw	Planowane zmiany w zatrudnieniu	Zmiany w strukturze przedsiębiorstw	Zmiany na rynkach produktów	Planow. zmiany wynagrodzeń	Kluczowe zmiany w kierownictwie
Procent odpow.	85,2	68,7	68,7	68,5	65,7	51,6	50,4	30,6

Źródło: badania własne.

Stosunkowo często rady otrzymują również informacje na temat planowanych zmian w organizacji pracy (68,7%), strategii rozwoju przedsiębiorstwa (68,7%), planowanych zmian w poziomie zatrudnienia (68,5%) oraz zmian w strukturze przedsiębiorstwa (65,7%). Oznacza to, że wymienione problemy stanowią przedmiot dyskusji czy negocjacji z kierownictwem. Oznacza to również, że rada może mieć wpływ na podejmowane w tych sprawach decyzje. Wszystkie wymienione wyżej problemy są niezwykle ważne dla pracowników i musi dziwić fakt, że ponad 30% rad nie otrzymuje takich informacji. Z powyższego wynika, że znaczna część rad nie może podjąć konsultacji czy negocjacji z kierownictwem na temat zmian organizacji pracy, zmian w poziomie zatrudnienia czy zmian w strukturze przedsiębiorstwa, ponieważ nie otrzymuje na ten temat informacji. Warto zauważyć, że ustawa o radach pracowników informacje dotyczące tej problematyki traktuje jako obligatoryjne.

Rzadziej rady informowane są o aktualnych tendencjach na rynku produktów przedsiębiorstwa (51,6%), o planowanych zmianach w poziomie wynagrodzeń (50,4%) czy o kluczowych zmianach w kierownictwie (30,6%). O ile informacje na temat rynku produktów przedsiębiorstwa czy kluczowych zmian w kierownictwie uznać można dla rady za istotne, ale nie najważniejsze, to niewątpliwie do takich należą informacje o zmianach w poziomie wynagrodzeń. Z tabeli 2 wynika, że blisko połowa badanych rad nie uzyskuje na ten temat informacji, a więc również nie posiada wpływu na politykę wynagrodzeń. Jednocześnie trudno precyzyjnie określić wpływ na taką politykę także tych rad, które otrzymują na ten temat informacje. Wiele wskazuje jednak na to, że sam fakt przygotowania i dostarczenia radom na ten temat informacji dotyczących zmian w poziomie wynagrodzeń, jak również przedstawienie przez radę opinii w tym zakresie uznać można za formę oddziaływania rady na politykę płacową przedsiębiorstwa.

Respondenci pytani byli również, kto występował z inicjatywą dostarczenia radzie informacji. Z ich wypowiedzi wynika, że z inicjatywą taką występowała rada pracowników (43,2%) oraz łącznie rada i pracodawcy (47,3%). Stosunkowo

rzadko inicjatywa wychodziła od samych pracodawców (9,5%). Aktywność rad nie była jednak zbyt duża – 14,8% rad w ciągu ostatniego roku nie występowało ani razu o informacje do pracodawców. Raz w roku robiło to 15,7% rad, zaś dwa razy w roku 17% rad i była to najliczniejsza grupa. Trzy razy w roku z inicjatywą występowało 12,2% rad, zaś cztery razy w roku, czyli raz na kwartał, 16,6% rad. Raz na dwa miesiące występowało o informacje 5,7% rad. Z większą częstotliwością o informacje występowały rady tylko sporadycznie. Powyższe dane potwierdzają raczej pasywne zachowania rad. Trudno jednak o takie inicjatywy, jeśli rada rzadko czy bardzo rzadko odbywa swoje posiedzenia.

Biorąc pod uwagę powyższą częstotliwość występowania o informacje, trudno się dziwić, że odmowy pracodawców dotyczące udzielania takich informacji nie były zbyt częste. Nigdy nie odmawiali oni udzielania takich informacji 65,7% rad, rzadko zdarzało się to w przypadku 28,5% rad, zaś często bądź zawsze – 5,8% rad. Chociaż odmów takich nie było zbyt wiele, to warto sprawdzić, jakie były ich przyczyny. Szczegółowe informacje na ten temat prezentuje tabela 3. Część respondentów podawała więcej niż jedną przyczynę odmowy, stąd dane w wierszu drugim znacznie przekraczają 100%.

TABELA 3: *Przyczyny odmowy udzielenia radom informacji przez pracodawców (%)*

Rodzaj odmowy	Poufność informacji	Brak obowiązku przekazywania informacji	Zakłócanie działalności przedsiębior.	Nieczysta gra pracodawców z radą	Wysokie koszty przygotow. informacji	Nie podano przyczyn odmowy	Inne przyczyny
Udział procentowy w całej próbie (242)	16,9	10,3	5,8	4,1	2,5	4,5	4,1
Udział procentowy w odmowach pracodawców (82)	50	30,5	17	12	7,3	13,4	12

Źródło: badania własne.

Zdecydowanie najczęściej, bo aż w 50% wszystkich odmów, jako przyczynę podawano poufność informacji (16,9%). Pracodawcy czynili to zgodnie z prawem, bowiem ustawa o radach pracowników przewiduje możliwość odmowy informacji ze względu na ich poufność. O zakwalifikowaniu informacji do poufnych decyduje sam pracodawca. Jak wykazuje praktyka, pracodawcy uznają czasem za poufne informacje niespełniające kryterium poufności. Czynią to dla ukrycia niewygodnych dla nich informacji przed pracownikami. Inna, druga w kolejności, przyczyna odmowy to zdaniem pracodawców brak obowiązku przekazania żądanych przez radę informacji, bowiem nie wynika on ani z ustawy,

ani z podpisanego porozumienia (10,3%, zaś w stosunku do całości odmów – 30,5%). Pracodawcy odmawiali również udzielania informacji, jeśli uznawali, że mogłoby to zakłócić działalność przedsiębiorstwa lub narazić je na znaczne straty (5,8% i 17%). Rzadziej przyczyną odmowy było prowadzenie „nieczystej gry” z radą (4,1% i 12%), bądź znaczne nakłady pracy czy wysokie koszty przygotowania informacji (2,5% i 7,3%). Dodajmy, że w wielu przypadkach pracodawcy nie podawali przyczyn takiej odmowy (4,5% i 13,4%).

Do zwiększenia zakresu przekazywanych radom informacji może się przyczynić pomoc ekspertów czy konsultantów. Wspomniana ustawa przewiduje możliwość takiej pomocy na koszt pracodawcy, zaś podpisywane porozumienie powinno określać zasady korzystania z pomocy ekspertów (na przykład określać częstotliwość w ciągu roku, dopuszczalny koszt takiej pomocy itp.). Respondenci deklarowali, że rady rzadko korzystały z takiej pomocy (19%). Rzadko również zasady korzystania i finansowania pomocy ekspertów uwzględniane były w porozumieniu rady z pracodawcą (17,3%). Potwierdzać to może prezentowaną wcześniej tezę o słabej aktywności rad. Potrzeba pomocy eksperta czy konsultanta pojawia się bowiem dopiero wtedy, gdy rada, prowadząc aktywną działalność, nie może sobie poradzić w dochodzeniu swoich praw z pracodawcą. Dodajmy, że rady zazwyczaj nie informują Państwowej Inspekcji Pracy o odmowie udzielenia informacji. Na 82 rady, w których pracodawca odmawiał udzielenia informacji, jedynie 8 powiadomiło o tym Inspekcję Pracy.

Dla rady pracowników nie bez znaczenia jest również terminowe otrzymywanie informacji, to jest z odpowiednim wyprzedzeniem, pozwalającym na przeanalizowanie danych oraz przygotowanie się do dyskusji czy konsultacji. Badane rady nie miały z tym większego problemu, bowiem  $\frac{3}{4}$  rad deklarowało usatysfakcjonowanie terminowym dostarczaniem informacji (zdecydowanie tak – 26,7%, raczej tak – 48,8%). Zaledwie 9,6% rad zdecydowanie nie otrzymywało informacji w terminie, a zatem były one dla nich praktycznie nieprzydatne. Z dużymi opóźnieniami otrzymywało informacje 15% rad. Zwykle okazywały się one mało przydatne, chociaż w jakimś stopniu można je było wykorzystać. Rady wykorzystywały uzyskane informacje w celu przedstawienia pracodawcy swojej opinii. Często i zawsze robiło tak 73,6% rad, rzadko – 18,7%, podczas gdy nigdy – jedynie 7,7% rad.

Reasumując prezentowane wyżej rezultaty badań można stwierdzić, że proces przekazywania radom pracowników informacji jest daleki od oczekiwań. Winę za to ponoszą w dużym stopniu same rady, które nie należą generalnie do aktywnych. Rzadko odbywają swoje posiedzenia, co wskazywać może na brak ciągłości ich pracy. Dodatkowo posiedzenia takie sprowadzają się często do wysłuchania informacji prezentowanych przez przedstawicieli kierownictwa. Spora część rad



nie podpisała z pracodawcą porozumienia, które powinno szczegółowo określać obowiązki informacyjne pracodawców wobec rad. Chociaż rady mają prawo do korzystania z pomocy ekspertów czy konsultantów, rzadko z niego korzystają, co również świadczy o ich pasywnej postawie.

#### **4. Informacje przekazywane przedstawicielom załogi w radach nadzorczych**

Zarówno poprzedni Kodeks handlowy, jak i obecny Kodeks spółek handlowych, nie przewidują przedstawicielstwa pracowników w radach nadzorczych, ale go również nie zabraniają. Przedstawicielstwo takie przewidują natomiast ustawy prywatyzacyjne z 1990<sup>11</sup> oraz 1996 roku<sup>12</sup>. Zgodnie z tą pierwszą, przedstawiciele załogi powinni stanowić 1/3 składu rady nadzorczej spółki tworzonej na bazie prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego. Ich obecność w radzie gwarantowana była jedynie do czasu sprzedaży przez Skarb Państwa ponad 50% akcji bądź udziałów inwestorom prywatnym. W rezultacie nowy właściciel eliminował zwykle przedstawicieli załogi z rady. Czasem jednak, dla utrzymania dobrych relacji z załogą, Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy wybierało do rady nadzorczej członków załogi. Nie można ich jednak traktować jako przedstawicieli załogi. Ponieważ jednak to nie załoga zdecydowała o ich wyborze, nie mają mandatu do jej reprezentowania w radzie i nie można ich traktować jako przedstawicieli załogi.

Inaczej przedstawicielstwo takie jest traktowane w Ustawie z 1996 roku, zgodnie z którą w skład pierwszej rady nadzorczej, liczącej zawsze 5 osób, wchodzi 2 przedstawiciele załogi, wybranych przez nią w wyborach powszechnych, bezpośrednich i tajnych. W tym przypadku, przedstawicielstwo załogi w radzie pozostaje również po zbyciu przez Skarb Państwa nawet całości akcji bądź udziałów. Wielkość przedstawicielstwa pracowniczego ustawa uzależnia do wielkości rady. I tak pozostaje ono dwuosobowe w radach liczących od 5 do 7 członków, trzyosobowe w radach liczących 8–10 członków oraz czterosobowe w radach liczących 11 i więcej członków. Dodatkowo, ustawa ta daje pracownikom możliwość wyboru jednego członka zarządu spółki, jeśli spółka zatrudnia ponad 500 pracowników.

Pomimo wielokrotnej nowelizacji tej ustawy, odpowiednie jej artykuły dotyczące przedstawicieli załogi w radach nadzorczych oraz artykuły dotyczące wyboru członka zarządu nie uległy zmianie. Oznacza to, że w spółkach

<sup>11</sup> Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1990 r., nr.51, poz. 298.

<sup>12</sup> Ustawa o komercjalizacji prywatyzacji i przedsiębiorstw państwowych Dz.U. z 1996 r., nr 118.

powstałych w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych na drodze komercjalizacji, poczynając od 1997 roku, przedstawiciele załogi powinni być reprezentowani w radzie, a w dużych spółkach również w zarządzie. Oznacza to również, że w wielu spółkach przedstawicielstwo takie funkcjonuje od blisko 20 lat. Szacuje się, że przedstawicielstwo pracownicze funkcjonuje nadal w około 500 spółkach<sup>13</sup>.

Wybrani przez załogę reprezentanci mają identyczne prawa i obowiązki jak pozostali członkowie rady. Oznacza to, że mają oni dostęp do wszystkich informacji dotyczących funkcjonowania spółki. W Kodeksie spółek handlowych czytamy bowiem, że „rada nadzorcza może badać wszystkie dokumenty spółki, żądać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki”<sup>14</sup>. Jak wynika z tego fragmentu kodeksu, rada posiada praktycznie nieograniczone możliwości pozyskiwania informacji dotyczących działalności spółki. Dodajmy jednak, że dotyczy to rady jako całości, a nie poszczególnych jej członków, w tym przedstawicieli załogi. Oznacza to również, że przedstawiciel załogi, podobnie jak inny członek rady, może zgłaszać takie zapotrzebowanie na informacje i rada jako całość podejmuje w tych sprawach decyzje. Wynika z tego, że przedstawiciele załogi są bardzo dobrze poinformowani o problemach spółki.

Nasuwa się pytanie, na ile informacje te przedstawiciele załogi przekazują pracownikom, związkom zawodowym bądź innym organizacjom pracowniczym. Zgodnie z kodeksem, członkowie rady powinni działać, a więc również wykorzystywać uzyskane informacje w interesie spółki. Część tych informacji ma charakter poufny, a więc nie może być udostępniana innym osobom. Wiele informacji przedstawiciele załogi mogliby jednak przekazywać pracownikom czy związkom zawodowym bez naruszenia prawa. Chociaż brak na ten temat aktualnie prowadzonych badań, to z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że nie wykorzystują takich możliwości. Wiąże się to w dużej mierze z faktem, że związki zawodowe mają krytyczny stosunek do pracowniczego przedstawicielstwa w radzie. Często traktują przedstawicieli załogi jako konkurencję dla siebie<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Por. *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

<sup>14</sup> Art. 382, § 4 Kodeksu spółek handlowych

<sup>15</sup> Wskazują na to badania autora prowadzone w spółkach Skarbu Państwa na zlecenie Ministerstwa Przekształceń Własnościowych w 1996 r. Badania te pokazały, że przedstawiciele załogi w radach nie utrzymywali praktycznie żadnych kontaktów ze związkami zawodowymi, rzadko przekazywali informacje załodze. **S. Rudolf** (red.), *Przedstawicielstwo pracownicze w radach nadzorczych spółek (raport z badań)*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.

## 5. Komunikacja w dużych firmach

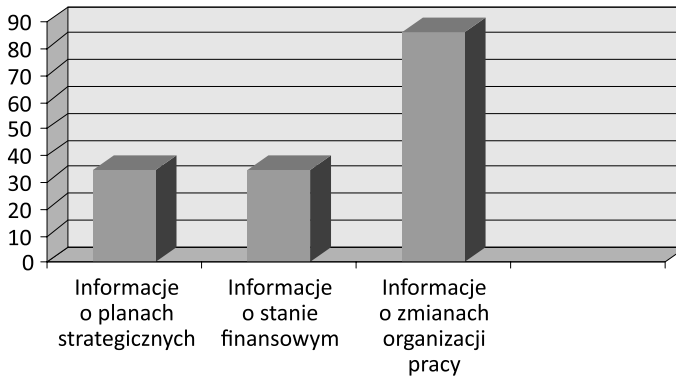
Duże firmy charakteryzuje określona specyfika, wynikająca ze stosunkowo dużej zbiorowości pracowników utrzymujących ze sobą kontakty głównie służbowe, ale również prywatne. Firmy takie stosują na ogół nowoczesne formy organizacji pracy, wynagradzają pracowników wyżej niż przeciętnie oraz oferują miejsca pracy o przyzwoitej jakości. Badania dotyczące komunikacji wewnątrz takich firm przeprowadzili w 2009 roku w województwie mazowieckim Wiesław Kozek i Piotr Ostrowski<sup>16</sup>. Badaniami objęto 71 firm zatrudniających ponad 200 pracowników. Były wśród nich firmy prywatne (71%), spółki skarbu państwa i spółki komunalne (11,3%) oraz spółki o kapitale mieszanym. Badana próba odzwierciedla strukturę kapitałową obszaru objętego badaniem, na którym najchętniej lokują swoje inwestycje inwestorzy zagraniczni. Tylko połowa badanych firm wskazała bowiem na Polskę, jako główną siedzibę firmy. W przypadku pozostałych jest to Unia Europejska (40%) lub inne kraje.

Badania dotyczyły przekazywania informacji w trzech obszarach: planów firmowych i strategii biznesowych, sytuacji finansowej firmy oraz zmian organizacji pracy. Są to obszary, które nie stanowią obowiązku informowania pracowników, chyba że wiążą się ze zmianą poziomu zatrudnienia czy zasadniczymi zmianami w organizacji pracy. Badano zakres przekazywanych informacji nie tylko pracownikom szeregowym, ale również specjalistom i technikom oraz pracownikom biurowym i urzędnikom. W badaniu tym potraktowano łącznie sposoby bezpośredniego i pośredniego przekazywania informacji.

Nie stanowi zaskoczenia fakt, że zwykle najmniej informacji trafiało do pracowników szeregowych (wykres 1). Zdecydowanie więcej informacji uzyskiwali specjaliści i technicy oraz trochę więcej – pracownicy biurowi i urzędnicy. I tak, jeśli o planach i strategii firmy trafiało do pracowników szeregowych 34,4% informacji, to do specjalistów i techników – 62,5%, zaś do pracowników biurowych i urzędników – 48,4%. Zakres przekazywanych informacji w tym obszarze wydaje się zrozumiały, bowiem mają one strategiczne znaczenie dla firmy i przekazywanie ich szeregowym pracownikom nie ma większego sensu, chociażby dlatego, że mogą być dla nich niezrozumiałe. Stąd wynika zdecydowanie większy udział w procesie przekazywania informacji pozostałym kategoriom pracowników.

<sup>16</sup> W. Kozek, P. Ostrowski, *Komunikacja wewnętrzna a problem prawa do konsultacji i partycypacji w dużych firmach Warszawy i Mazowsza*, Dialog 2015/2, s. 5–14.

Wykres 1: Zakres przekazywanych pracownikom informacji w wybranych obszarach



Źródło: oprac. własne na podstawie: **W. Kozek, P. Ostrowski**, *Komunikacja wewnętrzna a problem prawa do konsultacji i partycypacji w dużych firmach Warszawy i Mazowsza*, Dialog 2015/2, s. 7–9.

Identyczny udział (34,4%) mieli pracownicy w przypadku przekazywania informacji dotyczących drugiego z badanych obszarów, a mianowicie sytuacji finansowej firmy. Ze względu na wagę tego rodzaju informacji dla przedsiębiorstwa, wspomniany udział uznać można za stosunkowo wysoki. Udział ten jest niwiele niższy niż w przypadku pracowników biurowych i urzędników (35,9%) oraz specjalistów i techników (45,3%). Ten stosunkowo szeroki zakres przekazywanych pracownikom informacji wynika prawdopodobnie z formalnego obowiązku ich przekazywania związkom zawodowym i radom pracowników.

Zdecydowanie inne proporcje dotyczą przekazywanych informacji w obszarze zmian organizacji pracy. W tym przypadku najlepiej poinformowaną grupą są właśnie pracownicy (85,9%), nieco tylko gorzej specjaliści i technicy (84,4%) oraz pracownicy biurowi i urzędnicy (81,3%). Taki zakres otrzymywanych przez pracowników informacji wiązać należy głównie z ich przekazywaniem przez bezpośrednich kierowników (mistrzów, brygadzystów), a także w czasie spotkań przedstawicieli kierownictwa z pracownikami. W mniejszym stopniu natomiast fakt ten wiązać należy z przepisami prawa, zobowiązującymi pracodawców do przekazywania informacji organizacjom i instytucjom pracowniczym. Aż w 40% badanych firm nie stwierdzono takiego wpływu, chociaż wszystkie badane firmy miały obowiązek utworzenia rad pracowników.

Prezentowane badania wskazują również, że pracownicy bardziej cenią sobie bezpośredni sposób przekazywania informacji niż pośredni. Panuje opinia, że elektroniczne sposoby komunikowania się z pracownikami oraz spotkania

informacyjne z kierownictwem znacznie bardziej wpływają na wzmocnienie pozycji pracowników w firmie niż przekazywanie informacji za pośrednictwem związków zawodowych czy rad pracowników. Respondenci wyraźnie stwierdzili, że przekazywanie informacji organom reprezentującym pracowników nie prowadzi do wzmocnienia ich wpływu w przedsiębiorstwie. Można mieć w związku z tym wątpliwości, co do wagi przekazywanych tym organom informacji i prowadzonych na ich podstawie konsultacji z kierownictwem. Dodajmy, że w blisko 30% badanych firm organy przedstawicielskie pracowników nie są wykorzystywane do przekazywania informacji pracownikom. Jednocześnie z badań wynika, że intensywność przekazywania pracownikom informacji jest stosunkowo niższa w firmach, w których nie występują związki zawodowe czy rady pracowników.

## 6. Zakończenie

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że zakres przekazywanych pracownikom informacji w polskich przedsiębiorstwach jest nadal ograniczony. Wynika z tego, że ustawowy obowiązek tworzenia rad pracowników nie przyniósł w tym zakresie rewolucji. A przecież przekazywane pracownikom informacje stanowią warunek jakiegokolwiek ich współpracy czy partnerstwa z pracodawcami. Stanowią również warunek angażowania się pracowników w rozwiązywanie problemów przedsiębiorstwa oraz ujawniania się ich przedsiębiorczości i kreatywności. Bez podstawowego zakresu informacji trudno bowiem mówić o konsultacjach czy negocjacjach z kierownictwem. Warto zauważyć, że sam fakt przekazywania informacji jest już wartością samą w sobie. Można go traktować jako początek procesu, który przygotowuje pracowników i ich przedstawicieli do wyższych jakościowo form partycypacji, a więc konsultacji oraz negocjacji.

Nasuwać się może pytanie, czy polscy pracodawcy dojrżeli do tych wyższych etapów partycypacji pracowniczej. Wiele wskazuje na to, że realizowane w Polsce zmiany dotyczą również tej sfery życia zakładowego. W pewnym stopniu przyczyniają się do tego inwestorzy zagraniczni, którzy przynoszą do Polski nie tylko kapitał i nowe technologie, ale również formy organizacji pracy i szeroko rozumiane stosunki pracy. Wiele firm transnarodowych, inwestując w Polsce, powiela – przynajmniej w jakimś zakresie – rozwiązania wykorzystywane w centrali. Owocuje to większą otwartością na potrzeby pracowników, na ich zadowolenie i satysfakcję z pracy, przyczyniając się do poprawy rezultatów ekonomicznych przedsiębiorstwa. Nieprzypadkowo więc w województwie mazowieckim, gdzie

50% badanych firm miało swoje centrale za granicą, ponad 80% pracowników dysponowało informacjami dotyczącymi zmian organizacji pracy.

Na korzystne zmiany postaw pracodawców wskazują badania Jacka Mirońskiego, przeprowadzone wśród menedżerów w 2011 roku. Z badań tych wynika, że menedżerowie

nie mają wątpliwości odnośnie do znaczenia otwartej komunikacji [...] są prawie jednomyślni co do konieczności komunikowania celów organizacji wszystkim pracownikom [...] pracownicy powinni być zachęceni do dzielenia się pomysłami i sugestiami<sup>17</sup>.

Autor ten dodaje jednak, że tak jednoznaczne opinie menedżerów dotyczą przede wszystkim deklarowanych działań na poziomie całej organizacji. Byli oni bardziej sceptyczni, jeśli pytania dotyczyły ich bezpośrednich działań. Badania te wykazują w jakimś stopniu zbieżność z prezentowanymi analizami dotyczącymi rad pracowników. Pracodawcy na ogół chętnie wyrażają swoje poparcie dla dialogu z pracownikami, w praktyce jednak rzadko realizują swe deklaracje.

## Bibliografia

### Akty prawne:

Dyrektywa 2002/14WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz.U. WE L 294 z 10.11.2002).

Ustawa o informowaniu pracowników i prowadzeniu z nimi konsultacji, Dz.U. z 2006 r., nr 79.

Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1996 r., nr 118.

Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1990 r., nr.51, poz. 298.

### Opracowania:

**Bolek Juliusz**, *Efektywne wykorzystanie klasycznych i nowoczesnych narzędzi komunikacji wewnętrznej przez przedsiębiorstwo*, w: Wiesław Harosim (red.), *Zarządzanie kompleksem intelektualnym w organizacji inteligentnej*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2012, s. 142–145.

**Balsam Katarzyna**, *Rady pracowników w praktyce*, w: Arkadiusz Sobczyk (red.), *Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy*, Friedrich Ebert Stiftung, Kraków, 2008, s. 237–242

*Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

**Kozek Wiesława, Ostrowski Piotr**, *Komunikacja wewnętrzna a problem prawa do konsultacji i partycypacji w dużych firmach* *Warszawy i Mazowsza*, Dialog 2015/2, s. 5–14.

<sup>17</sup> **J. Miroński**, *Homo administratur czyli człowiek w naukach o zarządzaniu*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2013, s. 152.

- Miroński Jacek**, *Homo administratur czyli człowiek w naukach o zarządzaniu*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2013, s. 152.
- Ober Josiah**, *Funkcja i rola efektywnej komunikacji w biznesie*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej 2013/65, Seria Organizacja i Zarządzanie, s. 257–266.
- Rudolf Stanisław** (red.), *Przedstawicielstwo pracownicze w radach nadzorczych spółek (raport z badań)*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.
- Rudolf Stanisław**, *Pośrednie formy partycypacji pracowniczej w nowych krajach UE*, w: Stanisław Rudolf (red.), *Perspektywy rozwoju partycypacji pracowniczej w Polsce w warunkach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 161–178.
- Rudolf Stanisław**, *Formy informacji i konsultacji pracowników w firmach transnarodowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego 2001/16, s. 184–193.
- Rudolf Stanisław**, *Wpływ zakresu przekazywanych informacji na identyfikowanie się pracowników z przedsiębiorstwem*, w: Elżbieta Skrzypek (red.), *Zarządzanie wiedzą i informacją w procesie doskonalenia jakości w organizacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2001, s. 387–395.
- Senge Michael Pedter**, *Piąta dyscyplina: teoria i praktyka organizacji uczących się*, Oficyna Wydawnicza, Kraków 2004.
- Stankiewicz Janina**, *Komunikowanie się w organizacji*, Astrum, Wrocław 2006, s. 144.

Stanisław RUDOLF

## FORMS AND SCOPE OF INFORMATION PROVIDED TO EMPLOYEES IN POLISH COMPANIES

### (Summary)

The information provided to employees is an essential element of employee participation, and at the same time a prerequisite for their involvement in solving problems of the company. Such information may be provided to employees in two ways: directly or through employee representations. The study is focused mainly on the latter method. Most attention was paid to providing information to works councils, using the results of a research project still under way. The scope of the information passed to employee representatives in supervisory boards was also analyzed, as well as information provided to employees in enterprises in the Mazowieckie province.

**Keywords:** communication; workers participation; corporate governance; transfer of information





Andrzej SOŁDEK\*

## AKTYWNOŚĆ OTWARTYCH FUNDUSZY EMERYTALNYCH W NADZORZE KORPORACYJNYM

### (Streszczenie)

Celem artykułu było zaprezentowanie jak OFE wykonują funkcje nadzorcze w spółkach portfelowych, dokonanie analizy uwarunkowań tej działalności oraz ocena jakości wykonywanego nadzoru. Przedmiotem analizy była aktywność funduszy emerytalnych na walnych zgromadzeniach spółek portfelowych w okresie 2009–2012 i po zmianach ustawowych 2014–2015.

Analiza uwarunkowań prawnych i motywacji do zaangażowania się w nadzór wskazuje, że limity inwestycyjne nie powinny stanowić bariery dla aktywności funduszy, natomiast największego zaangażowania należy oczekiwać w stosunku do spółek, które mają największy wpływ na relatywne wyniki funduszy.

Otrzymane rezultaty pokazują, że w obu analizowanych okresach największe fundusze wypełniały swoje obowiązki powiernicze. Pomimo istotnej zmiany otoczenia prawnego wpływającego na działalność inwestycyjną i sytuację ekonomiczną towarzystw emerytalnych, wykazano wzrost aktywności funduszy w okresie po zmianach ustawowych. W obu okresach różny był poziom aktywności poszczególnych funduszy i zakres interwencji w różnych spółkach portfelowych. W artykule zaprezentowano autorski pomysł aktywistycznego funduszu inwestycyjnego jako wspólnej platformy dla OFE do działań aktywistycznych i dzielenia ich kosztów.

**Słowa kluczowe:** fundusze emerytalne; zaangażowanie akcjonariuszy; ład korporacyjny; inwestorzy instytucjonalni

**Klasyfikacja JEL:** G23

### 1. Wstęp

Fundusze emerytalne w Polsce, w wyniku reformy emerytalnej, stały się głównym podmiotem instytucjonalnym na rynku. W związku z tym oczekiwania ze strony

---

\* Prezes Zarządu, Powszechnie Towarzystwo Emerytalne PZU SA (do 16.06.2016 r.); e-mail: a.soldek@pnet.pl

regulatorów, nadzorców i klientów dotyczące wzmocnienia nadzoru w spółkach giełdowych kierowane były do zarządzających funduszami<sup>1</sup>.

Celem artykułu jest zaprezentowanie jak OFE wykonują funkcje nadzorcze w spółkach portfelowych, dokonanie analizy uwarunkowań tej działalności oraz ocena jakości wykonywanego nadzoru. Punktem wyjścia jest analiza motywacji i barier. Służy ona pogłębieniu diagnozy<sup>2</sup> pozwalającej na lepsze zrozumienie mechanizmów, którymi kierują się zarządzający OFE, jak również pozwala właściwie określić oczekiwania co do skali i jakości nadzoru korporacyjnego wykonywanego przez OFE.

Pierwszym obszarem analizy były uwarunkowania regulacyjne i kodeksowe. Następnie zbadano główny zakres aktywności właścicielskiej funduszy, obejmujący: głosowanie na walnych zgromadzeniach, proponowanie projektów uchwał i zgłaszanie kandydatów do rad nadzorczych. Zakres czasowy badania obejmujący lata 2009–2015 podzielono na dwa podokresy, ze względu na istotny wpływ zmian regulacyjnych na funkcjonowanie OFE i podmiotów zarządzających funduszami po 2012 roku. Dokonując oceny zaangażowania funduszy w nadzór korporacyjny, odniesiono się do stanowisk prezentowanych w literaturze i raportach rynkowych. Wartością dodaną jest natomiast uwzględnienie w tej ocenie najnowszych wyników badań na temat efektywności nadzoru i wpływu zmian ustawowych na funkcjonowanie OFE.

## 2. Uwarunkowania rynkowe wykonywania funkcji nadzorczych przez OFE

Zaangażowanie akcjonariuszy definiowane<sup>3</sup> jest jako aktywne kontrolowanie spółek, angażowanie się w dialog z organami spółki, wykonywanie praw akcjonariuszy, w tym prawa głosu, a także współpraca z innymi akcjonariuszami w razie konieczności zmiany sposobu zarządzania spółką, w którą dokonali oni inwestycji, kierując się interesem budowania jej wartości w długim okresie. Nie-wykorzystywanie wartościowego prawa głosu z akcji, które mogłoby przynieść

<sup>1</sup> Fundusze inwestycyjne pełnią ograniczoną rolę w nadzorze korporacyjnym polskich spółek publicznych, **A. Adamska, P. Urbanek**, *Fundusze inwestycyjne w nadzorze korporacyjnym w polskich spółkach publicznych*, Gospodarka Narodowa 2014/2(270), s. 99.

<sup>2</sup> **A. Kerner, E. Andrew, E. Reinhardt**, *Wpływ polityki inwestycyjnej OFE na ład korporacyjny w Polsce*, Sprawne Państwo program Ernst & Young, Warszawa 2010.

<sup>3</sup> **Zielona Księga**, *Unijne ramy ładu korporacyjnego*, Bruksela, KOM (2011)164, s. 12.

korzyści funduszowi może, w pewnych okolicznościach, stanowić zaniedbanie prawnego i powierniczego obowiązku wobec klientów<sup>4</sup>.

Polski rynek kapitałowy charakteryzuje się wysoką koncentracją własności i kontroli<sup>5</sup>. Jego specyfiką jest też duży udział podmiotów sektora publicznego we własności spółek oraz wysoki poziom zaangażowania inwestorów zagranicznych. Wysoka koncentracja własności i kontroli może prowadzić do występowania rozbieżności interesów dominujących właścicieli i akcjonariuszy mniejszościowych.

Fundusze emerytalne, po zmianach ustawowych w 2014 roku, pozostały liczącym się investorem na polskim rynku. Według danych KNF<sup>6</sup>, na koniec września 2015 roku udział OFE w kapitalizacji GPW kształtował się na poziomie 9,8%, a w akcjach w wolnym obiegu (*free float*) wyniósł 15,1%. Działania OFE wobec spółek portfelowych koncentrują się na akcjach polskich spółek. Przy odniesieniu aktywów OFE do kapitalizacji tych spółek wskaźniki udziału w kapitalizacji i we *free float* wynosiły odpowiednio 18,9% oraz 39,7%. Na koniec 2015 roku OFE posiadały łącznie pakiet akcji dający im udział w głosach powyżej 30% w ponad 40 spółkach. W 9 spółkach wspólnie przekraczały 50%. Największy udział, wynoszący powyżej 70%, fundusze posiadały w spółkach: Elektrobudowa, Kęty i Magellan.

Otwarte fundusze emerytalne są stabilnymi, długoterminowymi inwestorami<sup>7</sup>. Do czasu zmian ustawowych w 2014 roku miały komfortową sytuację płynnościową dzięki stałemu, przewidywalnemu dopływowi nowych składek. Fundusze emerytalne wyróżniały się długim terminem utrzymywania akcji w portfelu<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> **CFA Institute**, *Code of Ethics and Standards of Professional Conduct*, <http://www.cfapubs.org/doi/pdf/10.2469/ccb.v2014.n4.1>; stan na: 14.03.2016 r., s. 85.

<sup>5</sup> Dobrze to ilustruje wartość mediany udziału jednego największego akcjonariusza na poziomie 37,2%, która była wyższa od mediany udziału pięciu największych akcjonariuszy na rynku niemieckim 37%. **A. Adamska**, *Własność i kontrola. Perspektywa akcjonariuszy spółek publicznych*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013, s. 68.

<sup>6</sup> **Urząd Komisji Nadzoru Finansowego**, *Informacja o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych w okresie 28.09.2012–30.09.2015*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2015, s. 44.

<sup>7</sup> Jako ograniczenie aktywnego zaangażowania w nadzór korporacyjny inwestorów instytucjonalnych wymienia się krótki horyzont decyzji inwestycyjnych. **A. Ang**, *Asset Management a systematic approach to factor investing*, Oxford University Press 2014, s. 492.

<sup>8</sup> Poziom rotacji portfela OFE wyniósł w 2012 roku 13%. **GPW**, *Stanowisko Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie SA wobec rekomendowanych zmian w systemie emerytalnym przedstawionych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów w dokumencie „Przeгляд funkcjonowanie systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu”*, GPW, Warszawa 2013, s. 2.

Przedstawiciele spółek giełdowych i eksperci rynkowi<sup>9</sup> podkreślali rolę OFE jako stabilnego inwestora, który w krótkich okresach słabszych wyników nie „głosuje nogami”, wyprzedając posiadane akcje spółek. Doceniono też, że OFE wsparły ryzykowne działania polskich przedsiębiorców, którzy bez kapitału alokowanego przez fundusze nie mieliby takich możliwości rozwoju.

### 3. Czynniki prawne wpływające na wykonywanie funkcji nadzorczych przez OFE

Na wykonywanie funkcji nadzorczych przez OFE w spółkach wpływają regulacje dotyczące działalności inwestycyjnej<sup>10</sup>, przepisy o spółkach kapitałowych i rynku kapitałowym. System limitów koncentracji i zaangażowania w akcje jednego emitenta<sup>11</sup> wskazuje, że intencją regulatora było wypełnianie przez OFE roli inwestora pasywnego, nieposiadającego wpływu na działalność operacyjną spółek. Drugim celem wprowadzonych limitów było ograniczenie wpływu pojedynczych inwestycji na wyniki funduszy poprzez odpowiednią dywersyfikację portfela. Limity maksymalnego zaangażowania i koncentracji nie powinny stanowić bariery dla aktywności funduszy w nadzorowaniu spółek<sup>12</sup>. Akcjonariusze mają szereg praw kodeksowych pozwalających na wypełnianie nadzoru korporacyjnego<sup>13</sup>. Ułatwienia w wykonywaniu prawa głosu wprowadziła zmiana kodeksu spółek handlowych, która weszła w życie 3 sierpnia 2009 roku. Kluczową zmianą było

<sup>9</sup> Wypowiedzi Prezesów LPP, Bogdanki, Aliora i Asseco w artykule: **M. Wąsowski**, *Twoje buty, ubrania, może bank? OFE stoją za najlepszymi polskimi firmami*, <http://natemat.pl/66347,twoje-buty-ubrania-moze-bank-ofe-stoja-za-najlepszymi-polskimi-firmami>; stan na: 15.02.2016 r.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 291).

<sup>11</sup> Maksymalny udział w kapitale jednej spółki został wyznaczony w ustawie na 20% (takiego ograniczenia nie mają fundusze inwestycyjne). W spółkach, w których udział głosów przekracza 10%, fundusz nie może mieć więcej niż 2% aktywów. Suma udziałów spółek, w których fundusz ma powyżej 10% głosów, nie może być wyższa niż 10% aktywów netto funduszu.

<sup>12</sup> Maksymalny limit 20% udziału w głosach ogranicza udział małych i średnich spółek w portfelach funduszy emerytalnych zarządzających wysokimi aktywami i przez to zmniejsza ich znaczenie dla wyniku i motywację ekonomiczną do nadzoru właścicielskiego.

<sup>13</sup> Akcjonariusze reprezentujący co najmniej 5% kapitału mają prawo żądania zwołania WZA i umieszczenia określonych spraw w porządku obrad. Każdy z akcjonariuszy może podczas WZA zgłaszać projekty uchwał dotyczące spraw wprowadzonych do porządku obrad. Ważnym uprawnieniem jest możliwość zgłaszania i głosowania za wyborem członków rady nadzorczej. Akcjonariusze reprezentujący co najmniej jedną piątą kapitału zakładowego spółki mogą żądać umieszczenia w porządku obrad wyboru członków rady nadzorczej w drodze głosowania grupami.

zniesienie blokowania akcji na rachunku papierów wartościowych na potrzeby uczestnictwa w walnym zgromadzeniu i wprowadzenie tzw. dnia referencyjnego (*record date*), w którym ustala się akcjonariuszy uprawnionych do wzięcia udziału w walnym zgromadzeniu.

Na wypełnianie funkcji nadzoru właścicielskiego, poza przepisami prawnymi, wpływają też tzw. „miękkie regulacje”. Zalicza się do nich zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych, w których KNF wymaga aktywnego wykonywania uprawnień z aktywów nabytych na ryzyko klienta<sup>14</sup>. Wszystkie fundusze zadeklarowały przestrzeganie zasad dotyczących wykonywania uprawnień z nabytych aktywów<sup>15</sup>. Zasady uzależniają poziom zaangażowania w nadzór właścicielski od wagi danej inwestycji w funduszu. W przypadku, gdy wymaga tego ochrona interesów klienta, zasada proporcjonalności nie powinna być stosowana. Wypełnianie zobowiązań deklarowanych przez fundusze będzie przedmiotem oceny w rocznych analizach ryzyka<sup>16</sup>. Wsparciem dla funduszy emerytalnych w wypełnianiu nadzoru nad spółkami portfelowymi są giełdowe zasady ładu korporacyjnego. Nowy zbiór zasad dostosowuje je do aktualnych realiów rynkowych i regulacji europejskich<sup>17</sup>.

Zadaniem wspólnego kodeksu dobrych praktyk podpisanego przez fundusze emerytalne i część funduszy inwestycyjnych było ułatwienie dialogu i współpracy z uczestnikami rynku kapitałowego. Motywacją do jego powstania była potrzeba wprowadzenia standardów w relacjach funduszy z emitentami i dla wspólnych działań inwestorów na rozwijającym się rynku<sup>18</sup>. Główne obszary, na jakie wpłynął kodeks, to: wykonywanie prawa głosu na walnych zgromadzeniach, wybór niezależnych członków rad nadzorczych i programy motywacyjne dla kadry zarządzającej spółkami.

Fundusze<sup>19</sup>, które opublikowały własne dobre praktyki jako motywacje do działań w zakresie nadzoru, wskazywały na ciężący na nich obowiązek powier-

<sup>14</sup> **KNF**, *Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, [https://www.knf.gov.pl/Images/Zasady\\_ladu\\_korporacyjnego\\_22072014\\_tcm75-38575.pdf](https://www.knf.gov.pl/Images/Zasady_ladu_korporacyjnego_22072014_tcm75-38575.pdf); stan na: 15.03.2016 r.

<sup>15</sup> Stanowiska funduszy zostały sprawdzone w deklaracjach o stosowaniu Zasad ładu korporacyjnego publikowanych na stronach internetowych funduszy.

<sup>16</sup> Otrzymana ocena jest jednym z kryteriów umożliwiających podjęcie decyzji o wypłacie dywidendy.

<sup>17</sup> **GPW**, *Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW 2016*, [www.gpw.pl/lad\\_korporacyjny](http://www.gpw.pl/lad_korporacyjny); stan na: 16.03.2016 r.

<sup>18</sup> **Rynek Usług Bankowych**, *Grupa trzymająca giełdę?*, [http://www.expander.pl/aktualnosci/rynek\\_uslug\\_bankowych/420,wiadomosc.html](http://www.expander.pl/aktualnosci/rynek_uslug_bankowych/420,wiadomosc.html); stan na: 15.02.2016 r., s. 4.

<sup>19</sup> Aviva zmieniła dokument w 2011 r., Metlife w 2015 r. i PZU w 2016 r. W 2014 r. strategię wykonywania prawa głosu z instrumentów finansowych wchodzących w skład portfeli przedstawił Allianz.

niczy i kierowanie się interesem ich członków. Wyrażały one przekonanie, że stosowanie najwyższej jakości praktyk w zakresie ładu korporacyjnego zwiększa wartość przedsiębiorstw i jest korzystne dla akcjonariuszy. Traktowały też nadzór nad spółkami jako integralną część procesu inwestycyjnego oraz przewidywały szerokie spektrum form aktywności nadzoru właścicielskiego, jednakże bez angażowania się zarządzających funduszami w operacyjną działalność przedsiębiorstw.

Na podstawie analizy dokumentów opisujących wprowadzone w Polsce przez fundusze emerytalne standardy nadzoru korporacyjnego można stwierdzić, że nie odbiegają one znacząco od standardów obowiązujących w krajach, gdzie aktywność funduszy jest największa<sup>20</sup>.

#### 4. Motywacja do wykonywania funkcji nadzorczych przez OFE

Zgodnie z obowiązującym prawem<sup>21</sup>, przedmiotem działalności funduszu emerytalnego jest gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie. Wyłącznie towarzystwo emerytalne (PTE) jest uprawnione do zarządzania funduszem i tylko w ramach inwestycji poza granicami kraju może powierzyć zarządzanie aktywami uprawnionym zagranicznym podmiotom. Fundusz lokuje swoje aktywa zgodnie z przepisami ustawy, dążąc do osiągnięcia maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności dokonywanych lokat<sup>22</sup>. Zarządzający funduszami mają motywację do zaangażowania się w nadzór korporacyjny, jeżeli są przekonani, że wpływa to na wzrost wartości spółek i jeśli są wynagradzani za osiąganie lepszych wyników inwestycyjnych<sup>23</sup>. Elementem wynagrodzenia zależnym od osiągniętych

<sup>20</sup> A. Słomka-Golębiowska, *Aktywizm inwestorów instytucjonalnych – dobra praktyka w Polsce?*, Master of Business Administration 2010/3(104), Wydawnictwo Akademii Leona Koźmińskiego, s. 63.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji...

<sup>22</sup> Należy zwrócić uwagę, że tak zdefiniowany cel jest niewłaściwie sformułowany, ponieważ na rynku występuje pozytywna korelacja między oczekiwaną stopą zwrotu a wynagradzaniem czynnikami ryzyka, poza anomaliami rynkowymi jak np. spółki o niskiej zmienności.

<sup>23</sup> Najnowsze badania wskazują na pozytywne relacje między aktywnością funduszy a wynikami nadzorowanych spółek i realizowanymi stopami zwrotu – G. Keating, A. Koutsoukis, *Building investment strategies based on good corporate governance w: How Corporate Governance Matters*, Credit Suisse Research Institute, Switzerland 2016, <https://yoursri.com/media-new/download/credit-suisse-how-corporate-governance-matters.pdf>; stan na: 15.03.2016 r., s. 12. Kolejnym dowodem są wyniki funduszy aktywistycznych, które pokonują globalny indeks funduszy hedgingowych: Hindocha Raj, *Shareholder Activism: Battle for the Boardroom*, Deutsche Bank Research, May 2014, s. 5.

przez fundusz wyników inwestycyjnych jest rachunek premiiowy<sup>24</sup>. Punktem odniesienia dla oceny wyników, od którego zależy wysokość wynagrodzenia, są wyniki inwestycyjne pozostałych OFE<sup>25</sup>. Zmiany ustawowe w 2014 roku zwiększyły znaczenie rachunku premiiowego w systemie wynagradzania towarzystw emerytalnych<sup>26</sup>. Znaczenie innych elementów wynagrodzenia towarzystwa jest umiarkowane. Konkurowanie przez fundusze wynikami inwestycyjnymi nie przekładało się na wzrost liczby członków i aktywów, zarówno w czasie gdy akwizycja członków była dozwolona<sup>27</sup>, jak i począwszy od 2012 roku, odkąd klienci samodzielnie decydują o dokonaniu zmiany funduszu<sup>28</sup>. Aktywność funduszy w nadzorze korporacyjnym nie jest kryterium brany pod uwagę przez klientów przy wyborze funduszy<sup>29</sup>.

Fundusze traktowały zaangażowanie w nadzór korporacyjny jako jeden z elementów procesu inwestycyjnego<sup>30</sup>. Zarządzający funduszem decydują o działaniach nadzorczych<sup>31</sup>. Kierują się oni uwarunkowaniami inwestycyjnymi

<sup>24</sup> Rachunek premiiowy stanowi 10% opłaty za zarządzanie. Zasady kalkulacji wynagrodzenia w art. 181–182 Ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji...

<sup>25</sup> Pomimo że w ustawie wprowadzono benchmark zewnętrzny (suma składowych 80% WIG + 20% WIBOR + 50 bp.) wyniki w relacji do benchmarku nie mają wpływu na wynagrodzenie towarzystwa. Rola benchmarku jest informacyjna i pozwala na porównanie efektywności zarządzającego do rynków, na których inwestuje.

<sup>26</sup> Ustawa z 2014 roku wprowadziła dobrowolność składki i obniżyła opłatę od składki z 3,5% do 1,75%. W pierwszym okienku transferowym w 2014 roku 15% członków OFE zadeklarowało dalsze przekazywanie składki do funduszy.

<sup>27</sup> Mimo że członkowie deklarowali, iż głównym czynnikiem zmiany funduszu są wyniki inwestycyjne, to analiza danych o zmianie funduszy wskazuje na brak silnej zależności między wynikami inwestycyjnymi i transferami członków.

<sup>28</sup> W latach 2013–2015 według danych KNF średnio na zmianę funduszu decydowało się 15 tys. klientów rocznie czyli 0,1% wszystkich klientów OFE.

<sup>29</sup> Liczba wejść na stronę PTE PZU, na której publikowane są wyniki głosowania funduszu na walnych zgromadzeniach jest bardzo niska.

<sup>30</sup> Zgodnie z dobrymi praktykami ogłoszonymi przez fundusze Aviva, PZU, Metlife.

<sup>31</sup> Wyniki ankiety UNFE wskazywały, że w większości towarzystw decyzje o nadzorze właścicielskim są podejmowane przez zarząd: *Nadzór właścicielski OFE wobec spółek będących przedmiotem inwestycji funduszy*, Biuletyn Miesięczny Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych 2003/9, s. 3. Kodeks dobrych praktyk OFE PZU wskazuje, że decyzje o sposobie głosowania na walnych zgromadzeniach podejmują zarządzający lub zarząd towarzystwa: **PTE PZU SA, Zasady ładu korporacyjnego w działalności inwestycyjnej Otwartego Funduszu Emerytalnego PZU „Złota Jesień” oraz Dobrowolnego Funduszu Emerytalnego PZU**, <https://www.pzu.pl/grupa-pzu/pte-pzu/inwestycje-ofe>; stan na: 16.03.2016 r.

danej spółki, a nie tylko standardami ładu korporacyjnego<sup>32</sup>. Znają też strategię, plany rozwojowe oraz są w kontakcie z kierownictwem spółki.

Fundusze, konkurując między sobą, mogą wybierać inne niż aktywność właścicielska elementy procesu inwestycyjnego. Na podstawie przekonania o własnych przewagach konkurencyjnych mogą także wybrać alokację aktywów i/lub selekcję spółek.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na decyzje o zaangażowaniu się w nadzór korporacyjny są ponoszone przez towarzystwo emerytalne koszty działań nadzorczych. Aktywny nadzór właścicielski wymaga alokowania dodatkowego czasu i zasobów osobowych. Przeprowadzenie restrukturyzacji i zmian w spółce wymaga posiadania w zespole inwestycyjnym osób o kompetencjach typowych dla zespołów zarządzających *private equity*. Wysoki nakład pracy powoduje, że aktywnie nadzorowana może być jedynie ograniczona liczba inwestycji<sup>33</sup>.

Fundusze, oprócz motywacji ekonomicznej, muszą się kierować odpowiedzialnością powierniczą za powierzone przez klientów środki. Kodeksy dobrych praktyk<sup>34</sup> zobowiązują fundusze do stawiania interesu klienta na pierwszym miejscu i działania z należytą starannością. W przypadku polskich funduszy odpowiedzialność za niedochowanie najwyższej staranności zawodowej jest zapisana w ustawie<sup>35</sup>. Większą aktywność funduszy, wynikającą z obowiązku powierniczego, może wymusić wzrost skłonności klientów lub ich reprezentantów do publicznej krytyki działań funduszy lub sądowego dochodzenia za poniesione szkody<sup>36</sup>.

Przedstawiona analiza motywacji do zaangażowania się w nadzór właścicielski pokazuje, że należy oczekiwać zróżnicowanego poziomu aktywności w odniesieniu do poszczególnych spółek. Fundusze będą się różniły między sobą zakresem i stopniem aktywności. Konstrukcja wynagrodzenia powoduje,

<sup>32</sup> Rekomendacje oparte na standardach wydają wyspecjalizowane podmioty, jak np. ISS.

<sup>33</sup> Ciekawa jest dyskusja o kosztach nadzoru w debacie nad kosztami funduszy aktywnych i pasywnych: **S. Johnson**, *Compulsory stewardship moves closer*, Financial Times, 27 April 2015. Koszt rynkowy to cena za takie usługi świadczone np. przez Hermes EOS – Services, [www.hermes-investment.com/stewardship/hermes-eos-services](http://www.hermes-investment.com/stewardship/hermes-eos-services); stan na: 15.03.2016 r.

<sup>34</sup> Opisane kodeksy poszczególnych funduszy, wspólny kodeks, zasady etyki zarządzających. **CFA Institute**, *Code of Ethics and Standards of Professional Conduct*, <http://www.cfapubs.org/doi/pdf/10.2469/ccb.v2014.n6.1>; stan na: 14.03.2016 r.

<sup>35</sup> Zgodnie z ustawą PTE zobowiązane jest do ochrony interesów członków funduszy i ponosi wobec uczestników odpowiedzialność odszkodowawczą za niedochowanie najwyższej staranności zawodowej przy zarządzaniu funduszem.

<sup>36</sup> Na świecie rośnie liczba pozwów klientów wobec funduszy emerytalnych, np. w sprawie piramidy finansowej Bernarda Madoffa.



że polskie fundusze są motywowane do angażowania się w te spółki, które w największym stopniu wpływają na relatywny wynik funduszu w stosunku do konkurencji, czyli najbardziej przeważone w stosunku do portfela OFE<sup>37</sup> i w których udział w głosach daje możliwość wywierania wpływu na spółkę. Należy oczekiwać umiarkowanej liczby działań proaktywnych, z góry zaplanowanych, podobnych do działań funduszy aktywistycznych<sup>38</sup>. Takie działania mogą mieć miejsce w sytuacji, gdy kurs spółki, która ma duży wpływ na wynik funduszu, zachowuje się dużo gorzej niż rynek. Przeważać będą jednak działania funduszy wynikające z obowiązku powierniczego w reakcji na złe zarządzanie, brak właściwego nadzoru czy obniżające wartość spółki działania zarządów lub inwestorów strategicznych. Dla części funduszy bariera kosztowa może powodować, że będą się one ograniczały do nadzoru spółek, w których mają ponad 5% głosów.

## 5. Aktywność funduszy emerytalnych

Aktywność OFE została zbadana w dwóch podokresach: 2009–2012 i 2014–2015. Wybór takiego czasu badania podyktowany był chęcią przeanalizowania, jak zmiany ustawowe wpłynęły na zakres, skalę i jakość zaangażowania funduszy w nadzór korporacyjny.

Badanie w pierwszym okresie dotyczyło 13 z 14 funkcjonujących funduszy<sup>39</sup>. W latach 2014–2015 analizowana była aktywność 11 funduszy<sup>40</sup>. Dane na temat liczby spółek znajdujących się w portfelach funduszy i wielkości zarządzanych aktywów pochodziły z upublicznianych na stronach internetowych rocznych struktur portfeli OFE.

<sup>37</sup> Na koniec 2014 roku każdy fundusz miał nie więcej niż 5 spółek przeważonych o więcej niż 1 pp. w stosunku do portfela wszystkich OFE. Portfel OFE jest sumą wszystkich portfeli akcyjnych funduszy.

<sup>38</sup> Strategia funduszy aktywistycznych *equity* polega na nabywaniu udziałów w spółkach z zaplanowanym z góry przeprowadzeniem aktywnych zmian. Fundusze dążą do zmiany sposobu funkcjonowania spółki, w którą inwestują, stosując presję, używają kampanii medialnych jako środków nacisku. **M. Weigarten, D.E. Rosewater**, *The era of activism*, w: *Activist Investing. An annual review of trends in shareholder activism*, Activist Insight 2015, [http://www.shareholderforum.com/access/Library/20150130\\_ActivistInsight-SRZ.pdf](http://www.shareholderforum.com/access/Library/20150130_ActivistInsight-SRZ.pdf); stan na: 15.03.2016 r., s. 5.

<sup>39</sup> Brak danych Funduszu Dom, który w 2009 roku miał 1% udział w rynku.

<sup>40</sup> Bankowy przejął zarządzanie Polsatem; brak danych dla funduszu Aegon – nie jest on członkiem IGTE, która udostępniła autorowi zebrane (niepublikowane) dane, dotyczące aktywności funduszy zarządzanych przez PTE zrzeszone w Izbie.

TABELA 1: Aktywność funduszy emerytalnych na walnych zgromadzeniach w okresie 2009–2012

Fundusz	Aviva	NN	PZU Złota Jesień	Met-Life	AXA	Generali	Aegon	Nordea	Allianz	PKO Bankowy	Pocztylon	Pekao Pioneer	PolSAT
Udział w rynku OFE na koniec 2009 r. (aktywa)	25%	24%	14%	8%	5%	4%	4%	4%	3%	3%	2%	2%	1%
Ile razy było na WZA w 2009 r.	72	104	82	30	5	5	4	2	0	1	1	12	2
W ilu było spółkach w 2009 r.	45	70	52	21	4	5	3	2	0	1	1	5	1
Liczba spółek GPW w portfelu	102	111	74	76	103	84	84	93	76	113	104	104	65
% obecności na WZA	44%	63%	70%	28%	4%	6%	4%	2%	0%	1%	1%	5%	2%
Ile razy było na WZA w 2010 r.	142	113	80	47	4	7	3	12	6	3	1	13	5
W ilu było spółkach w 2010 r.	86	73	48	31	3	7	3	9	6	3	1	8	3
Liczba spółek GPW w portfelu	129	136	90	79	105	88	95	101	87	113	157	111	63
% obecności na WZA	67%	54%	53%	39%	3%	8%	3%	9%	7%	3%	1%	7%	5%
Ile razy było na WZA w 2011 r.	154	150	83	40	9	10	3	13	7	8	2	6	3
W ilu było spółkach w 2011 r.	93	100	52	26	5	9	3	10	7	8	1	3	2
Liczba spółek GPW w portfelu	142	167	113	96	109	101	124	100	88	133	177	110	68
% obecności na WZA	65%	60%	46%	27%	5%	9%	2%	10%	8%	6%	1%	3%	3%
Ile razy było na WZA w I poł. 2012 r.	112	93	72	38	2	7	3	13	12	5	bd.	3	3
W ilu było spółkach w I poł. 2012 r.	84	82	60	28	2	7	3	10	11	5	bd.	3	3
Liczba spółek GPW w portfelu	143	180	124	106	114	95	140	100	83	106	188	115	62
% obecności na WZA	59%	46%	48%	26%	2%	7%	2%	10%	13%	5%	bd.	3%	5%

Źródło: oprac. własne na podstawie: **K. Ostrowska**, OFE aktywne na WZA, Rzeczpospolita, artykuł/925821, <http://mojaemerytura rp.pl/artkuł/925821.html>; stan na: 14.03.2016 r. oraz struktur rocznych portfeli OFE za lata 2008–2012.

W tabeli 1 przedstawiono, ile razy reprezentanci funduszu byli obecni na walnym zgromadzeniu w danym roku i w ilu spółkach<sup>41</sup>. Podana liczba polskich spółek w portfelu na początku analizowanego roku służy do wyznaczenia, w jakim procencie spółek całego portfela reprezentanci funduszu byli obecni na walnych zgromadzeniach<sup>42</sup>.

Zebrane dane pokazują, że w okresie 2009–2012, wraz ze wzrostem wartości aktywów, liczby spółek i udziałów funduszy w kapitale spółek, rosła aktywność funduszy na walnych zgromadzeniach. Dwa największe fundusze<sup>43</sup> uczestniczyły w każdym z badanych lat w przynajmniej połowie walnych zgromadzeń polskich spółek posiadanych w portfelu. Dodatkowo w każdym roku brały one udział w kilku walnych zgromadzeniach tych samych spółek<sup>44</sup>. Aktywność trzeciego pod względem aktywów OFE PZU była zbliżona do liderów rynku. Metlife uczestniczył średnio w walnym zgromadzeniu co trzeciej spółki z portfela. Od 2010 roku widoczne też było znaczne zwiększenie aktywności funduszy: Generali, Nordea i Allianz, które były obecne na walnych zgromadzeniach średnio co dziesiątej spółki. Aktywność pozostałych funduszy sprowadzała się do wypełnienia ustawowego zobowiązania udziału w walnych zgromadzeniach tych spółek, w których posiadały ponad 5%.

Odnotowano liczne przykłady aktywności przejawiane przez reprezentantów funduszy na walnych zgromadzeniach<sup>45</sup>. Jako najczęściej podnoszoną sprawę wskazywano wypłatę dywidendy albo ustalenie jej wysokości. Często reprezentanci składali też własne propozycje uchwał lub starali się zgłaszać uwagi do propozycji zarządów, gdy odbiegały one od standardów ładu korporacyjnego.

W spółkach, gdzie OFE miały znaczący udział, proponowali także niezależnych kandydatów do rady nadzorczej. Reprezentanci funduszy wskazywali ponadto na trudności przy wyborze niezależnych członków rad w spółkach,

<sup>41</sup> **K. Ostrowska**, *OFE aktywne na WZA*, Rzeczpospolita, artykuł/925821, <http://mojaemerytura.rp.pl/artkuł/925821.html>; stan na: 14.03.2016 r.

<sup>42</sup> W tabelach 1 i 2 pokazano liczbę polskich spółek z pominięciem inwestycji zagranicznych, ponieważ OFE rzadko biorą udział w walnych zgromadzeniach spółek zagranicznych, a liczba spółek zagranicznych istotnie wzrosła w okresie 2014–2015.

<sup>43</sup> NN, Aviva posiadające blisko 50% aktywów całego rynku.

<sup>44</sup> Na nadzwyczajnych walnych z reguły podejmowane są strategiczne decyzje dotyczące m.in. podniesienia kapitału, przejęć, fuzji, aportów, sprzedaży majątku.

<sup>45</sup> **K. Ostrowska**, *OFE aktywne...*

w których kontrolę właścicielską ma Skarb Państwa<sup>46</sup>. W całym analizowanym okresie OFE rzadko korzystały z możliwości głosowania grupami<sup>47</sup>.

Fundusze reagowały w sytuacjach kryzysowych, podejmując działania w celu wzmocnienia rad nadzorczych, jak też rozliczenia osób odpowiedzialnych za niewystarczający nadzór<sup>48</sup> nad spółkami.

Na działalność funduszy w okresie ostatnich lat istotny wpływ miały zmiany otoczenia prawnego<sup>49</sup>. Do kluczowych zmian, będących konsekwencją nowych regulacji, należy zaliczyć zmianę profilu inwestycyjnego funduszy – ze stabilnego wzrostu na fundusz akcyjny. W portfelach istotnie wzrósł udział inwestycji zagranicznych. Zmieniła się też sytuacja płynnościowa. Zniesienie gwarancji minimalnej wymaganej stopy zwrotu wpłynęło na zwiększenie zróżnicowania portfeli<sup>50</sup>.

Opisane zmiany, oprócz zmian na politykę inwestycyjną i strukturę portfeli, miały też duży wpływ na sytuację ekonomiczną towarzystw emerytalnych. Ich przychody spadły w ciągu ostatnich pięciu lat o 51%, a redukcja kosztów zarządzania wyniosła 30%.

Zaprezentowane w tabeli 2 dane pokazują wzrost aktywności funduszy w porównaniu do lat 2009–2012. Każdy z trzech największych funduszy w ostatnich dwóch latach uczestniczył w ponad 100 walnych zgromadzeniach spółek. W 2015 roku NN wziął udział w 240 walnych na 230 spółek znajdujących się w portfelu<sup>51</sup>. Fundusze z pierwszej trójki mają bardzo wysokie wskaźniki uczestnictwa w relacji do liczby posiadanych spółek. Podobną aktywność, jak w okresie przed zmianami, utrzymywały: Metlife, Generali, Nordea i Allianz.

<sup>46</sup> **Eadem**, *Więcej OFE w spółkach*, Rzeczpospolita, artykuł/275802, <https://www.archiwum.rp.pl/artykul/850862-Wiecej-OFE-w-spolkach.htm>; stan na: 30.06.2016 r.

<sup>47</sup> Przykładem takiego działania jest wniosek o zwołanie NWZA Zetkamy z porządkiem obrad zawierającym wybór Rady Nadzorczej w drodze głosowania oddzielnymi grupami, złożony przez fundusze emerytalne NN, PZU, Generali i Nordea wraz z funduszami inwestycyjnymi. Była to reakcja funduszy na odwołanie w grudniu przez akcjonariuszy kontrolujących spółkę niezależnego członka rady zgłoszonego i wybranego do rady we wrześniu 2015 roku. **Zetkama**, *Raport bieżący*, 2016/3.

<sup>48</sup> W artykułach wymienione są przykłady działań funduszy w przypadku strat spółek budowlanych przy realizacji kontraktów drogowych i strat na spekulacyjnych transakcjach opcjami walutowymi. **K. Ostrowska**, *OFE aktywne...*, **eadem**, *Więcej OFE...*

<sup>49</sup> **A. Soldek**, *Polityka inwestycyjna OFE po zmianach ustawowych*, w: **F. Chybalski**, **E. Marcinkiewicz** (red.), *Współczesne problemy systemów emerytalnych. Wybrane zagadnienia*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2015, s. 152 i 155.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 163.

<sup>51</sup> Oznacza to, że fundusz brał udział w ciągu roku kilka razy w walnych zgromadzeniach tej samej spółki.

TABELA 2: Aktywność funduszy na walnych zgromadzeniach spółek w latach 2014–2015

Fundusz	NN	Aviva	PZU Złota Jesień	Me- tLife	AXA	Gene- rali	Nordea	PKO Bankowy	Allianz	Aegon	Pocz- tylion	Pekao Pioneer
Udział w rynku OFE na koniec 2015 r. (aktywa)	24%	22%	13%	8%	6%	5%	5%	5%	5%	4%	2%	1%
Liczba spółek GPW w portfelu w 2014 r.	210	157	134	114	107	81	116	123	96	98	193	133
W ilu WZA brał udział OFE	114	127	96	60	6	14	12	23	29	bd.	1	bd.
% obecności na WZA	54%	81%	72%	53%	6%	17%	10%	18,6%	30%	bd.	0,5%	bd.
Propozycje Uchwał	3	0	3	1	bd.	1	1	0	0	bd.	0	bd.
Kandydaci do Rad Nadzorczych	18	15	14	8	bd.	3	0	0	3	bd.	1	bd.
Liczba spółek GPW w portfelu w 2015 r.	230	162	132	99	99	77	125	121	86	104	188	148
W ilu WZA/NWZA brał udział OFE	240	136	138	27	8	13	17	26	16	bd.	1	bd.
% obecności na WZA	104%	84%	105%	27%	8%	17%	14%	21%	19%	bd.	1%	bd.
Propozycje Uchwał	10 z czego 5 zostało przyjętych	5 z czego 4 zostały przyjęte	7	5	0	3	0	0	1	bd.	0	bd.
Kandydaci do Rad Nadzorczych	23 z czego 20 zostało powołanych	24 z czego 23 zostało powołanych	12	9	1	1	2	0	0	bd.	0	bd.

Źródło: oprac. własne na podstawie: **M. Pawlak**, *Na sali zapadła cisza*, Bloomberg Businessweek Polska, 28.07.2014 r., s. 41 oraz danych zgromadzonych przez IGTE (niepublikowanych).

Każdy z dwójki liderów rynku zgłosił 20 kandydatów do rad nadzorczych i po kilka własnych projektów uchwał. Trzeba przy tym podkreślić, że nie wszystkie działania OFE są objęte obowiązkami informacyjnymi lub są widoczne podczas zgromadzeń akcjonariuszy. W wielu przypadkach OFE podejmowały działania jeszcze przed walnym zgromadzeniem. W sytuacjach, kiedy proponowane uchwały nie były w pełni zgodne ze standardami ładu korporacyjnego, fundusze emerytalne przekazywały swoje uwagi spółce. W wielu przypadkach zarządy spółek lub główni akcjonariusze korygowali zgłoszone projekty uchwał jeszcze przed walnym zgromadzeniem i były one później akceptowane podczas obrad zgromadzenia akcjonariuszy.

Uczestnictwo funduszy na walnych zgromadzeniach i zgłaszanie kandydatów na niezależnych członków rad nadzorczych wskazują, że opisane zmiany o fundamentalnym znaczeniu dla funduszy nie zmieniły ich podejścia do nadzoru nad spółkami. Zarządzający towarzystwami, obniżając koszty dla neutralizacji znacznego spadku przychodów, nie zdecydowali się na rezygnację z funkcji nadzoru korporacyjnego i związanych z tym kosztów. Zakres aktywności obejmował podobne sprawy jak w poprzednim analizowanym okresie. Były to: wypłata dywidendy, warunki skupu akcji własnych, wybór niezależnych członków rad nadzorczych i programy motywacyjne<sup>52</sup>.

Nowym wyzwaniem dla polskich funduszy jest nadzór nad spółkami notowanymi na innych rynkach<sup>53</sup>.

Siła oddziaływania funduszy na zarządy i inwestorów strategicznych zależy od współpracy funduszy przy wykonywaniu prawa głosu. Ostrożność funduszy przy wspólnych działaniach wynika z obawy zgłoszenia pod ich adresem zarzutu o działanie w porozumieniu i konsekwencji z tym związanych<sup>54</sup>. Ważnym pozytywnym krokiem w wyjaśnieniu wątpliwości interpretacyjnych był wyrok

<sup>52</sup> Przykładem takich działań jest wniosek OFE PZU o zwiększenie wypłaty dywidendy o prawie 50% podczas WZA Netii w lipcu 2015 r., który został poparty przez innych akcjonariuszy. Podobny wniosek o wypłatę 1,8 mln zł dywidendy fundusz złożył w spółce MFO SA w maju 2015 r. OFE PZU zgłosił też propozycję zmian w radzie nadzorczej spółki Trakcja SA, a rekomendowany kandydat zyskał poparcie akcjonariuszy. W 2015 r. 23 członków rad nadzorczych pełni funkcję z rekomendacji OFE PZU. Fundusz brał aktywny udział w konstrukcji programów opcji managerskich.

<sup>53</sup> W przypadku akcji zagranicznych fundusze mają mniejszą możliwość skutecznego wykonywania czynności nadzoru właścicielskiego. Spółki zagraniczne raportują według innych niż polskie standardy, mniejsza jest wiarygodność publikowanych informacji i raportów (np. spółek chińskich notowanych na GPW).

<sup>54</sup> Zidentyfikowane problemy to obowiązek ogłoszenia wezwania w przypadku przekroczenia progu 33% przez fundusze działające w porozumieniu i obowiązek dokonania zawiadomienia,

sądu uznający, że takie same głosowanie na walnym zgromadzeniu podobnych podmiotów nie jest wystarczającym dowodem na ich działanie w porozumieniu<sup>55</sup>.

Pomimo tych ograniczeń, OFE podejmowały wspólne działania, chociaż robiły to rzadko. Najbardziej spektakularnym pierwszym sukcesem OFE była „batalia” koalicji funduszy emerytalnych i inwestycyjnych posiadających ponad 20% głosów w Stomilu Olsztyn z akcjonariuszem większościowym Michelin<sup>56</sup>.

Liczba wspólnych działań funduszy wzrosła w 2015 roku. Była to reakcja funduszy na coraz bardziej liczne wezwania na akcje spółek notowanych na GPW przez inwestorów branżowych lub fundusze *private equity*. Zwiększone zainteresowanie przejmowaniem spółek notowanych na GPW wynikało z obniżenia się wycen na warszawskim parkiecie w stosunku do zagranicznych giełd z powodu zniknięcia tzw. premii OFE<sup>57</sup>. W opinii zarządzających funduszami, oferowane ceny w wezwaniach, nie odzwierciedlały prawidłowo wartości fundamentalnej spółek. Najbardziej charakterystycznymi przypadkami były wezwania na akcje spółek GCH i ACE<sup>58</sup>. Warto podkreślić, że w obu przypadkach fundusze dzia-

---

w którym muszą zostać ujawnione szczegóły dotyczące stanu posiadania akcji danej spółki w portfelu funduszy, a to mogłoby być uznane za naruszenie tajemnicy zawodowej.

- <sup>55</sup> Zdaniem sądu akcjonariusze spółki, reprezentujący tę samą kategorię inwestorów finansowych, do optymalizacji zarządzania, podjęli zbieżne lub podobne decyzje w zakresie głosowania w sprawach przedstawionych na walnym i okoliczności nie wskazują na istnienie porozumienia między tymi akcjonariuszami. Źródło: Raport bieżący 2014/82 PZ CORMAY SA oddalenie wniosku o zabezpieczenie powództwa Pana Tomasza Tuory przeciwko Spółce dotyczącego zaskarżenia uchwał NWZ.
- <sup>56</sup> Akcjonariusze mniejszościowi zarzucali dominującemu wyprowadzanie wartości poza spółkę poprzez stosowanie cen transferowych. Akcjonariusz strategiczny próbował blokować wykonywanie prawa głosu przez koalicję akcjonariuszy na podstawie przepisów dotyczących działania w porozumieniu. Zaoferowana cena w wezwaniu w opinii inwestorów odzwierciedlała premię za przejęcie kontroli.
- <sup>57</sup> Premia w wycenie spółek przypisywana funkcjonowaniu OFE w: **A. Soldek**, *Alokacja aktywów otwartych funduszy emerytalnych po reformie – wpływ na wysokość emerytur i rynek kapitałowy w Polsce oraz rekomendowany model*, w: **M. Szczepański** (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty reform emerytalnych – Polska i Świat*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2012, s. 105–106.
- <sup>58</sup> Cztery OFE (Nordea, Aviva, ING i PZU) zawarły umowę w celu uzyskania wyższej ceny w wezwaniu w związku z planowanym wycofaniem akcji GCH z obrotu giełdowego. Przepisy nie regulowały precyzyjnie zasad wycofania akcji z obrotu giełdowego w przypadku spółki zagranicznej notowanej tylko na GPW. Negocjacje z głównym akcjonariuszem GCH doprowadziły do podwyższenia ceny w wezwaniu o 19,25%. W przypadku wezwania na akcje spółki ACE te same fundusze przekazały wzywającemu stanowisko, nie zamierzając odpowiedzieć na wezwanie po cenie zaproponowanej w wezwaniu. W wyniku odbytych spotkań z przedstawicielami wzywającego cena akcji została podniesiona o 20%.

łały wspólnie, mimo że miały różne względne pozycje w stosunku do średniej w obu spółkach<sup>59</sup>. Współpraca pozwoliła zmniejszyć koszty prawne związane ze wspólnymi działaniami. Pozostali akcjonariusze obu spółek odnieśli korzyści ze wzrostu cen w wezwaniach bez ponoszenia kosztów. Podstawową motywacją dla wspólnych działań w obu przypadkach było wypełnienie obowiązku powierniczego. Dodatkowym efektem było ustalenie nowego standardu dla wycofywania z giełdy spółek zagranicznych, co poprawiło w perspektywie pozycję negocjacyjną funduszy w podobnych przypadkach.

Niejasność przepisów dotyczących działania w porozumieniu może być przyczyną, że w Polsce nie rozwinęły się fundusze aktywistyczne, które wprowadziły nową jakość w działaniach nadzorczych, głównie w Stanach Zjednoczonych. Działania funduszy aktywistycznych polegają na łączeniu posiadanych głosów w spółce z innymi inwestorami instytucjonalnymi. Wspólne działania OFE z modelem podobnym do funduszy aktywistycznych i jednocześnie rozwiązującym problem wysokich kosztów takich działań dla pojedynczego funduszu, mogłyby być realizowane przez aktywistyczny fundusz inwestycyjny zamknięty. Fundusze emerytalne obejmowałyby certyfikaty takiego funduszu w zamian za aport lub gotówkę. Jako aport wnoszone byłyby akcje tych spółek, w przypadku których aktywne zarządzanie pozwoliłoby istotnie zwiększyć ich wartość. Fundusz FIZ zarządzany byłby przez zespół specjalistów z doświadczeniem w restrukturyzacji i zmianie strategii firm. W skład komitetu inwestycyjnego wchodziłoby przedstawiciele funduszy posiadających certyfikaty FIZ. Komitet inwestycyjny byłby ciałem doradczym opiniującym planowane inwestycje funduszu, jednak z prawem weta w przypadku wnoszenia aportem akcji spółek, których jeszcze nie ma w portfelu. W takim rozwiązaniu koszty zespołu zarządzającego i procesu restrukturyzacji spółek byłyby dzielone między funduszami. Uczestnictwo w tym rozwiązaniu byłoby dla funduszy dobrowolne. Warunkiem powstania byłoby zainteresowanie kilku funduszy z zaangażowaniem pozwalającym na pokrycie kosztów zarządzania funduszem z pobieranych opłat<sup>60</sup>. Proponowane rozwiązanie ma kilka zalet. Po pierwsze, jest korzystniejsze niż inwestowanie pojedynczych funduszy w fundusze aktywistyczne, gdyż rozkłada koszty działań aktywistycznych i zmniejsza możliwość „jazdy na gapię”. Ograniczona liczba podmiotów na rynku realizujących taką strategię stwarza szansę na uzyskanie

<sup>59</sup> Na koniec grudnia 2014 r. Nordea była najsilniej przeważonym funduszem w akcjach GCH z podmiotów, które zawarły umowę, pozostałe fundusze miały pozycje neutralne. W przypadku ACE niedoważoną pozycję do średniej miał PZU, pozostałe fundusze były lekko przeważone.

<sup>60</sup> Zgodnie z obecnymi regulacjami od aktywów zainwestowanych w fundusze inwestycyjne towarzystwa emerytalne nie pobierają opłaty za zarządzanie.



premieri pierwszeństwa. Przy zmniejszających się przychodach towarzystw emerytalnych nie należy się spodziewać, że będą one rozszerzały zespoły zarządzających o pracowników dedykowanych do aktywnego zaangażowania w zmiany ładu korporacyjnego i działalności spółek.

## 6. Zakończenie

Przedstawiona analiza uwarunkowań i działań polskich funduszy emerytalnych pozwala ocenić, że największe fundusze wypełniają swoje podstawowe zobowiązania powiernicze.

W opinii przedstawicieli spółek i ekspertów rynku OFE podniosły standardy korporacyjne spółek<sup>61</sup>. Zaprezentowane działania funduszy wskazują, że kluczowy problem ładu korporacyjnego w Polsce odnosi się do relacji pomiędzy strategicznym, a mniejszościowymi akcjonariuszami. Pozostali mniejszościowi akcjonariusze traktują fundusze emerytalne jako sojuszników i oczekują, że w przypadku konfliktu z większościowym akcjonariuszem lub słabych wyników, fundusze nie będą „głosowały nogami”. Aktywność funduszy w zakresie ładu korporacyjnego jest doceniana przez inwestorów zagranicznych realizujących transakcje na GPW. Trwałą cechą jest zróżnicowanie aktywności między funduszami i zakres interwencji w różnych spółkach. Pokazano, że znaczne ograniczenie przychodów towarzystw i konieczność redukcji kosztów nie spowodowały zmniejszenia ilości, jak i intensywności działań nadzorczych<sup>62</sup>. Wskazano przy tym na bariery, jakimi są niejasne, zdaniem niektórych uczestników rynku, regulacje w zakresie działania w porozumieniu, kwestia nadzoru nad spółkami zagranicznymi i wysokie koszty aktywnego nadzoru. Przedstawiono autorski zarys koncepcji wspólnego funduszu aktywistycznego jako rozwiązania, które pozwoliłoby podejmować proaktywne trwałe działania, z jednoczesnym dzieleniem ponoszonych kosztów. Część ekspertów wskazywała, że prywatne fundusze emerytalne w Polsce angażowały się w ograniczone spektrum działań nadzorczych nad spółkami portfelowymi<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Wypowiedz Prezesa Almy cytowana w: **M. Wąsowski**, *Twoje buty...*, opinie ekspertów: **Capital Strategy**, *Wpływ OFE na rynek kapitałowy i rozwój gospodarki*, Warszawa, 27 sierpnia 2013 r., s. 20, [http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2013/12/Capital\\_Strategy-2013-08-27\\_OFE\\_a\\_rynek\\_kapita%C5%82owy\\_i\\_rozw%C3%B3j\\_gospodarki.pdf](http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2013/12/Capital_Strategy-2013-08-27_OFE_a_rynek_kapita%C5%82owy_i_rozw%C3%B3j_gospodarki.pdf); stan na: 30.06.2016 r.

<sup>62</sup> W związku ze wzrostem liczby wycofywanych spółek z GPW nastąpił wzrost działań obronnych i wspólnych.

<sup>63</sup> **A. Słomka-Gołąbiewska**, *Znaczenie OFE w gospodarce transformującej się: perspektywa ładu korporacyjnego*, w: **B. Borkowska** (red), *25 lat gospodarki rynkowej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 88.

W odróżnieniu od praktyk inwestorów instytucjonalnych w krajach wysoko rozwiniętych, żaden z funduszy emerytalnych w Polsce nie traktował krytyki publicznej, opracowywania czarnych list czy też postępowania sądowego, jako narzędzi do poprawy standardów ładu korporacyjnego. Najbardziej krytyczna była opinia, że fundusze emerytalne nie odegrały dużej roli ze względu na obowiązującą infrastrukturę regulacyjną<sup>64</sup>. Większość postulowanych przez autorów zmian wprowadzono w życie w 2014 roku. Szansą poprawienia otoczenia prawnego na sprzyjające zaangażowaniu inwestorów jest projektowana zmiana dyrektywy<sup>65</sup>.

## Bibliografia

### Akty prawne:

**Komisja Europejska**, *Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany dyrektywy 2007/36/WE w zakresie zachęcania akcjonariuszy do długoterminowego zaangażowania oraz zmiany dyrektywy 2013/34/UE w zakresie określonych elementów oświadczenia o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego*, Bruksela 2014.

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 291).

### Opracowania:

**Adamska Agata, Urbanek Piotr**, *Fundusze inwestycyjne w nadzorze korporacyjnym w polskich spółkach publicznych*, Gospodarka Narodowa 2014/2(270), s. 81–102.

**Adamska Agata**, *Własność i kontrola. Perspektywa akcjonariuszy spółek publicznych*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.

**Ang Andrew**, *Asset Management a systematic approach to factor investing*, Oxford University Press 2014.

**Hindocha Raj**, *Shareholder Activism: Battle for the Boardroom*, Deutsche Bank Research, May 2014.

**Johnson Steve**, *Compulsory stewardship moves closer*, Financial Times, 27 April 2015, s. 12.

**Kerner Andrew, Reinhardt Eric**, *Wpływ polityki inwestycyjnej OFE na ład korporacyjny w Polsce*, Sprawne Państwo program Ernst & Young, Warszawa 2010.

**Keating Giles, Koutsoukis Antonios**, *Building investment strategies based on good corporate governance*, w: *How Corporate Governance Matters*, Credit Suisse Research Institute, Switzerland, 2016, s. 12–17, <https://yoursri.com/media-new/download/credit-suisse-how-corporate-governance-matters.pdf>; stan na: 15.03.2016 r.

<sup>64</sup> **A. Kerner, E. Andrew, E. Reinhardt**, *Wpływ polityki inwestycyjnej OFE...*, s. 45.

<sup>65</sup> **Komisja Europejska**, *Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany dyrektywy 2007/36/WE w zakresie zachęcania akcjonariuszy do długoterminowego zaangażowania oraz zmiany dyrektywy 2013/34/UE w zakresie określonych elementów oświadczenia o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego*, Bruksela 2014.

- Nadzór właścicielski OFE wobec spółek będących przedmiotem inwestycji funduszy*, Biuletyn Miesięczny Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych 2003/9, s. 3–5.
- Nartowski Andrzej**, *Corporate Governance and Pension Funds in Poland*, w: *Opportunities and challenges for individually – funded systems in a globalised world*, Presentations given at the International Seminar “Opportunities and Challenges for Individually-Funded Systems in a Globalised World”, organized by FIAP, on May 31 and June 1, 2012, in Mexico, International Federation of Pension Fund Administrators (FIAP), Chile 2012, s. 81–89.
- Ostrowska Katarzyna**, *Więcej OFE w spółkach*, Rzeczpospolita, artykuł/275802, <https://www.archiwum.rp.pl/artykul/850862-Wiecej-OFE-w-spolkach.html>; stan na: 14.03.2016 r.
- Ostrowska Katarzyna**, *OFE aktywne na WZA*, Rzeczpospolita, artykuł/925821, <http://mojaemerytura.rp.pl/artykul/925821.html>; stan na: 14.03.2016 r.
- Pawlak Mateusz**, *Na sali zapadła cisza*, Bloomberg Businessweek Polska, 28.07.2014 r., s. 40–42.
- Pawlak Mateusz**, *Warto było powalczyć o standardy*, Gazeta Giełdy i Inwestorów Parkiet, 10.06.2015 r., nr 128, s. 6.
- Rynek Usług Bankowych**, *Grupa trzymająca giełdę?*, [www.expander.pl/aktualności /rynek\\_uslug\\_bankowych/420](http://www.expander.pl/aktualności/rynek_uslug_bankowych/420); stan na: 15.03.2016 r.
- Słomka-Gołębiowska Agnieszka, Krystiańczuk Kinga**, *Głosowanie na Walnych Zgromadzeniach Akcjonariuszy jako instrument ładu korporacyjnego w rękach OFE: Analiza przypadku AVIVA OFE*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2014/91(2), s. 361–376.
- Słomka-Gołębiowska Agnieszka**, *Aktywizm inwestorów instytucjonalnych – dobra praktyka w Polsce?*, Master of Business Administration 2010/3(104), Wydawnictwo Akademii Leona Koźmińskiego, s. 49–64.
- Słomka-Gołębiowska Agnieszka**, *Znaczenie OFE w gospodarce transformującej się: perspektywa ładu korporacyjnego*, w: Bożena Borkowska (red.), *25 lat gospodarki rynkowej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 76–89.
- Soldek Andrzej**, *Polityka inwestycyjna OFE po zmianach ustawowych*, w: Filip Chybalski, Edyta Marcinkiewicz (red.), *Współczesne problemy systemów emerytalnych Wybrane zagadnienia*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2015, s. 151–169.
- Soldek Andrzej**, *Alokacja aktywów otwartych funduszy emerytalnych po reformie – wpływ na wysokość emerytur i rynek kapitałowy w Polsce oraz rekomendowany model*, w: Marek Szczepański (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty reform emerytalnych – Polska i Świat*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2012, s. 95–113.
- Wąsowski Michał**, *Twoje buty, ubrania, może bank? OFE stoją za najlepszymi polskimi firmami*, Natemat.pl, <http://natemat.pl/66347,twoje-buty-ubrania-moze-bank-ofe-stoja-za-najlepszymi-polskimi-firmami>; stan na 15.02.2016 r.
- Weigarten Marc, Rosewater David E.**, *The era of activism*, w, *Activist Investing. An annual review of trends in shareholder activism*, Activist Insight 2015, [http://www.shareholderforum.com/access/Library/20150130\\_ActivistInsight-SRZ.pdf](http://www.shareholderforum.com/access/Library/20150130_ActivistInsight-SRZ.pdf); stan na: 15.03.2016 r., s. 5.

#### Dokumenty:

- Allianz Polska PTE**, *Strategia wykonywania prawa głosu z instrumentów finansowych wchodzących w skład portfeli*, [https://serwis.allianz.pl/files/Procedura\\_wykonywanie\\_glosu\\_www.pdf](https://serwis.allianz.pl/files/Procedura_wykonywanie_glosu_www.pdf); stan na 14.03.2016 r.
- AVIVA PTE**, *Standardy Ładu Korporacyjnego*, [https://www.aviva.pl/\\_files/Standardy\\_ladu\\_korporacyjnego.pdf](https://www.aviva.pl/_files/Standardy_ladu_korporacyjnego.pdf); stan na: 15.03.2016 r.

- Capital Strategy**, *Wpływ OFE na rynek kapitałowy i rozwój gospodarki*, [http://www.efcongress.com/sites/default/files/kawalec-przezencja\\_dla\\_ekf\\_-\\_2013-06-26.pdf](http://www.efcongress.com/sites/default/files/kawalec-przezencja_dla_ekf_-_2013-06-26.pdf); stan na: 10.02.2016 r.
- CFA Institute**, *Code of Ethics and Standards of Professional Conduct* <http://www.cfapubs.org/doi/pdf/10.2469/ccb.v2014.n4.1>; stan na: 14.03.2016 r.
- GPW**, *Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW 2016*, [www.gpw.pl/lad\\_korporacyjny](http://www.gpw.pl/lad_korporacyjny); stan na: 16.03.2016 r.
- GPW**, *Stanowisko Gieldy Papierów Wartościowych w Warszawie SA wobec rekomendowanych zmian w systemie emerytalnym przedstawionych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów w dokumencie Przegląd funkcjonowanie systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeni*, GPW, Warszawa 2013.
- KNF**, *Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, [https://www.knf.gov.pl/Images/Zasady\\_ladu\\_korporacyjnego\\_22072014\\_tcm75-38575.pdf](https://www.knf.gov.pl/Images/Zasady_ladu_korporacyjnego_22072014_tcm75-38575.pdf); stan na: 15.03.2016 r.
- MetLife PTE SA**, *Zasady nadzoru właścicielskiego*, [https://www.metlife.pl/pl/assets/pdf/pte\\_dokumenty/lad\\_korporacyjny\\_pte/zasady\\_nadzoru\\_wlascielskiego\\_w\\_dzialalnosci\\_inwestycyjnej\\_metlife\\_ofe.pdf](https://www.metlife.pl/pl/assets/pdf/pte_dokumenty/lad_korporacyjny_pte/zasady_nadzoru_wlascielskiego_w_dzialalnosci_inwestycyjnej_metlife_ofe.pdf); stan na: 14.03.2016 r.
- NN OFE**, *Zasady Ładu Korporacyjnego*, Warszawa, luty 2016, <https://www.nn.pl/documents/10181/13176/Zasady+%C5%81adu+Korporacyjnego+Nationale-Nederlanden+OFE+i+Nationale-Nederlanden+DFE/0442a57d-5882-4ab4-8871-b74184072f14>; stan na: 14.03.2016 r.
- PTE PZU SA**, *Zasady ładu korporacyjnego w działalności inwestycyjnej Otwartego Funduszu Emerytalnego PZU „Złota Jesień” oraz Dobrowolnego Funduszu Emerytalnego PZU*, <https://www.pzu.pl/grupa-pzu/pte-pzu/inwestycje-ofe>; stan na: 16.03.2016 r.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego**, *Informacja o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych w okresie 28.09.2012–30.09.2015*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2015.
- Zielona Księga**, *Unijne ramy ładu korporacyjnego*, Bruksela, KOM (2011)164.

**Strony internetowe:**

- Hermes EOS – Services**, [www.hermes-investment.com/stewardship/hermes-eos-services](http://www.hermes-investment.com/stewardship/hermes-eos-services); stan na 14.03.2016 r.

Andrzej SOŁDEK

**OPEN-END PENSION FUNDS ENGAGEMENT IN CORPORATE GOVERNANCE**

(Summary)

The aim of this article was to portray how open-end pension funds (OEFs) perform oversight functions in their portfolio companies, to analyze the determinants pertaining to this activity and to assess the quality of their oversight. This analysis covers the activity exhibited by pension funds at the shareholder meetings of portfolio companies from 2009 to 2012 and following statutory amendments in 2014 and 2015.

This analysis of the legal determinants and of the incentives to be engaged in oversight indicates that investment limits should not form an obstacle to pension funds' activity; however, one should

anticipate more extensive engagement in companies that exert the greatest impact on the pension funds' relative performance.

The findings demonstrate that in both periods under analysis the largest pension funds have discharged their fiduciary duties. Despite significant modification to the legal environment affecting the investment activity and economic position of pension fund companies, pension funds have been found to be more active in the period following the changes to the law. The level of activity and the extent of intervention in the various portfolio companies varied in these two periods. This article depicts the author's proprietary concept for an activist closed end investment fund as a shared platform for OFEs to take activist measures and share the costs incurred in this process.

**Keywords:** pension funds; shareholder engagement; corporate governance; institutional investors



**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 pomiędzy 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](mailto:apikulska@wpia.uni.lodz.pl) or [aliszewska@wpia.uni.lodz.pl](mailto:aliszewska@wpia.uni.lodz.pl)
  - articles in economics: [piotrur@uni.lodz.pl](mailto:piotrur@uni.lodz.pl) or [agatka.wieczorek@interia.pl](mailto: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.