

STUDIES IN LAW AND ECONOMICS

studia

PRAWNO

EKONOMICZNE

studia

**PRAWNO
EKONOMICZNE**

TOM XCV

2015



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

STUDIES IN LAW AND ECONOMICS

RADA REDAKCYJNA

Marek Belka (UŁ), Andrzej Bocian (UwB), Henryk Dunajewski (Aix-en-Provence),
Jan Filip (Uniwersytet im. Masaryka, Brno), Karel Klima (Zachodnio-Czeski Uniwersytet, Pilzno),
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: Joanna Działo

RECENZENCI

Lista recenzentów zamieszczona będzie
w tomie XCVII/2015 Studiów Prawno-Ekonomicznych

REDAKTOR JĘZYKOWY: Marta Szymor-Rólczak

Wydano z pomocą finansową Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego
i Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego

Czasopismo jest indeksowane w bazach CEJSH, Copernicus i znajduje się
na liście ministerialnej czasopism punktowanych.
Artykuły czasopisma w elektronicznej wersji są dostępne
w bazach CEEOL, EBSCOhost, BAZ EKO i Proquest

Wydanie I, wersja drukowana pierwotna

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2015

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, 2k@2k.com.pl
Nakład: 200 egz.

ISSN 0081-6841

SPIS TREŚCI

CONTENTS

PRAWO – THE LAW

Łukasz BŁASZCZAK, Elwira MARSZAŁKOWSKA-KRZEŚ Przymioty procesowe stron i uczestników postępowania nieprocesowego niezbędne do dochodzenia ochrony prawnej na drodze sądowej. Wybrane zagadnienia	11
<i>Process attributes parties and participants in the non-litigious proceedings necessary for the investigation of legal protection through the courts. Selected issues</i>	
Przemysław DĄBROWSKI „Sprawa wileńska” na łamach polskojęzycznej prasy litewskiej w Wilnie w latach 1919–1922	31
<i>“The issue of Vilnius” in the pages of Polish-speaking Lithuanian press in Vilnius in the years 1919–1922</i>	
Maria KARZ-KACZMAREK, Mariusz MACIEJEWSKI Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności, w świetle doktryny oraz orzecznictwa	57
<i>Professional autonomies (self-governments) and its range of independence in light of doctrine and jurisdiction</i>	
Magdalena PALUSZKIEWICZ Prawne pojęcie niepełnosprawności	77
<i>The legal notion of disability</i>	
Anna REDA-CISZEWSKA Prawo do strajku w świetle Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności	99
<i>Right to strike under the European Convention on Human Rights</i>	

Tomasz TULEJSKI Wojny święte starożytnego Izraela. Konstrukcja teoretyczna i religijne uzasadnienie. Część II.	117
<i>Holy Wars of the ancient Israel. Theoretical construction and theological justification. Part II</i>	

Tatiana WROCLAWSKA Prawne pojęcie rehabilitacji	137
<i>The legal definition of rehabilitation</i>	

Justyna NOWAK Uchylenie uchwały walnego zgromadzenia dotyczącej podziału zysku w świetle ochrony akcjonariuszy mniejszościowych – glosa do wyroku sądu najwyższego z dnia 21 maja 2010 roku, II CSK 564/09	159
---	-----

EKONOMIA – THE ECONOMICS

Joanna BUKOWSKA Polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego w reakcji na kryzys finansowy	173
<i>The European Central Bank's Monetary Policy in Response to the Financial Crisis</i>	

Waldemar FLORCZAK Ile może kosztować reforma systemu pomocy prawno-obywatelskiej w Polsce	189
<i>How much we can pay for the legal aid reform in Poland</i>	

Alina GRYNIA Kapitał ludzki jako determinanta konkurencyjności gospodarek państw bałtyckich	207
<i>Human capital as a determinant of competitiveness of the economies of the Baltic States</i>	

Marcin JANUSZ Sytuacja mieszkaniowa młodych małżeństw w powiecie elbląskim	225
<i>The housing situation of young married couples in Elbląg district</i>	

Sławomir KALINOWSKI Znaczenie pracy nieformalnej dla ludności wiejskiej o niepewnych dochodach w zależności od wieku	245
<i>The Importance of Informal Working for Rural Population with Precarious Income Depending on Age</i>	
Piotr KARP Asymetryczny wpływ zmiany stopy procentowej WIBOR na stopy banków komercyjnych oraz gospodarkę Polski	261
<i>Asymmetric impact of changes the WIBOR interest rate on commercial banks interest rates and the Polish economy</i>	
Mariusz NYK Placa minimalna wobec oczekiwań podażowej strony rynku pracy	289
<i>Expectations to minimum wage job market</i>	
Izabela POPIEL Aspekty pojęciowe kapitału ludzkiego i jego znaczenie	301
<i>Conceptual aspects of human capital and its importance</i>	
Lucyna PROROK Rynek pracy a realizacja aktywnej polityki społecznej. Przykład łódzki	317
<i>Realisation of APS at the labour market. The lodzenis example</i>	
Marta ROSTROPOWICZ-MIŚKO Wpływ zagranicznych migracji zarobkowych kobiet ze Śląska Opolskiego na relacje małżeńskie / partnerskie	329
<i>The effects of foreign labour migrations of Opole Silesia women on their marital / parental relations</i>	
Janusz ŚWIERKOCKI Elementy polityki wobec polskich inwestycji bezpośrednich	345
<i>Policy Measures Supporting Outward FDI in Poland</i>	

P R A W O

THE LAW

Łukasz BŁASZCZAK*

Elwira MARSZAŁKOWSKA-KRZEŚ**

PRZYMIOTY PROCESOWE STRON I UCZESTNIKÓW POSTĘPOWANIA NIEPROCESOWEGO NIEZBĘDNE DO DOCHODZENIA OCHRONY PRAWNEJ NA DRODZE SĄDOWEJ. WYBRANE ZAGADNIENIA

(Streszczenie)

Niniejsze opracowanie dotyczy niezwykle ważnej problematyki związanej z przymiotami stron procesowych i uczestników postępowania nieprocesowego. Przymioty stron i uczestników są niezbędnymi elementami do udziału w postępowaniu sądowym. Dotyczy to zarówno podejmowania czynności procesowych, jak i występowania w określonych rolach procesowych.

Słowa kluczowe: zdolność sądowa; legitymacja procesowa; strony; postępowanie nieprocesowe

1. Zagadnienie przymiotów procesowych stron i uczestników postępowania nieprocesowego może budzić uzasadnione wątpliwości z kilku względów. W pierwszym rzędzie należy podkreślić, że katalog tychże przymiotów nie jest ustawowo dookreślony (sprecyzowany), niemniej jednak niektóre z nich mają swoją ustawową regulację (źródło). Dotyczy to chociażby zdolności sądowej¹

* Dr hab. prof. nadzw., Zakład Postępowania Cywilnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski; e-mail: lukasz.blaszczak1977@gmail.com

** Prof. dr hab., Zakład Postępowania Cywilnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

¹ Zob. także **W. Broniewicz**, *Zdolność sądowa w postępowaniu cywilnym*, Nowe Prawo 1966/5, s. 573; **idem**, *Zdolność sądowa i legitymacja procesowa w projekcie k.p.c.*, Państwo i Prawo 1960/11, s. 826; **P. Kaczmarek**, *Zdolność sądowa jako problem teorii prawa*, Wolters Kluwer, Kraków 2006, s. 16 i nn.

i procesowej². Nie zmienia to jednak podstawowego w tym względzie założenia, iż skatalogowaniem określonych przymiotów, niezbędnych do dochodzenia ochrony prawnej w postępowaniu rozpoznawczym, zajęła się nauka prawa procesowego cywilnego, wskazując na określone okoliczności, które muszą zaistnieć, aby w ogóle była możliwość wszczęcia i prowadzenia postępowania z udziałem określonych podmiotów. Oczywiście poza koniecznością posiadania przymiotów w ramach postępowania sądowego, siłą rzeczy muszą zaistnieć inne przesłanki procesowe, których spełnienie jest warunkiem procedowania w sprawie.

Uwagi w zakresie przedmiotowej problematyki należałoby zatem rozpocząć od wskazania, kto może być stroną w procesie cywilnym i kto może mieć status uczestnika w postępowaniu nieprocesowym. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku, podmioty uczestniczące w postępowaniu sądowym muszą być podmiotami wyodrębnionymi nie tylko w sferze organizacyjnej, ale przede wszystkim prawnej. Oznacza to, że podmioty sądowego postępowania cywilnego winny być wyposażone w podmiotowość prawną (bądź też w osobowość prawną). Podmiotowość prawna będzie jednocześnie oznaczała, że dany podmiot ma podmiotowość procesową, która jest aktualna na gruncie postępowania cywilnego (postępowania rozpoznawczego)³. Są jednak przypadki i to dość znamienne, gdzie pomimo braku zdolności prawnej, określony podmiot będzie mógł uzyskać status strony procesowej lub uczestnika postępowania nieprocesowego. Przykładem jest tu art. 691³ k.p.c. w myśl którego w sprawach, o których mowa w art. 691¹, zdolność sądową mają ponadto dyrektor przedsiębiorstwa i dyrektor zrzeszenia przedsiębiorstw, działający w tym charakterze, oraz rada pracownicza przedsiębiorstwa i rada zrzeszenia przedsiębiorstw (dotyczy to spraw w postępowaniu nieprocesowym). Natomiast w charakterze strony inicjującej proces może wystąpić zarząd, rada nadzorcza, komisja rewizyjna, co dotyczy możliwości wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały wspólników. Zgodnie bowiem z art. 250 k.s.h. prawo do

² Zob. **Ł. Błaszczak**, *Pozycja handlowej spółki osobowej w procesie cywilnym*, TNOiK, Toruń 2006, s. 110; **K. Flaga-Gieruszyńska**, *Zastój procesu cywilnego*, Szczecin 2011, s. 111 i nn.; **R. Flejszar**, w: **A. Góra-Błaszczkowska** (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom I, art. 1–729*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 262 i nn.

³ Por. **Ł. Błaszczak**, *Podmiotowość procesowa jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi oraz innych struktur organizacyjnych z perspektywy art. 64 k.p.c.*, w: **E. Gniewek** (red.), *Podmiotowość cywilnoprawna w prawie polskim. Wybrane zagadnienia*, „Prawo CCCIV”, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 7 i nn.; **P. Kaczmarek**, *Zdolność sądowa...*, s. 16 i nn.

wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały wspólników przysługuje m.in. zarządowi, radzie nadzorczej, komisji rewizyjnej oraz poszczególnym ich członkom⁴.

Oznacza to w istocie, że podmiotowość procesowa może na zasadzie pewnych ustawowych wyjątków przysługiwać również podmiotom (spersonifikowanym strukturom organizacyjnym⁵), które nie są wyposażone w zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych. Tego rodzaju stwierdzenie może również świadczyć o tym, że przymioty procesowe mogą zachowywać autonomiczność na gruncie prawa procesowego cywilnego i nie być uzależnione od przymiotów materialnoprawnych (tj. od zdolności prawnej czy też zdolności do czynności prawnych). Tak więc sprzężenie zwrotne pomiędzy podmiotowością prawną a procesową nie zawsze musi być punktem wyjścia do analizy i konceptualizacji przymiotów stron i uczestników biorących udział w postępowaniu sądowym. Z drugiej znów strony wskazane przykłady stanowią jedynie wyjątki, albowiem w każdym niemal przypadku podmiotowość prawna będzie pokrywała się z podmiotowością procesową.

2. Cechą charakterystyczną procesu cywilnego jest tak zwana zasada dwustronności. Zasada ta odróżnia proces cywilny od innych postępowań, w tym także postępowania nieprocesowego, w ramach którego nie ma dwóch przeciwstawnych stron, co nie oznacza, że wśród uczestników biorących udział w takim postępowaniu nie ma rozbieżnych interesów prawnych⁶. Podstawowym założeniem zasady dwustronności jest to, że proces może toczyć się tylko między dwoma stronami,

⁴ Por. **Ł. Błaszczak**, *Podmiotowość procesowa...*, s. 27; **H. Mądrzak**, *Zdolność sądowa a zdolność prawna (uwagi wokół upodmiotowienia niektórych struktur organizacyjnych w prawie cywilnym i procesowym)*, w: **R. Szytk** (red.), *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej – referaty i opracowania*, Poznań 1999, s. 180; **J. Kosik**, *Zdolność państwowych osób prawnych w zakresie prawa cywilnego*, Warszawa 1963, s. 24.

⁵ Zob. także opracowania: **H. Mądrzak**, *Zdolność sądowa...*, s. 180 i nn.; **idem**, *Pozycja osobowych spółek handlowych w postępowaniu cywilnym (na przykładzie spółki jawnej)*, w: *Kodeks spółek handlowych. Studia i materiały*, Poznań 2001.

⁶ Zob. **K. Piasecki**, *Postępowanie sporne rozpoznawcze w sprawach cywilnych*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 203. Przykładowo w przedmiocie statusu uczestników postępowania nieprocesowego: **E. Marszałkowska-Krześ**, w: **E. Marszałkowska-Krześ**, **Ł. Błaszczak**, **I. Gil**, **E. Rudkowska-Ząbczyk**, *Postępowanie cywilne*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 434 i nn.; **eadem**, *Wpisy w rejestrze przedsiębiorców dotyczące spółek handlowych*, Warszawa 2004, s. 57 i nn.; **E. Gapska**, **J. Studzińska**, *Postępowanie nieprocesowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 131 i nn.; **A. Maziarz**, *Formalizm w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Warszawa 2012, s. 88 i nn.; **A. Stempniak**, *Postępowanie o dział spadku*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 87 i nn.

tj. powodem i pozwanym⁷. Status powoda lub pozwanego określony podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną) uzyskuje już przez sam udział we wszczętym i toczącym się postępowaniu. W procesie skargowym decydujące pod tym względem znaczenie ma zachowanie powoda, albowiem to on przez swoje własne działanie (wniesienie pozwu) wszczyna postępowanie i wyznacza stronę przeciwną, narzucając jej jednocześnie rolę pozwanego. Problematyczne staje się określenie, w którym momencie dany podmiot staje się stroną pozwaną. Z jednej strony podkreśla się zasadę, iż podmiot staje się stroną pozwaną nie z chwilą wytoczenia powództwa, lecz dopiero z momentem doręczenia pozwu⁸. Natomiast właściwsze wydaje się mimo wszystko stanowisko, które opowiadałoby się za tym, że pozwany już przez sam fakt wskazania w pozwie ma taki właśnie status. Statusu tego nie zmienia bowiem fakt doręczenia pozwu. Kwestia zaś doręczenia mu pozwu jest istotna, ale już z innego punktu widzenia. Zresztą, gdyby pójść w kierunku takim, że status strony pozwanej określony podmiot uzyskuje dopiero z momentem doręczenia mu pozwu, to w konsekwencji należałoby przyjąć, że wskazanie już tego podmiotu w pozwie jako pozwanego, staje się w istocie błędnym zabiegiem procesowym i pozbawionym sensu. Co najwyżej można by wówczas mówić o potencjalnym pozwanym, czy też o potencjalnej stronie pozwanej, ale byłoby to jak sądzimy niecelowe i nieuzasadnione. Stąd też właściwe jest przyjęcie, że status strony procesowej określone podmioty uzyskują w momencie wytoczenia powództwa. A zatem powód i pozwany są podmiotami, którym przypiszemy status stron procesowych i co do tego nie ma najmniejszych wątpliwości. To niebanalne stwierdzenie można uzupełnić także i tym spostrzeżeniem, że powodem jest z reguły taki podmiot, który dochodzi swego prawa podmiotowego i który wszczyna postępowanie poprzez złożenie

⁷ Por. **M. Waligórski**, *Polskie Prawo Procesowe. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 124; **J. Bardzki**, *Spór z samym sobą*, Palestra 1929, s. 45; **W. Siedlecki**, w: **idem**, **Z. Świeboda**, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 109; **idem**, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1966, s. 109; **W. Berutowicz**, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 131; **A. Zieliński**, *Postępowanie cywilne. Kompendium*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 45; **W. Broniewicz**, *Postępowanie cywilne*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 136; **J. Jodłowski**, w: **idem**, **Z. Resich**, **J. Lapiere**, **T. Misiuk-Jodłowska**, *Postępowanie cywilne*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 168 i nn.

⁸ Por. **S. Gołąb**, *Strona procesowa w kodeksie postępowania cywilnego*, w: *Czasopismo prawnicze i ekonomiczne* 1939/32/1–6, s. 2; zob. także na temat pojęcia strony procesowej **Ł. Błaszczak**, *Spółka osobowa prawa handlowego jako strona procesu cywilnego. Wybrane zagadnienia na tle procedury cywilnej*, w: *Kodeks spółek handlowych po pięciu latach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 273 i nn.

powództwa do sądu, ewentualnie zaprzecza istnieniu określonego prawa podmiotowego lub stosunku prawnego (np. powództwo o negatywne ustalenie art. 189 k.p.c.), natomiast pozwanym jest ten podmiot, który prawo to narusza lub jemu zagraża i przeciwko któremu owo powództwo jest skierowane⁹. Bez względu jednak na zachowanie się powoda i pozwanego proces nie może toczyć się bez ich udziału. Istnienie dwóch stron procesowych warunkuje bowiem możliwość toczenia się procesu¹⁰.

Gdy chodzi zaś o kwalifikację materialnoprawną podmiotu, występującego jako powód lub pozwany w sprawie, to zauważyć należy, iż dokonywana jest ona dopiero w toku badania merytorycznych przesłanek ochrony prawnej (legitymacji procesowej) i ma znaczenie dla rozstrzygnięcia meritum sprawy. Nie ma jednak wpływu na ocenę dopuszczalności postępowania w danej sprawie. Dopiero w trakcie toczącego się postępowania organ procesowy może zająć się badaniem materialnoprawnych aspektów zgłoszonego żądania i rozważyć, czy występujące w sprawie strony zostały prawidłowo oznaczone – jako uprawnione lub zobowiązane w świetle kryteriów wynikających ze stosunku cywilnego¹¹. W trakcie postępowania następuje również badanie istnienia innych przesłanek materialnoprawnych, których brak uzasadniałby oddalenie powództwa.

3. Gdy chodzi zaś o status uczestnika postępowania nieprocesowego, to należy podnieść, iż w tym postępowaniu nie ma pojęcia strony, albowiem dwustronność jest cechą procesu cywilnego, natomiast występuje tu pojęcie uczestnika. Uczestnikiem postępowania można stać się: a) wskutek zgłoszenia wniosku wszczynającego postępowanie; b) przez wzięcie udziału w toczącym się postępowaniu z własnej inicjatywy; c) wskutek wezwania przez sąd do udziału w toczącym się postępowaniu; d) z mocy samego prawa¹². Zgodnie z przepisem art. 510 k.p.c. definicję uczestnika tworzą dwa elementy – element materialnoprawny wyrażo-

⁹ Zob. także **P. Grzegorzczak**, w: **T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, P. Grzegorzczak**, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, wyd. 4, red. T. Ereciński, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 326 i nn.

¹⁰ Por. **H. Trammer**, *Następca bezprzedmiotowości procesu cywilnego*, Kraków 1950, s. 32; **J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz**, *Postępowanie cywilne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 189.

¹¹ Por. **H. Mądrzak**, w: **idem, E. Marszałkowska-Krześ**, *Postępowanie cywilne*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 97.

¹² Por. **E. Marszałkowska-Krześ**, *Postępowanie nieprocesowe w sprawach osobowych oraz rodzinnych*, C.H. Beck, Wrocław 2012, s. 47 i nn.; **eadem**, w: **Ł. Błaszczak, I. Gil, E. Rudkowska-Ząbczyk, E. Marszałkowska-Krześ**, *Postępowanie cywilne*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 346 i nn.; **eadem**, *Wpisy...*, s. 64 i nn.

ny przez odwołanie się do kategorii zainteresowanego w sprawie oraz element formalny (procesowy) zawarty w zwrocie „jeżeli weźmie udział, staje się uczestnikiem”¹³. Jedną z form wzięcia udziału jest wniesienie wniosku o wszczęcie postępowania. Paragraf 2 art. 510 k.p.c. wskazuje także inny sposób stania się uczestnikiem postępowania, a mianowicie jeżeli okaże się, że zainteresowany nie jest uczestnikiem, sąd wezwie go do udziału w sprawie. Przez wezwanie do wzięcia udziału w sprawie wezwany staje się uczestnikiem. Wzięcie udziału jest możliwe aż do zakończenia postępowania w drugiej instancji, przy czym przystępujący uzyskuje status uczestnika dopiero z chwilą wydania przez sąd postanowienia o dopuszczeniu go do wzięcia udziału w sprawie¹⁴. Odnosząc się natomiast do zainteresowanego w sprawie, należy zauważyć, że jest nim każdy, kogo praw dotyczy wynik postępowania. Jednakże tego rodzaju wyjaśnienie nie rozwiewa wątpliwości koncentrujących się wokół samego pojęcia uczestnika. Niewątpliwie pojęcie uczestnika zainteresowanego w sprawie wiąże się z zagadnieniem interesu prawnego. Zainteresowany bowiem oznacza tyle, co mający interes prawny. Samo pojęcie interesu prawnego nie jest w doktrynie jednolicie rozumiane i w dużej mierze jest to sprawą różnego podejścia do kwalifikacji interesu prawnego. Interesu prawnego nie można utożsamiać z interesem emocjonalnym, czy też z interesem gospodarczym. Interes prawny uważany jest za przesłankę szeregu ważnych czynności procesowych nie tylko w procesie cywilnym, ale przede wszystkim w postępowaniu nieprocesowym. Oceniając jego istotę można przyjąć, że interes prawny to obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca, a nie tylko hipotetyczna, czyli stwierdzona przez stronę i subiektywna, potrzeba ochrony prawnej¹⁵. W. Siedlecki przyjmuje, że zainteresowane mogą być zarówno podmioty, których położenie prawne, prawa i obowiązki pozostają w związku

¹³ Por. **K. Lubiński**, *Udział prokuratora w postępowaniu nieprocesowym w ujęciu prawnoporównawczym*, w: **E. Łętowska** (red.), *Proces i Prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989, s. 97; **A. Bartoszewicz**, *Postępowanie o uznanie za zmarłego i stwierdzenie zgonu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 104; **K. Markiewicz**, *Postępowanie w sprawach depozytowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 200; **E. Marszałkowska-Krzes**, *Postępowanie nieprocesowe...*, s. 48; **eadem**, *Wpisy...*, s. 50 i nn.

¹⁴ Por. **A. Bartoszewicz**, *Postępowanie...*, s. 105; także **K. Markiewicz**, *Postępowanie...*, s. 201; **E. Marszałkowska-Krzes**, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 13 i nn.

¹⁵ Por. **T. Rowiński**, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 22; **S. Dalka**, *Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny*, Gdańsk 1984, s. 150 i nn.; **E. Marszałkowska-Krzes**, **I. Gil**, *Postępowanie w sprawach upadłościowych i rejestrowych*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 172.

z przedmiotem postępowania, jak i podmioty, z których powodu postępowanie jest prowadzone¹⁶. Interes prawny pełni funkcję legitymacji procesowej w postępowaniu nieprocesowym, stąd też jedynie zostanie poniżej zasygnalizowany jako element istotny z punktu widzenia poszukiwania ochrony prawnej. Równocześnie należy zauważyć, że w niektórych przypadkach (w odniesieniu do prokuratora, czy Rzecznika Praw Obywatelskich) legitymacja do udziału w postępowaniu nieprocesowym nie może być zestawiana na takiej samej płaszczyźnie, jak ma to miejsce w stosunku do uczestników postępowania nieprocesowego¹⁷.

4. Wśród zatem przymiotów, które jawią się jako niezbędne – aby zaistniała możliwość uzyskania podmiotowości w sferze prawa procesowego, a także samodzielności w zakresie dokonywania czynności procesowych i skutecznego domagania się ochrony własnych lub cudzych praw – należy wyróżnić: zdolność sądową, zdolność procesową, zdolność postulacyjną, legitymację procesową (interes prawny w postępowaniu nieprocesowym)¹⁸.

I tak, gdy chodzi o zdolność sądową, to w myśl art. 64 § 1 k.p.c. jest to zdolność do występowania jako strona. Należy podkreślić, że to zdolność sądowa jest podstawowym przymiotem, który warunkuje posiadanie m.in. zdolności procesowej, ale nie odwrotnie. Nie może być bowiem tak, że dany podmiot posiada zdolność procesową, nie posiadając zdolności sądowej. Tego rodzaju konstrukcje procesowe są niedopuszczalne i nieznanne prawu procesowemu cywilnemu. Zdolności sądowej nie wywiedziemy ze zdolności procesowej, pomimo że każdy kto ma zdolność procesową, ma i zdolność sądową. Nie działa to jednak automatycznie. Podkreśla się, iż możliwość pozywania i bycia pozywanym świadczy o posiadaniu właśnie zdolności sądowej¹⁹, a nie procesowej.

Zdolność sądowa jest przesłanką procesową, która podlega konwalidacji, oczywiście dotyczy to tylko i wyłącznie podmiotów, które nie są osobami fizycznymi. Z art. 64 § 1 k.p.c. można by odnieść błędne wrażenie, że zdolność sądowa decyduje o statusie strony procesowej, co można by na podstawie art. 13 § 2 k.p.c. odnieść także do uczestnika postępowania nieprocesowego. Teza ta jest jednak błędna, albowiem o statusie strony procesowej (i tym samym uczestnika postępowania nieprocesowego) nie decyduje tak do końca fakt posiadania zdolności

¹⁶ W. Siedlecki, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1988, s. 38.

¹⁷ Zob. także J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne...*, s. 208.

¹⁸ Zob. Ł. Błaszczak, *Pozycja...*, s. 125.

¹⁹ R. Schmidt, *Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts*, Leipzig 1910, s. 316.

sądowej²⁰. Można to bowiem zaobserwować przy wykładni innych przepisów kodeksu postępowania cywilnego, z których wynika, że status strony procesowej dany podmiot może uzyskać mimo braku nawet zdolności sądowej²¹. Przykładowo w myśl art. 70 § 2 k.p.c. sąd może dopuścić tymczasowo do czynności stronę niemającą zdolności sądowej lub procesowej albo osobę niemającą należytego ustawowego umocowania, z zastrzeżeniem, że przed upływem wyznaczonego terminu braki będą uzupełnione, a czynności zatwierdzone przez powołaną do tego osobę. Również w świetle art. 379 pkt 2 k.p.c. ustawodawca podając przyczyny nieważności postępowania odwołuje się do strony procesowej mimo braku posiadania przez nią zdolności sądowej. Nieważność postępowania zachodzi, jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany. Regulacje te są znamienne z punktu widzenia okoliczności posiadania statusu strony procesowej mimo braku w tychże wypadkach podstawowego przymiotu w postaci zdolności sądowej. Jednocześnie świadczą one o tym, że teza, jakoby zdolność sądowa była przesłanką uzyskania statusu strony procesowej, a wywodzącą się z art. 64 § 1 k.p.c., zawodzi i tym samym nie może być wystarczająca do omawiania tego przymiotu w całości. Odrębne (i poniekąd odosobnione) stanowisko w powyższym zakresie zajmuje M. Lisiewski, który uważa, że o stronie procesowej można mówić dopiero wówczas, gdy posiada określone przymioty, jak np. zdolność sądową²². Pogląd ten autor opiera przede wszystkim na przepisie art. 64 k.p.c., zgodnie z którym dany podmiot musi mieć najpierw zdolność sądową, aby mógł następnie występować w procesie jako strona. Ze względów wskazanych powyżej stanowisko to nie zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek w świetle art. 64 § 1 k.p.c. nie można odmówić mu pewnych racji²³.

Przy okazji sygnalizowania kwestii zdolności sądowej należy podnieść, że kodeks postępowania cywilnego w zakresie tego atrybutu nie jest jedynym źródłem, aczkolwiek wydaje się, że z punktu widzenia systemowego za taki po-

²⁰ Zob. **W. Broniewicz**, *Zdolność sądowa w postępowaniu cywilnym*, Nowe Prawo 1966/5, s. 573; **idem**, *Zdolność sądowa i legitymacja procesowa w projekcie k.p.c.*, Państwo i Prawo 1960/11, s. 826; **idem**, *Zdolność sądowa i zdolność arbitrażowa a zdolność prawna*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne 1973/1/99.

²¹ Zob. także **W. Broniewicz**, *Zdolność sądowa...*, s. 573 i nn.; **idem**, *Postępowanie cywilne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 138 i nn.

²² Por. **M. Lisiewski**, w: **B. Dobrzański, M. Lisiewski, Z. Resich, W. Siedlecki**, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, pod red. Z. Resicha i W. Siedleckiego, PWN, Warszawa 1969, s. 170 i nn.

²³ Por. **Ł. Błaszczak**, *Pozycja...*, s. 126 i nn.

winien uchodzić. Za źródła pozakodeksowe w zakresie zdolności sądowej może uchodzić także art. 8 k.s.h., który dotyczy handlowych spółek osobowych, czy też art. 6 zd. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali. W myśl tego ostatniego: „Ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota mieszkaniowa może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana” (art. 6 ustawy o własności lokali). W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2014 roku (IV CSK 470/13) wskazano, iż:

Wspólnota mieszkaniowa nie powinna występować w innej roli, niż została przewidziana dla niej w ustawie ustrojowej. Ma ona zatem zdolność prawną tylko w granicach celów wspólnoty mieszkaniowej. Takim celem jej działania nie jest uzyskanie na swoją rzecz składnika majątkowego, związanego z gospodarowaniem między innymi tymi lokalami przez osobę prawną, jaką jest spółdzielnia mieszkaniowa. Pamiętać należy, że majątek spółdzielni stał się prywatną własnością jej członków (art. 3 ustawy z 1982 roku – Prawo spółdzielcze)²⁴.

Zgodnie z kolei z art. 8 § 1 k.s.h. spółka osobowa może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana²⁵.

Przedmiotowe regulacje potwierdzają, że kodeks postępowania cywilnego w zakresie jednego z najważniejszych przymiotów stron (i uczestników postępowania) nie musi być wcale podstawowym źródłem w zakresie oceny tej zdolności. Tego rodzaju rozwiązań nie należy pochwalać, albowiem to k.p.c. powinien być podstawowym źródłem w zakresie jakichkolwiek (i wszystkich instytucji) prawa procesowego cywilnego. Ewentualnie inne ustawy procesowe mogłyby być źródłem dla regulacji prawnoprocesowych; ale już z kolei ustawy dotyczące *stricto* kwestii materialnoprawnych (jak np. kodeks spółek handlowych), kwalifikowane do innych dziedzin prawa, nie powinny stanowić źródła dla instytucji typowo procesowych.

5. Poza zdolnością sądową, podmiot uczestniczący w postępowaniu rozpoznawczym, powinien posiadać zdolność procesową. Zdolność procesowa jest to zdolność do podejmowania czynności procesowych. Zdolność tę w myśl art. 65 § 1 k.p.c. posiadają osoby fizyczne, osoby prawne oraz organizacje społeczne dopuszczone do działania na podstawie obowiązujących przepisów, choćby nie miały osobowości prawnej. Podana wyżej definicja zdolności procesowej jest definicją ustawodawcy, w doktrynie procesu cywilnego natomiast

²⁴ IV CSK 470/13, LEX nr 1480192.

²⁵ Por. **L. Błaszczak**, *Podmiotowość procesowa...*, s. 10 i nn.

pojęcie zdolności procesowej było różnie definiowane. Z. Resich²⁶ i W. Siedlecki²⁷ przez zdolność procesową rozumieli zdolność do podejmowania czynności procesowych osobiście bądź przez ustanowionego przez siebie pełnomocnika. M. Waligórski do podobnego ujęcia dodaje słowa „we własnym imieniu”²⁸. S. Gołąb i Z. Wusatowski interpretują zdolność procesową jako zdolność do ważnego działania w procesie. Ponadto ich zdaniem zdolność procesowa jest uprzymiotnieniem zdolności sądowej²⁹. Zaś M. Allerhand podnosi, iż warunkiem zdolności procesowej jest zdolność do zaciągania zobowiązań przez umowę³⁰.

W przypadku osób fizycznych zdolność procesowa jest warunkowana posiadaniem zdolności do czynności prawnej, aczkolwiek – co istotne na gruncie postępowania cywilnego – kwestia zdolności przedstawia się nieco inaczej niż na gruncie prawa materialnego. Otóż w prawie procesowym cywilnym nie występuje kategoria tzw. ograniczonej zdolności do czynności procesowych, jak ma to miejsce w odniesieniu do zdolności do czynności prawnych, gdzie to właśnie występuje ograniczona zdolność do czynności prawnych (art. 15 k.c.). Ustawodawca nie przewidział w k.p.c. możliwości takiej kwalifikacji, co oznacza, że określony podmiot albo ma zdolność procesową we wszystkich sprawach, albo ma tylko w niektórych, albo też nie ma jej w ogóle. Osoby fizyczne mają zatem zdolność procesową w przypadku posiadania zdolności do czynności prawnych. W stosunku do podmiotów niebędących osobami fizycznymi właściwe jest przyjęcie, że zdolność procesowa może być warunkowana posiadaniem zdolności sądowej. Chodzi mianowicie o to, że jeśli dany przepis wskazuje na uzyskanie przez określony podmiot zdolności sądowej, to równocześnie należy przyjąć, że ten podmiot jest wyposażony w zdolność procesową (cytowany powyżej art. 8 k.s.h., czy też art. 6 ustawy o własności lokali). Zatem jeżeli podmiot, niebędący osobą fizyczną, posiada zdolność sądową, automatycznie niejako wyposażony jest też w zdolność procesową³¹. Ograniczenie i pozbawienie tej zdolności nie jest w stosunku do

²⁶ Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966, s. 136.

²⁷ W. Siedlecki, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1966, s. 113.

²⁸ M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 128.

²⁹ S. Gołąb, Z. Wusatowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie sporne*, Kraków 1932, s. 176.; także S. Gołąb, *Strona...*, s. 5; J.J. Litauer, *Kodeks postępowania niespornego. Księga I. Część ogólna*, PWN, Łódź 1946, s. 34.

³⁰ M. Allerhand, *Kodeks postępowania cywilnego, część I*, Lwów 1932, s. 74.

³¹ Zob. H. Mądrzak, w: H. Mądrzak, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie...*, s. 103; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 1983, s. 112 i 113; *idem*, *Glosa do uchwały z dnia 16 kwietnia 1991 r. (III CZP 23/91)*, Przegląd Sądowy 1992/9, s. 100; W. Siedlecki, *Przegląd Orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Państwo i Prawo 1959/7, s. 95 i 96.

tych podmiotów możliwe, chyba że na skutek wykreślenia z rejestru bądź ich likwidacji, bądź też ustania ich bytu w inny sposób. Wówczas jednak utracą one zdolność prawną, a co za tym idzie – sądową. Zdolność procesowa, jak wskazano powyżej, oznacza zdolność do czynności procesowych. W. Siedlecki podnosi, że czynność procesowa może zostać dokonana także przez podmiot nieposiadający tej zdolności z tym tylko zastrzeżeniem, że skutki tej czynności procesowej będą zależeć od późniejszego uzupełnienia braków w zakresie zdolności procesowej w myśl art. 70 k.p.c.³²

6. Odnosząc się do kolejnego atrybutu, wskazać można na taką kwalifikację doktrynalną jak zdolność postulacyjna. Sama zdolność postulacyjna jest wytworem doktryny, aczkolwiek jej określone znamiona odnajdujemy w przepisach kodeksu postępowania cywilnego (znamiona w zakresie ewentualnych ograniczeń w podejmowaniu określonych czynności procesowych). Przez zdolność postulacyjną określonego podmiotu należy rozumieć zdolność do osobistego działania w postępowaniu cywilnym. Pojęcie zdolności postulacyjnej należy do pojęć zupełnie niezależnych od prawa materialnego³³. W doktrynie procesu cywilnego wskazuje się, iż brak zdolności może wynikać z przyczyn zarówno natury faktycznej, jak i prawnej. W przypadku pierwszej grupy przyczyn, strona będzie pozbawiona tej zdolności, gdy faktycznie i fizycznie nie jest w stanie działać osobiście w postępowaniu, np. dlatego, że nie zna języka lub z powodu ułomności fizycznej (głuchoniema)³⁴. Przyczyna braku zdolności postulacyjnej z powodu ułomności fizycznej czy też nieznajomości języka nie odnosi się do podmiotów niebędących osobami fizycznymi, a ewentualnie do ich współników lub członków podejmujących działania w imieniu takiego podmiotu – jednakże wówczas to te podmioty musiałyby być kwalifikowane jako strony procesowe. W stosunku zatem do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami fizycznymi, którym

Pośrednio takie stanowisko zajmują także: **M. Sawczuk**, *Zdolność procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1963, s. 87; **Z. Krzeziński**, *Zdolność sądowa i procesowa jednostek nie posiadających osobowości prawnej*, Palestra 1958/7–8, s. 69–71. Zob. także **Ł. Błaszczak**, *Pozycja...*, s. 129 i nn.

³² Por. **W. Siedlecki**, *Czynności procesowe*, Państwo i Prawo 1951/11, s. 698. Odmienne stanowisko w tym zakresie zajmuje **J. Jagiela**, *Brak zdolności sądowej i procesowej – jako podstawa wznowienia postępowania cywilnego*, Przegląd Sądowy 2002/2, s. 29.

³³ Por. **S. Gołąb**, *Strona...*, s. 13. Więcej o zdolności postulacyjnej zob. **H. Mądrzak**, w: **idem**, **E. Marszałkowska-Krześ**, *Postępowanie...*, s. 105; **E. Marszałkowska-Krześ**, *Wpisy...*, s. 64 i 65; **W. Siedlecki**, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1966, s. 115 i 116; **M. Sawczuk**, *Zdolność procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1963, s. 79 i 80.

³⁴ Por. **Ł. Błaszczak**, *Pozycja...*, s. 134 i nn.

ustawa przyznaje zdolność prawną, nie sposób przyjąć, że nieznanomość języka czy ułomność fizyczna może być przyczyną nieprzyznania takiemu podmiotowi zdolności postulacyjnej. Wskazany aspekt identycznie się przedstawia, gdy chodzi o uczestników postępowania nieprocesowego.

Jeżeli chodzi natomiast o brak zdolności postulacyjnej z przyczyn natury prawnej, to ma on miejsce wówczas, gdy przepisy prawa przewidują dla określonej czynności procesowej zastępstwo stron przez inną osobę. Zgodnie z art. 87¹ k.p.c., w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych. Zastępstwo to dotyczy także czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji. Zdolność postulacyjną określonych podmiotów, jak wskazuje S. Dalki, można wywieść ze zdolności procesowej, z której ona wynika³⁵. Swoje stanowisko S. Dalka uzasadnia tym, że zdolność postulacyjna to nic innego jak zdolność do samodzielnego i osobistego działania w postępowaniu, a więc podejmowania czynności procesowych. Odmienne stanowisko zajmuje M. Sawczuk, twierdząc, że zdolność postulacyjna ma niewiele wspólnego ze zdolnością procesową³⁶. Wydaje się jednak, że właściwe jest przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym: skoro dany podmiot ma zdolność procesową, to bynajmniej nie jest to równoznaczne z posiadaniem zdolności postulacyjnej. Dotyczy to nie tylko samych stron procesowych, ale i również uczestników postępowania nieprocesowego.

7. Wreszcie atrybutem o istotnym znaczeniu jest legitymacja procesowa, która w stosunku do uczestników postępowania nieprocesowego wiąże się z posiadaniem interesu prawnego. Legitymacja procesowa jest tym przymiotem, który co prawda nie decyduje o posiadaniu statusu strony procesowej, niemniej jednak samo posiadanie innych atrybutów nie uprawnia jeszcze tego podmiotu do brania udziału i występowania w konkretnym procesie. Dopiero posiadanie legitymacji procesowej daje taką możliwość. Kodeks postępowania cywilnego nie definiuje legitymacji procesowej, zaś poglądy wypowiediane na jej temat są w dużym stopniu zróżnicowane³⁷. I tak W. Berutowicz uważa, że legitymacja procesowa jest to materialne uprawnienie do występowania w konkretnym pro-

³⁵ S. Dalka, *Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny*, Gdańsk 1984, s. 150.

³⁶ M. Sawczuk, *Zdolność...*, s. 79.

³⁷ Por. m.in. Ł. Błaszczak, *Pozycja...*, s. 136 i nn.; W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 145.

cesie cywilnym w charakterze strony procesowej³⁸. Podobnie ujmuje legitymację procesową W. Siedlecki, dodając, iż jest ona szczególnym uprawnieniem, wynikającym z określonej sytuacji materialnoprawnej³⁹. Natomiast W. Broniewicz podaje, że jest ona uprawnieniem do wystąpienia w danym procesie jako powód (legitymacja czynna), względnie pozwany (legitymacja bierna)⁴⁰. S. Dalka legitymację procesową ujmuje jako możliwość dochodzenia roszczenia (lub praw podmiotowych) oraz obrony interesów strony⁴¹. Jest ona przy tym uprawnieniem wynikającym z prawa materialnego do występowania w konkretnym sporze sądowym w charakterze określonej strony. W doktrynie forsowany był także podział na legitymację procesową (*ad processum*) i na legitymację materialną (*ad causa*), co związane było z rozróżnieniem stron w znaczeniu materialnym i w znaczeniu formalnym. Stroną w znaczeniu materialnym ma być ta osoba, której służy legitymacja materialna, stroną w znaczeniu formalnym natomiast ta osoba, której służy legitymacja formalna⁴². Podobnie w postępowaniu nieprocesowym: uczestnikiem będzie ten podmiot, który ma legitymację procesową, a zatem jest zainteresowany. W myśl bowiem art. 510 § 1 zainteresowanym w sprawie jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania, może on wziąć udział w każdym stanie sprawy aż do zakończenia postępowania w drugiej instancji. Jeżeli weźmie udział, staje się uczestnikiem. Na odmowę dopuszczenia do wzięcia udziału w sprawie przysługuje zażalenie. Jeżeli okaże się, że zainteresowany nie jest uczestnikiem, sąd wezwie go do udziału w sprawie. Przez wezwanie do wzięcia udziału w sprawie wezwany staje się uczestnikiem. W razie potrzeby wyznaczenia kuratora do zastępowania zainteresowanego, którego miejsce pobytu jest nieznane, jego wyznaczenie następuje z urzędu (art. 510 § 2 k.p.c.)⁴³.

³⁸ W. Berutowicz, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, PWN, Warszawa 1966, s. 53.

³⁹ W. Siedlecki, w: *idem*, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wkładu*, Warszawa 2003, s. 121; *idem*, w: J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958, s. 277.

⁴⁰ W. Broniewicz, *Pojęcie legitymacji procesowej*, w: *Studia z procesu cywilnego*, Katowice 1986, s. 82; *idem*, *Przyczyny oddalenia powództwa*, Państwo i Prawo 1964/5–6, s. 837.

⁴¹ S. Dalka, *Sądowe postępowanie...*, s. 151.

⁴² Por. M. Sawczuk, *Zdolność...*, 74 i 75; A. Szpunar, *Legitymacja bierna przy odpowiedzialności za wypadki samochodowe*, *Palestra* 1963/5, s. 7 i nn.; A. Filcek, *Zagadnienie biernej legitymacji w procesach cywilnych na tle ustawy o wzmożeniu ochrony mienia społecznego przed szkodami wynikającymi z przestępstwa*, *Nowe Prawo* 1962/4, s. 483 i 484; J. Jodłowski, w: *idem*, Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987, s. 216.

⁴³ E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, LexisNexis, Warszawa 2015, s. 133 i nn.

W procesie legitymacja procesowa musi zachodzić zarówno po jednej stronie, jak po drugiej stronie procesowej. W związku z tym można wyróżnić legitymację procesową czynną, która przysługuje powodowi oraz legitymację procesową bierną, która z kolei przysługuje pozwanemu. Z uwagi natomiast, że w postępowaniu nieprocesowym nie mamy do czynienia z zasadą dwustronności, to zazwyczaj legitymacja procesowa uczestnika postępowania nieprocesowego będzie oceniana przez pryzmat posiadanego interesu prawnego.

Legitymacji procesowej nie można utożsamiać z legitymacją do dokonywania poszczególnych czynności procesowych. Legitymacja do dokonania konkretnej czynności procesowej zależna jest nie od stosunku podmiotu do przedmiotu⁴⁴, lecz od stosunku podmiotu do postępowania i jego dynamiki⁴⁵. Legitymacja do dokonania czynności procesowej jest niewątpliwie uprawnieniem strony lub uczestnika do dokonania określonej czynności procesowej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego przewidujących możliwość dokonania takich czynności.

8. Podsumowując, należy podnieść, że wskazanych atrybutów stron i uczestników postępowania nieprocesowego nie można, pod względem ich struktury (natury prawnej) i konsekwencji ich braku, analizować na tej samej płaszczyźnie. Niewątpliwie są to bardzo ważne i skomplikowane zagadnienia w prawie procesowym cywilnym. Całościowe ich omówienie przekraczałoby ramy niniejszego opracowania, stąd też zdecydowano się jedynie na zasygnalizowanie niektórych kwestii.

Odnosząc się natomiast do braków wskazanych powyżej przymiotów, to uzasadnione jest zwrócenie uwagi na to, że zdolność sądowa i zdolność procesowa są przesłankami procesowymi, których brak skutkuje odrzuceniem pozwu, oczywiście z uwzględnieniem możliwości ich wcześniejszej konwalidacji. Natomiast brak zdolności postulacyjnej uniemożliwia dokonanie samodzielnej określonej czynności, a zatem czynność w takim wypadku jest ważna, aczkolwiek nieskuteczna. Zdecydowanie inaczej już kształtuje się kwestia braku legitymacji procesowej. Pogląd większości zakłada, że legitymacja procesowa jest przesłanką materialnoprawną i nie może być oceniana przez ten sam pryzmat co przesłanki procesowe, albowiem jako przesłanka materialnoprawna warunkuje merytoryczne rozpatrzenie żądania, a nie samo wszczęcie procesu czy też postępowania

⁴⁴ Por. **W. Broniewicz**, *Pojęcie legitymacji...*, s. 83; **M. Waligórski**, *Proces cywilny – funkcje i struktura*, Warszawa 1947, s. 132.

⁴⁵ Por. **J. Mokry**, *Odwolalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, PWN, Warszawa 1973, s. 83.

nieprocesowego (co z kolei ma miejsce już w odniesieniu do zdolności sądowej i zdolności procesowej). W interesie powoda leży więc wykazanie posiadania legitymacji procesowej przez niego, jak i przez pozwanego. Brak legitymacji zarówno czynnej, jak i biernej prowadzi do oddalenia powództwa. Podobnie należy oceniać brak legitymacji procesowej uczestnika postępowania nieprocesowego, gdzie brak tego przymiotu uzasadnia konieczność oddalenia wniosku⁴⁶. W doktrynie jednak pojawiają się odmienne poglądy w przedmiocie skutków braku legitymacji procesowej. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny procesu cywilnego brak legitymacji może prowadzić także do odrzucenia pozwu. W opinii H. Trammera „[...] w procesie o rozwód legitymacją ma tylko małżonek, a sąd – stwierdziwszy, że pozew pochodzi od osoby nieuprawnionej do wniesienia pozwu – winien pozew odrzucić z urzędu”⁴⁷. Za odrzuceniem pozwu na skutek braku legitymacji procesowej opowiedzieli się także J. Jodłowski i T. Misiuk⁴⁸. W nauce polskiej obecnie dominuje stanowisko, opowiadające się za oddaleniem powództwa na skutek braku legitymacji procesowej, a nie odrzuceniem pozwu⁴⁹. Zanim jednak nastąpi oddalenie powództwa, przepisy Kodeksu postępowania cywilnego przewidują możliwość tzw. uzdrowienia braku legitymacji procesowej. Może to nastąpić na skutek zmian podmiotowych (art. 194, art. 195, art. 196 k.p.c.). Nie zawsze uzupełnienie legitymacji może nastąpić w tym trybie, bowiem tryb ten odnosi się tylko do pierwotnego braku legitymacji (a więc tego, który istniał od wszczęcia procesu), a nie następczego, do którego to z kolei stosuje się przepisy art. 83, 174, 192 pkt 3 k.p.c.⁵⁰

Uwzględniając dotychczasowe rozważania, właściwe jest stwierdzenie, że przymioty stron procesowych oraz uczestników postępowania nieprocesowego mogą zostać podzielone na te, które są z natury procesowe i autonomiczne w swej istocie (jak zdolność sądowa i zdolność procesowa) oraz te, które uzależnione są

⁴⁶ Por. **E. Gapska, J. Studzińska**, *Postępowanie nieprocesowe*, LexisNexis, Warszawa 2015, s. 156 i nn.

⁴⁷ **H. Trammer**, *Następcza bezprzedmiotowość procesu cywilnego*, Warszawa 1956, s. 37.

⁴⁸ **J. Jodłowski**, w: **idem, Z. Resich**, *Postępowanie...*, s. 221 i 222; **T. Misiuk**, *Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 162. Stanowisko to poddane zostało krytyce przez **W. Broniewicza**, *Recenzja Podręcznika J. Jodłowskiego, Z. Resicha, Postępowanie cywilne*, Palestra 1980/10, s. 86; **idem**, *Pojęcie legitymacji...*, s. 93.

⁴⁹ Por. **H. Mądrzak**, w: **idem, E. Marszałkowska-Krześ**, *Postępowanie...*, s. 108; **S. Włodyka**, *Podmiotowe przekształcenie powództwa*, PWN, Warszawa 1968, s. 68; także **L. Błaszczak**, *Pozycja...*, s. 142 i nn.

⁵⁰ Por. **S. Włodyka**, *Podmiotowe przekształcenia...*, s. 68; zob. także **L. Błaszczak**, *Pozycja...*, s. 145.

od innych dziedzin prawa i których istnienie jest warunkowane nie tyle procesową regulacją, co prawa materialnego (jak legitymacja procesowa).

Bibliografia

Akty prawne:

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., nr 43, poz. 296 z późn. zm.).
k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r., nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 1994 r., poz. 85, poz. 388 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1982 r., nr 30, poz. 210 z późn. zm.).

Opracowania:

- Allerhand M., *Kodeks postępowania cywilnego, część I*, Lwów 1932.
Bardzki J., *Spór z samym sobą*, Palestra 1929, s. 45–46.
Bartoszewicz A., *Postępowanie o uznanie za zmarłego i stwierdzenie zgonu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
Markiewicz K., *Postępowanie w sprawach depozytowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
Berutowicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 1984.
Berutowicz W., *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, PWN, Warszawa 1966.
Błaszczak Ł., Gil I., Rudkowska-Ząbczyk E., Marszałkowska-Krzes E., *Postępowanie cywilne*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
Błaszczak Ł., *Podmiotowość procesowa jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi oraz innych struktur organizacyjnych z perspektywy art. 64 k.p.c.*, w: E. Gniewek (red.), *Podmiotowość cywilnoprawna w prawie polskim. Wybrane zagadnienia*, „Prawo CCCIV”, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 27–34.
Błaszczak Ł., *Pozycja handlowej spółki osobowej w procesie cywilnym*, TNOiK, Toruń 2006.
Błaszczak Ł., *Spółka osobowa prawa handlowego jako strona procesu cywilnego. Wybrane zagadnienia na tle procedury cywilnej*, w: J. Frąckowiak (red.), *Kodeks spółek handlowych po pięciu latach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 273–284.
Broniewicz W., Marciniak A., Kunicki I., *Postępowanie cywilne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2014.
Broniewicz W., *Glosa do uchwały z dnia 16 kwietnia 1991 r. (III CZP 23/91)*, Przegląd Sądowy 1992/9, s. 100–103.
Broniewicz W., *Pojęcie legitymacji procesowej*, w: *Studia z procesu cywilnego*, Katowice 1986, s. 82–90.
Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 1983.
Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2005.
Broniewicz W., *Postępowanie cywilne*, LexisNexis, Warszawa 2008.
Broniewicz W., *Przyczyny oddalenia powództwa*, Państwo i Prawo 1964/5–6, s. 837–845.

- Broniewicz W.**, *Recenzja Podręcznika J. Jodłowskiego, Z. Resicha, Postępowanie cywilne*, Palestra 1980/10, s. 86–87.
- Broniewicz W.**, *Zdolność sądowa i legitymacja procesowa w projekcie k.p.c.*, Państwo i Prawo 1960/11, s. 826–832.
- Broniewicz W.**, *Zdolność sądowa w postępowaniu cywilnym*, Nowe Prawo 1966/5, s. 573–576.
- Dalka S.**, *Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny*, Gdańsk 1984.
- Dobrzański B., Lisiewski M., Resich Z., Siedlecki W.**, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, pod red. Z. Resicha i W. Siedleckiego, PWN, Warszawa 1969.
- Ereciński T., Gudowski J., Jędrzejewska M., Weitz K., Grzegorzczak P.**, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, wyd. 4, pod red. T. Erecińskiego, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Filcek A.**, *Zagadnienie biernej legitymacji w procesach cywilnych na tle ustawy o wzmożeniu ochrony mienia społecznego przed szkodami wynikającymi z przestępstwa*, Nowe Prawo 1962/4, s. 483–484.
- Flaga-Gieruszyńska K.**, *Zastój procesu cywilnego*, Szczecin 2011.
- Gapska E., Studzińska J.**, *Postępowanie nieprocesowe*, LexisNexis, Warszawa 2015.
- Gołąb S., Wusatowski Z.**, *Kodeks postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie sporne*, Kraków 1932.
- Gołąb S.**, *Strona procesowa w kodeksie postępowania cywilnego*, Czasopismo prawnicze i ekonomiczne 1939/32/1–6, s. 2–10.
- Góra-Błaszczkowska A.**, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom I, art. 1–729*, pod red. eadem, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Jagiela J.**, *Brak zdolności sądowej i procesowej – jako podstawa wznowienia postępowania cywilnego*, Przegląd Sądowy 2002/2, s. 29–37.
- Jodłowski J., Siedlecki W.**, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958.
- Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T.**, *Postępowanie cywilne*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T., Weitz K.**, *Postępowanie cywilne*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Jodłowski J., Resich Z.**, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987.
- Kaczmarek P.**, *Zdolność sądowa jako problem teorii prawa*, Wolters Kluwer, Kraków 2006.
- Kosik J.**, *Zdolność państwowych osób prawnych w zakresie prawa cywilnego*, Warszawa 1963.
- Krzemiński Z.**, *Zdolność sądowa i procesowa jednostek nie posiadających osobowości prawnej*, Palestra 1958/7–8, s. 69–71.
- Litauer J.J.**, *Kodeks postępowania niespornego. Księga I. Część ogólna*, Łódź 1946
- Lubiński K.**, *Udział prokuratora w postępowaniu nieprocesowym w ujęciu prawno-porównawczym*, w: E. Łętowska (red.), *Proces i Prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989, s. 97–105.
- Marszałkowska-Krześ E., Gil I.**, *Postępowanie w sprawach upadłościowych i rejestrowych*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Marszałkowska-Krześ E., Błaszczak Ł., Gil I., Rudkowska-Ząbczyk E.**, *Postępowanie cywilne*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Marszałkowska-Krześ E.**, *Postępowanie nieprocesowe w sprawach osobowych oraz rodzinnych*, Wrocław 2012.

- Marszałkowska-Krzes E.**, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
- Marszałkowska-Krzes E.**, *Wpisy w rejestrze przedsiębiorców dotyczące spółek handlowych*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Maziarz A.**, *Formalizm w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Warszawa 2012.
- Mądrzak H., Marszałkowska-Krzes E.**, *Postępowanie cywilne*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Mądrzak H.**, *Pozycja osobowych spółek handlowych w postępowaniu cywilnym (na przykładzie spółki jawnej)*, w: **R. Szytk** (red.), *Kodeks spółek handlowych. Studia i materiały*, Poznań 2001, s. 411–426.
- Mądrzak H.**, *Zdolność sądowa a zdolność prawna (uwagi wokół upodmiotowienia niektórych struktur organizacyjnych w prawie cywilnym i procesowym)*, w: **R. Szytk** (red.), *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej – referaty i opracowania*, Poznań 1999, s. 180–190.
- Misiuk T.**, *Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972.
- Mokry J.**, *Odwolalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, PWN, Warszawa 1973.
- Piasecki K.**, *Postępowanie sporne rozpoznawcze w sprawach cywilnych*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Resich Z.**, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966.
- Rowiński T.**, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.
- Sawczuk M.**, *Zdolność procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1963.
- Schmidt R.**, *Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts*, Leipzig 1910.
- Siedlecki W.**, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1966.
- Siedlecki W.**, *Czynności procesowe*, Państwo i Prawo 1951/11, s. 698–705.
- Siedlecki W.**, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1988.
- Siedlecki W.**, *Przegląd Orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Państwo i Prawo 1959/7, s. 95–97.
- Siedlecki W., Świeboda Z.**, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Siedlecki W., Świeboda Z.**, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000.
- Siedlecki W.**, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1966.
- Stempniak A.**, *Postępowanie o dział spadku*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Szpunar A.**, *Legitymacja bierna przy odpowiedzialności za wypadki samochodowe*, Palestra 1963/5, s. 7–12.
- Trammer H.**, *Następcza bezprzedmiotowość procesu cywilnego*, Warszawa 1956.
- Waligórski M.**, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947.
- Waligórski M.**, *Polskie Prawo Procesowe. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947.
- Włodyka S.**, *Podmiotowe przekształcenie powództwa*, Warszawa 1968.
- Zieliński A.**, *Postępowanie cywilne. Kompendium*, C.H. Beck, Warszawa 2000.

Orzeczenia sądów

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2014 r. (IV CSK 470/13), IV CSK 470/13, LEX nr 1480192.

Łukasz BŁASZCZAK
Elwira MARSZAŁKOWSKA-KRZEŚ

**PROCESS ATTRIBUTES PARTIES AND PARTICIPANTS IN THE NON-LITIGIOUS PROCEEDINGS
NECESSARY FOR THE INVESTIGATION OF LEGAL PROTECTION THROUGH THE COURTS.
SELECTED ISSUES**

(S u m m a r y)

This paper concerns the extremely important problems related to the attributes of litigants and of participants in non-contentious proceedings. The attributes of litigants and participants are necessary elements to take part in legal proceedings. This concerns both the procedural steps as well as the appearance in defined roles in the proceedings.

Keywords: judicial capacity; right of action; non-litigious proceedings

Przemysław DĄBROWSKI*

„SPRAWA WILEŃSKA” NA ŁAMACH POLSKOJĘZYCZNEJ PRASY LITEWSKIEJ W WILNIE W LATACH 1919–1922

(Streszczenie)

Polskie i litewskie ugrupowania polityczne i społeczne dawnej stolicy byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego wysuwały szereg argumentów w zakresie rozwiązania tak zwanej „sprawy wileńskiej”. Bez wątpienia był to punkt zapalny we wzajemnych stosunkach narodowościowych. W okresie tym, władza w Wilnie zmieniała się bardzo często, zaś naprawę sytuację podjęto już w okresie Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. Nowe rozwiązania z kolei, zaczęto wprowadzać w życie w ramach tak zwanej Litwy Środkowej. To co prezentowano na szpaltach periodyków litewskich wychodzących w języku polskim było stanowiskiem dość „umiarkowanym”, porównując z niezwykle „radykalnymi” tezami lansowanymi w prasie litewskojęzycznej. Argumenty wysuwane przez publicystów polskojęzycznej prasy litewskiej w Wilnie, a także przedstawicieli polskich ugrupowań polityczno-społecznych, świadczyły o tym, iż w okresie dwudziestolecia międzywojennego, nie było jakiegokolwiek szansy na dialog między Polakami i Litwinami, co do przyszłości stolicy byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Oskarżenia i pretensje jednej strony, rodziły podobne po drugiej, zaś rozwijający się brak obopólnego porozumienia, „zmazywał” przez kolejne lata tak ciężko wypracowane wspólne dziedzictwo dawnej Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

Słowa kluczowe: Wielkie Księstwo Litewskie; spór o Wilno; prasa litewska; Rzeczypospolita Obojga Narodów

Lata 1919–1922 to czas niezwykle trudny dla stolicy byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego, gdy miasto przechodziło „z rąk do rąk”. Powstały po słynnej odziewie Józefa Piłsudskiego Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich istniał do 1920 roku. Wówczas powołano do życia tzw. Litwę Środkową, a także przeprowadzono

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

wybory do Sejmu Wileńskiego, mającego na celu określenie przynależności państwowej Ziemi Wileńskiej¹.

W omawianym okresie w mieście nad Wilią ukazywało się wiele tytułów prasowych w różnych językach². Ich los wydawniczy był niejednostajny, ale wydaje się, iż ostrze zmieniającej się w tym czasie cenzury skierowane było przede wszystkim w periodyki litewskie (tak litewsko- jak i polskojęzyczne), co wiązało się wielokrotnie z ich konfiskatami, ze zmianą nazw oraz wszczynaniem przeciwko redaktorom postępowań sądowych³. Jednym z ważniejszych powodów, dla jakiego Litwini podjęli się trudu wydawniczego, była, jak podkreślano, „tendencyjność” prasy polskiej, na kartach której społeczeństwo zamieszkujące gród Giedymina karmiono nieautentycznymi i nieścisłymi informacjami⁴. Ponadto, w wyżej wskazanym przedziale temporalnym, trwała już ożywiona debata w przedmiocie przynależności państwowej Wilna *in spe*. Polskie ugrupowania polityczne i społeczne dawnej stolicy byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego wysuwały szereg argumentów w tym zakresie⁵, co oczywiście spotkało się z natychmiastową reakcją ze strony litewskiej. Warto także zauważyć, że to, co prezentowano na szpaltach periodyków litewskich wychodzących w języku polskim było stanowiskiem dość umiarkowanym, porównując z niezwykle radykalnymi tezami lansowanymi w prasie litewskojęzycznej⁶.

¹ P. Dąbrowski, *Rozpolitykowane miasto. Ustrój polityczny państwa w koncepcjach polskich ugrupowań działających w Wilnie w latach 1918–1939*, Arche, Gdańsk 2012, s. 171–254.

² Zob.: [L. Abramowicz], *Statystyka druków wileńskich w 1919 r. [oku]*, mps., *Kolekcja Ludwika Abramowicza*, Lietuvos Mokslų Akademijos Vrublevskių Biblioteka, Rankraščių Skyrius (LMAVB), *Kolekcja Ludwika Abramowicz*, fond 79,teczka 868, k. 1–4.

³ Szerzej na ten temat patrz: T. Wróblewski, *Prasa litewska w Wilnie przed sądem i rządem „Litwy Środkowej”*, Kowno 1921 r., s. 3–60; *Martyrologia prasy litewskiej w Wilnie*, „Józef” – jednodniówka wileńska, Wilno, 22 listopada 1921 r., s. 2–4; *Akt oskarżenia przeciwko mieszkańcowi miasta Wilna Michałowi Birżyszce*, mps., LMAVB, *Kolekcja rękopisów literackich*, fond 29,teczka 91, k. 38–39v; *Od Redakcji*, „Głos Litwinów – jednodniówka”, Wilno, 21 czerwca 1922 r., s. 1; *Zarys rozwoju życia umysłowego i politycznego Litwy oraz jej stosunek do Polski Niepodległej*, mps., *Komenda Wojewódzka Policji Państwowej w Wilnie*, Archiwum Akt Nowych w Warszawie (AAN), sygn. 8, k. 39; B. Makowski, *Litwini w Polsce 1920–1939*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1986, s. 230–235, który jako pierwszy dokonał krótkiej charakterystyki litewskiej prasy polskojęzycznej.

⁴ *Przed półtrzecia rokiem...*, „Adam” – jednodniówka wileńska, Wilno, 22 listopada 1921 r., s. 1.

⁵ Szerzej na ten temat patrz: P. Dąbrowski, *Rozpolitykowane miasto...*, s. 171–291; postulaty te zamykały się w trzech grupach koncepcji: inkorporacyjnej, federalistycznej oraz autonomistycznej.

⁶ K. Buchowski, *Litwomani i polonizatorzy. Mity, wzajemne postrzeganie i stereotypy w stosunkach polsko-litewskich w pierwszej połowie XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 117–141; P. Dąbrowski, *Rozpolitykowane miasto...*, s. 195;

I. Charakterystyka czasopism litewskich wychodzących w języku polskim

Dnia 15 maja 1919 roku ukazał się pierwszy numer dziennika zatytułowanego „Głos Litwy”⁷. Zasadniczym celem tego periodyku – odwołującego się do idei krajowej w jej wariacie demokratycznym⁸ i będącego głosem zwolenników państwowości litewskiej⁹ – jaki określono w słowie wstępnym, było zespolenie oraz zharmonizowanie „rozproszonych wysiłków ku budowaniu nowego życia społecznego, odpowiadającego potrzebom najszerzych warstw”, a także ponowne zawiązanie węzłów łączących Wilno z Litwą „budzącą się do życia niepodległego”. Tym samym ostrze działalności publikacyjnej zostało skoncentrowane na pracę demokratyczną, będącą warunkiem *sine qua non* zespolenia wszystkich narodowości zamieszkujących Litwę, jak i podporządkowania tak zwanej „sprawy wileńskiej” interesom Litwy demokratycznej¹⁰. Periodyk ten wychodził do 5 grudnia 1919 roku, kiedy to na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Wilnie, wydanego 4 grudnia 1919 roku, został zawieszony¹¹. Od 12 grudnia 1919 roku zastąpił go, przejmując wszelkie dotychczasowe zobowiązania, dziennik „Echo Litwy”¹². Zaś od 17 lipca 1919 roku, pod redakcją Józefa Stankiewicza, ukazy-

Wileńskie Biuro Informacyjne, mps., LMAVB, *Kolekcja Mariana Świechowskiego*, fond 168, teczka 27, k. 197–198.

⁷ **J. Kazlauskaitė**, *Vilniaus lietuvių periodiniai leidiniai 1904–1940: bibliografinė rodyklė*, Lietuvos TSR Liaudies švietimo ministerija, Vilniaus Darbo Raudonosios Vėliavos ir tautų draugystės ordinų valstybinis V. Kapsuko universitetas, Vilnius 1988, s. 16. Siedziba redakcji i administracji pisma znajdowała się przy ulicy zaułek Św. Ignacego 5/5. Redaktorem odpowiedzialnym została Aldona Czarnačka (od nr 97. z 10 września funkcję tę pełnił Władysław Rakowski), zaś wydawcą Michał Birżyszka, którego od numeru 51. z 16 lipca 1919 r. zastąpił Aleksander Pawłowicz.

⁸ Szerzej na temat tak zwanej idei krajowej, jej znaczenia i zakresu oddziaływania na ziemiach litewsko-białoruskich po 1918 roku, zob.: **P. Dąbrowski**, *Rozpolitykowane miasto...*, s. 176.

⁹ *Ibidem*, s. 195.

¹⁰ **Redakcja**, *Przed paru laty...*, „Głos Litwy”, Wilno, 15 maja 1919 r., nr 1, s. 1.

¹¹ *Sprawa zawieszenia dziennika „Głos Litwy”*, „Echo Litwy”, Wilno, 12 grudnia 1919 r., nr 1, s. 2; *Wybory do Konstytuanty Litewskiej*, „Głos Litwy”, Wilno, 28 listopada 1919 r., nr 163, s. 1; powodem był artykuł w numerze 163. z dnia 28 listopada 1919 r., zatytułowany *Wybory do Konstytuanty Litewskiej*, w którym, zdaniem składu orzekającego, przedstawienie zarządzenia władzy „obcej” w przedmiocie wyborów na terenach częściowo zajętych przez Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich, stanowiło „zamach do obalenia istniejącego na tych obszarach ustroju społecznego [...]”.

¹² **J. Kazlauskaitė**, *Vilniaus lietuvių...*, s. 13; adres redakcji nie uległ zmianie. Wydawcą oraz redaktorem odpowiedzialnym został Michał Birżyszka, którego od numeru 132. z dnia 23 lipca 1920 r. zastąpił Stanisław Długoborski.

wał się tygodnik katolicki noszący tytuł „Nasza Ziemia”¹³. Ostatni jego numer opublikowano prawdopodobnie 28 maja 1922 roku¹⁴.

Kres „Echa Litwy” nastąpił 25 lipca 1920 roku¹⁵, a nieco wcześniej, bo 15 lutego wyszedł pierwszy numer „tygodnika dla ludu pracującego” pod tytułem „Nasza Niwa”. W słowie wstępnym podkreślono znaczenie zasady sprawiedliwości i „braterskiej miłości” między wszystkimi narodami ziem litewsko-białoruskich¹⁶. Natomiast w okresie od 10 sierpnia do 10 października 1920 roku zaczęto wydawać dziennik „Wiadomości Wileńskie”¹⁷.

Do tytułu „Echo Litwy” powrócono z dniem 12 października 1920 roku¹⁸. Zgodnie z zapowiedzią, gazeta pozostawała wierna idei państwowości litewskiej ze stolicą w Wilnie. Uzasadniając jej wydawanie w języku polskim, stwierdzono zaś, iż do wilnian należało przemawiać w ich „macierzystym” języku, w imieniu Litwinów, którzy także znali mowę polską. Stojąc na gruncie niepodległej Litwy, nie uznawali jednak polszczyzny za swój język rodowity¹⁹. Pod tą nazwą wyszedł tylko jeden numer, gdyż pismo przez władze bolszewickie zostało zawieszono²⁰. Od 14 października 1920 roku bowiem, nawiązując do wcześniejszego tytułu, zaczął wychodzić dziennik „Głos Litwy”, w miejsce „przedwcześnie śmiercią

¹³ *Ibidem*, s. 39; **B. Makowski**, *Litwini...*, s. 231, 235; *Encyklopedia Ziemi Wileńskiej. Książka i prasa na Ziemi Wileńskiej. Drukarnie, wydawnictwa, księgarne, biblioteki, czasopisma XVI w. – 1945 r.*, oprac. **M. Jackiewicz**, Towarzystwo Miłośników Wilna i Ziemi Wileńskiej, Bydgoszcz 2008, s. 220; po chwilowym zawieszeniu pisma, 16 lutego 1921 r., dzięki staraniom Jadwigi Andruszkiewiczówny, nakład został wznowiony. W styczniu 1922 r. została zastąpiona przez Józefa Grabowskiego, zaś ten 15 marca 1922 r. przez Józefa Kiecołta.

¹⁴ **B. Makowski**, *Litwini...*, s. 235; **J. Kazlauskaitė**, *Vilniaus lietuvių...*, s. 39; por.: *Czy zdzierżycie?*, „Zakneblowane usta – jednodniówka”, Wilno, 7 czerwca 1922 r., s. 1; *Martyrologia prasy...*, s. 3.

¹⁵ **P. Dąbrowski**, *Rozpolitykowane miasto...*, s. 50–51; niejako na marginesie należy wspomnieć, iż w okresie strajku drukarzy wileńskich z pierwszej połowy 1920 r. „Echo Litwy” wraz z innymi gazetami, tak polskimi, jak i litewskimi, wydawało jeden tytuł prasowy, to jest „Gazetę Wspólną”.

¹⁶ *Od Redakcji*, „Nasza Niwa”, Wilno, 15 lutego 1920 r., nr 1, s. 1; **J. Kazlauskaitė**, *Vilniaus lietuvių...*, s. 39; redaktorem i wydawcą była Jadwiga Andruszkiewiczówna. Redakcja i administracja mieściła się przy ulicy Św. Ignacego 5/5. Ostatni numer wydano 4 lipca 1920 r.

¹⁷ **J. Kazlauskaitė**, *Vilniaus lietuvių...*, s. 49; siedziba redakcji i administracji pisma mieściła się przy ulicy Mostowej 4. Za redakcję podpisywał się „Komitet Redakcyjny”.

¹⁸ *Martyrologia prasy...*, s. 3; siedziba redakcji i administracji pisma znajdowała się przy ulicy zaułek Św. Ignacego 5/9. Jako redaktor-wydawca widniał „Komitet Redakcyjno-Wydawniczy” (Wiktor Birzyszka i Andrzej Rondonański).

¹⁹ **Komitet Redakcyjno-Wydawniczy**, *W poczuciu powagi...*, „Echo Litwy”, Wilno, 12 października 1920 r., nr 135, s. 1.

²⁰ *Martyrologia prasy...*, s. 2–3.

nienaturalną zgasłego” „Echa Litwy”²¹. „Głos Litwy” ukazywał się do dnia 22 grudnia 1920 roku, gdy na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Wilnie pismo zostało zawieszono²². Na jego miejsce, 24 grudnia 1920 roku, pojawił się dziennik „Dzwon Litwy”, jako gazeta „Litwy Demokratycznej Niepodległej ze stolicą w Wilnie”²³. Po niespełna miesiącu jednakże, 18 stycznia 1921 roku wydano ostatni numer, zaś pismo także zawieszono²⁴. Od 21 stycznia 1921 roku w miejsce „Dzwonu Litwy” wprowadzono inny dziennik, noszący tytuł „Straż Litwy”²⁵.

Obok tych inicjatyw, Litwinom odmawiano równocześnie zgody na zakładanie kolejnych pism. W dniu 15 kwietnia 1921 roku, nie wydano koncesji Wiktorowi Bernatowi na łamanie kart dziennika „Syn Litwy” oraz S. Węckowiczowi na tygodnik „Nasza Praca”, zaś 31 maja 1921 roku Michałowi Birżyszce na wznowienie „Straży Litwy”, w czerwcu 1921 roku Jadwidze Stadziewiczównie na dziennik „Hasło Litwy” oraz ponownie Birżyszce na dziennik „Głos Litewski”²⁶. Nie wszystkie jednak próby kończyły się niepowodzeniem. Od 31 marca 1921 roku zezwolono bowiem na wydawanie „Głosu Ludu”, stanowiącego organ wszystkich narodowości zamieszkujących Wilno – bez względu na wyznawaną religię, dążących do pojednania poprzez realizowaną politykę wzajemnych ustępstw²⁷. Gazeta ta, została jednak zamknięta 9 lipca 1921 roku na mocy uchwały Tymczasowej Komisji Rządzącej.

Dnia 1 kwietnia 1921 roku, zamknięto „Straż Litwy”, a od 1 lipca 1921 roku do 18 sierpnia 1921 roku, wychodził ponownie dziennik „Dzwon Litwy”²⁸. Następnie, w jego miejsce, od 31 sierpnia 1921 roku ukazywał się „Głos Li-

²¹ **Komitet Redakcyjno-Wydawniczy**, *Od dziś dnia...*, „Głos Litwy”, Wilno, 14 października 1920 r., nr 1, s. 1; **B. Makowski**, *Litwini...*, s. 233; adres redakcji nie zmienił się, a redaktorem-wydawcą pozostał „Komitet Redakcyjno-Wydawniczy”, w składzie: Andrzej Rondański i Wiktor Birżyszka. Od numeru 46. z dnia 8 grudnia 1920 r. redaktorem-wydawcą został Wiktor Birżyszka.

²² *Martyrologia prasy...*, s. 3.

²³ *Od Redakcji*, „Dzwon Litwy”, Wilno, 24 grudnia 1920 r., nr 1, s. 1; siedziba redakcji i administracji pisma znajdowała się przy ulicy zaułek Św. Ignacego 5/15. Redaktorem-wydawcą został Józef Ogint.

²⁴ *Zob.: Akt oskarżenia*, w: **T. Wróblewski**, *Prasa litewska...*, s. 3–5.

²⁵ Adres redakcji nie uległ zmianie. Redaktorem-wydawcą był Michał Birżyszka.

²⁶ *Martyrologia prasy...*, s. 3.

²⁷ **Redakcja**, *Od dawna już...*, „Głos Ludu”, Wilno, 31 marca 1921 r., nr 1, s. 1; redaktorem i wydawcą był Aleksander Domienikowski, a redakcja i administracja znajdowały się przy ulicy Dobroczyzny zaułek 6/3, zaś od numeru 7. z 15 maja 1921 r. – Tatarskiej 20.

²⁸ *Wznawiamy przerwana...*, „Dzwon Litwy”, Wilno, 1 lipca 1921 r., nr 14, s. 1; siedziba redakcji znajdowała się przy ulicy zaułek Św. Ignacego 5. Redaktorem i wydawcą był Józef Ogint.

tywy”²⁹. Po kolejnej już konfiskacie i zawieszeniu pisma w dniu 11 września 1921 roku³⁰, Litwini zaczęli wydawać od 22 listopada 1921 roku „jednodniówki wileńskie”³¹, zatytułowane: „Adam” (redaktor-wydawca Wiktor Bernat); „Ewa” (z dnia 23 listopada 1921 roku; redaktor-wydawca Jadwiga Stadziewiczówna); „Józef” (z dnia 24 listopada 1921 roku; redaktor-wydawca Michał Birzyszka); „Maria” (z dnia 25 listopada 1921 roku; redaktor-wydawca Edward Cydzik); „Jan” (z dnia 26 listopada 1921 roku; redaktor-wydawca Bolesław Stadziewicz); „Anna” (z dnia 27 listopada 1921 roku; redaktor-wydawca Emilia Szczęsnolewiczówna); „Piotr” (z dnia 29 listopada 1921 roku; redaktor-wydawca Jan Zawisza); „Zosia” (z dnia 30 listopada 1921 roku; redaktor-wydawca Paweł Gajdelonis); „Jerzy” (z dnia 1 grudnia 1921 roku; redaktor-wydawca Emilia Szczęsnolewiczówna); „Hela” (z dnia 2 grudnia 1921 roku; redaktor-wydawca Julia Łastowska); „Litwa Niepodległa” (z dnia 3 grudnia 1921 roku; redaktor-wydawca Piotr Insoda; adres wydawnictwa: ulica Uniwersytecka 4/21); „W stolicy Litwy” (z dnia 4 grudnia 1921 roku; redaktor-wydawca Kazimierz Strazdas; adres wydawnictwa: ulica Śniegowa 20/9); „Przyszłość Litwy” (z dnia 6 grudnia 1921 roku; redaktor-wydawca Franciszek Muralis; adres wydawnictwa: ulica Suzdalska 13/2); „Niech żyje Litwa!” (z dnia 7 grudnia 1921 roku; redaktor-wydawca Waleria Hryncewiczówna; adres wydawnictwa: ulica Sióstr Miłosierdzia 3b); „Jeszcze Litwa nie zginęła!” (z dnia 8 grudnia 1921 roku; redaktor-wydawca Zofia Pauksztisówna; adres wydawnictwa: ulica Zarzecze 16/21); „Litwo, ojczyzno moja!” (z dnia 10 grudnia 1921 roku; redaktor-wydawca Julia Łastowska; adres wydawnictwa: ulica Ostrobramska 12/1); „Z Litwą” (z dnia 11 grudnia 1921 roku; redaktor-wydawca Ksawery Ambraszko; adres wydawnictwa: ulica Zarzecze 16/21)³².

W okresie od 13 do 28 stycznia 1922 roku, po uzyskaniu od władz polskich koncesji wydawniczej, ponownie wychodził dziennik „Głos Litwy”³³. Niejako w opozycji do tej gazety, na łamach której przede wszystkim bojkotowano udział w wyborach do Sejmu Wileńskiego³⁴, inna grupa Litwinów wydawała od

²⁹ Adres redakcji nie uległ zmianie. Funkcję redaktora-wydawcy pełnił Wiktor Birzyszka.

³⁰ **B. Makowski**, *Litwini...*, s. 233.

³¹ Do 2 grudnia 1921 r. siedziba redakcji „jednodniówek wileńskich” pozostała bez zmian (ulica Św. Ignacego 5).

³² Pierwszym, który wskazał na tytuły i daty wydania był B. Makowski, *Litwini...*, s. 234–235; zob. też: **J. Kazlauskaitė**, *Vilniaus lietuvių...*, s. 7, 14, 17, 24, 33, 34, 41, 44, 46, 55, 66, 67.

³³ **J. Kazlauskaitė**, *Vilniaus lietuvių...*, s. 16–17; siedziba redakcji znajdowała się przy ulicy zaulek Św. Ignacego 5. Redaktorem i wydawcą był Michał Birzyszka, którego na tym stanowisku od numeru 9. z dnia 12 stycznia 1922 r., zastąpiła Julia Łastowska.

³⁴ *Ostrzeżenie!!*, „Głos Litwy”, Wilno, 6 stycznia 1922 r., nr 5, s. 1.

7 stycznia 1922 roku czasopismo zatytułowane „Przyszłość Litwy”³⁵. Periodyk ten nawoływał do wyrażenia opinii przez społeczeństwo litewskie w głosowaniu do sejmku w Wilnie oraz przestrzegał przed Litwinami – „przybyszami” ze Żmudzi, jako „szkodnikami”, „agentami”, „zakapturzonymi agentami” władz litewskich w Kownie, działającymi na ich korzyść oraz Niemców. To właśnie ta grupa, w opinii redakcji periodyku, namawiała do niezgody i poróżnienia między Litwinami³⁶.

Od 5 lutego do 2 czerwca 1922 roku zaś zaczął ukazywać się kolejny już dziennik zatytułowany „Litwa”³⁷. W dniu 7 czerwca 1922 roku wyszła jednodniówka nosząca tytuł „Zakneblowane usta”³⁸, z kolei 21 czerwca 1922 roku inna – pod tytułem „Głos Litwinów”³⁹.

II. „Sprawa wileńska”

Kwestia Wilna w okresie dwudziestolecia międzywojennego stanowiła punkt zapalny we wzajemnych stosunkach polsko-litewskich. Każda ze stron, w swoim przekonaniu, posiadała bardzo mocne argumenty w przedmiocie określenia przyszłej przynależności państwowej miasta nad Wilią. Na ich poparcie wielokrotnie przywoływano koncepcje wypracowane w ówczesnej sytuacji geopolitycznej, jak i również odwoływano się do wydarzeń historycznych, interpretowanych jednak na różne sposoby, często wzajemnie wykluczające się⁴⁰.

Już w pierwszych numerach „Głosu Litwy” bowiem, Michał Birżyszka przywołując fakty z dziejów byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego, uważał, że zmiana gramatyczna w stosowaniu wyrażenia „w Litwie” na „na Litwie”, była spowodowana tym, iż znaczna część społeczeństwa zaczęła ciążyć ku Polsce, której podporządkowano sprawę Litwy. Tym samym Litwini „myślący po litewsku” używali określenia „w Litwie”, zaś Litwini „myślący po polsku”, czuli się

³⁵ Adres redakcji: Połocka 15. Na redaktora-wydawcę wskazano Andrzeja Šiukstasa. Prawdopodobnie wyszedł tylko jeden numer.

³⁶ *Od Redakcji „Przyszłości Litwy”*, „Przyszłość Litwy”, Wilno, 7 stycznia 1922 r., nr 1, s. 1.

³⁷ **J. Kazlauskaitė**, *Vilniaus lietuvii...*, s. 33; adres redakcji nie uległ zmianie. Redaktorem-wydawcą był Paweł Sipowicz.

³⁸ *Ibidem*, s. 66; siedziba wydawnictwa mieściła się przy ulicy Objazdowej 1/1. Redaktorem i wydawcą została Maria Żukowska.

³⁹ *Ibidem*, s. 17; siedziba wydawnictwa: ulica Św. Jańska 21, a redaktorem i wydawcą była Anna Jodeło.

⁴⁰ Zob.: **W.O.** [sygn. nierozwiązana], *Naprawa błędów historii*, „Echo Litwy”, Wilno, 19 czerwca 1920 r., nr 107, s. 1.

Polakami żyjącymi i mieszkającymi „na Litwie”⁴¹. Do tego wyrażenie „na Litwie”, przytaczając wcześniejszą tezę Michała Römera, wyrażoną w jego wiekopomnym dziele zatytułowanym *Litwa. Studium o odrodzeniu narodu litewskiego*⁴², było wyrazem „dominacji” oraz „zaboru”, odnosząc się do takich prowincji jak: „na Mazowszu”, „na Kujawach” czy „na Podlasiu”. Inny z anonimowych publicystów „Głosu Litwy” z kolei, nawiązując do ustaleń Birżyski oraz Römera, przyznał, że zwrot „na” dotyczył tak zwanej „historycznej dominacji”, ale nie oznaczał „zaborczości współczesnej i świadomej”. Kończąc, w dość mocnych słowach skierowanych do Polaków, stwierdzał:

Nazywajcie nas jak chcecie, jeno z dusz swoich raz na zawsze wykreście wspomnienie naszej minionej do Rzeczypospolitej Polskiej faktycznej przynależności: wówczas nie będą nas kłuły często niemyślne, przez nieświadomość, bez złej woli uwłaczania nam powtarzane przez was „na Litwie” [...], jakbyśmy już naprawdę i nadal mieli pozostać murzynami w „Waszym Kraju”⁴³.

Odnosząc się do ówczesnych stosunków narodowościowych, Michał Birżyszka przyjął pewną ciekawą alegorię i, kontynuując swój wywód, przyrównał istniejące rozbieżności narodowe do tak zwanej „parafiańszczyzny”, która miała oznaczać: „[...] zasklepienia się w sobie, zaśniedziałość umysłu, krótkowzroczce polityczne i w ogóle brak orientacji szerszej”. Wskazując na owe „społeczności parafialne” (inaczej „parafie narodowe”): polską, litewską, białoruską i żydowską, podkreślał, iż każda z nich żyła własnym życiem, aż do momentu, gdy „[...] sąsiad nie zaczepi jej w ten lub ów sposób”, co często kończyło się licznymi bójkami. Ludzie tacy, z uwagi na nieznamość problemów drugiej strony, kierowali się ponadto pogardą i nienawiścią do swojego sąsiada. Birżyszka apelował tym samym o burzenie murów odgradzających „parafie narodowe” i zbudowanie jednego, dużego „placu”, na którym każdy znalazłby swoje dogodne miejsce. Początkowo dla każdej nacji czymś mało zrozumiałym byłaby obecność sąsiadów o innej aparycji, mowie oraz zwyczajach. Pisał: „Wilno nasze, to śliczne, kochane Wilno, będzie się cieszyło i szczyliło tym, że tworzy je nie społeczeństwo jednolite, jednojęzykowe, lecz kilka narodowości o odrębnych swoistych, nabytych

⁴¹ **M. B.[irżysz]-ka**, *Drobne, nieuchwytnie...*, „Głos Litwy”, Wilno, 16 maja 1919 r., nr 2, s. 1. Znaczna część artykułów publikowanych na łamach polskojęzycznej prasy litewskiej nie posiadała tytułów (na początku są jedynie data i miejsce, zbieżne z datą publikacji gazety, co może w pewnym sensie wywołać niezrozumienie u Czytelnika). Stąd też autor zdecydował się na stworzenie takowych poprzez użycie pierwszych słów rozpoczynających zdanie danego tekstu przytoczonego w periodyku.

⁴² **M. Römer**, *Litwa. Studium o odrodzeniu narodu litewskiego*, Lwów 1908.

⁴³ *Czemu „w Litwie”, nie „na Litwie”*, „Głos Litwy”, Wilno, 19 listopada 1919 r., nr 155, s. 3.

w ciągu swego życia historycznych cechach”⁴⁴. Jednakże to dzięki właśnie takim zabiegom istniałaby możliwość, aby „żywioty nieżyczliwe” oraz „życzliwe” zbliżyły się do siebie i bez jakiegokolwiek nacisku i uprzedzeń, podjęły, w myśl zasady samostanowienia narodów oraz istoty demokracji, decyzję o przyszłości państwowej Litwy i związaniu jej ze swoją dawną stolicą, a więc Wilnem⁴⁵.

Ponadto na łamach prasy wyrażano także ogólny pogląd, iż zajęcie przez armię polską Wilna w kwietniu 1919 roku nie przyniosło żadnego rozstrzygnięcia, a jedynie skomplikowało i tak krętą już drogę Litwy do odbudowy swojego niepodległego państwa. Przyjmując za fundament zasadę sprawiedliwości oraz potrzebę oparcia stosunków społecznych na postumencie pokojowym, sądzono, iż wojsko polskie powinno ruszyć przeciwko bolszewikom wraz z zastępami litewskimi, co przyniosłoby bez wątpienia większą pewność, zaufanie i wymierny rezultat. Tym samym, jak dodawano, nie wystąpiono do rządu i społeczeństwa litewskiego o udzielenie zgody na takie działania, co więcej, nie było nawet żadnego obopólnego porozumienia w tym zakresie. Przystawionej oliwy do ognia dołąła uchwała Sejmu Ustawodawczego w Warszawie, dotycząca uznania Litwy i Białorusi jako części składowych państwa polskiego⁴⁶. Litwini odebrali to jako atak na ich niezależność. Polacy, jak ich wówczas zaczęto przedstawiać, niczym nie różnili się od Niemców, pragnąc siłą „zagarnąć” kraje wchodzące niegdyś w skład Rzeczypospolitej Obojga Narodów⁴⁷. Wydarzenia te spowodowały, iż stosunki polsko-litewskie, weszły na bojową ścieżkę, bez możliwości nawiązania szerszego porozumienia, zaś obecność władz polskich w Wileńszczyźnie postrzegano w kategoriach „obcej” i niezrozumiałej „okupacji”⁴⁸.

⁴⁴ **M. B.[irżysz]-ka**, *Jedną z plag...*, „Głos Litwy”, Wilno, 17 maja 1919 r., nr 3, s. 1; zob. też: *Jeszcze na początku...*, „Głos Litwy”, Wilno, 23 października 1919 r., nr 134, s. 1.

⁴⁵ **Idem**, *Sprawozdanie korespondenta...*, „Głos Litwy”, Wilno, 18 maja 1919 r., nr 4, s. 1; **idem**, *Nieznosna atmosfera*, „Głos Litwy”, Wilno, 21 maja 1919 r., nr 6, s. 1; **idem**, *Prasa polska...*, „Głos Litwy”, Wilno, 27 czerwca 1919 r., nr 35, s. 1; patrz: **Z.A.** [sygn. nierozwiązana], *„Nasz Kraj podaje...*, „Głos Litwy”, Wilno, 2 lipca 1919 r., nr 39, s. 1.

⁴⁶ Zob.: *Zarys rozwoju życia umysłowego...*, k. 37.

⁴⁷ **Pax** [sygn. nierozwiązana], *Pierwsze kroki*, „Głos Litwy”, Wilno, 18 maja 1919 r., nr 4, s. 1–2; **M. B.[irżysz]-ka**, *Wiadomość...*, „Głos Litwy”, Wilno, 25 czerwca 1919 r., nr 33, s. 1.

⁴⁸ *Minął rok 1919...*, „Echo Litwy”, Wilno, 1 stycznia 1920 r., nr 1, s. 1; *Zarys rozwoju życia umysłowego...*, k. 37, gdzie stwierdzono: „Wszystko to razem tworzyło atmosferę wzajemnej podejrzliwości, nieufności, kopało przepaść między dwoma niegdyś bratnimi narodami, wśród których rej wodzić zaczęli demagodzy, skrajni szowiniści i stosunki polsko-litewskie miały się ułożyć w ramach międzynarodowych, międzypaństwowych, popłynęły łożyskiem krótkowzrocznej parafianščyzyny i doprowadziły w rezultacie do takiego rozwiązania problemu wileńskiego, że jest on zaognioną raną nie tylko na organizmie Litwy, lecz i Polski i nie wiadomo jakie dla naszej ojczyzny gotuje jeszcze w przyszłości niespodzianki”.

Mimo tego początkowo nie wykluczano nawet zbudowania jakiegoś sojuszu wojskowego lub politycznego, pod warunkiem przyjęcia bardziej „realnego” planu będącego podstawą dla dyskursu. Nigdy jednak nie byłaby możliwa jakakolwiek unia państwowa między Polską a Litwą. Dla Litwinów bowiem słowo to nie było tak istotne jak dla Polaków i nie interpretowali go jako czegoś ważnego czy nieśmiertelnego⁴⁹. Konstatowano: „Koncepcja unii, zaczerpnięta z archiwum polskich pamiątek narodowych i odświeżona, a zmodernizowana, zbyt jest obcą tradycji narodowego ruchu litewskiego, zbyt zniechęconą w społeczeństwie młodej, ludowej Litwy, by mogła liczyć na przyjęcie jej przez stronę drugą”⁵⁰. Należy jednak zauważyć, iż społeczeństwo litewskie nie występowało, jak stanowczo zaznaczano, przeciwko dawnym „dokumentom” unijnym, ale tak zwanej „tradycji unii życiowych”⁵¹.

Do tego dochodził fakt, że Litwini w swoich działaniach wielokrotnie czuli się zapomniani i osamotnieni. Widoczne były również obojętność i utrudnienia płynące ze strony polskiej⁵². Niemalże na każdym kroku dopatrywali się oni jakiejs „zasadki” lub „zdrady”⁵³. Dlatego też składane propozycje federalistyczne czy unijne, zamykające się w groteskowym zdaniu: „Chodź, chodź, kotku biały, i całusa daj”, kończyli pytaniem: „Nie wierzymy! Gdzieście byli przedtem?”⁵⁴. Sądzono także, że wszelkie „kombinacje” w przedmiocie unii, odciągały Litwinów od demokracji, niepodległości, a także przeciągały w czasie wprowadzenie tak niezbędnych reform społecznych⁵⁵. W pierwszej kolejności, jak postulowano, należało się „poznać”, „pokochać”, a na końcu „wiązać”. Żaden przymus nie był

⁴⁹ **M. B.[irżysz]-ka**, *Przed paru zaledwie tygodniami...*, „Głos Litwy”, Wilno, 22 maja 1919 r., nr 7, s. 1; **Z.Ż.** [sygn. nierozwiązana], *O Unię polsko-litewską. Studium ekonomiczne, polityczne i kulturalne*, cz. I, „Echo Litwy”, Wilno, 4 lutego 1920 r., nr 27, s. 3.

⁵⁰ **M. B.[irżysz]-ka**, *W chwili obecnej Polska...*, „Głos Litwy”, Wilno, 29 maja 1919 r., nr 13, s. 1.

⁵¹ **Idem**, *Al. Babiański...*, „Głos Litwy”, Wilno, 28 czerwca 1919 r., nr 36, s. 1.

⁵² **A.L.** [sygn. nierozwiązana], *Jak się tworzy państwo litewskie*, cz. I, „Głos Litwy”, Wilno, 24 maja 1919 r., nr 9, s. 1.

⁵³ **A.R.** [sygn. nierozwiązana], *Luźne myśli o moralności w polityce*, cz. I, „Głos Litwy”, Wilno, 5 listopada 1919 r., nr 143, s. 1; **B. Łachim**, *Rok temu my...*, „Dzwon Litwy”, Wilno, 15 lipca 1921 r., nr 26, s. 1.

⁵⁴ **M. B.[irżysz]-ka**, *Ułożenie się stosunków międzypaństwowych...*, „Głos Litwy”, Wilno, 23 maja 1919 r., nr 8, s. 1; **idem**, *W chwili obecnej Polska...*, „Głos Litwy”, Wilno, 29 maja 1919 r., nr 13, s. 1; **A.L.** [sygn. nierozwiązana], *Jak się tworzy państwo litewskie*, cz. I, „Głos Litwy”, Wilno, 24 maja 1919 r., nr 9, s. 1.

⁵⁵ **M. B.[irżysz]-ka**, *W pismach warszawskich...*, „Głos Litwy”, Wilno, 27 maja 1919 r., nr 11, s. 1.

brany pod uwagę⁵⁶. Takie stanowisko wypływało stąd, iż społeczeństwo litewskie nie czuło się zobowiązane do utrzymania „wiecznej” wierności postanowieniom unii lubelskiej z 1569 roku, gdyż nie ono dawało legitymację do jej zawiązania⁵⁷. Tym samym nie powracano do świetności tak zwanej Litwy historycznej, a skupiano uwagę na obszarach Litwy etnograficznej⁵⁸. Uważano, że szlachta litewska uczyniła w przeszłości zbyt wiele ustępstw względem szlachty polskiej, gdyż „[...] wyrzekła się języka i obyczajów własnych, zapomniała o potrzebach ludu swego kraju i służąc li tylko interesom szlachecko-mieszczańskiej Polski, nagina ku nim potrzeby naszego ludu”⁵⁹.

Na szpaltach polskojęzycznej prasy litewskiej poruszano też szereg innych wątków. Podkreślano między innymi, iż Polacy nigdy nie popierali ruchu narodowego litewskiego i jego aspiracji niepodległościowych, co – warto zauważyć – nie do końca było prawdą⁶⁰. Uważano, że „szlachcic-ziemianin” („wielmożny” pan, dygnitarz, „obszarnik”) od zawsze był przekonany o swojej wyższości kulturalnej

⁵⁶ **Idem**, *W chwili obecnej Polska...*, „Głos Litwy”, Wilno, 29 maja 1919 r., nr 13, s. 1; **idem**, *Jesteśmy świadkami...*, „Głos Litwy”, Wilno, 31 maja 1919 r., nr 14, s. 1; **Z.A.** [sygn. nierozwiązana], *W 350-tą rocznicę...*, „Głos Litwy”, Wilno, 6 lipca 1919 r., nr 43, s. 1, gdzie podkreślano: „Powstaniemy i my z niewoli rosyjskiej, pruskiej i tej, którą na nas pragną dziś narzucić”; **Mański** [sygn. nierozwiązana], *Spotkajmy się i poznajmy*, „Echo Litwy”, Wilno, 22 lutego 1920 r., nr 43, s. 1.

⁵⁷ **Z.A.** [sygn. nierozwiązana], *Polacy w dniu dzisiejszym...*, „Głos Litwy”, Wilno, 1 lipca 1919 r., nr 38, s. 1.

⁵⁸ *Prasa litewska*, mps., *Kolekcja Ludwika Abramowicza*, LMAVB, fond 79,teczka 844, k. 2; 4; *Artykuł zamieszczony...*, „Głos Litwy”, Wilno, 30 sierpnia 1919 r., nr 89, s. 1; zob. też: **B.Z.** [sygn. nierozwiązana], *Naród i państwo*, „Nasza Niwa”, Wilno, 27 czerwca 1920 r., nr 11, s. 2; **J.P.-jis.** [sygn. nierozwiązana], *Granice Litwy etnograficznej*, „Nowiny Litewskie”, Wilno, 29 listopada 1918 r., nr 11, s. 1, gdzie wyjaśniono, iż pod pojęciem tym rozumie się nie li tylko obszary, na których używa się języka litewskiego, ale także te, gdzie na podstawie przeprowadzonych badań bądź innych przyjętych „cech przynależności etnograficznej”, dana wspólnota lokalna należy do narodu litewskiego, mimo nieposługiwania się przez nią mową litewską. Dotyczyło to przede wszystkim dawnej guberni wileńskiej, ujmowanej w w/w rozważaniach, jako „pas «wymierający» narodowo”. W innym miejscu, kreśląc konkretną mapę przyszłej Litwy, stwierdzono, iż „najsprawiedliwiej” i „najdogodniej” należało w jej skład włączyć dawne gubernie: wileńską (z wyłączeniem powiatów: dziśnieńskiego i wilejskiego), grodzieńską (z wyjątkiem powiatów południowych), suwalską (bez powiatu augustowskiego), kowieńską oraz tak zwaną Małą Litwę (Prusy). W tak skonstruowanym państwie stosunki między narodowościami zostałyby ułożone na wzór tych, jakie przyjęto w kantonach szwajcarskich.

⁵⁹ **Z.A.** [sygn. nierozwiązana], *Polacy w dniu dzisiejszym...*, „Głos Litwy”, Wilno, 1 lipca 1919 r., nr 38, s. 1.

⁶⁰ 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. 271–276.

nad „chłopen-robotnikiem” („wieśniakiem”, „włościaninem”, „chamem”) i stanowisko takie nie uległo zmianie także w drugiej dekadzie XX wieku. Ponadto, jak przypominano, w wielu sferach język litewski uważano za „pogański”, „gware gminną” czy „sokie pasokie”, a Litwini nie byli prawdziwymi chrześcijanami. Przekonanie o wyższości kultury polskiej nad litewską doprowadziło do sytuacji, że jakiegokolwiek wzmianki o dziedzictwie czy literaturze litewskiej były przez prasę polską marginalizowane. Postawa społeczeństwa litewskiego wobec tych zachowań wyrażana była dwutorowo. Z jednej strony ulegano owej polskiej „ekspansji” kulturalnej, ale z drugiej – opierano się i odżegnywano od niej⁶¹. Naród, który pragnął utrwalić swoją „indywidualność narodową”, musiał odzyskać własną kulturę, piśmiennictwo oraz język. Do tego właśnie dążyli Litwini⁶². Dzięki własnej państwowości, do której prawo posiadała każda nacja, „uciskany” przez lata naród litewski mógłby rozpocząć wszechstronną pracę oraz rozwinać swój dorobek i ożywić stosunki gospodarcze⁶³. Początkowo nie odmawiano żadnej narodowości prawa do własnego rozwoju, jednakże już w 1920 roku, postawa ta uległa znacznej radykalizacji. Na łamach litewskiej prasy polskojęzycznej zapowiedziano „wypalenie” ze społeczeństwa Ziemi Wileńskiej kultury „tłumu”, który następnie miał być połączony z narodem litewskim. Argumentowano: „Uczynimy to nie tylko we własnym interesie, lecz też i interesie Polski, która w przeciwnym razie miałaby do czynienia z przeszczepionym sobie wrzodem, któ-

⁶¹ **M. B.[irzysz]-ka**, *Ułożenie się stosunków międzypaństwowych...*, „Głos Litwy”, Wilno, 23 maja 1919 r., nr 8, s. 1; zob.: *Przed paru dniami...*, „Głos Litwy”, Wilno, 7 września 1919 r., nr 96, s. 1; **A.R.** [sygn. nierozwiązana], *Któż my tacy, my – wilnianie?*, „Głos Litwy”, Wilno, 25 października 1919 r., nr 110, s. 1; *Pragnęlibyśmy przede wszystkim...*, „Echo Litwy”, Wilno, 15 stycznia 1920 r., nr 11, s. 1; *Rola Polaków litewskich...*, „Echo Litwy”, Wilno, 1 lutego 1920 r., nr 26, s. 1; **B. Michałowski**, *Każdy człowiek...*, „Dzwon Litwy”, Wilno, 3 lipca 1921 r., nr 16, s. 1; *Do czytelników*, „Głos Ludu”, Wilno, 31 marca 1921 r., nr 1, s. 2.

⁶² **A.L.** [sygn. nierozwiązana], *Jak się tworzy państwo litewskie*, cz. I, „Głos Litwy”, Wilno, 24 maja 1919 r., nr 9, s. 1.

⁶³ **Idem**, *Jak się tworzy państwo litewskie*, cz. I, „Głos Litwy”, Wilno, 25 maja 1919 r., nr 10, s. 2; patrz: **Feliks K-ki**. [sygn. nierozwiązana], *Do pracy nad ekonomicznym stanem Litwy*, „Głos Litwy”, Wilno, 29 maja 1919 r., nr 13, s. 2; **Mański** [sygn. nierozwiązana], *Gdzie wyjście?*, cz. II, „Echo Litwy”, Wilno, 12 czerwca 1920 r., nr 101, s. 1; **J.G.** [sygn. nierozwiązana], *O los Wileńszczyzny*, „Nasza Niwa”, Wilno, 22 lutego 1920 r., nr 2, s. 2; **B.Z.** [sygn. nierozwiązana], *Naród i państwo*, „Nasza Niwa”, Wilno, 27 czerwca 1920 r., nr 11, s. 1; **Z. Andrzejewski**, *Dążenia Litwinów*, „Nasza Niwa”, Wilno, 20 czerwca 1920 r., nr 10, s. 1; *Stosunek Litwy Niezależnej do Państwa Polskiego*, „Głos Ludu”, Wilno, 8 maja 1921 r., nr 6, s. 7–8; *Stosunek Litwy Niezależnej do Państwa Polskiego*, „Głos Ludu”, Wilno, 22 maja 1921 r., nr 8, s. 3.

ryby zgangrenował cały jej organizm”⁶⁴. Dążenie to byłoby realizowane zgodnie z hasłami, iż: „Kto chce żyć, musi walczyć” oraz „Bez walki życie niemożliwe”⁶⁵.

Zdaniem Michała Birzyszki, niechęć Polaków do Litwinów była jednokierunkowa, to znaczy, ci ostatni nie kierowali się agresją względem Polaków, a raczej darzyli ich szczerością i przyjaźnią. Chodziło oczywiście o Polskę „Wojtków i Bartków”, a nie „Dmowskich i Paderewskich”⁶⁶. To „przyjazne” nastawienie na pewno nie implikowało od razu zawarcia tak potrzebnego porozumienia⁶⁷. Zdawano sobie przy tym sprawę, że w zarzucaniu rządowi w Kownie szowinizmu, „terroru” i braku tolerancji względem Polaków było źdźbło prawdy. Nikt bowiem, jak zaznaczano, nie pozostawał bez winy. W owym *confessio* jednakże brakowało ustosunkowania się do wysuwanych zarzutów oraz oskarżeń, co prowadziło do ich odbicia w stronę Polaków, tak aby spojrzeli w „głęb własnych” błędów, popełnianych względem społeczeństwa litewskiego. Argumentowano: „Pośród praktyk religijnych najbardziej jest zalecany rachunek sumienia [...], ale własnego i dopiero w drugim rzędzie da się wymienić rachunek sumienia cudzego”⁶⁸.

Konflikt polsko-litewski o Wilno uważano natomiast za przykład walki „bratobójczej”, zaś obopólne stosunki zostały rozplamione do „białości”⁶⁹. Krytykowano przy tym niemalże wszystkie propozycje rozwiązania sprawy miasta nad Wilią, ogniskujące wokół tak zniechęconych wówczas koncepcji – ewentualnego plebiscytu przeprowadzonego pod patronatem Ligi Narodów lub wyborów do Sejmu Wileńskiego przewidzianych na 8 stycznia 1922 roku⁷⁰. Pierwsze z rozwiązań od samego początku uważano za „niedorzeczność”. Jego

⁶⁴ *Ob. T. Szopie...*, „Echo Litwy”, Wilno, 3 stycznia 1920 r., nr 1, s. 1; **Audax**. [sygn. nierozwiązana], *O tak zwanej fizjognomii m. Wilna*, cz. II, „Echo Litwy”, Wilno, 15 lutego 1920 r., nr 37, s. 1; zob. też: **Z. Brzozowski**, *Litwa–Wilno 1910–1945*, Paryż 1988, s. 11.

⁶⁵ **Z. Andrzejewski**, *Dążenia Litwinów*, „Nasza Niwa”, Wilno, 20 czerwca 1920 r., nr 10, s. 1.

⁶⁶ **M. B.[irzysz]-ka**, *Al. Babiański...*, „Głos Litwy”, Wilno, 28 czerwca 1919 r., nr 36, s. 1; **Mański** [sygn. nierozwiązana], *Nasza antypolskość*, „Echo Litwy”, Wilno, 24 lutego 1920 r., nr 44, s. 1; **A.R.** [sygn. nierozwiązana], *Czyżby to miała być antypolskość?*, „Echo Litwy”, Wilno, 21 maja 1920 r., nr 84, s. 1.

⁶⁷ **Z.A.** [sygn. nierozwiązana], *Wojtek przemówił...*, „Głos Litwy”, Wilno, 12 lipca 1919 r., nr 48, s. 1.

⁶⁸ **A.R.** [sygn. nierozwiązana], *Demokratom z przeciwka*, „Głos Litwy”, Wilno, 26 września 1919 r., nr 111, s. 1; zob. też: *Z powodu oświadczenia...*, „Głos Litwy”, Wilno, 19 października 1919 r., nr 131, s. 1.

⁶⁹ **Komitet Redakcyjno-Wydawniczy**, *W poczuciu powagi...*, „Echo Litwy”, Wilno, 12 października 1920 r., nr 135, s. 1; **K.B.** [sygn. nierozwiązana], *O losy Litwy*, „Echo Litwy”, Wilno, 20 grudnia 1919 r., nr 8, s. 1.

⁷⁰ Szerzej patrz: **M. B.[irzysz]-ka**, *Jesteśmy obecnie w okresie...*, „Głos Litwy”, Wilno, 8 czerwca 1919 r., nr 21, s. 1; **idem**, *Gdyśmy przed paru tygodniami...*, „Głos Litwy”, Wilno, 19 czerwca

zastosowanie, jako „środka demagogicznego i imperialistycznego, a nie szczerze demokratycznego”, prowadziły do zakłamania, rozżalenia, niesprawiedliwości oraz wystąpienia przeciwko odwiecznemu i przynależnemu prawu naturalnemu⁷¹. Głosowanie do Sejmu w Wilnie zaś, które stało się faktem, między innymi przez ludność litewską zostało zbojkotowane⁷², a sama akcja propagandowa przybierała niekiedy niezwykle ostry i radykalny wydźwięk⁷³. Wydaje się, że w tej jakże trudnej sytuacji, nie było żadnego *aurea mediocritas*. Uznanie niepodległego państwa litewskiego ze stolicą w Wilnie stanowiło dla Litwinów warunek *sine qua non* dla jakichkolwiek rozmów, gdyż „reszta sama się złoży”⁷⁴. Tak jak dla Polaków Wilno stanowiło niezwykle ważne miejsce, również dla Litwinów było wyrazem umiłowania, troski, „kluczem” do „egzystencji narodowej” i „kołyską marzeń o przyszłości”. Konkludowano:

Kocha je [Litwin – przyp. P.D.], jak tylko syn może kochać matkę, jak wyteśkniony do swego gniazda kocha dom swój ptak, jak kocha człek dorosły miejsce swego urodzenia [...]. Wilno dla Litwina jest domem [...]. [...] Wilno było i pozostało dla Litwina wszystkim: głową, sercem i oblubienicą, i nie wyrzeknie się Litwin swej przyszłości, swej myśli i swego ukochania przenigdy na świecie – jak nie wyrzeka się człowiek rozumny swego ciała dlatego tylko, że chwilowo w nim się rozpanoszyły jakieś wrogie mu i niebezpieczne, chorobotwórcze żyjątka, bakterie i insekty⁷⁵.

1919 r., nr 29, s. 1; **idem**, *I jeszcze o plebiscycie...*, „Głos Litwy”, Wilno, 21 czerwca 1919 r., nr 30, s. 1; **idem**, *Dookoła plebiscytu*, „Głos Litwy”, Wilno, 8 grudnia 1920 r., nr 46, s. 1.

⁷¹ **J.K.** [sygn. nierozwiązana], *O plebiscycie*, „Głos Litwy”, Wilno, 29 czerwca 1919 r., nr 37, s. 2; **K.C.** [sygn. nierozwiązana], *Samookreślenie, a plebiscyt*, „Głos Litwy”, Wilno, 18 lipca 1919 r., nr 53, s. 1–2; „*Głos Litwy*” a „*Nasz Kraj*”..., „Głos Litwy”, Wilno, 20 lipca 1919 r., nr 55, s. 1; **Z.** [sygn. nierozwiązana], *Dlaczego nie chcemy plebiscytu?*, „Echo Litwy”, Wilno, 24 grudnia 1919 r., nr 10, s. 2; *W artykule swym...*, „Głos Litwy”, Wilno, 20 listopada 1919 r., nr 156, s. 1; zob.: *W numerze sobotnim...*, „Głos Litwy”, Wilno, 25 listopada 1919 r., nr 160, s. 1; **J.G.** [sygn. nierozwiązana], *O los Wileńszczyzny*, „Nasza Niwa”, Wilno, 22 lutego 1920 r., nr 2, s. 2.

⁷² *Przed półtrzecia rokiem...*, „Adam – jednodniówka”, Wilno, 22 listopada 1921 r., s. 1.

⁷³ Zob.: *Stanowisko litewskie wobec wyborów do tak zwanego „Sejmu Wileńskiego”*, „Litwo, ojczyzno moja – jednodniówka”, Wilno, 10 grudnia 1921 r., s. 1; *Dziś odbędą się wybory...*, „Głos Litwy”, Wilno, 8 stycznia 1922 r., nr 6, s. 1; **Alfa** [sygn. nierozwiązana], *Zgromadzenie wileńskie zamiast Sejmu*, „Litwa”, Wilno, 8 lutego 1922 r., nr 4, s. 1; *W wyborach...*, „Głos Litwy”, Wilno, 1 stycznia 1922 r., nr 1, s. 3, osoby biorące udział w wyborach nazywano „aleksiukami” lub „bolszewikami”.

⁷⁴ **M. B.[irzysz]-ka**, *Al. Babiński...*, „Głos Litwy”, Wilno, 28 czerwca 1919 r., nr 36, s. 1; zob.: *Przegląd prasy...*, „Echo Litwy”, Wilno, 14 stycznia 1920 r., nr 10, s. 1; *Stosunek Litwy Niezależnej do Państwa Polskiego*, „Głos Ludu”, Wilno, 22 maja 1921 r., nr 8, s. 3, gdzie stwierdzano: „Bez spełnienia tego warunku nie może być nawet mowy o porozumieniu polsko-litewskim lub chociażby o zachowaniu stosunków neutralnych: może być tylko walka pod rozmaitymi postaciami, nie koniecznie naturalnie orężna, choć mimo to bezwzględna”.

⁷⁵ **A.R.** [sygn. nierozwiązana], *O Wilno*, cz. I, „Głos Litwy”, Wilno, 6 czerwca 1919 r., nr 19, s. 2.

Przypominano tym samym, iż gród Giedymina od wieków był stolicą dawnego Wielkiego Księstwa Litewskiego⁷⁶, a nie państwa polskiego i tej właśnie prawdziwej historycznej Polacy nie potrafili zaprzeczyć⁷⁷. Uważano ponadto, że kultura polska niezbyt głęboko puściła w Wilnie swoje korzenie, gdyż nie docierała do „warstw najniższych”, czego dowodem była „fatalna mowa-żargon *quasi* polska” oraz rażący wręcz brak kultury widoczny na „pozornie” spolonizowanych krańcach miasta nad Wilią. Jako cechy rdzennie litewskie wskazywano strukturę życia wewnętrznego, charakter i uosobienie ludu wileńskiego oraz liczne naleciało-

⁷⁶ **Mański** [sygn. nierozwiązana], *Tylko z Litwą*, „Dzwon Litwy”, Wilno, 28 grudnia 1920 r., nr 3, s. 1; *15 lipca 1920 r.*..., „Echo Litwy”, Wilno, 16 lipca 1920 r., nr 128, s. 1; **Kapka** [sygn. nierozwiązana], *Zamaskowana polonizacja*, „Straż Litwy”, Wilno, 17 lutego 1921 r., nr 23, s. 2–3; *Stosunek Litwy Niezależnej do Państwa Polskiego*, „Głos Ludu”, Wilno, 22 maja 1921 r., nr 8, s. 3; *Polska w Wilnie*, „Głos Litwy”, Wilno, 31 grudnia 1921 r., nr 83, s. 1; **W.O.** [sygn. nierozwiązana], *Wilno-Gdańsk (zestawienie polityczne)*, „Echo Litwy”, Wilno, 4 lipca 1920 r., nr 119, s. 1, gdzie dodawano: „Nie masz Litwy bez Wilna i Wilna bez Litwy”; **idem**, *Nasz stosunek do społeczeństwa polskiego w chwili obecnej*, „Echo Litwy”, Wilno, 14 lipca 1920 r., nr 127, s. 1, wyrażono przy tym dumę, że wszystkie narodowości zamieszkujące Wilno niemalże jednakowo kochały to miejsce. Ton wypowiedzi, co zrozumiałe, zmienił się diametralnie w momencie, kiedy Litwini na mocy konwencji z Rosją sowiecką z 6 sierpnia 1920 r., odzyskali „na chwilę” Wilno, zob. m.in.: **Kn.** [sygn. nierozwiązana], *Lzy radości – lzy smutku*, „Echo Litwy”, Wilno, 19 lipca 1920 r., nr 131, s. 1; *Daje się nieraz dziś usłyszeć...*, „Wiadomości Wileńskie”, Wilno, 11 sierpnia 1920 r., nr 2, s. 1; *15 lipca 1920 r.*..., „Echo Litwy”, Wilno, 16 lipca 1920 r., nr 128, s. 1; **A.R.** [sygn. nierozwiązana], *We własnej przystani*, „Wiadomości Wileńskie”, Wilno, 17 sierpnia 1920 r., nr 7, s. 1; *Nareszcie sami!*..., „Wiadomości Wileńskie”, Wilno, 27 sierpnia 1920 r., nr 16, s. 1; **Galingas** [sygn. nierozwiązana], *Rocznica*, „Litwa”, Wilno, 16 lutego 1922 r., nr 11, s. 1; **Alski** [sygn. nierozwiązana], *Moment obecny sporu polsko-litewskiego o Wilno*, „Litwa”, Wilno, 1 kwietnia 1922 r., nr 47, s. 1–2; **Kunigaikštis** [sygn. nierozwiązana], *Rozdziobią was kruki i wrony*, „Litwa”, Wilno, 20 kwietnia 1922 r., nr 58, s. 1; **Pertinas** [sygn. nierozwiązana], *Dlaczego Litwa domaga się stale Wilna*, „Litwa”, Wilno, 12 maja 1922 r., nr 76, s. 1; patrz też: **M.P.** [sygn. nierozwiązana], *O przyszłość miasta Wilna i guberni wileńskiej*, Wilno 1918, s. 11–13.

⁷⁷ Pojawiały się także inne, odmienne argumenty płynące ze strony niektórych przedstawicieli społeczeństwa litewskiego, zob.: *Czy rząd kowieński posiada prawa do Litwy Wschodniej?*, „Przyszłość Litwy”, Wilno, 7 stycznia 1922 r., nr 1, s. 3; z całą mocą przekonywano, iż Wilno, jako centrum wielonarodowościowego ośrodka, było zbudowane na idei tolerancji i zgodnym współżyciu różnych nacji. Stąd też ówczesna Republika Litewska z rządem w Kownie nie miała nic wspólnego, ani pod względem terytorialnym, ani z tradycją byłego, „sławnego” Wielkiego Księstwa Litewskiego, gdyż została zbudowana przez Niemców, stanowiąc jedynie część Prus Wschodnich; patrz też: *Stosunek Litwy Niezależnej do Państwa Polskiego*, „Głos Ludu”, Wilno, 22 maja 1921 r., nr 8, s. 3, gdzie stwierdzono, iż: „Wilno każdą cegiełką swoją należy do Litwy tysiącnymi niemi jest z nią związane, egzystuje kosztem Litwy i zginęłoby jeźliby zostało sztucznie wydartym z jej ciała. Litwa też nie może obejść się bez Wilna i wcześniej lub później musi dostać tę swą stolicę”.

ści. Odwoływano się także do założeń antropologicznych, wykazując, że gdyby przeprowadzono pomiary czaszek na obszarze: od Grodna do Dyneburga i od Trok do Mińska (tereny tak zwanej „Białopolski”), „krew litewska” stanowiłaby aż dziewięćdziesiąt osiem procent ogółu.

W tej jakże trudnej i „patowej” sytuacji określono niejako trzy możliwości rozstrzygnięcia sprawy przynależności Wilna, które już wówczas były na bieżąco komentowane przez ówczesną prasę. Pierwsze z rozwiązań zakładało, iż Wilno byłoby miastem polskim. Oczywiście propozycja taka spotkała się z lawiną negatywnych argumentacji ze strony litewskiej, gdyż jej zrealizowanie doprowadziłoby do nieporozumień, „kwasów”, „walki klasowej”, a nawet „gwaltów”. Ciężko było przyjąć uzasadnienie zamykające się w różnych zdaniach wypowiedzianych przez Polaków, iż: „Albo Wilno będzie polskie, albo Wilna wcale nie będzie”⁷⁸ bądź „Albo inkorporacja albo wynoś się za drzwi”⁷⁹. Druga z opcji przewidywała pozostanie Wilna po stronie „młodej” demokracji litewskiej. Zdawano sobie sprawę z faktu, iż na pewno doprowadziłoby to do zaciętej walki o lud wileński z „polską placówką na kresach”, w której rozwijająca się kultura litewska wyszłaby jednak zwycięsko. Wilno wciąż pozostałoby ośrodkiem polskiej „kultury duchowej”, w którym nie doszłoby do żadnego wynarodowienia, a jedynie tak zwani „tutejsi” musieliby opowiedzieć się przy jednym „sztandarze narodowościowym”. Początkowo dopuszczano do głosu myśl, że językiem urzędowym pozostałby, co interesujące, polski, gdyż Litwini, którzy nie wyrzekli się swojej mowy ojczystej i dla „błędnych” braci szeroko otworzyliby swoje serca, byłiby tolerancyjni oraz wyrozumiali. Jak dodawano, Litwini dziwili się, jak można ich oskarżać o narzucenie języka litewskiego miastu, gdzie znaczna część społeczności posługuje się językiem polskim?⁸⁰ Dodatkowo Polacy mogliby liczyć na

⁷⁸ **A.R.** [sygn. nierozwiązana], *Różne poglądy*, „Głos Litwy”, Wilno, 28 września 1919 r., nr 113, s. 1; **idem**, *O Wilno*, cz. I, „Głos Litwy”, Wilno, 7 czerwca 1919 r., nr 20, s. 2.

⁷⁹ **W.O.** [sygn. nierozwiązana], *Ugodowcy litewscy*, cz. II, „Echo Litwy”, Wilno, 10 czerwca 1920 r., nr 99, s. 1; zob. także: *Walka obszarników o majątki*, „Głos Ludu”, Wilno, 8 kwietnia 1921 r., nr 2, s. 1–2.

⁸⁰ **Idem**, *O Wilno*, cz. II, „Głos Litwy”, Wilno, 7 czerwca 1919 r., nr 20, s. 2–3; *Gdy się zjeździe przeciętmy...*, „Głos Litwy”, Wilno, 24 sierpnia 1919 r., nr 84, s. 1; *Jedna ze spraw...*, „Echo Litwy”, Wilno, 31 stycznia 1920 r., nr 25, s. 2; **Komitet Redakcyjno-Wydawniczy**, *W poczuciu powagi...*, „Echo Litwy”, Wilno, 12 października 1920 r., nr 135, s. 1; **Filaret**. [sygn. nierozwiązana], *Ze stosunków krajowych*, „Głos Ludu”, Wilno, 8 maja 1921 r., nr 6, s. 4; zob.: **Guga** [sygn. nierozwiązana], *O przyszłość naszą i Wilna*, „Litwa Niepodległa – jednodniówka”, Wilno, 3 grudnia 1921 r., s. 2, gdzie język wypowiedzi nabrał nieco innego tonu. Przy „wizji” odzyskania Wilna pisano bowiem: „Przede wszystkim my, prawdziwi wilnianie, nie farbowani, będziemy panami swego mienia i miasta, będziemy się rządzili sami. Wtedy do nas nikt na

gwarancję przysługujących im praw, o czym Litwini w przypadku znalezienia się w granicach Polski, jak podkreślano, „[...] nie mogliby ani marzyć”. Tym samym w razie uznania państwa litewskiego ze stolicą w Wilnie, niezależny naród litewski poszedłby z Polakami „[...] ręką w rękę nie jako niewolnik, lecz jako rzeczywiście wolny z wolnym, równy z równym”⁸¹.

Trzecia możliwość zaś przewidywała dla Wilna status Wolnego Miasta na prawach eksterytorialnych⁸². Bez wątplenia takie „połowiczne” uregulowanie sprawy Wilna na jakiś czas ostudziłoby wzajemne walki, a miasto nad Wilią, jak zaznaczano, w konsekwencji samo rozwiązałoby swoje problemy. Jednak jednym z niebezpieczeństw dla tej koncepcji, z jakiego zdawano sobie sprawę, mogłoby być „wmieszanie” się w tak określony plan państw sąsiadujących, a szczególnie Rosji⁸³. Do tego katalogu należy także zaliczyć „projekt” Michała Birzyski, zakładający przyjęcie w Wilnie „dwujęzyczności państwowej” oraz oficjalne uznanie równouprawnienia narodowego⁸⁴. Niezależnie jednak od składowanych propozycji, zgoda i czynione ustępstwa między Polakami a Litwinami były możliwe jedynie wówczas, gdyby ci pierwsi zrzekli się przede wszystkim

występy, popisy i warcholenie nie poważy się zawitać, bo mu zaraz nos przytniemy. Będziemy rządzili się jak nam wygodnie i praktyczniej. Będziemy rozmawiali po polsku, po litewsku i po żydowsku, jak się komu podoba”; *Do czytelników*, „Głos Ludu”, Wilno, 31 marca 1921 r., nr 1, s. 2, dodawano: „[...] jeżeli Litwin pruski mówi po niemiecku, a Litwin wileński po polsku, to jednak z tego nie wynika, że on przestaje być Litwinem. Jednym słowem, język nie przesądza jeszcze z góry narodowości, jak również narodowość – języka. Każdy człowiek ma niezaprzeczalne prawo zaliczać siebie do jakiej on sam sobie życzy narodowości, jak również posługiwać się swym językiem ojczystym nie tylko u siebie w domu, lecz w szkole, w urzędach państwowych, w instytucjach społecznych – w ogóle [...]”.

⁸¹ *Stosunek Litwy Niezależnej do Państwa Polskiego*, „Głos Ludu”, Wilno, 22 maja 1921 r., nr 8, s. 5.

⁸² Szerzej patrz: **P. Dąbrowski**, *Rozpolitykowane miasto...*, s. 289–290; pomysł ten powrócił w 1926 roku w Warszawie, na kanwie książki „Consulibusa” (Włodzimierza Wakara) noszącej tytuł *Doświadczenia i błędy naszej polityki zagranicznej wobec zadań chwili*. Zgodnie z założeniem, wzorem dla ustroju Wileńszczyzny miało być Wolne Miasto Gdańsk. Koncepcja ta została poparta na łamach „Przeglądu Wileńskiego”.

⁸³ **A.R.** [sygn. nierozwiązana], *O Wilno*, cz. II, „Głos Litwy”, Wilno, 7 czerwca 1919 r., nr 20, s. 2–3.

⁸⁴ **M. B.[irzysz]-ka**, *Al. Babiński...*, „Głos Litwy”, Wilno, 28 czerwca 1919 r., nr 36, s. 1.

„zaborczych” planów względem Wilna⁸⁵. Wszelki akt agresji i „napastliwości” jednej strony, rodził bowiem takowy po drugiej⁸⁶.

Wobec powyższego należy zadać pytanie, czy było możliwe zawarcie jakiegokolwiek porozumienia między Polakami a Litwinami, gdy istniało tak odmienne spojrzenie i zapatrywanie na wspólną podstawę, jaką stanowiło Wilno? W jednym z artykułów, zaznaczono, że Litwini nie wykluczali takiego biegu wypadków, a nawet określali siebie w tej materii mianem „optymistów” „nieuleczalnych” czy „na dalszą metę”⁸⁷. Jednakże w pierwszej kolejności, jak dodawano, należało przede wszystkim: wytrwać, wyrzec się „sentymentów tradycji”, postawić na otwarte „stawianie sprawy”, zastosować demokratyczną „tastykę” i tym samym skupić wysiłki na budowaniu wspólnego interesu za pomocą pokojowego dialogu, zaś po utworzeniu, tak krytykowanej przez stronę litewską Litwy Środkowej, wycofać wojska polskie z jej obszarów. Pisano:

Z jednej oraz drugiej strony padło nieraz słowo ostrzejsze przykre, nieraz słuszne, nieraz może niepotrzebne, lecz naszym zdaniem, dobrze że się wypowiedało otwarcie, szczerze. Nie wątpimy też, że wypowiedzenie ich nie odsunęło od nas chwili, w której nastąpi porozumienie między Polską a Litwą [...]”⁸⁸.

Dodawano też, iż zgoda między sąsiadami była realna jedynie wtedy, gdy jeden drugiemu nie będzie „laźł do ogrodu czy też naruszał miedzy”. Wszelkie

⁸⁵ **Z.A.** [sygn. nierozwiązana], *Obchód rocznicy unii lubelskiej...*, „Głos Litwy”, Wilno, 13 lipca 1919 r., nr 49, s. 1; zob.: *Chiński mur*, „Głos Litwy”, Wilno, 29 lipca 1919 r., nr 62, s. 1; zob.: **J.B.** [sygn. nierozwiązana], *O polityce polskiej względem Litwinów*, „Głos Litwy”, Wilno, 9 października 1919 r., nr 122, s. 2, gdzie dodawano: „Dopóki jednak będzie panowała polityka wileńska, dopóki Litwie nie będzie przyznana jej historyczna własność; dopóki na ziemi litewskiej będzie prześladowaną mowa litewska, dopóki litewskiemu narodowi będzie się rzucało w oczy błotem, dopóki będzie się rozpałało nienawiść między polskim a litewskim narodem, dopóki będą się urządzały powstania Polaków na ziemi litewskiej – o żadnej przyjaźni między Polską a Litwą nie może być i mowy”.

⁸⁶ *Pewne pismo wileńskie...*, „Głos Litwy”, Wilno, 18 września 1919 r., nr 104, s. 1; *Z pobytu w Kownie...*, „Głos Litwy”, Wilno, 1 października 1919 r., nr 115, s. 1.

⁸⁷ *Baczny obserwator...*, „Głos Litwy”, Wilno, 9 października 1919 r., nr 122, s. 1; patrz: *Pewne pismo wileńskie...*, „Głos Litwy”, Wilno, 18 września 1919 r., nr 104, s. 1; *T. zw. demokracja polska...*, „Echo Litwy”, Wilno, 5 czerwca 1920 r., nr 95, s. 1.

⁸⁸ *Jesteśmy świadkami...*, „Głos Litwy”, Wilno, 10 sierpnia 1919 r., nr 73, s. 1; patrz też.: *Wszystkie pisma polskie...*, „Głos Litwy”, Wilno, 27 sierpnia 1919 r., nr 86, s. 1; *Bierzemy do rąk...*, „Głos Litwy”, Wilno, 29 sierpnia 1919 r., nr 88, s. 1; zob.: *Nie tyle czytamy...*, „Głos Litwy”, Wilno, 22 października 1919 r., nr 133, s. 1; *W nr 146 „Głosu Litwy”...*, „Głos Litwy”, Wilno, 12 listopada 1919 r., nr 149, s. 1; *Od dłuższego już czasu...*, „Wiadomości Wileńskie”, Wilno, 31 sierpnia 1920 r., nr 19, s. 1; *Pewien polityk wileński...*, „Wiadomości Wileńskie”, Wilno, 2 września 1920 r., nr 21, s. 1; **Ten trzeci** [sygn. nierozwiązana], *Ewentualne drogi do porozumienia*, „Głos Litwy”, Wilno, 15 grudnia 1920 r., nr 51, s. 1.

ważnie zaś zaogniali tak zwani „spolszczeni Litwini”, występujący przeciwko „prawdziwym Litwinom”⁸⁹. Tego, czy owe nadzieje mogły, i w jaki sposób, zostać zrealizowane w bliższym czy bardziej odległym czasie, nie potrafiono już określić⁹⁰. Jak pokazał dalszy bieg wydarzeń historycznych, ten czas wydłużył się aż nadto, biorąc pod uwagę fakt, iż ostrze krytyki skierowane przeciwko Polakom stało się bardziej zjadliwe w związku z zapowiedzianymi i przeprowadzonymi wyborami do Sejmu Wileńskiego, a także przyjęciem przez niego *uchwały z 20 lutego 1922 roku w przedmiocie przynależności państwowej Ziemi Wileńskiej*⁹¹.

Inną płaszczyzną sporu, właściwą Wilnu, była kwestia Uniwersytetu, ostatecznie reaktywowanego przez władze polskie w październiku 1919 roku⁹². Litwini nie wyobrażali sobie, aby ich naukowcy podjęli się pracy w wyższym zakładzie naukowym, gdzie rektorem zostałby wybrany prof. Józef Ziemacki, który w trakcie rozmów z Litwinami, toczonych pod koniec 1918 roku, miał „niezbyt delikatnie” wypraszać osoby przybyłe z Wilna do Kowna i Szawel. Początkowo doceniano jednak fakt, iż Uniwersytet Stefana Batorego miał być nie polski, a „wileński”⁹³. Gdyby zdarzyło się jednak inaczej, nic nie stałoby na przeszkodzie, aby społeczeństwo polskie na Litwie posiadało swój własny wyższy zakład naukowy, z zastrzeżeniem jednak, że inne narodowości także miałyby prawo do założenia wyższej placówki akademickiej. Nadanie uniwersytetowi wybitnie cech „polskości” spowodowałoby, że wykładaliby w nim „zwykli szeregowcy nauki”, gdyż nikt ze znanych i cenionych profesorów nie zgodziłby

⁸⁹ **Z. Andrzejewski**, *Dążenia Litwinów*, „Nasza Niwa”, Wilno, 20 czerwca 1920 r., nr 10, s. 2; dodano, iż: „Prawdziwi Polacy nie zechcą być wrogami narodowościowych dążeń Litwinów”; zob. też: *Co o nas mówią w Sejmie Litewskim*, „Głos Ludu”, Wilno, 24 kwietnia 1921 r., nr 4, s. 3; *Litewska teoria o „spolszczonych” Litwinach*, mps., AAN, Ministerstwo Spraw Zagranicznych w Warszawie, zespół 322,teczka 9382, k. 8–10.

⁹⁰ *Wiedzieliśmy od paru tygodni...*, „Głos Litwy”, Wilno, 22 sierpnia 1919 r., nr 82, s. 1–2; zob.: *Jeden z naszych artykułów...*, „Głos Litwy”, Wilno, 23 sierpnia 1919 r., nr 83, s. 1.

⁹¹ Cechą charakterystyczną było jednak to, iż w okresie Litwy Środkowej, a w szczególności w 1921 roku, wszelkie niepochlebne wypowiedzi na temat ówczesnych stosunków polsko-litewskich sformułowane na szpaltach polskojęzycznej prasy litewskiej, były przez władze polskie mocno cenzurowane. Tym samym wiele artykułów miało charakter *stricte* sprawozdawczy; zob.: **Alfa**. [sygn. nierozwiązana], *Uchwała w przedmiocie przynależności państwowej Ziemi Wileńskiej*, „Litwa”, Wilno, 23 lutego 1922 r., nr 17, s. 1; **Alski**. [sygn. nierozwiązana], *Ciężka próba narodu*, „Litwa”, Wilno, 25 lutego 1922 r., nr 19, s. 1; **Gal**. [sygn. nierozwiązana], *W błędnym kole*, „Litwa”, Wilno, 10 marca 1922 r., nr 29, s. 1.

⁹² Szerzej patrz: **P. Dąbrowski**, *Narodowa Demokracja...*, s. 165–167.

⁹³ **Z.A.** [sygn. nierozwiązana], *Jedną ze spraw palących...*, „Głos Litwy”, Wilno, 29 czerwca 1919 r., nr 37, s. 1; **idem**, „*Nasz Kraj*” *zarzuca inteligencji litewskiej...*, „Głos Litwy”, Wilno, 9 lipca 1919 r., nr 45, s. 1.

się zrezygnować z pracy w Krakowie czy we Lwowie na rzecz Wilna. Ponadto unilateralne „zabarwienie polityczno-narodowe” „odstraszy” od uniwersytetu całe rzesze studentów. Stąd też najlepszym rozwiązaniem byłoby, gdyby samo społeczeństwo, a więc niemalże wszystkie narodowości lokalne („części składowe”) Wileńszczyzny zbudowały z własnej woli wspólny ośrodek akademicki⁹⁴.

Tak się jednak nie stało, a reaktywowanie Uniwersytetu oceniono dwójako. Z jednej strony nie zgadzano się z faktem, iż placówka ta – wybitnie polska i państwowa, przez co stanowiła „ciało obce” w Litwie – nawiązywała do dawnej świetności Uniwersytetu Wileńskiego, który był „[...] wspólną własnością całej Litwy, był jej mózgiem”. Z drugiej jednak, licząc na nawiązanie „wspólnego języka” współpracy, z całą mocą podkreślano, iż „[...] przybył dziś Wilnu jeszcze jeden promień, rozjaśniający chmurne jego horyzonty”. Wzmacniając tę wypowiedź, dodawano: „Należy jeno sobie i Uniwersytetowi życzyć, by nie był on kometą błędną i przemijającą, a wszedł do świetnego gwiazdozbioru litewskiego jako gwiazda pierwszorzędna i stała”⁹⁵. Jednocześnie powinien stać się miejscem, gdzie realizowane byłyby zasady wypływające z dawnej tolerancji religijnej oraz względem innych narodowości, wolnym od jakichkolwiek walk politycznych oraz powinien „służyć całej ludności rdzennej kraju”⁹⁶. Nie widziano także niebezpieczeństwa w ewentualnym spowolnieniu prac nad utworzeniem litewskiego Uniwersytetu w Kownie, gdyby młodzież litewska wstępowała w mury wileńskiej *Alma Mater*⁹⁷. Ta ocena musiała oczywiście się zmienić z biegiem lat, gdy wzajemne stosunki uległy znacznemu pogorszeniu. Przy radykalizacji nastrojów Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie nie był uważany już za placówkę o charakterze naukowym, a stanowił, jak to ujęto, „bojówkę”⁹⁸. Jednocześnie przyjęcie w jego nazwie imienia króla Stefana Batorego odbierane było przez kręgi litewskie jako wyraz tęsknoty za dawnym monarchizmem polskim, tak „[...] by w chwili dogodnej powrót władzy królewskiej zabezpieczyć”⁹⁹.

Argumenty wysuwane przez publicystów polskojęzycznej prasy litewskiej w Wilnie, a także przedstawicieli polskich ugrupowań polityczno-społecznych,

⁹⁴ *W artykule wczorajszym...*, „Głos Litwy”, Wilno, 6 sierpnia 1919 r., nr 69, s. 1; *Parę razy już poruszaliśmy...*, „Głos Litwy”, Wilno, 12 sierpnia 1919 r., nr 74, s. 1.

⁹⁵ **A.R.** [sygn. nierozwiązana], *A jednak jaśniej*, „Głos Litwy”, Wilno, 12 października 1919 r., nr 125, s. 1; zob. też: *Pos. Kamieniecki, jak wiemy...*, „Głos Litwy”, Wilno, 13 listopada 1919 r., nr 150, s. 1; *Parokrotnie poruszaliśmy...*, „Echo Litwy”, Wilno, 20 czerwca 1920 r., nr 108, s. 1.

⁹⁶ **N.** [sygn. nierozwiązana], *Wówczas i dziś*, „Głos Litwy”, Wilno, 23 października 1919 r., nr 134, s. 3.

⁹⁷ *Zamieszczony niżej...*, „Głos Litwy”, Wilno, 29 października 1919 r., nr 138, s. 1.

⁹⁸ **B. Michalowski**, *Każdy człowiek...*, „Dzwon Litwy”, Wilno, 3 lipca 1921 r., nr 16, s. 1.

⁹⁹ **H. Bukowiecki**, *Niebezpieczny posiew*, „Głos Ludu”, Wilno, 15 IV 1921 r., nr 3, s. 3.

świadczyły o tym, iż w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie było jakiegokolwiek szansy na dialog między Polakami i Litwinami co do przyszłości stolicy byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Oskarżenia i pretensje jednej strony rozdziły podobne po drugiej, zaś rozwijający się brak obopólnego porozumienia „zmazywał” przez kolejne lata tak ciężko wypracowane wspólne dziedzictwo dawnej Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Jednym z kompromisowych pomysłów, który „na chwilę” mógłby pogodzić zantagonizowane strony, była koncepcja oparcia ustroju Ziemi Wileńskiej na rozwiązaniach przyjętych w Wolnym Mieście Gdańsku. Na pewno propozycja ta nie mogła być zaliczana do „idealnych”, ale zawierała w sobie dość pokaźne pokłady pozytywnych uzasadnień. Być może także, gdyby idea krajowa nie stała się li tylko dawnym „sentymentem” i wciąż przeżywanym uczuciem, a czynną „doktryną polityczną”, jednoczącą wokół siebie wszystkie narodowości, to znalazłaby się jedna zgodna platforma, na której rozpoczęto by budowę solidarnościowego gmachu, z wydzieloną częścią na równouprawnienie i tolerancję narodową.

Bibliografia

Materiały źródłowe:

15 lipca 1920 r..., Echo Litwy, 1920/128.

A.L. [sygn. nierozwiązana], *Jak się tworzy państwo litewskie*, cz. I, Głos Litwy 1919/9.

A.L. [sygn. nierozwiązana], *Jak się tworzy państwo litewskie*, cz. II, Głos Litwy 1919/10.

A.R. [sygn. nierozwiązana], *A jednak jaśniej*, Głos Litwy 1919/125.

A.R. [sygn. nierozwiązana], *Czyżby to miała być antypolskość?*, Echo Litwy 1920/84.

A.R. [sygn. nierozwiązana], *Demokratom z przeciwka*, Głos Litwy 1919/111.

A.R. [sygn. nierozwiązana], *Któż my tacy, my – wilnianie?*, Głos Litwy 1919/110.

A.R. [sygn. nierozwiązana], *Luźne myśli o moralności w polityce*, cz. I, Głos Litwy 1919/143.

A.R. [sygn. nierozwiązana], *O Wilno*, cz. I, Głos Litwy 1919/19.

A.R. [sygn. nierozwiązana], *O Wilno*, cz. II, Głos Litwy 1919/20.

A.R. [sygn. nierozwiązana], *Różne poglądy*, Głos Litwy 1919/113.

A.R. [sygn. nierozwiązana], *We własnej przystani*, Wiadomości Wileńskie 1920/7.

[**Abramowicz L.**], *Statystyka druków wileńskich w 1919 r.[oku]*, mps., *Kolekcja Ludwika Abramowicza*, Lietuvos Mokslų Akademijos Vrublevskių Biblioteka, Rankraščių Skyrius (LMAVB), *Kolekcja Ludwika Abramowicz*, fond 79, teczka 868.

Akt oskarżenia przeciwko mieszkańcowi miasta Wilna Michałowi Birzyszcze, mps., LMAVB, *Kolekcja rękopisów literackich*, fond 29, teczka 91.

Alfa [sygn. nierozwiązana], *Zgromadzenie wileńskie zamiast Sejmu*, Litwa, Wilno 1922/4.

Alfa [sygn. nierozwiązana], *Uchwała w przedmiocie przynależności państwowej Ziemi Wileńskiej*, Litwa 1922/17.

Alski [sygn. nierozwiązana], *Moment obecny sporu polsko-litewskiego o Wilno*, Litwa 1922/47.

- Alski.** [sygn. nierozwiązana], *Ciężka próba narodu*, Litwa 1922/19.
- Andrzejewski Z.**, *Dążenia Litwinów*, Nasza Niwa 1920/10.
Artykuł zamieszczony..., Głos Litwy 1919/89.
- Audax.** [sygn. nierozwiązana], *O tak zwanej fizjonomii m. Wilna*, cz. II, Echo Litwy 1920/37.
- B.Z.** [sygn. nierozwiązana], *Naród i państwo*, Nasza Niwa 1920/11.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Al. Babiański...*, Głos Litwy 1919/36.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Dookoła plebiscytu*, Głos Litwy 1920/46.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Drobne, nieuchwytnie...*, Głos Litwy 1919/2.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Gdyśmy przed paru tygodniami...*, Głos Litwy 1919/29.
- B.[irżysz]-ka M.**, *I jeszcze o plebiscycie...*, Głos Litwy 1919/30.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Jedną z plag...*, Głos Litwy 1919/3.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Jesteśmy obecnie w okresie...*, Głos Litwy 1919/21.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Jesteśmy świadkami...*, Głos Litwy 1919/14.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Niezdolna atmosfera*, Głos Litwy 1919/6.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Prasa polska...*, Głos Litwy 1919/35.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Przed paru zaledwie tygodniami...*, Głos Litwy 1919/7.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Sprawozdanie korespondenta...*, Głos Litwy 1919/4.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Ułożenie się stosunków między państwowych...*, Głos Litwy 1919/8.
- B.[irżysz]-ka M.**, *W chwili obecnej Polska...*, Głos Litwy 1919/13.
- B.[irżysz]-ka M.**, *W pismach warszawskich...*, Głos Litwy 1919/11.
- B.[irżysz]-ka M.**, *Wiadomość...*, Głos Litwy 1919/33.
- Bacny obserwator...*, Głos Litwy 1919/122.
- Bierzemy do rąk...*, Głos Litwy 1919/88.
- Brzozowski Z.**, *Litwa – Wilno 1910–1945*, Paryż 1988.
- Bukowiecki H.**, *Niebezpieczny posiew*, Głos Ludu 1921/3.
Chiński mur, Głos Litwy 1919/62.
- Co o nas mówią w Sejmie Litewskim*, Głos Ludu 1921/4.
- Czemu „w Litwie”, nie „na Litwie”*, Głos Litwy 1919/155.
- Czy rząd kowieński posiada prawa do Litwy Wschodniej?*, Przyszłość Litwy 1922/1.
- Czy zdzierzycie?*, Zakneblowane usta – jednodniówka, Wilno 7 VI 1922.
- Daje się nieraz dziś usłyszeć...*, Wiadomości Wileńskie 1920/2.
- Dziś odbędą się wybory...*, Głos Litwy 1922/6.
- Do czytelników*, Głos Ludu 1921/1.
- Feliks K-ki.** [sygn. nierozwiązana], *Do pracy nad ekonomicznym stanem Litwy*, Głos Litwy 1919/13.
- Filaret.** [sygn. nierozwiązana], *Ze stosunków krajowych*, Głos Ludu 1921/6
- Gal.** [sygn. nierozwiązana], *W błędnym kole*, Litwa 1922/29.
- Galingas** [sygn. nierozwiązana], *Rocznica*, Litwa 1922/11.
Gdy się zejdzie przeciętny..., Głos Litwy 1919/84.
„Głos Litwy” a „Nasz Kraj”..., Głos Litwy 1919/55.
- Guga** [sygn. nierozwiązana], *O przyszłość naszą i Wilna*, Litwa Niepodległa – jednodniówka, Wilno 3 XII 1921.
- J.B.** [sygn. nierozwiązana], *O polityce polskiej względem Litwinów*, Głos Litwy 1919/122.
- J.G.** [sygn. nierozwiązana], *O los Wileńszczyzny*, Nasza Niwa 1920/2.
- J.K.** [sygn. nierozwiązana], *O plebiscycie*, Głos Litwy 1919/37.
- J. P-jis.** [sygn. nierozwiązana], *Granice Litwy etnograficznej*, Nowiny Litewskie 1918/11.

- Jeden z naszych artykułów...*, Głos Litwy 1919/83.
Jedna ze spraw..., Echo Litwy 1920/25.
Jesteśmy świadkami..., Głos Litwy 1919/73.
Jeszcze na początku..., Głos Litwy 1919/134.
K.B. [sygn. nierozwiązana], *O losy Litwy*, Echo Litwy 1919/8.
K.C. [sygn. nierozwiązana], *Samookreślenie, a plebiscyt*, Głos Litwy 1919/53.
Kapka [sygn. nierozwiązana], *Zamaskowana polonizacja*, Straż Litwy 1921/23.
Kn. [sygn. nierozwiązana], *Łzy radości – łzy smutku*, Echo Litwy 1920/131.
Komitet Redakcyjno-Wydawniczy, *Od dziś dnia...*, Głos Litwy 1920/1.
Komitet Redakcyjno-Wydawniczy, *W poczuciu powagi...*, Echo Litwy 1920/135.
Kunigaikštis [sygn. nierozwiązana], *Rozdziobią was kruki i wrony*, Litwa 1922/58.
Litewska teoria o „spolszczonych” Litwinach, mps., Archiwum Akt Nowych w Warszawie (AAN), Ministerstwo Spraw Zagranicznych w Warszawie, zespół 322, teczką 9382.
Lachim B., *Rok temu my...*, Dzwon Litwy 1921/26.
M.P. [sygn. nierozwiązana], *O przyszłość miasta Wilna i guberni wileńskiej*, Wilno 1918.
Mański [sygn. nierozwiązana], *Gdzie wyjście?*, cz. II, Echo Litwy 1920/101.
Mański [sygn. nierozwiązana], *Nasza antypolskość*, Echo Litwy 1920/44.
Mański [sygn. nierozwiązana], *Spotkajmy się i poznajmy*, Echo Litwy 1920/43.
Mański [sygn. nierozwiązana], *Tylko z Litwą*, Dzwon Litwy 1920/3.
Martyrologia prasy litewskiej w Wilnie, Józef – jednodniówka wileńska, Wilno 22 XI 1921.
Michałowski B., *Każdy człowiek...*, Dzwon Litwy 1921/16.
Minął rok 1919..., Echo Litwy 1920/1.
N. [sygn. nierozwiązana], *Wówczas i dziś*, Głos Litwy 1919/134.
Nareszcie sami!..., Wiadomości Wileńskie 1920/16.
Nie tyle czytamy..., Głos Litwy 1919/133.
Ob. T. Szopie..., Echo Litwy 1920/1.
Od dłuższego już czasu..., Wiadomości Wileńskie 1920/19.
Od Redakcji „Przyszłości Litwy”, *Przyszłość Litwy* 1922/1.
Od Redakcji, Dzwon Litwy 1920/1.
Od Redakcji, Głos Litwinów – jednodniówka, Wilno 21 VI 1922.
Od Redakcji, *Nasza Niwa* 1920/1.
Ostrzeżenie!!, Głos Litwy 1922/5.
Parę razy już poruszaliśmy..., Głos Litwy 1919/74.
Parokrotnie poruszaliśmy..., Echo Litwy 1920/108.
Pax [sygn. nierozwiązana], *Pierwsze kroki*, Głos Litwy 1919/4.
Pertinas [sygn. nierozwiązana], *Dlaczego Litwa domaga się stale Wilna*, Litwa 1922/76.
Pewien polityk wileński..., Wiadomości Wileńskie 1920/21.
Pewne pismo wileńskie..., Głos Litwy 1919/104.
Polska w Wilnie, Głos Litwy 1921/83.
Pos. Kamieniecki, jak wiemy..., Głos Litwy 1919/150.
Pragnęlibyśmy przede wszystkim..., Echo Litwy 1920/11.
Prasa litewska, mps., *Kolekcja Ludwika Abramowicza*, LMAVB, fond 79, teczką 844.
Przed paru dniami..., Głos Litwy 1919/96.
Przed półtrzecia rokiem..., Adam – jednodniówka, Wilno 22 XI 1921.
Przegląd prasy..., Echo Litwy 1920/10.
Redakcja, *Od dawna już...*, Głos Ludu 1921/1.

- Redakcja**, *Przed paru laty...*, Głos Litwy 1919/1.
Rola Polaków litewskich..., Echo Litwy 1920/26.
- Römer M.**, *Litwa. Studium o odrodzeniu narodu litewskiego*, Lwów 1908.
Sprawa zawieszenia dziennika „Głos Litwy”, Echo Litwy 1919/1.
Stanowisko litewskie wobec wyborów do tak zwanego „Sejmu Wileńskiego”, Litwo, ojczyzno moja – jednodniówka, Wilno 10 XII 1921.
Stosunek Litwy Niezależnej do Państwa Polskiego, Głos Ludu 1921/6.
Stosunek Litwy Niezależnej do Państwa Polskiego, Głos Ludu 1921/8.
T. zw. demokracja polska..., Echo Litwy 1920/95.
- Ten trzeci** [sygn. nierozwiązana], *Ewentualne drogi do porozumienia*, Głos Litwy 1920/51.
W artykule swym..., Głos Litwy 1919/156.
W artykule wczorajszym..., Głos Litwy 1919/69.
W nr 146 „Głosu Litwy”..., Głos Litwy 1919/149.
W numerze sobotnim..., Głos Litwy 1919/160.
W wyborach..., Głos Litwy 1922/1.
- W.O.** [sygn. nierozwiązana], *Naprawa błędów historii*, Echo Litwy 1920/107.
- W.O.** [sygn. nierozwiązana], *Nasz stosunek do społeczeństwa polskiego w chwili obecnej*, Echo Litwy 1920/127.
- W.O.** [sygn. nierozwiązana], *Ugodowcy litewscy*, cz. II, Echo Litwy 1920/99.
- W.O.** [sygn. nierozwiązana], *Wilno-Gdańsk (zestawienie polityczne)*, Echo Litwy 1920/119.
Walka obszarników o majątki, Głos Ludu 1921/2.
Wiedzieliśmy od paru tygodni..., Głos Litwy 1919/82.
Wileńskie Biuro Informacyjne, mps., LMAVB, *Kolekcja Mariana Świechowskiego*, fond 168, teczka 27.
- Wróblewski T.**, *Prasa litewska w Wilnie przed sądem i rządem „Litwy Środkowej”*, Kowno 1921.
Wszystkie pisma polskie..., Głos Litwy 1919/86.
Wybory do Konstytuanty Litewskiej, Głos Litwy 1919/163.
Wznawiamy przerwana..., Dzwon Litwy 1921/14.
Z pobytu w Kownie..., Głos Litwy 1919/115.
Z powodu oświadczenia..., Głos Litwy 1919/131.
- Z.** [sygn. nierozwiązana], *Dlaczego nie chcemy plebiscytu?*, Echo Litwy 1919/10.
- Z. A.** [sygn. nierozwiązana], *„Nasz Kraj podaje...*, Głos Litwy 1919/39.
- Z. A.** [sygn. nierozwiązana], *„Nasz Kraj” zarzuca inteligencji litewskiej...*, Głos Litwy 1919/45.
- Z. A.** [sygn. nierozwiązana], *Jedną ze spraw palących...*, Głos Litwy 1919/37.
- Z. A.** [sygn. nierozwiązana], *Obchód rocznicy unii lubelskiej...*, Głos Litwy 1919/49.
- Z. A.** [sygn. nierozwiązana], *Polacy w dniu dzisiejszym...*, Głos Litwy 1919/38.
- Z. A.** [sygn. nierozwiązana], *W 350-tą rocznicę...*, Głos Litwy 1919/43.
- Z. A.** [sygn. nierozwiązana], *Wojtek przemówił...*, Głos Litwy 1919/48.
- Z. Ż.** [sygn. nierozwiązana], *O Unię polsko-litewską. Studium ekonomiczne, polityczne i kulturalne*, cz. I, Echo Litwy 1920/27.
- Zamieszczony niżej...*, Głos Litwy 1919/138.
Zarys rozwoju życia umysłowego i politycznego Litwy oraz jej stosunek do Polski Niepodległej, mps., Komenda Wojewódzka Policji Państwowej w Wilnie, AAN, sygn. 8.

Opracowania:

- Buchowski K.**, *Litwomani i polonizatorzy. Mity, wzajemne postrzeganie i stereotypy w stosunkach polsko-litewskich w pierwszej połowie XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
- Dąbrowski P.**, *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 P.**, *Rozpolitykowane miasto. Ustrój polityczny państwa w koncepcjach polskich ugrupowań działających w Wilnie w latach 1918–1939*, Arche, Gdańsk 2012.
- Encyklopedia Ziemi Wileńskiej. Książka i prasa na Ziemi Wileńskiej. Drukarnie, wydawnictwa, księgarnie, biblioteki, czasopisma XVI w. – 1945 r.*, oprac. M. Jackiewicz, Towarzystwo Miłośników Wilna i Ziemi Wileńskiej, Bydgoszcz 2008.
- Makowski B.**, *Litwini w Polsce 1920–1939*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1986.

Przemysław DĄBROWSKI

**“THE ISSUE OF VILNIUS” IN THE PAGES OF POLISH-SPEAKING LITHUANIAN PRESS
IN VILNIUS IN THE YEARS 1919–1922**

(Summary)

Polish and Lithuanian political and social groups in the former capital of the former Grand Duchy of Lithuania claimed a number of arguments in solving the “case of Vilnius”. Without a doubt, this was a flashpoint in relations between nationalities. During this period, the authorities in Vilnius changed very often and the repair situation had already been taken during the Board of Civil Eastern Territories. New solutions were introduced in place in the so-called Central Lithuania. This is what was presented in the pages of Polish-speaking Lithuanian press of Vilnius was quite “moderate” in comparison with the unusually “radical” theses offered in a Lithuanian-press. The arguments put forward by the Polish-language journalists of the Lithuanian press in Vilnius and representatives of the Polish political and social groups testified to the fact that in the interwar period, there was not any chance of dialogue between Poles and Lithuanians, about the future of the former capital of the former Grand Duchy of Lithuania. Accusations and blame the one hand, bore similar on the other. Developing a lack of mutual agreement, blurred over the years the common heritage of the former Polish-Lithuanian Commonwealth.

Keywords: the former Grand Duchy of Lithuania; dispute over Vilnius; Lithuanian newspaper; Polish-Lithuanian Commonwealth

Maria KARCZ-KACZMAREK*
Mariusz MACIEJEWSKI**

SAMORZĄDY ZAWODOWE I ZAKRES ICH SAMODZIELNOŚCI W ŚWIETLE DOKTRYNY ORAZ ORZECZNICTWA

(Streszczenie)

Samorządy zawodowe stanowią istotną formę decentralizacji administracji publicznej w Polsce. Zgodnie z Konstytucją RP sprawują one pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Powierzone im zadania publiczne samorządy realizują w sposób samodzielny, pozostając pod nadzorem państwa. Z punktu widzenia prawnego samorząd jest kategorią jednolitą. Ustawodawca nie ustanowił jednak, w odróżnieniu od jednostek samorządu terytorialnego, sądowych gwarancji ochrony samodzielności jednostek samorządu zawodowego. Kwestią problematyczną zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądowym, pozostaje określenie zakresu i granic przysługującej zrzeszeniom zawodowym samodzielności i niezależności w wykonywaniu zadań publicznych. Wątpliwości dotyczą w szczególności uchwalania korporacyjnych kodeksów etycznych, stanowiących podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej członków samorządów zawodowych. W artykule przedstawiono kształtowanie się poglądów doktryny i orzecznictwa, dotyczących istoty i ustrojowej roli samorządów zawodowych oraz podstaw prawnych podejmowanych przez tego rodzaju zrzeszenia działalności.

Słowa kluczowe: samorząd zawodowy; zadania publiczne; decentralizacja

Wyodrębnienie i poddanie specyficznym zasadom funkcjonowania tzw. wolnych zawodów nastąpiło już w polskich międzywojennych regulacjach prawnych¹.

* Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: Mkaczmarek@wpia.uni.lodz.pl

** Dr, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; e-mail: mmaciejewski@inp.pan.pl

¹ Por. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks Handlowy (Dz.U. RP z 1934 r., Nr 57, poz. 502); rozporządzenie Prezydenta z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. RP z 1927 r., Nr 53, poz. 468).

Konstytucja kwietniowa² w art. 76 stanowiła, iż dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący m.in. izby **wolnych zawodów**. Traktowanie w II RP wolnych zawodów i ich korporacji jako elementu szeroko rozumianego samorządu gospodarczego³ krytykował K. Kumaniecki, wskazując, że związki niektórych wolnych zawodów, jak izby adwokackie, notarialne lub lekarskie, stanowić powinny odrębny od gospodarczego rodzaj samorządu⁴. Do grupy międzywojennych wolnych zawodów Z. Grelowski zaliczał: adwokatów, notariuszy, lekarzy, lekarzy dentystów, lekarzy weterynarii, aptekarzy, a o uzyskanie statusu wolnego zawodu starali się również inżynierowie⁵.

Wolne zawody w II RP zorganizowane były w posiadające własne organy (w tym sądy dyscyplinarne) i osobowość prawną izby samorządowe. Samorządy zawodowe traktowano jako przejaw decentralizacji władzy publicznej w zakresie administracyjnoprawnym, a jednocześnie najwłaściwszy i racjonalny sposób funkcjonowania tak specyficznych zawodów. T. Bigo w pracy *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*⁶ wykazał, iż samorząd tzw. wolnych zawodów stanowi typ decentralizacji. Decentralizacja administracyjno-prawna, zdaniem T. Bigo, oznaczała system, w którym funkcjonuje większa ilość ośrodków administracji publicznej rozumianych jako samodzielne podmioty sprawujące administrację. Podmiotom administrującym, w tym zrzeszeniom zawodowym, powinna przysługiwać samodzielność w stosunku do centralnej władzy, w aspekcie negatywnym decentralizacja oznacza bowiem uchylenie hierarchicznego podporządkowania. Samorząd jako forma decentralizacji administracji publicznej, zdaniem T. Bigo, wykonywany był przez samodzielne, posiadające osobowość prawną korporacje powoływane w drodze ustawowej. Zadania publiczne przekazane przez ustawy na rzecz samorządu (terytorialnego lub zawodowego) stają się kompetencjami tychże samorządów. Samorządy, wykonując powierzone im kompetencje, powinny działać samodzielnie we własnym imieniu, a nie jako

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 r. ustawa konstytucyjna (Dz.U. RP z 1935 r., Nr 30, poz. 227).

³ **R. Kmieciak**, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego* w: **S. Wykrętowicz** (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008, s. 339–340.

⁴ **K.W. Kumaniecki, B. Wasutyński, J. Panejko**, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1929, s. 430–434.

⁵ **Z. Grelowski**, *Samorząd specjalny. Gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy – według obowiązujących ustaw w Polsce*, Oddział Księgarski „Społem” Zw. Gospod. Spółdz. R.P., Katowice 1947, s. 65. Wyrok SN z dnia 5 listopada 1931 r. II 3K 915/3 OSN(K) 1932/4/64 lex nr 52145.

⁶ **T. Bigo**, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1927.

organy innej osoby prawnej. Odnosząc się do ówczesnego polskiego systemu decentralizacji, T. Bigo stwierdził, iż związki publiczno-prawne, takie jak samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy (obejmujący wówczas także izby zawodowe) zajmowały najważniejsze miejsce w systemie zdecentralizowanej administracji publicznej⁷.

Również obecnie przyjmuje się, iż decentralizacja władzy polega na przekazywaniu funkcji i zadań administracyjnych podmiotom innym niż organy administracji centralnej. Podkreśla się przy tym, że realizacja zdecentralizowanych kompetencji następuje w sposób samodzielny i podlegający jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu kompetentnych organów⁸. Zatem samorządy zawodowe wykonują administrację publiczną w zakresie zadań przekazanych im ustawą w sposób samodzielny.

W literaturze podkreśla się, iż przy decentralizacji następuje, obok przekazania kompetencji, prawne ustanowienie określonego stopnia samodzielności i niezależności na rzecz jednostki wykonującej określony rodzaj zadań w stosunku do innych organów administracji publicznej. Samodzielność ta jest jednak ograniczona, a jej granice wyznaczają środki nadzoru przewidziane w odpowiednich ustawach. S. Fundowicz wskazuje, że decentralizacja jest rozdzieleniem zadań (działań) administracyjnych na różne osoby prawne prawa publicznego⁹. Ważne ustrojowe i polityczne znaczenie zasady decentralizacji podkreśla umieszczenie jej w Rozdziale I Konstytucji RP¹⁰ (art. 15 ust. 1). Zgodzić należy się z poglądem, iż „szeroki zakres zadań współczesnego państwa wymusza na nim decentralizację i sprawia, że powołanie samorządu nie jest tylko aktem dobrej woli państwa, ale środkiem umożliwiającym władzom centralnym skoncentrowanie się na sprawach podstawowych”¹¹. Państwo nie jest bowiem w stanie wykonywać całej administracji przy użyciu wyłącznie własnego aparatu. Wykonywanie określonych zadań publicznych przez inne niż organy administracji podmioty przynosi wymierne

⁷ *Ibidem*, s. 120–123 oraz s. 154, 213.

⁸ Zob. m.in. **J. Boć** (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 234; **M. Stahl**, *Zagadnienia ogólne* w: **T. Hauser**, **Z. Niewiadomski**, **A. Wróbel** (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 85 i nn.; **J. Zimmermann**, *Prawo administracyjne, Zakamycze*, Kraków 2005, s. 161; **S. Wrzosek**, *Centralizacja i decentralizacja administracji*, w: **idem** (red.), *Kompendium wiedzy administratywisty*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 43.

⁹ Por. **S. Fundowicz**, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 28.

¹⁰ Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm.

¹¹ **M. Stahl**, **E. Olejniczak-Szałowska**, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1994, s. 40.

korzyści¹². Stwierdzić można, że decentralizacja administracji publicznej jest obecnie procesem wręcz niezbędnym i koniecznym dla skutecznego wykonywania zadań państwa. W myśl Konstytucji RP główną formę decentralizacji władzy publicznej stanowi samorząd terytorialny, ale istnieją także „nie-terytorialne” podmioty zdecentralizowane. Istnienie samorządów zawodowych stanowi zatem formę decentralizacji rzeczowej, wyrażającej się w powierzeniu zrzeczeniom publicznym zarządzania określonymi rodzajami spraw¹³. W literaturze zauważono, że decentralizacja nie jest pojęciem-idea, czystą abstrakcją, wręcz przeciwnie – jej podstawą są obowiązujące w konkretnych warunkach ustrojowych normy prawne. Zdecentralizowana administracja publiczna istnieje, o ile dany system prawa swoim zakresem regulacji odnosi się do określonych instytucji prawnych. Zakres i trwałość decentralizacji uzależnione są od podejmowanych – w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego – decyzji prawodawcy¹⁴. Pogląd ten potwierdza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2002 roku, w którym stwierdzono, iż „wyrażona w art. 15 Konstytucji RP zasada decentralizacji nie oznacza konstytucyjnego wymogu decentralizacji wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych. Do ustawodawcy należy ocena, czy i w jakim zakresie jednostki te powinny podlegać decentralizacji oraz na jakim szczeblu [...]”¹⁵. Z kolei w wyroku z dnia 18 lutego 2002 roku Trybunał stwierdził, iż „decentralizacja [...] nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej”¹⁶. Do ustawodawcy należy ocena zakresu, trwałości, oraz „intensywności” decentralizacji zadań publicznych. W świetle postanowień konstytucji oraz powołanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzić należy, że rozwiązania prawne powinny gwarantować jak najdalej idącą decentralizację. Działania takie zgodne są ze standardami demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc przy tym realizację zasady pomocniczości¹⁷.

¹² P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1999, s. 14.

¹³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* w: J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 35.

¹⁴ P. Radziejewicz, *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2005/1–2, s. 9–10, 30.

¹⁵ Sygn. akt K 34/01, OTK ZU-A 2002, nr 6, poz. 84.

¹⁶ Sygn. akt K 24/02, OTK ZU 2003/2A, poz. 11; *Gazeta Prawna* 2003/35, s. 1.

¹⁷ Zdaniem T. Bąkowskiego decentralizacja sprzyja wypełnianiu wymogów subsydiarności, która zakłada rozmieszczenie zadań i kompetencji na optymalnie niskim szczeblu. W ten sposób dochodzi do swoistego „zblżenia” podmiotu właściwego w sprawie nie tylko do samej jednostki,

Stanowiące formę decentralizacji władzy publicznej samorządy zawodowe są, z uwagi na swoją proveniencję oraz profesjonalny charakter, naturalnie predestynowanymi podmiotami do wykonywania zdecentralizowanych na ich rzecz funkcji administracyjnych związanych z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Pogłębianie decentralizacji poprzez ustanowienie regulacji prawnych, dających możliwość samodzielnego funkcjonowania samorządów zawodowych, jest nie tylko zgodne z wymogami konstytucyjnymi, ale także z zasadami skuteczności i efektywności działania administracji. Samorząd zawodowy, stanowiący formę decentralizacji władzy publicznej, jako podmiot złożony z osób wykonujących dany zawód może bowiem w najwłaściwszy sposób prowadzić i zarządzać sprawami swojej profesji. Działania takie, stanowiące niejako zarządzanie „od wewnątrz” korporacji, są z pewnością lepszym rozwiązaniem od odgórnego narzucania norm i zasad przez organy niemające zawsze profesjonalnego przygotowania i dogłębnego zrozumienia specyfiki charakteryzującej daną grupę zawodową. By jednak tego rodzaju decentralizacja była zgodna z oczekiwaniami ustrojodawcy, musi się wiązać z ustanowieniem na rzecz jednostki samorządowej (zdecentralizowanej) określonego stopnia samodzielności prawnej w wykonywaniu zdecentralizowanych zadań publicznych. Podzielić należy pogląd, że w odniesieniu do decentralizacji następuje przesunięcie ciężaru administrowania na organy niższych szczebli, przy czym określone sprawy przekazywane są jako zadania własne podmiotom samorządowym. Samodzielność podmiotów zdecentralizowanych przejawia się w tym, że „przekazane przez ustawodawcę zadania, jako zadania własne, wykonywane są niezależnie, bez hierarchicznego podporządkowania i – co się z tym wiąże – bez ingerencji organów wyższych”¹⁸. W tak pojmowaną decentralizację, zdaniem S. Pawłowskiego, wpisuje się zarówno samorząd terytorialny, jak i samorząd zawodowy, stanowiące struktury administracji zdecentralizowanej. Podkreślić należy, że z istoty samorządu – stanowiącego formę decentralizacji w znaczeniu prawnym – wynika, że zajmuje się on samodzielnie pewnym zakresem spraw. Samorząd zawodowy, podobnie jak samorząd terytorialny, posiada przekazany ustawowo zakres spraw, wykonywanych samodzielnie. Samorządy zawodowe tworzą warunki do wykonywania danego zawodu, reprezentują interesy i chronią

ale także do okoliczności faktycznych, na podstawie których podmiot ten kształtuje sytuację administracyjnoprawną danej jednostki. Por. **T. Bąkowski**, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 181–182.

¹⁸ **S. Pawłowski**, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Forum Naukowe, Poznań 2009, s. 38.

prawa danej grupy zawodowej, ustanawiają i dbają o przestrzeganie zasad etyki zawodowej, sprawują nadzór nad należytym wykonywaniem zawodów poprzez sądownictwo dyscyplinarne. Do zdecentralizowanych na rzecz samorządów zawodowych zadań należy także dokształcanie zawodowe członków poszczególnych korporacji i aplikantów czy stażystów, w celu stałego podnoszenia kwalifikacji i dbałości o wysoki poziom świadczonych usług¹⁹. Należy podkreślić, iż ustawodawca, powołując dany samorząd zawodowy i przekazując mu wskazane zadania publiczne, ustanawia tym samym określony stopień swobody w realizowaniu powierzonych mu działań. Samodzielność samorządów, w tym zrzeszeń zawodowych, ogranicza jedynie kryterium legalności. Samodzielność działania jest immanentną i niezaprzeczną cechą samorządu w znaczeniu prawnym. Wskazuje na to źródłosłów terminu „samorząd”. Określenie to pojawiła się po raz pierwszy w XIX w. w nauce niemieckiej, gdzie pojęciem „*Selbstverwaltung*” określano urzędnictwa administracyjne gmin²⁰. G. Jellinek uważał, iż termin ten powstał ze skrócenia słów „*selbständig Verwaltung*”, którymi określano prawo gmin do samodzielnego, wolnego od nadzoru państwowego, zarządu własnym majątkiem²¹. Zdaniem P. Rączki, termin „samorząd” powstał ze złożenia dwóch pojęć: samodzielność i zarząd. Z uwagi na to określenie „samorząd” nie jest wystarczająco ścisłym tłumaczeniem, niemiecki termin „*Selbstverwaltung*” winien być tłumaczony jako „samozarząd”. Jednak w polskiej doktrynie prawa administracyjnego pojęcie to nie zyskało aprobaty²². T. Bigo²³ podkreślał, że korporacyjne osoby prawne same zarządzają swoimi sprawami, ponieważ wszyscy członkowie mają zagwarantowany wpływ na działalność korporacji poprzez wybrane i ustanowione przez siebie organy związku. Samodzielność zrzeszenia przejawia się w możliwości normowania życia wewnętrznego związku, w drodze jednostronnych aktów. Tym, co odróżnia związki publiczno-prawne od pozostałych rodzajów zrzeszeń, zdaniem T. Bigo, jest władztwo administracyjne, czyli uprawnienie związku do stosowania przymusu przy realizacji własnych aktów. Współczesne definicje samorządu również podkreślają samodzielność działania jako jedną z podstawowych cech samorządu w znaczeniu prawnym. Uogólniając, przyjmuje się, iż samorząd polega na powierzeniu zarządu sprawami publicznymi samemu zainteresowanemu, czyli zrzeszeniom zorganizowanym z mocy

¹⁹ *Ibidem*, s. 38–39.

²⁰ Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 9.

²¹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Imprimerie de Navarre, Paryż 1926, s. 14–15.

²² P. Rączka, *Nadzór...*, s. 29.

²³ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 116–152.

ustawy w korporacje prawa publicznego²⁴. Warto podkreślić, iż w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego zarówno Konstytucja RP²⁵, jak i ustawy zwykle²⁶ zawierają postanowienia dotyczące sądowej ochrony ich samodzielności. Możliwość samodzielnego realizowania powierzonych zadań publicznych przez samorząd zawodowy stanowi wyraz zaufania Państwa do tych zrzeszeń. Zgodnie z art. 17 Konstytucji RP podstawową funkcją wspólnot zawodowych ma być sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Można zatem stwierdzić, iż państwo zdecentralizowało i tym samym przekazało do samodzielnego wykonywania na rzecz samorządów zawodowych zadania publiczne mieszczące się w konstytucyjnym pojęciu „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów”.

Konstytucja RP ani ustawy zwykle nie definiują pojęcia „pieczy”. Tradycyjnie sprawowanie pieczy związane jest z dbałością, opieką, troską oraz staraniem o kogoś, lub o coś²⁷. S. Duszniak²⁸ zauważył, iż pojęcie opieki (pieczy) zostało terminologicznie zaczerpnięte z prawa prywatnego, w którym jego znaczenie ustalone zostało przez prawo rzymskie (*tutela, cura, kuratela*), a rozwinięte w ustawodawstwie nowożytnym. W prawie publicznym opieka wiąże się głównie z państwem policyjnym, gdzie „państwo – opiekun przytłaczało gminę swą baczną opieką aż do pozbawienia jej wszelkiej samodzielności działania”²⁹. Takie negatywne skojarzenia doprowadziły do stopniowej banicji z terminologii i ustawodawstwa wskazanych pojęć. Zdaniem S. Duszniaka pojęcie „pieczy” używane jest „w celu silniejszego podkreślenia obowiązku troski, nadzoru o dane sprawy”. Powierzenie jakiejś jednostce obowiązku sprawowania pieczy sprawia, iż nadzór nie jest tylko „mechaniczną funkcją pozbawioną wyrazu życia”³⁰. Wydaje się, iż spostrzeżenia te trafnie oddają istotę „pieczy”, która zakłada zaangażowanie i szczególną troskę o powierzone sprawy.

²⁴ R. Jastrzębski, *Samorząd gospodarczy. Izba domów składowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004/10, s. 2–3.

²⁵ Por. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

²⁶ Por. art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594); por. art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595); art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 596).

²⁷ M. Szymczak (red.), *Słownik Języka Polskiego*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1978, s. 648.

²⁸ S. Duszniak, *Terminologia z zakresu czynności nadzorczych i kontrolnych*, Gazeta Administracji 1948/1–2, s. 51–64.

²⁹ *Ibidem*, s. 62.

³⁰ *Ibidem*, s. 63.

Efektywność i sprawność pieczy nad zawodem uzależniona jest od tego, czy posiadane przez samorząd kompetencje pozwalają na władcze ingerowanie w działalność podejmowaną przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Brak takich uprawnień w praktyce oznacza odmówienie danej grupie statusu samorządu zawodowego, bowiem bez uprawnień władczych grupa nie jest w stanie realizować konstytucyjnych postanowień³¹. Zgodzić należy się z poglądem H. Izdebskiego, iż pojęcie „pieczy” powinno być rozumiane szeroko. Pieczę należy odnosić nie tylko do zadań nazwanych w ustawach wprost sprawowaniem pieczy czy nadzoru, ale także do władczego decydowania (lub współdecydowania) o dopuszczeniu do zawodu, do ustalania zasad etyki i deontologii zawodowej oraz sprawowania orzecznictwa dyscyplinarnego³². Zakres realizowania funkcji pieczy przez konkretne korporacje zawodowe jest zróżnicowany, bowiem udział poszczególnych zawodów w wykonywaniu funkcji administracji publicznej (czyli szeroko rozumianej pieczy) został przez ustawodawcę określony w sposób niejednolity. Biorąc pod uwagę postanowienia konstytucyjne, można stwierdzić, iż przedmiotem zdecentralizowania na rzecz samorządów zawodowych jest szeroko rozumiana „piecza nad należyтым wykonywaniem zawodów”, realizowana w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Funkcja pieczy obejmuje wszelkiego rodzaju zadania i aktywności związane z podejmowaniem działalności zawodowej. Zakresu pieczy nie należy ograniczać wyłącznie do zadań samorządów określonych *expressis verbis* w ustawie. Przyjęcie odmiennego stanowiska w praktyce uniemożliwiłoby zrzeszeniom zawodowym efektywne, sprawne i elastyczne nadzorowanie, czuwanie nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Przekazanie pieczy zrzeszeniom zawodowym związane jest bowiem z określeniem na ich rzecz pewnego stopnia samodzielności, a zarazem z poddaniem działalności samorządów zawodowych nadzorowi państwowemu. Publicznoprawny charakter korporacji zawodowych wymusza ocenę podejmowanych przez nie działalności także w kategorii interesu publicznego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 roku³³ stwierdził, iż:

unormowanie art. 17 ust. 1 Konstytucji upoważnia samorządy zawodów zaufania publicznego do sprawowania «pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów». Ma być ona

³¹ M. Szydło, *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, Samorząd Terytorialny 2002/3, s. 48.

³² H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, w: S. Legat, M. Lipińska (red.), *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002, s. 34–36.

³³ Sygn. akt P 21/02, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 9.

sprawowana – z wyraźnego nakazu ustrojodawcy – «w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony». Sformułowanie to, po pierwsze, precyzuje cel i granice sprawowanej «pieczy nad [...] wykonywaniem zawodów». Cel ten to przestrzeganie właściwej jakości – w sensie merytorycznym i prawnym – czynności składających się na «wykonywanie zawodów». [...] Po wtóre, sformułowanie art. 17 ust. 1 wyznacza ramy i ukierunkowanie sprawowanej «pieczy». Ramy te determinuje «interes publiczny». Sprawowana piecza służyć powinna – mocą postanowienia konstytucyjnego – ochronie tego interesu. Każde działanie samorządu zawodowego w zakresie «sprawowania pieczy» podlega zatem konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowania na jego ochronę.

Z kolei w wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 roku³⁴ Trybunał stwierdził, że ustrojodawca, zezwalając na powierzenie organom samorządu zawodowego określonych zadań z zakresu administracji publicznej i wprowadzając przymus przynależności do korporacji zawodowej, podnosi interes publiczny do rangi uzasadnienia i ostatecznego celu wyposażenia organów samorządu zawodowego w wymienione atrybuty. Stanowisko to należy w pełni zaakceptować. Należy przy tym podkreślić, iż wyposażenie samorządów zawodowych w określony stopień samodzielności i ocena ich działalności przez pryzmat interesu publicznego nie wyklucza nadzoru nad prawidłowością funkcjonowania tego rodzaju zrzeszeń publicznoprawnych. Działalność samorządów zawodowych, tak samo jak działania pozostałych podmiotów władzy publicznej, podlega bowiem sądowej kontroli legalności.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, z pewnym niepokojem odnotować należy pojawiające się w najnowszym orzecznictwie³⁵ sądowym wyroki dotyczące zakresu normatywnej i dyscyplinarnej działalności korporacji zawodowych. Wątpliwości orzecznictwa budzi przede wszystkim kwestia podstaw prawnych uchwalania zawodowych kodeksów etycznych i możliwość pociągania na ich podstawie członków samorządów do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Po raz kolejny należy podkreślić, że możliwość regulowania kwestii dotyczących danego środowiska zawodowego przez samych zainteresowanych jest wyrazem woli ustawodawcy, przede wszystkim ustawodawcy konstytucyjnego i wyrazem jego zaufania do korporacji. Ustawowe upoważnienie zrzeszeń do stanowienia tego rodzaju norm stanowi wyraz zrozumienia faktu, iż regulacja etyczno-deontologiczna wymaga szczegółowej, profesjonalnej wiedzy i doświadczenia. Przepisy korporacyjne muszą bowiem odpowiadać realiom i specyfice danego zawodu.

³⁴ Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07, www.trybunal.gov.pl; stan na dzień 15.05.2015 r.; sentencja wyroku: M.P. 2008, Nr 38, poz. 342.

³⁵ Wyrok SN z dnia 6 listopada 2014 r., sygn. akt SDI 32/14; wyrok SN z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt SDI 25/12 (wyroki zamieszczono na stronie <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo>; stan na dzień 15.05.2015 r.)

Uchwalanie kodeksów etycznych przez same zainteresowane podmioty wydaje się zatem w pełni racjonalne i uzasadnione. Kodeksy etyki zawodowej mają wymuszać moralne postępowanie zawodowe oraz edukować kandydatów do poszczególnych zawodów w kwestii etyki swojego zawodu³⁶. Jednocześnie, ze względu na niebezpieczeństwo tworzenia kodeksów, które będą „zabezpieczać korporację zawodową przed zewnętrznymi ocenami moralnymi”³⁷, samorządowe kodeksy etyczne poddane być powinny wnikliwej kontroli legalności. Przekazanie przez państwo kompetencji ustalania norm etycznych obowiązujących osoby wykonujące dany zawód odgrywa bowiem ważną rolę nie tylko dla samej wspólnoty, ale i pośrednio dla całego społeczeństwa.

W orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie prawa nie ma jednolitego stanowiska co do charakteru prawnego korporacyjnych kodeksów etycznych, choć nie kwestionuje się możliwości ich samodzielnego stanowienia przez ustawowo umocowane samorządy. C. Banasiński uważa, że uchwalanie zasad etyki i deontologii nie należy do funkcji zleconych, stanowienie tego rodzaju norm nie wchodzi bowiem w zakres właściwości organów państwa. Ustawowe upoważnienie do stanowienia norm deontologicznych jest jedynie potwierdzeniem powszechnie uznawanego prawa wspólnot samorządowych do określania tychże norm w sposób zgodny z systemem wartości danej grupy. Według wskazanego autora normy etyczne i prawne należą do dwóch względnie niezależnych kręgów, co wyklucza kontrolę norm stanowionych przez samorządy z punktu widzenia legalności³⁸. Stanowisko to, w pewnym zakresie, stanowi odzwierciedlenie poglądu Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w postanowieniu z dnia 7 października 1992 roku³⁹ oraz uchwale z dnia 17 marca 1993 roku⁴⁰. Wskazane orzeczenia zapadły na skutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym wskazywał on, że postanowienia Kodeksu Etyki Lekarskiej mają charakter aktu normatywnego z zakresu administracji państwowej oraz że Trybunał Konstytucyjny jest właściwy

³⁶ R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 59–62.

³⁷ *Ibidem*, s. 60.

³⁸ C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy* w: M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 198.

³⁹ Postanowienie TK z dnia 7 października 1992 r., U. 1/92, OTK z 1992 r. cz. II, poz. 38, s. 164.

⁴⁰ Sygn. akt W.16/92, OTK 1993/I poz. 16, s. 156. Uchwała ta podjęta została w wyniku złożenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku o dokonanie wykładni rozumienia i ustalenia mocy obowiązującej przepisów ustawowych pozostających w sprzeczności z normami Kodeksu Etyki Lekarskiej. Przedmiotem wniosku RPO była możliwość ponoszenia przez lekarzy odpowiedzialności zawodowej za czyny sprzeczne z zasadami etyki i deontologii zawodowej w sytuacji, kiedy czyny zabronione przez KEL były dozwolone przez ustawodawstwo.

do kontroli takich aktów normatywnych, tworzonych przez samorząd lekarski. Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając w postanowieniu z dnia 7 października 1992 roku charakter norm zawartych w Kodeksie Etyki Lekarskiej, orzekł, iż nie mają one charakteru normatywnego lecz deontologiczny i w związku z tym nie należą do kognicji Trybunału. W powołanym postanowieniu TK orzekł, że:

upoważnienie zawarte w ustawie o izbach lekarskich do uchwalenia przez zjazd lekarzy norm deontologicznych jest jedynie ustawowym potwierdzeniem powszechnie uznawanego prawa korporacji lekarskiej (także i innych korporacji zawodowych) do określenia zasad deontologicznych w zgodzie z uznawanym przez te korporacje systemem wartości. Upoważnienie to nie jest natomiast delegacją ustawową w sensie scedowania na samorząd lekarski funkcji należących do organów administracji państwowej. Żaden organ administracji państwowej nie był i nie może być uprawniony do określania norm deontologicznych dla lekarzy⁴¹.

Odnosząc się z kolei do problemu ponoszenia odpowiedzialności zawodowej za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki, Trybunał⁴² stwierdził, że członkowie samorządu lekarzy nie ponoszą odpowiedzialności zawodowej za naruszenie zasad etyki i deontologii zawodowej, jeżeli normy te pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Odmienne stanowisko wyraził m.in. C. Bakalarski, zdaniem którego ustawowe upoważnienie samorządu lekarskiego do określenia zasad etyki i deontologii zawodowej, przy jednoczesnym ustanowieniu sankcji za naruszenie tychże zasad, poświadcza normatywny charakter postanowień Kodeksu⁴³. W doktrynie prawniczej również wyrażano poglądy, że samorządowe kodeksy etyki stanowią akty normatywne⁴⁴. Za zaliczeniem ustalania zasad etyki i deontologii do funkcji administracji publicznej opowiada się m.in. M. Szydło i R. Kmiecik. Zdaniem autorów za zaliczeniem tego rodzaju zadań do zakresu władztwa państwowego przemawia możliwość zastosowania sankcji dyscyplinarnych – z karą pozbawienia prawa wykonywania zawodu włącznie – za postępowanie sprzeczne z tymi zasadami. Korporacje zawodowe czuwają nad respektowaniem zasad etyczno-deontologicznych poprzez sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego, w ten sposób zabezpieczając należyty poziom wykonywania zawodu. Sankcje za nieprzestrzeganie etyki zawodowej w postaci wydalenia z grona członków korporacji wskazują na wykonywanie

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Uchwała Pełnego Składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 1993 r., W. 16/92, OTK 1993/I poz. 16, s. 156.

⁴³ Zdanie odrębne C. Bakalarski, OTK z 1992 r. cz. II, poz. 38, s. 170–182.

⁴⁴ A. Wasilewska, *Aktualizacja porządku prawnego – potrzeby i rygory*, Państwo i Prawo 1992/5; G. Rejman, *Normy etyczne, moralne i prawne w postępowaniu lekarza*, Studia Iuridica 1993/26. Podobnie J. Wyrembak, *Kodeks Etyki Lekarskiej a system prawa*, Państwo i Prawo 2003/10, s. 30–44.

typowej funkcji zleconej⁴⁵. W doktrynie prawa administracyjnego wyrażony został pogląd, że uchwały stanowiące przez organy samorządów specjalnych, w tym samorzady zawodowe, stanowią akty normatywne zawierające normy należące do ustrojowego prawa administracyjnego, a część z nich można by wręcz „kwalifikować jako normy o charakterze powszechnym”⁴⁶. Wydaje się, iż pogląd ten odnieść można do stanowiących na podstawie ustaw korporacyjnych aktów etyki (kodeksów etycznych).

Charakter prawny korporacyjnych norm etyczno-deontologicznych stał się ponownie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego dnia 16 kwietnia 2008 roku. W ogłoszonym w dniu 23 kwietnia 2008 roku wyroku⁴⁷ zauważono, że ustawowe przepisy zawierające podstawę do uchwalenia kodeksu etyki, zobowiązujące członków samorządu do przestrzegania jego norm oraz ustanawiające sankcje za ich naruszanie, nadały „normom zawartym w Kodeksie Etyki Lekarskiej walor normy prawnej, sankcjonowanej przez państwo”⁴⁸. W powołanym wyroku stwierdzono, iż mimo posiadania przez Kodeks Etyki Lekarskiej generalnego i abstrakcyjnego charakteru, nie można uznać, że przedmiotem kontroli Trybunału mogą być wyłącznie przepisy korporacyjne o charakterze deontologicznym. Postanowienia KEL, ujęte w izolacji od właściwych przepisów ustawowych, należą do odrębnego porządku normatywnego (deontologicznego), zaś walor prawny w obszarze prawa powszechnie obowiązującego uzyskują ze względu na ustawę o izbach lekarskich i w zakresie określonym przez jej przepisy. W konsekwencji, przedmiotem kontroli są odpowiednie postanowienia KEL w związku z odpowiednimi przepisami ustawowymi⁴⁹. Wydaje się, iż zaprezentowane w powyższym wyroku stanowisko Trybunału jest uzasadnione i zasługuje na aprobatę. W związku z tym należy podkreślić, że korporacyjne kodeksy etyczne, w związku z odpowiednimi przepisami ustaw, mają charakter aktów normatywnych, a ich nieprzestrzeganie zagrożone jest sankcjami dyscyplinarnymi. Akty te wydawane

⁴⁵ Por. **R. Kmiecik**, *Asymetria w rozwoju samorządu zawodowego i gospodarczego w Polsce*, w: **S. Wykrętowicz** (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 92–93; **M. Szydło**, *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, Samorząd Terytorialny 2002/3, s. 52–53.

⁴⁶ **A. Błaś, J. Boć**, *Lokalne źródła prawa* w: **J. Boć** (red.) *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 100–101.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07; isap.sejm.gov.pl; stan na dzień 15.05.2015 r.

⁴⁸ Por. Komunikat prasowy po rozprawie z dnia 16 kwietnia 2008 r. SK 16/07, www.trybunal.gov.pl; stan na dzień 15.05.2015 r.

⁴⁹ Por. uzasadnienie wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo>; stan na dzień 15.05.2015 r.

są na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego, z uwagi na co ich treść może być samodzielnie kształtowana przez poszczególne samorządy zawodowe, a nie jedynie stanowić powtórzenie postanowień ustawowych. Celem podejmowania tego rodzaju uchwał jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w interesie publicznym. Korporacyjne akty normatywne, w tym kodeksy etyczne, nie mogą jednak naruszać przepisów prawa powszechnego.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 listopada 2014 roku⁵⁰ za przekroczenie upoważnienia ustawowego uznał nałożenie na radców prawnych, w Kodeksie Etyki Radcy Prawnego, obowiązku uczestniczenia w szkoleniach zawodowych. Jak zauważył Sąd:

odwołując się do wyrażonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zakazu zmuszania kogokolwiek do zachowań, których ustawa nie nakazuje, należy powiedzieć, że nałożenie na radcę prawnego obowiązku szkolenia zawodowego – i to obwarowanego sankcją dyscyplinarną o charakterze publicznoprawnym, w tym tak surową jak pozbawienie prawa do wykonywania zawodu [...] – powinno mieć podstawę ustawową.

Z uwagi na to Sąd stwierdził, że wyrażone w art. 57 pkt 7 u.r.p.⁵¹ ogólne uprawnienie dla Krajowego Zjazdu Radców Prawnych do uchwalenia zasad etyki radcy prawnego czy też sformułowane w art. 60 pkt 7 u.r.p. upoważnienie dla Krajowej Rady Radców Prawnych do koordynowania doskonalenia zawodowego radców prawnych nie sposób uznać za źródła normy kompetencyjnej, z której wynika prawo do nakładania na radców prawnych przez organy samorządowe obowiązków obwarowanych odpowiedzialnością dyscyplinarną. W ocenie SN, wskazanych obowiązków nie można uzasadniać sprawowaniem przez korporacje zawodowe „pieczy” nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Powyższe stanowisko SN budzi poważne wątpliwości. W świetle wcześniejszych rozważań, wydaje się bowiem, iż ustrojodawca decentralizując funkcję pieczy na rzecz samorządów zawodowych, podjął – w interesie publicznym – decyzję o wyposażeniu tychże związków w określony stopień samodzielności i samostanowienia. Zgodnie z ustawą u.r.p. doskonalenie zawodowe jest obowiązkiem samorządu, a rada okręgowej izby radców prawnych jest uprawniona do kontroli i oceny wykonywania zawodu przez radcę prawnego. Nałożenie, w drodze uchwały samorządu, obowiązku szkolenia i doskonalenia zawodowego uzasadnia charakter zawodu radcy prawnego jako zawodu zaufania publicznego. W tym miejscu warto odwołać się do orzeczenia TK z dnia 22 li-

⁵⁰ Sygn. akt SDI 32/14.

⁵¹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 637, 993, 1778, dalej: u.r.p.).

stopada 2004 roku⁵², w którym podkreślono, iż samorzady zawodowe są najważniejszymi podmiotami do prowadzenia szkolenia i doskonalenia zawodowego. W wyroku tym stwierdzono wręcz, iż „mając na uwadze długoletni dorobek korporacji [...] oraz przede wszystkim potrzebę profesjonalnego przygotowania do «należytego wykonywania zawodu», Trybunał Konstytucyjny nie podnosi wątpliwości co do kwalifikacji samorządu [...] w sferze prowadzenia szkolenia zawodowego [...]”⁵³. Ustawodawca, określając zadania samorządu zawodowego, musi posługiwać się kategoriami ogólnymi, inaczej bowiem samorząd nie mógłby działać samodzielnie i elastycznie, reagując na aktualne potrzeby, oczekiwania, jak i pojawiające się zagrożenia. Samorząd zawodowy musi posiadać także faktyczne instrumenty oddziaływania na swych członków oraz na kandydatów do zawodu. W innym przypadku korporacje stałyby się wyłącznie instytucjami fasadowymi, pozbawionymi wszelkich realnych środków działania. Pewne wskazówki w tejże kwestii zawiera wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 roku⁵⁴, w którym za niezgodne z Konstytucją RP uznano przepisy pozbawiające samorząd [adwokacki] wpływu na ustalanie zasad składania egzaminu adwokackiego. Pozbawienie samorządu tego rodzaju uprawnień, w ocenie Trybunału, doprowadzić może do zawężenia lub uniemożliwienia realizacji konstytucyjnej pieczy. Trybunał zasadnie podkreślił, że warunkiem skutecznego realizowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu jest odpowiednio znaczący wpływ samorządu na sprawy dotyczące podejmowania i wykonywania danego zawodu. W wyroku z dnia 8 listopada 2006 roku⁵⁵ TK orzekł o niezgodności z Konstytucją RP analogicznych przepisów wprowadzonych nowelizacją z dnia 30 czerwca 2005 roku do ustawy o radcach prawnych. Wydaje się, iż pogląd Trybunału ma zastosowanie także do kwestii wpływu samorządu na wykonywanie zawodu przez członków danego zrzeszenia, w tym na możliwość ustanowienia w drodze uchwał samorządowych obowiązku doskonalenia zawodowego. Wymóg wykazania dla każdej działalności samorządowej, regulującej zachowania członków samorządu, konkretnej, ustawowej normy kompetencyjnej, wskazującej wzorce zachowania członków samorządu, stanowiłby ograniczenie, a nawet wyłączenie samodzielności samorządu zawodowego, a także przejaw nadmiernej i źle pojętej kazuistyki, jednocześnie stanowiąc nieuprawnione ogra-

⁵² Sygn. akt SK 64/03, isip.sejm.gov.pl; stan na dzień 15.05.2015 r.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r. sygn. akt K 6/06 (sentencja wyroku: Dz.U. z 2006 r., Nr 75, poz. 529); por. Rzeczpospolita z dnia 17 czerwca 2006 r. s. C2; www.trybunal.gov.pl; stan na dzień 15.05.2015 r.

⁵⁵ Sygn. akt K 30/06 (Dz.U. z 2006 r., Nr 206, poz. 1522).

niczanie konstytucyjnej funkcji pieczy. Oczekiwanie takie kłóci się z samą istotą samorządu, która polega na przekazaniu prowadzenia samej zainteresowanej grupie społecznej swoich spraw. Członkowie samorządu mają zagwarantowany wpływ na prowadzenie własnych spraw i, podejmując decyzję o przynależności do danej grupy zorganizowanej na zasadzie samorządu zawodowego, godzą się na tego rodzaju reglamentację. Kwestią podstawową jest natomiast przestrzeganie przy podejmowaniu samorządowej działalności uchwałodawczej przepisów prawa powszechnego. Akty korporacyjne nie mogą zmieniać lub modyfikować postanowień ustawowych, nie mogą także wpływać na prawa i obowiązki osób spoza danej organizacji zawodowej. Biorąc pod uwagę powyższe, należy zastanowić się, czy kwestionowane przez SN postanowienia korporacyjne rzeczywiście podjęte zostały bez podstawy prawnej i stanowią naruszenie Konstytucji RP. Zgodnie z art. 41 u.r.p. do zadań samorządu radców prawnych należy w szczególności: współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa, doskonalenie zawodowe radców prawnych oraz nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu przez radców prawnych i aplikantów radcowskich. Z kolei przepis art. 57 ustawy upoważnia Krajowy Zjazd Radców Prawnych do uchwalania zasad etyki radców prawnych, naruszenie których stanowi – na równi z postępowaniem sprzecznym z prawem lub naruszeniem obowiązków zawodowych – podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Upoważnienie Krajowego Zjazdu do uchwalania zasad etyki oznacza, że organ ten, kierując się wymaganą w tym zakresie specjalistyczną wiedzą i doświadczeniem, określa tzw. delikty dyscyplinarne. Należy zatem mieć na uwadze, iż korporacyjne postępowanie dyscyplinarne nie stanowi li tylko typowego postępowania represyjnego, ale jest przejawem pieczy samorządów nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego⁵⁶. Wydaje się zatem, iż proste odnośnienie do wskazanego postępowania zasad obowiązujących w postępowaniu karnym nie jest uzasadnione. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma bowiem na celu nie tylko zagwarantowanie stanu zgodnego z obowiązującym prawem, ale także wymuszenie zachowań zgodnych z deontologią zawodową. Okoliczność ta wskazuje, że materialnoprawną podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowi nie tylko naruszenie przepisów ustawy, ale także aktów korporacyjnych podjętych na podstawie ustawowej. Zdaniem W. Nasiłowskiego, korporacyjne kodeksy etyczne nabierają „znaczenia kodyfikacji prawnej, m.in. powodując konieczność przedstawienia przez rzecznika zarzutu z powołaniem

⁵⁶ Por. **T. Malinowski**, *Odpowiedzialność zawodowa – Postępowanie lekarza jako odzwierciedlenie modelu postępowania karnego a wybrane zasady procesowe*, Puls 2004/2, www.oil.org.pl; stan na dzień 15.05.2015 r.

się na konkretny artykuł Kodeksu. [...] Stąd wypłynęła zasada, iż Kodeks ma dla [lekarzy] szerszy charakter normatywny. Jest zatem zbiorem norm, których naruszenie grozi odpowiedzialnością⁵⁷. Korporacyjne kodeksy etyczne nie mogą i nie stanowią jedynie powielenia przepisów ustawowych. Określić je można raczej mianem podejmowanej na podstawie ustaw legislacji administracyjnej. Akty te są wyrazem współdziałania samorządu zawodowego w kształtowaniu prawa obowiązującego członków samorządu. Nałożenie w drodze aktu samorządowego obowiązku doskonalenia zawodowego i egzekwowanie jego realizacji w drodze dyscyplinarnej trudno zatem uznać za naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Do samorządu radców prawnych należy przecież doskonalenie zawodowe radców prawnych, a o formach i zakresie realizacji wskazanego zadania winien niezależnie decydować samorząd zawodowy. Nałożenie przez zrzeszenie zawodowe na swoich członków obowiązków dotyczących doskonalenia zawodowego uzasadnia przekazane na jego rzecz władztwo administracyjne, wyrażające się w możliwości działań reglamentacyjnych. Z ustawowego obowiązku przynależności radców prawnych i aplikantów radcowskich do samorządu wynika zatem obowiązek przestrzegania przepisów korporacyjnych.

Z prawnego punktu widzenia samorząd jest instytucją jednolitą. Zrzeszenia zawodowe powinny zatem korzystać z tego samego domniemania samodzielności i jej sądowej ochrony jak jednostki samorządu terytorialnego. Istotą, zasadniczym elementem samorządu są jego członkowie, tworzący z mocy prawa wspólnotę samorządową terytorialną lub zawodową. Samorząd, realizując powierzone mu funkcje publiczne, korzysta ze zdecentralizowanego na jego rzecz władztwa administracyjnego, którego istotą jest możliwość władczego wpływania na prawa i obowiązki własnych członków. Działania samorządów zawodowych należy oceniać nie tylko z punktu widzenia legalności, ale także przez pryzmat interesu publicznego, którego ochrona jest ich konstytucyjnym obowiązkiem. Z uwagi na to wymaganie wykazania szczegółowego upoważnienia ustawowego dla działań mieszczących się w ramach powierzonych samorządowi [radców prawnych] zadań publicznych wydaje się nieuzasadnione. Upoważnienie samorządów zawodowych do określania zasad etyki zawodowej i związanych z nimi obowiązków, a także ich egzekwowania w drodze postępowania dyscyplinarnego, jest wyrazem woli ustawodawcy, który ma świadomość tego, że w interesie publicznym jest, by we wskazanej problematyce wypowiadały się podmioty profesjonalne, takie jak samorządy zawodowe. Sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego przez

⁵⁷ **W. Nasilowski**, *Trwała wartość Kodeksu Etyki Lekarskiej*, <http://www.oil.org.pl/xml/nil/gazeta/numery/n1997/n199712/n19971207>; stan na dzień 15.05.2015 r..

zrzeszenia zawodowe jest podstawowym, fundamentalnym elementem działania tychże wspólnot, który powinien pozostać w ich gestii⁵⁸. Zgodzić należy się z poglądem P. Przybysza, iż najbardziej typowym sposobem realizacji konstytucyjnego obowiązku sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu jest korporacyjne sądownictwo dyscyplinarne⁵⁹. Przywilej ten „ma racjonalne uzasadnienie – organy dyscyplinarne orzekają w sferze etyki i godności zawodowej, wobec czego muszą być złożone z osób potrafiących określić wymagania etyczne i profesjonalne wobec osoby obwinionej o przewinienie dyscyplinarne”⁶⁰. Odpowiedzialność dyscyplinarna w samorządzie zawodowym ma charakter odpowiedzialności administracyjnej, nie zaś odpowiedzialności karnej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że zgodnie z art. 67 ust. 1 u.r.p., postępowanie dyscyplinarne o ten sam czyn toczy się niezależnie od postępowania karnego (o ile oczywiście za dany czyn przewidziana jest również odpowiedzialność karna). Jeśli postępowanie karne toczy się obok postępowania dyscyplinarnego, to znaczy, że postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem karnym. Nie podważa tej tezy art. 74¹ u.r.p., który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego i rozdziałów I–III Kodeksu karnego. Przepisy te bowiem znajdują zastosowanie odpowiednio, a nie wprost⁶¹. Powierzenie Sądowi Najwyższemu kompetencji do orzekania w prawniczych postępowaniach dyscyplinarnych nie jest zresztą jedynym przypadkiem przyznania sądom innym niż sądy administracyjne kompetencji do orzekania w sprawach o charakterze administracyjnym⁶².

Podsumowując, stwierdzić należy, że korporacje zawodowe muszą mieć zapewniony odpowiedni stopień samodzielności działania przy realizowaniu powierzonych mu ustawowo zadań publicznych. Samodzielność ta dotyczy tak-

⁵⁸ **B. Banaszak**, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 247–248; **A. Wasilewski**, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, Przegląd Sądowy 2001/9, s. 43–44.

⁵⁹ **P. Przybysz**, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, Państwo i Prawo 1998/8, s. 68–69; por. **A. Zwara**, *Dzisiejsze zadania samorządu adwokackiego*, Palestra 2006/3–4, s. 90–94.

⁶⁰ **P. Przybysz**, *Prawo do sądu...*, s. 75.

⁶¹ Por. **T. Niedziński**, *Postępowanie dyscyplinarne wobec radcy prawnego*, Radca Prawny. Zeszyty Naukowe 2014/1, s. 124 i cytowany tam **R. Giętkowski**, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 47.

⁶² Np. do zakresu działania Sądu Okręgowego w Warszawie (XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) należy rozpoznawanie spraw z odwołań i zażaleń na decyzje i postanowienia wydawane przez: Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

że określania praw i obowiązków, w tym obowiązków o charakterze etycznym, członków samorządów zawodowych. Wynikająca z samej istoty samorządu niezależność w wykonywaniu zdecentralizowanych na jego rzecz zadań publicznych nie oznacza, iż zrzeczenia te nie podlegają sądowej kontroli. Wręcz przeciwnie, kontrola ta winna z jednej strony czuwać nad przestrzeganiem prawa przez same korporacje zawodowe, a z drugiej strony – stanowić gwarancję ważnej ustrojowej pozycji samorządów zawodowych w demokratycznym państwie prawnym. Kompetencja samorządu zawodowego do kształtowania zachowań jego członków wymaga podstawy ustawowej, jednakże z istoty samorządu jako zdecentralizowanej administracji wynika, że wystarczy tutaj generalna podstawa ustawowa. Wymaganie, aby ustawy samorządowe wyraźnie określały zachowania, które następnie mają być określone w kodeksach etycznych⁶³, godzi w ugruntowaną konstytucyjnie oraz ustawowo istotę decentralizacji i samorządu zawodowego, a ponadto prowadzi do tworzenia podwójnej regulacji – ustawowej i samorządowej – z których samorządowa, *de facto*, byłaby zbędna, ponieważ stanowiłaby powtórzenie. Tymczasem koncepcja decentralizacji zakłada, że to właśnie regulacje samorządowe stanowią właściwe źródło norm regulujących niektóre zachowania członków samorządu zawodowego. Konstytucja RP wyróżniła trzy rodzaje samorządu: samorząd terytorialny, zawodowy oraz „inne rodzaje samorządu”. Odnoszenie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁶⁴ do samorządu zawodowego wydaje się daleką analogią, jednakże warto zaznaczyć, że postanowienia wskazanego aktu, potwierdzające ważną rolę społeczności w procesie budowania „Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy”, stanowić mogą istotną wskazówkę dla określenia ustrojowej pozycji i zakresu działania nie tylko samorządu terytorialnego, ale także samorządów zawodowych w Polsce.

Bibliografia

- Banasiński C.**, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy*, w: M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 180–199.
- Banaszak B.**, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2004,
- Bigo T.**, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1927,

⁶³ Taki wniosek wypływa z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2014 r., sygn.akt SDI 32/14.

⁶⁴ Dz.U. z 1994 r., Nr.124, poz. 607 ze zm.

- Dusznik S.**, *Terminologia z zakresu czynności nadzorczych i kontrolnych*, Gazeta Administracji 1948/1–2, s. 51–64.
- Fundowicz S.**, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005,
- Grelowski Z.**, *Samorząd specjalny. Gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy – według obowiązujących ustaw w Polsce*, Oddział Księgarski „Społem” Zw. Gospod. Spółdz. R.P., Katowice 1947.
- Izdebski H.**, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, w: S. Legat, M. Lipińska (red.), *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002, s. 33–38.
- Jastrzębski R.**, *Samorząd gospodarczy. Izba domów składowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004/10, s. 2–11.
- Kmieciak R.**, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego* w: S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008, s. 337–372
- Niedziński T.**, *Postępowanie dyscyplinarne wobec radcy prawnego*, Radca Prawny. Zeszyty Naukowe 2014/1, s. 115–132.
- Pawłowski S.**, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Forum Naukowe, Poznań 2009.
- Przybysz P.**, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, Państwo i Prawo 1998/8, s. 67–78.
- Radzewicz P.**, *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2005/1–2, s. 7–34.
- Rączka P.**, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1999.
- Stahl M., Olejniczak-Szałowska E.**, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1994.
- Stahl M.**, *Zagadnienia ogólne* w: T. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 1–96.
- Szydło M.**, *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, Samorząd Terytorialny 2002/3, s. 46–54.
- Wyrembak J.**, *Kodeks Etyki Lekarskiej a system prawa*, Państwo i Prawo 2003/10, s. 30–44.
- Zimmermann J.**, *Prawo administracyjne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

Maria KARCZ-KACZMAREK
Mariusz MACIEJEWSKI

PROFESSIONAL AUTONOMIES (SELF-GOVERNMENTS) AND ITS RANGE OF INDEPENDENCE IN LIGHT OF DOCTRINE AND JURISDICTION

(Summary)

The professional autonomies (self-governments) are an essential form of decentralization of public administration in Poland. According to The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997 professional self-governments shall concern a profession in which the public repose confidence, with the proper practice of such professions in accordance with, and for the purpose of protecting,

the public interest. Self-governments perform entrusted public task independently, under supervision of state. From the legal point of view self-government is homogeneous category. It was not established, as in case of the units of local government, that the independence of professional autonomies shall be protected by the courts. In literature, as well as in judicial jurisdiction, it is problematic to determine of range and borders of professional independence in performance of public task. The doubt concern especially corporate ethical code. The paper presents research and jurisdiction points of view concerning nature and structural role of professional self-governments in Poland.

Keywords: professional autonomies (self-governments); public tasks; decentralization

Magdalena PALUSZKIEWICZ*

PRAWNE POJĘCIE NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI

(Streszczenie)

Niepełnosprawność to cecha jednostki uniemożliwiająca jej wypełnianie ról społecznych. Prawne pojęcie niepełnosprawności umożliwia identyfikację osób o tej cesze i stanowi podstawę realizacji licznych uprawnień, przyznawanych w celu niwelowania negatywnych skutków niepełnosprawności w życiu jednostek. W artykule dokonano analizy pojęcia niepełnosprawności zdefiniowanego w art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Słowa kluczowe: niepełnosprawność; niezdolność do pracy; niezdolność do wypełniania ról społecznych

1. Uwagi wprowadzające

Niepełnosprawność jest złożonym zjawiskiem, którego poznaniem zajmują się różne nauki. W szczególności stanowi ona przedmiot zainteresowania medycyny¹, socjologii, filozofii czy psychologii. Każda z tych nauk przyjmuje odrębne definicje niepełnosprawności, konstruując je z uwzględnieniem własnych potrzeb badawczych. Niepełnosprawność jest więc pojęciem interdyscyplinarnym. Jako zjawisko społeczne niepełnosprawność jest również przedmiotem zainteresowania nauk prawnych, które generalnie zajmują się regulowaniem różnorodnych stosun-

* Dr, Katedra Prawa Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: mpaluskiewicz@wpia.uni.lodz.pl

¹ W piśmiennictwie medycznym funkcjonuje ok. 80 definicji niepełnosprawności – **I.D. Karwat, M. Jędrzych, D. Skawiński, H. Pieciewicz-Szczęśna, J. Sobieszcański, W. Żukow, M. Fronczek, P. Borzęcki**, *Zdrowie i niepełnosprawność – problemy w definiowaniu*, Cz. 1. *Cechy wykorzystywane w ocenie stanu zdrowia*, Journal of Health Sciences 2012/2/5, s. 89.

ków społecznych. Z tego punktu widzenia niepełnosprawność jest postrzegana jako określona sytuacja społeczna, z której zaistnieniem wiążą się szczególnie uprawnienia i obowiązki. Prawne pojęcie niepełnosprawności umożliwia więc identyfikację tej sytuacji społecznej i w konsekwencji przyznanie osobom, które się w niej znajdują, szczególnego statusu prawnego. Ów status prawny obejmuje katalog uprawnień osób z niepełnosprawnością oraz obowiązków innych podmiotów względem tych osób, a ich realizacja ma na celu niwelowanie negatywnych skutków tej szczególnie trudnej sytuacji społecznej, jaką jest niepełnosprawność.

W literaturze przedmiotu wskazuje się dwa zasadnicze modele, w oparciu o które konstruowana jest definicja niepełnosprawności – model medyczny i model społeczny². Koncepcje te w pewnym stopniu oddziałują na sposób definiowania niepełnosprawności w naukach prawnych, stąd konieczność ich ogólnego scharakteryzowania. Istotą modelu medycznego, zwanego też indywidualnym, jest założenie, że problemy, które napotyka osoba niepełnosprawna, są konsekwencją odstępstw jej parametrów zdrowotnych od normy klinicznej³. W tym ujęciu niepełnosprawność jest pojmowana jako „osobista tragedia” i opisywana przy użyciu terminów takich jak uszkodzenie, upośledzenie⁴. Model społeczny niepełnosprawności przenosi punkt ciężkości z uszkodzenia (uszczerbku) organizmu na ograniczenia w możliwościach pełnienia ról społecznych typowych dla wieku i norm kulturowych⁵. Niepełnosprawność w świetle tego modelu nie jest

² Niektórzy autorzy wskazują na istnienie trzech modeli niepełnosprawności – **M. Wiliński**, *Modele niepełnosprawności: indywidualny – funkcjonalny – społeczny*, w: **A.I. Brzezińska, R. Kaczan, K. Smoczyńska** (red.), *Diagnoza potrzeb i modele pomocy dla osób z ograniczeniami sprawności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 15–56.

³ **E. Rutkowska**, *Wstęp*, w: **eadem** (red.), *Pracownik z niepełnosprawnością*, Norbertinum, Lublin 2007, s. 5; **B. Szluz**, *Osoby niepełnosprawne w UE – sytuacja i perspektywy*, Seminare 2007/24, s. 327; **A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko**, *Wyzwania metodologiczne. Diagnoza potrzeb i ewaluacja wsparcia wśród osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010, s. 19–20; **K. Kurowski**, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności* w: **A. Błaszczak** (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Biuletyn RPO. Źródła 2012/10, s. 8.

⁴ Powyższymi kategoriami posługiwała się przyjęta w 1980 r. przez Światową Organizację Zdrowia Międzynarodowa Klasyfikacja Uszkodzeń, Niepełnosprawności i Upośledzeń – ICIDH (WHO 1980). Późniejsza klasyfikacja, uwzględniająca tzw. społeczny model niepełnosprawności – Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia – ICF (WHO 2001) pojęcie upośledzenia zastąpiła pojęciem ograniczenia uczestnictwa – szerzej: **M. Kilian**, *Niepełnosprawni w społeczeństwie*, Polityka Społeczna 2007/11–12, s. 14; **B. Szluz**, *Osoby niepełnosprawne...*, s. 326–327.

⁵ **E. Rutkowska** (red.), *Pracownik z niepełnosprawnością...*, s. 5; **A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko**, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 20–21; **B. Szluz**, *Osoby niepełnosprawne...*, s. 327.

deficytem, ale wyrazem różnorodności⁶, natomiast przyczyny niepełnosprawności tkwią w mechanizmach funkcjonowania społeczeństwa, takich zwłaszcza jak: indywidualne uprzedzenia, segregacja, bariery architektoniczne czy transportowe⁷.

Pojęcie niepełnosprawności występuje w aktach prawnych różnej rangi. Spośród nowszych dokumentów o charakterze ponadnarodowym, szczególną uwagę należy poświęcić Konwencji ONZ z dnia 13 grudnia 2006 roku o prawach osób niepełnosprawnych⁸. Akt ten nie definiuje pojęcia niepełnosprawności, natomiast do osób niepełnosprawnych zalicza te, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym na zasadzie równości z innymi osobami⁹. W Preambule tego dokumentu podkreślono, że niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym, natomiast jej źródłem są interakcje między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowych, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa, na zasadzie równości z innymi osobami¹⁰. Wskazuje się, że Konwencja ta zrywa z medycznym modelem niepełnosprawności¹¹ i, ujmując niepełnosprawność w kategorii opresji doświadczanej ze strony społeczeństwa, nie zaś cechy indywidualnej, kształtuje ją w oparciu o model społeczny¹². Zmiana w podejściu do kwestii niepełnosprawności ma doprowadzić do uniezależnienia osób niepełnosprawnych od pomocy państwa¹³, a w konsekwencji przenieść na społeczeństwo odpowiedzialność za pełne włączenie tych osób do życia społecznego. Dokonawszy tych ustaleń należy zaznaczyć, że głównym przedmiotem dalszej analizy będzie pojęcie niepełnosprawności,

⁶ **A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon**, *O potrzebie ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Europejski Przegląd Sądowy 2012/5, s. 6.

⁷ **B. Szluz**, *Osoby niepełnosprawne...*, s. 327.

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

⁹ Art. 1 Konwencji do osób niepełnosprawnych zalicza osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami.

¹⁰ Lit. e Preambuły Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

¹¹ W oparciu o który były tworzone regulacje Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 159 w sprawie rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, (Dz.U. z 2005 r., Nr 43, poz. 412). Konwencja nie zawiera prawnego pojęcia niepełnosprawności, natomiast osobę niepełnosprawną definiuje w art. 1 ust. 1 jako osobę, której możliwości uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia oraz awansu zawodowego są znacznie ograniczone w wyniku orzeczonego ubytku zdolności fizycznych lub umysłowych.

¹² **A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon**, *O potrzebie ratyfikacji...*, s. 5.

¹³ *Ibidem*, s. 6.

zdefiniowane w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁴.

2. Geneza prawnego pojęcia niepełnosprawności w ustawodawstwie polskim

Przechodząc na grunt ustawodawstwa krajowego trzeba zauważyć, że przez długi czas posługiwano się w nim pojęciem „inwalidztwo”¹⁵, pochodzącym od łacińskiego słowa *validus* i zaprzeczenia *in-*, co w rezultacie oznaczało osobę ‘chorą, bezsilną, słabą’¹⁶. Zgodnie z art. 23 nieobowiązującej już ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin¹⁷, inwalidą w rozumieniu ustawy była osoba częściowo lub całkowicie niezdolna do wykonywania zatrudnienia z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu. W literaturze prawniczej wskazywano na nieadekwatność pojęcia inwalidztwa do określenia sytuacji zasługującej na ochronę ubezpieczeniową, ponieważ choroba nie zawsze oznacza niezdolność do pracy¹⁸. Pod pojęciem inwalidztwa kryła się zasadniczo ocena stanu zdrowia i jego wpływ na zdolność do wykonywania pracy¹⁹. Wspomniana ustawa przewidywała dyferencjację statusu prawnego inwalidy w oparciu o podział na trzy grupy inwalidzkie, odzwierciedla-

¹⁴ Dz.U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm., t.j.; dalej: ustawa o rehabilitacji.

¹⁵ Termin ten definiował art. 154 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 51, poz. 396 ze zm.), następnie art. 12 ust. 1 dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1958 r., Nr 23 poz. 97 ze zm., t.j.), później art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o tym samym tytule (tekst pierwotny Dz.U. Nr 3, poz. 6) oraz ostatecznie art. 23 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267). Pojęciem inwalidztwa posługiwała się również ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz członków ich rodzin, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 21, poz. 117, a także ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tekst pierwotny: Dz.U. z 1994 r., Nr 10, poz. 36) oraz ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 53, poz. 214).

¹⁶ Por. **I. Jędrasik-Jankowska**, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 244.

¹⁷ Dz.U. Nr 40, poz. 267.

¹⁸ **I. Jędrasik-Jankowska**, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 244; **B. Korczyńska**, *Nowy system orzekania o niezdolności do pracy i stopniu niepełnosprawności*, Kontrola Państwowa 1999/4, s. 66.

¹⁹ Ewentualnie zdolność do pełnienia służby – w przypadku oceny dokonywanej przez tzw. komisje resortowe MON i MSW.

jące zróżnicowaną zdolność do wykonywania zatrudnienia, jak również zdolność do samodzielnej egzystencji²⁰. Obowiązujące wówczas przepisy przewidywały jednak możliwość zaliczenia do tzw. III grupy inwalidzkiej osób o naruszonej sprawności organizmu, która nie ograniczała zdolności do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia²¹. Niezdolność do pracy nie była więc elementem rozstrzygającym o inwalidztwie, wagę przywiązywano przede wszystkim do oceny stanu zdrowia²². W rezultacie określone świadczenia z ubezpieczenia społecznego otrzymywały osoby, w stosunku do których nie zaszło ryzyko ubezpieczeniowe w postaci trwałej niezdolności do pracy. Orzecznictwem dla celów związanych ze świadczeniami ubezpieczeniowymi (renta inwalidzka), jak również dla celów pozaubezpieczeniowych²³, zajmowały się komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia²⁴. Ustawą z dnia 28 czerwca 1996 roku o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i ubezpieczeniu społecznym²⁵ pojęcie inwalidztwa zostało zastąpione pojęciem „niezdolność do pracy”. Ważną regulacją wskazanej ustawy było również oddzielenie systemu orzekania o niezdolności do pracy (tzw. orzecznictwo dla celów rentowych)²⁶ od systemu oceny stopnia niepełnosprawności (tzw. orzecznictwo dla celów pozarentowych)²⁷ i w konsekwencji zastąpienie grup inwalidzkich trzema stopniami niepełnosprawności.

Równoległe obok pojęcia „inwalidztwa” ustawodawca posługiwał się określeniem „osoba niepełnosprawna”²⁸ w ustawie z dnia 9 maja 1991 roku o zatrudnianiu

²⁰ Por. art. 24 ust. 2–4 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267).

²¹ Art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267).

²² **I. Jędrasik-Jankowska**, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 245.

²³ Przede wszystkim związanych z rehabilitacją zawodową i społeczną.

²⁴ Obwodowe komisje orzekały w pierwszej instancji, natomiast w drugiej instancji – komisje wojewódzkie.

²⁵ Dz.U. Nr 100, poz. 461.

²⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm., t.j.), ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2015 r., poz. 330, t.j.), ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2013 r., poz. 667 ze zm., t.j.), ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz członków ich rodzin (Dz.U. z 2010 r., Nr 101, poz. 648 ze zm., t.j.), ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm., t.j.).

²⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm., t.j.

²⁸ Pojęcie „osoba niepełnosprawna” po raz pierwszy zostało użyte przez polskiego ustawodawcę w niemającej mocy wiążącej uchwale Sejmu PRL z dnia 16 września 1982 r. w sprawie in-

i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych²⁹, a następnie w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Natomiast pojęcie „niepełnosprawność” zostało wprowadzone ustawą z dnia 20 grudnia 2002 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁰.

3. Definicja niepełnosprawności w aktualnym stanie prawnym

Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji, niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Przystępując do analizy wskazanego przepisu należy stwierdzić, że ustawodawca nie zdefiniował wszystkich pojęć szczegółowych, składających się na definicję niepełnosprawności. Oznacza to konieczność wykorzystywania w procesie wykładni definicji niepełnosprawności dorobku doktryny i judykatury.

3.1. Niepełnosprawność jako niezdolność do wypełniania ról społecznych

Z powyższej definicji zasadniczo wynika, że niepełnosprawnością jest niezdolność do wypełniania ról społecznych. „Niezdolność” jako taka nie jest pojęciem prawnym. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego „niezdolność” to ‘brak możliwości do wykonania czegoś’³¹. Można również próbować definiować niezdolność jako antonim zdolności. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 maja 1970 roku³² „zdolność” to siła umożliwiająca działanie. Natomiast w literaturze przedmiotu „zdolność” określa się jako potencjalne

walidów i osób niepełnosprawnych (M.P. Nr 22, poz. 188); definicja tego pojęcia znalazła się natomiast w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 46, poz. 201).

²⁹ Dz.U. Nr 46, poz. 201 ze zm.

³⁰ Art. 2 pkt 1 ustawy, Dz.U. Nr 7, poz. 79 ze zm., obowiązuje od dnia 1 lutego 2003 r.

³¹ <http://sjp.pl/niezdolno%B6%E6>; stan na dzień 23.04.2015 r.

³² I TR 587/70, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1971/5, s. 64.

możliwości³³. W konsekwencji przez „niezdolność” można rozumieć brak siły umożliwiającej działanie, a także brak potencjalnych możliwości działania³⁴.

W następnej kolejności należy zauważyć, że niezdolność ta ma mieć charakter trwały lub okresowy. Pojęcia te nie doczekały się definicji ustawowej. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego „trwały” to ‘istniejący przez dłuższy czas’ lub ‘nieulegający szybkim zmianom’³⁵. W konsekwencji trwałą niezdolność do wypełniania ról społecznych można rozumieć jako nieprzemijającą w krótkim czasie, czyli jako niezdolność długotrwałą. Z kolei „okresowy” to, zgodnie z definicją słownikową, ‘trwający pewien czas’, ale także ‘powtarzający się, cykliczny’³⁶. Zatem okresowa niezdolność oznacza chwilowy lub powtarzający się brak możliwości wypełniania ról społecznych. W świetle powyższych ustaleń należałoby przyjąć, że niezdolność do wypełniania ról społecznych ma charakter długotrwały albo krótkotrwały (powtarzający się) w zależności od natężenia przyczyny, którą ustawodawca upatruje w naruszeniu sprawności organizmu. Oznacza to również, że niezdolność do wypełniania ról społecznych – w założeniu ustawodawcy – nigdy nie ma charakteru stałego (nieprzemijającego), ponieważ w takiej sytuacji podważony zostałby sens rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych³⁷.

Niezdolność, o której była mowa, odnosi się do wypełniania ról społecznych. Zwraca uwagę użycie przez ustawodawcę określenia „wypełnianie” ról społecznych, czyli innymi słowy wykonywanie ich w pełni, w całości. Użycie takiego określenia jest więc bardziej uzasadnione niż formy niedokonanej „pełnienie”³⁸, ponieważ pełnić rolę społeczną nie oznacza tego samego, co wypełniać. Godzi się w tym miejscu przypomnieć, że ratyfikowana przez Polskę Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych nakłada obowiązek zapewnienia skutecznego udziału osób niepełnosprawnych w życiu społeczeństwa, na zasadzie równości

³³ U. Jackowiak, „Niezdolność do pracy” zastąpi „inwalidztwo”, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 1997/7, s. 13.

³⁴ Por. A. Żak, *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej 2003/2004, A.M. Świątkowski (red.), s. 349.

³⁵ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/trwa%C5%82y>; stan na dzień 23.04.2015 r.

³⁶ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/okresowy>; stan na dzień 23.04.2015 r.

³⁷ Nie biorąc pod uwagę niestałego charakteru niezdolności do pełnienia ról społecznych, sprzeczności między definicją niepełnosprawności a poszczególnymi jej stopniami dopatruje się K. Kurowski, *Niepełnosprawność...*, s. 11.

³⁸ Tym terminem z kolei posługuje się ustawodawca, definiując uczestnictwo w życiu społecznym, w art. 2 pkt 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

z innymi osobami. W rezultacie wypełnianie ról społecznych umożliwia osobom niepełnosprawnym pełne uczestnictwo w życiu społecznym.

Ustawodawca nie definiuje pojęcia „ról społecznych”, natomiast jest ono jednym z klasycznych terminów używanych w socjologii. Najczęściej jest przez tę naukę definiowany jako oczekiwane zachowania, przypisane do danej pozycji społecznej, a także jako zestaw praw i obowiązków wynikających z miejsca zajmowanego w społeczeństwie³⁹. Tradycyjnie wyróżnia się tzw. role formalne, wynikające ze struktury społecznej i nieformalne, narzucane lub przypisywane jednostce przez otoczenie⁴⁰. Przykładami formalnych ról społecznych wypełnianych przez jednostkę są – w życiu rodzinnym: rola dziecka, rodzica; w życiu zawodowym: rola pracownika, przełożonego; w życiu społecznym: rola ucznia, studenta, sąsiada, kolegi, członka społeczności lokalnej, parlamentarzysty.

Dążąc do podsumowania poczynionych już ustaleń można przyjąć, że niezdolność do wypełniania ról społecznych zasadniczo oznacza istnienie barier ograniczających bądź uniemożliwiających wykonywanie czynności życia codziennego, takich jak samoobsługa, komunikacja z otoczeniem, zabawa, nauka, praca, rozrywka. W konsekwencji niepełnosprawność to brak możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym w ramach przyjętej roli ucznia, dziecka, rodzica, pracownika itd.

3.2. Niezdolność do pracy a niepełnosprawność

Pozostając jeszcze przy zagadnieniu ról społecznych trzeba zauważyć, że jedna z nich jest przez ustawodawcę potraktowana w sposób szczególny. W oparciu o analizowany przepis można z dużym uproszczeniem przyjąć, że niepełnosprawność oznacza w szczególności, a więc nie tylko, niezdolność do pracy. W ten sposób zwrócono uwagę na rolę społeczną szeroko pojętego pracownika, czyli osoby wykonującej pracę zarobkową. Ustawodawca traktuje priorytetowo tę właśnie rolę społeczną ze względu na szczególnie dotkliwe konsekwencje niemożności jej wypełniania w postaci braku środków utrzymania, izolacji, trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych. Dodatkowo, podkreślenie znaczenia niezdolności do pracy w definicji niepełnosprawności harmonizuje

³⁹ **Ł. Zamecki**, *Spoleczne podstawy ladu politycznego*, Warszawa 2011, s. 18.

⁴⁰ **M. Loś**, „Role społeczne” w nowej roli, w: **E. Mokrzycki, M. Ofierska, J. Szacki** (red.), *O społeczeństwie i teorii społecznej. Księga poświęcona pamięci Stanisława Ossowskiego*, Warszawa 1985, s. 123. Przykładami ról nieformalnych są rola autorytetu, rola opiekuna. Role nieformalne mogą mieć wpływ na wybór pełnionych przez jednostkę ról formalnych.

z głównymi założeniami ustawy. Tworzy ona przecież system rehabilitacji społecznej, w tym także zawodowej osób niepełnosprawnych, którego celem jest umożliwienie pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, między innymi poprzez przywrócenie zdolności do zarobkowania. Wydaje się, że wskazane argumenty uzasadniają traktowanie niezdolności do pracy jako głównego wyznacznika w orzekaniu o niepełnosprawności.

Pojęcie „niezdolność do pracy” – jak zostało to zasygnalizowane we wcześniejszych rozważaniach – jest pojęciem prawnym. Oprócz ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, posługują się nim także inne ustawy, w szczególności z zakresu ubezpieczeń społecznych⁴¹. Powyższe skłania do wniosku, że „niezdolność do pracy” jest więc przede wszystkim pojęciem prawa ubezpieczeń społecznych. Określa ono sytuację prawnie chronioną, to znaczy taką, której wystąpienie – przy spełnieniu ustawowych przesłanek – spowoduje nabycie prawa do określonych świadczeń, zastępujących zarobek. Niezdolność ta może być przy tym spowodowana chorobą⁴², a także kalectwem, a jej charakter może być czasowy (przemijający) albo trwały. W związku z powyższym powstaje pytanie, w jaki sposób należy rozumieć niezdolność do pracy, o której mowa w definicji niepełnosprawności.

Pojęcie niezdolności do pracy nie jest zdefiniowane w ustawie o rehabilitacji. Poszukując odpowiedzi na pytanie o sposób rozumienia tego elementu definicji niepełnosprawności, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na § 29 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 roku w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁴³. Wskazany przepis stanowi, że niezdolność do pracy oznacza całkowitą niezdolność do wykonywania pracy zarobkowej z powodu fizycznego, psychicznego lub umysłowego naruszenia sprawności organizmu. Warto zauważyć, że definicja ta została sformułowana w celach orzeczniczych i jest brana pod uwagę przy kwalifikowaniu do znacznego stopnia niepełnosprawności. Poczynione ustalenia nie rozwiewają jednak wszystkich wątpliwości w odnie-

⁴¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm., t.j.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2010 r., Nr 77, poz. 512 ze zm., t.j.), ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. z 2009 r., Nr 167, poz. 1322 ze zm., t.j.), ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm., t.j.) i wiele innych.

⁴² Oraz zdarzeniami z nią zrównanymi.

⁴³ Dz.U. Nr 139, poz. 1328 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

sieniu do interpretacji pojęcia „niezdolność do pracy”. Dzieje się tak dlatego, że w ustawie o rehabilitacji termin ten występuje jeszcze w innych znaczeniach, co stanowi naruszenie podstawowych zasad techniki prawodawczej⁴⁴. Przykładowo, inaczej powinna być rozumiana niezdolność do pracy, ustalana przez lekarza orzecznika ZUS, o której mowa w art. 5 ustawy o rehabilitacji, a jeszcze inaczej niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, o której mowa w art. 5a i 62 ustawy o rehabilitacji. Artykuł 5 ustawy o rehabilitacji odwołuje się do orzeczeń o niezdolności do pracy wydanych na podstawie art. 12 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W myśl tego ostatniego przepisu, niezdolną do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Pojęcie niezdolności do pracy na gruncie wskazanej ustawy jest stopniowalne – w przypadku utraty zdolności do wykonywania jakiegokolwiek pracy jest to niezdolność całkowita, natomiast w przypadku znacznej utraty zdolności do wykonywania pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji, jest to częściowa niezdolność do pracy⁴⁵. Rokowania co do odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu uniemożliwiają uznanie osoby za niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ale nie stoją na przeszkodzie uznaniu jej za niezdolną do pracy w rozumieniu przepisów wyżej wskazanego rozporządzenia. Z kolei w art. 5a i art. 62 ustawy o rehabilitacji mowa o orzeczeniu o niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. W myśl art. 21 ust. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników całkowicie niezdolnym do wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym jest ubezpieczony, który z powodu naruszenia sprawności organizmu utracił zdolność do osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym. Całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym może mieć przy tym charakter trwały lub okresowy, w zależności od tego, czy ubezpieczony rokuje odzyskanie tej zdolności⁴⁶. W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na funkcję wskazanych przepisów art. 5, 5a i 62 ustawy o rehabilitacji. Stanowią one podstawę uznawania osób posiadających określone w nich orzeczenia za osoby niepełnosprawne. Oznacza to, że niezdolność do pracy jest elementem wskazującym na niepełnosprawność, niezależnie od tego, który organ orzeczniczy ten stan stwierdził. W konsekwencji więc każda osoba niezdolna do pracy jest osobą niepełnosprawną. Niezdolność do pracy może zostać stwierdzona

⁴⁴ Konkretnie złamanie zakazu homonimizacji, w myśl którego do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami – § 10 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz.U. Nr 100, poz. 908.

⁴⁵ Por. art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

⁴⁶ Por. art. 21 ust. 6 i 7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

w szczególności przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, a także przez lekarza orzecznika ZUS⁴⁷ oraz lekarza rzeczoznawcę KRUS⁴⁸.

Pomimo iż społeczne konsekwencje niezdolności do pracy są podobne, to przytoczone definicje tej niezdolności mają różną zawartość normatywną, a wynika to z odmienności realizowanych przez nie celów. Definicja niezdolności do pracy z art. 12 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest skonstruowana na potrzeby tego aktu, co oznacza, że określa ona jeden z warunków koniecznych do przyznania świadczenia z tytułu zrealizowania się ryzyka niezdolności do pracy z powodu trwałego naruszenia sprawności organizmu⁴⁹. Podobne funkcje spełnia definicja niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym⁵⁰. Niezdolność do pracy może zostać również stwierdzona w postępowaniu o ustalenie stopnia niepełnosprawności. Orzeczenie o niepełnosprawności oraz orzeczenia z nimi zrównane otwierają przed zainteresowanymi system rehabilitacji społecznej i zawodowej⁵¹, a także stwarzają możliwość korzystania z określonych uprawnień i ulg⁵². Orzeczenie o niepełnosprawności, nawet jeśli potwierdza niezdolność do pracy, nie stanowi jednak podstawy do przyznania świadczeń z ubezpieczenia społecznego⁵³ ani z ubezpieczenia społecznego rolników. Prawo do tych świadczeń jest uzależnione od spełnienia odrębnych warunków, ustalonych dla każdego z tych ubezpieczeń. Jednak w orzecznictwie SN utrwalił się pogląd, że przy ocenie niezdolności do pracy określonej w art. 12 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie można pomijać stopnia niepełnosprawności ubezpieczonego, ustalonego na podstawie ustawy o rehabilitacji⁵⁴. Należy rozważyć, jaki wpływ na ocenę zdolności do pracy ma orzeczenie o stopniu niepełnosprawności⁵⁵.

⁴⁷ Komisję lekarską ZUS, sąd pracy i ubezpieczeń społecznych.

⁴⁸ Komisję lekarską KRUS, sąd pracy i ubezpieczeń społecznych.

⁴⁹ Por. art. 57 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

⁵⁰ Por. art. 21 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

⁵¹ Por. art. 1 ustawy o rehabilitacji.

⁵² Por. art. 3 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

⁵³ Por. wyroki Sądu Najwyższego: z 4 lutego 2010 r., III UK 60/09, LEX 585847; z 11 marca 2008 r., I UK 286/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 178; z 4 marca 2008 r., II UK 130/07, OSNP 2009, nr 11–12, poz. 156; postanowienie Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2005 r., II UK 77/05, OSNP 2006, nr 23–24, poz. 372.

⁵⁴ Tak w wyroku z dnia 11 lutego 2005 r., I UK 177/04, OSNP z 2005 r., Nr 18, poz. 290. Podobnie SN w wyroku z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 222/03, OSNP z 2004 r., Nr 19, poz. 340 oraz w wyroku z dnia 28 września 2011 r., I UK 96/11, LEX nr 1102261; zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 24 stycznia 2013 r., III AUA 987/12, LEX nr 1271916.

⁵⁵ Por. wyrok SN z 29 września 2011 r., I UK 96/11, LEX nr 1102261.

Warto podkreślić, że w myśl art. 13 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zachowanie zdolności do pracy w warunkach określonych w przepisach o rehabilitacji nie stanowi przeszkody do orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 grudnia 2000 roku, w definicji całkowitej niezdolności do pracy przesłanka niezdolności do jakiegokolwiek pracy odnosi się do każdego zatrudnienia w innych warunkach niż specjalnie stworzone na stanowiskach pracy odpowiednio przystosowanych do stopnia i charakteru naruszenia sprawności organizmu⁵⁶. Wynika z tego zatem, że można zostać uznanym za całkowicie niezdolnego do pracy w „normalnych warunkach” i jednocześnie zachować zdolność do pracy na gruncie ustawy o rehabilitacji. Ustawa ta przewiduje możliwość zatrudnienia w warunkach chronionych, czyli w zakładach pracy chronionej albo w zakładach aktywności zawodowej⁵⁷, ale także możliwość zatrudnienia u pracodawcy na tzw. otwartym rynku pracy⁵⁸. Co więcej, jako niezdolność do pracy w „normalnych” warunkach należy interpretować także niezdolność ustalaną w toku orzekania o stopniu niepełnosprawności. Jej występowanie stanowi przesłankę uznania osoby za niepełnosprawną w stopniu znacznym bądź umiarkowanym⁵⁹. Jak wynika z art. 4 ust. 5 ustawy o rehabilitacji ustalenie jednego z tych stopni niepełnosprawności nie wyklucza możliwości zatrudnienia tej osoby u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej, w przypadkach przystosowania przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej lub zatrudnienia w formie telepracy. Konkludując, można więc przyjąć, że każda osoba uznana za niezdolną do pracy mocą wymienionych orzeczeń, będzie zdolna do wykonywania pracy pod warunkiem odpowiedniego przystosowania środowiska pracy do jej potrzeb w sposób określony w ustawie o rehabilitacji.

W podsumowaniu powyższych rozważań nasuwa się jeszcze jedna refleksja. Operowanie pojęciem „niezdolność do pracy” skupia nasze zainteresowanie na deficycie, którym jest brak możliwości (zdolności) wykonywania zatrudnienia w nieprzystosowanych warunkach. Zważywszy na cel ustawy o rehabilitacji, nasza uwaga powinna się koncentrować na pozostałych, zachowanych zdolnościach do pracy. Jak próbowano to wykazać powyżej, konsekwencją niezdolności do pracy jest brak środków utrzymania, co stanowi przedmiot zainteresowania prawa ubezpieczeń społecznych. Natomiast z punktu widzenia rehabilitacji zawodowej

⁵⁶ II UKN 134/00, OSNP 2002, Nr 15, poz. 369.

⁵⁷ Por. regulację zawartą w Rozdziale 6 ustawy o rehabilitacji.

⁵⁸ Por. art. 4 ust. 5 ustawy o rehabilitacji.

⁵⁹ Por. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji.

i społecznej istotne jest ustalenie zachowanych zdolności do wykonywania pracy zawodowej⁶⁰. Podkreślanie w definicji niepełnosprawności niezdolności do pracy nie tylko może działać demotywująco na jej podejmowanie⁶¹, ale również stanowić barierę zatrudniania osób niepełnosprawnych⁶².

Niepełnosprawność oznacza „w szczególności” niezdolność do pracy. W konsekwencji więc nie w każdym przypadku niepełnosprawność jest równoznaczna z niezdolnością do pracy. Niepełnosprawność może oznaczać całkowitą lub częściową zdolność do pracy i występowanie przeszkód w pełnieniu innych ról społecznych. Zgodnie z art. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych istnieje możliwość zakwalifikowania do jednego ze stopni niepełnosprawności osoby zdolnej do pracy w warunkach pracy chronionej, osoby o obniżonej zdolności do wykonywania pracy, a także osoby całkowicie zdolnej do wykonywania pracy, która doznaje ograniczeń w pełnieniu ról społecznych niezwiązanych z zatrudnieniem⁶³. Na podkreślenie zasługuje również to, że ze względu na wiek⁶⁴ element zdolności do pracy nie jest uwzględniany przy ustalaniu niepełnosprawności osób do 16. roku życia. W konsekwencji, zgodne z prawdą wydaje się twierdzenie, że każda osoba niezdolna do pracy jest niepełnosprawna, natomiast nie każda osoba niepełnosprawna jest

⁶⁰ Por. **H. Pławucka**, *Niezdolność do pracy i niepełnosprawność w przepisach prawa socjalnego* w: **M. Seweryński, J. Stelina** (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Lechowi Kaczyńskiemu*, Gdańsk 2012, s. 238.

⁶¹ Por. **H. Pławucka, I. Korpanty**, *System ubezpieczeń społecznych pracowników a problemy rehabilitacji osób niepełnosprawnych* w: *Inwalidztwo i rehabilitacja, Materiały VI Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Wrocław 1979, s. 51.

⁶² Potęgowaną przez używanie w orzeczeniach Komisji do Spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia sformułowania „żadna praca” – **L. Klimkiewicz**, *Komentarz do art. 4* w: K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Pałęcka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2002, s. 30.

⁶³ Por. art. 4 ust. 3 – niepełnosprawność w stopniu lekkim to także sytuacja, w której stwierdzono naruszenie sprawności organizmu i ograniczenia w pełnieniu ról społecznych, dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

⁶⁴ I związany z nim zakaz stałego zatrudniania dzieci do 16. roku życia wyrażony w art. 65 ust. 3 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), a także w art. 190 § 2 Kodeksu pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm., t.j.).

niezdolna do pracy⁶⁵. Pojęcie niepełnosprawności jest więc pojęciem szerszym od niezdolności do pracy⁶⁶.

3.3. Przyczyny niezdolności do wypełniania ról społecznych

W analizowanej definicji istotny element stanowią przyczyny niezdolności do wypełniania ról społecznych. Są nimi stałe lub długotrwale naruszenie sprawności organizmu. Pojęcie naruszenia sprawności organizmu nie zostało zdefiniowane w ustawie. Pewnych wskazówek w tym zakresie udziela jednak § 32 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Wskazano w nim wyczerpująco przyczyny naruszenia sprawności organizmu, które określane są symbolem. Ten symbol odzwierciedla rozpoznanie uszkodzenia lub choroby, która – niezależnie od przyczyny jej powstania – powoduje zaburzenia funkcji organizmu oraz ograniczenia w wykonywaniu czynności życiowych i aktywności społecznej osoby zainteresowanej lub dziecka. Porównując definicję niepełnosprawności ze wskazanym przepisem rozporządzenia, można z pewnym uproszczeniem przyjąć, że naruszenie sprawności organizmu według ustawodawcy wiąże się zaburzeniem funkcji organizmu⁶⁷.

Przyczynami zaburzenia funkcji organizmu są choroba lub uszkodzenie. Ustawa o rehabilitacji nie udziela odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób należy rozumieć wspomniane określenia. Poszukując na nie odpowiedzi, należy odwołać się do ich definicji sformułowanych w naukach medycznych. Według jednego z możliwych ujęć – biologicznego – choroba to stan organizmu, jego części lub narządu, który charakteryzuje się zakłóceniem ich normalnego funkcjonowa-

⁶⁵ Por. wyrok SN z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 222/03, OSNP 2004, Nr 19, poz. 340, zobacz też wyrok SN z dnia 12 stycznia 2005 r., I UK 102/04, LEX nr 589952.

⁶⁶ Tak też: **H. Pławucka**, *Niezdolność do pracy...*, s. 237 i cyt. tam literatura. Por. też uzasadnienie wyroku z 28 stycznia 2004 r., II UK 222/03, OSNP 2004, Nr 19, poz. 340 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 23 czerwca 2006 r., III AUa 1493/05, Prawo Pracy z 2006 r., Nr 11, poz. 43.

⁶⁷ Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia przyjmuje, że funkcjami takimi są: funkcje psychiczne (umysłowe), funkcje narządów zmysłów i ból, funkcje głosu i mowy, funkcje układu krążenia, odpornościowego i oddechowego, funkcje układu trawiennego, wewnątrzwydzielniczego i funkcje związane z metabolizmem, funkcje układu moczowo-płciowego i funkcje rozrodcze, funkcje nerwowo-mięśniowo-szkieletowe i funkcje związane z ruchem, funkcje skóry i struktur powiązanych ze skórą.

nia⁶⁸. Choroba jest również często określana jako brak zdrowia (niezdrowie)⁶⁹. Natomiast zdrowie, według WHO, jest stanem zupełnej pomyślności fizycznej, umysłowej i społecznej, a nie jedynie brakiem choroby czy ułomności⁷⁰. Natomiast pojęcie uszkodzenia organizmu (*impairment*) zostało zdefiniowane przez WHO jako wszelki brak lub anormalność anatomicznej struktury narządów oraz brak lub zaburzenie funkcji psychicznych lub fizjologicznych organizmu, na skutek określonej wady wrodzonej, choroby lub urazu⁷¹. Według nowszej klasyfikacji⁷² pojęcie uszkodzenia zostało zastąpione pojęciem upośledzenia, które oznacza zmiany funkcji lub struktury ciała, takie jak utrata lub istotne odchylenie od stanu prawidłowego⁷³. Szczęólnego podkreślenia wymaga, że upośledzenia mogą stanowić element lub przejaw stanu zdrowia, ale nie wskazują bezwzględnie na obecność choroby ani nie nakazują uznania danej osoby za chorą⁷⁴. Upośledzenie ma szerszy zakres znaczeniowy niż zaburzenie lub choroba, na przykład utrata nogi jest upośledzeniem struktury ciała, ale nie zaburzeniem lub chorobą⁷⁵.

Powyższa analiza pozwala na istotne wnioski. Przede wszystkim naruszenie sprawności organizmu, rozumiane jako zaburzenie funkcji organizmu, może być wywołane chorobą, ale także uszkodzeniem organizmu, spowodowanym wadą wrodzoną, rozwojową czy też zdarzeniem zewnętrznym, pochodzącym spoza organizmu człowieka, jak np. wypadek czy szkodliwe warunki wykonywania pracy. Choroba może być przyczyną uszkodzenia organizmu, ale uszkodzenie organizmu może również stanowić przyczynę choroby. Wynika to z faktu, że

⁶⁸ W literaturze medycznej wskazuje się, że pojęcie choroby jest wieloznaczne i nieprecyzyjne. Można ją definiować w ujęciu biologicznym, funkcjonalnym i biologiczno-funkcjonalnym – **R. Gil, A. Dziedziczko**, *Pojęcie świadomości zdrowotnej, zdrowia i choroby*, *Zdrowie Publiczne* 2004/114/2, s. 251 i cyt. tam literatura.

⁶⁹ W naukach medycznych nie ma zgodności co do definicji zdrowia, dlatego funkcjonuje ich ponad 120 – **D. Karwat, M. Jędrych, D. Skawiński, H. Pieciewicz-Szczęsna, J. Sobieszkański, W. Żukow, M. Fronczek, P. Borzęcki**, *Zdrowie i niepełnosprawność...*, s. 89.

⁷⁰ Preambuła Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia z dnia 22 lipca 1946 r., *Dz.U. z 1948 r.*, Nr 61, poz. 477.

⁷¹ Międzynarodowa Klasyfikacja Uszkodzeń, Niepełnosprawności i Upośledzeń, *International Classification of Impairments Disabilities and Handicaps World Health Organisation*, Genewa 1980.

⁷² Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia, *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*, Genewa 2001, tekst w języku polskim dostępny pod adresem: http://www.csioz.gov.pl/src/files/klasyfikacje/ICF_Polish_version.pdf; stan na dzień 21.04.2015 r.

⁷³ Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania..., s. 10.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*.

niepełnosprawność rzadko jest wywołana przez jeden czynnik; w literaturze podkreśla się, że najczęściej występuje tzw. niepełnosprawność sprzężona⁷⁶. W ten sposób dochodzimy także do wniosku, że nie każda osoba niepełnosprawna jest chora, ponieważ przyczyną naruszenia sprawności organizmu może być również uszkodzenie organizmu, do którego doszło na przykład w wyniku wypadku komunikacyjnego czy wypadku przy pracy. Warto zwrócić uwagę również na to, że nie każde naruszenie sprawności organizmu stanowi przyczynę niepełnosprawności. Potwierdza to ustawowa definicja niepełnosprawności – mowa w niej o takim naruszeniu sprawności organizmu, które powoduje niezdolność do wypełniania ról społecznych.

W definicji niepełnosprawności podkreśla się stałość lub długotrwałość naruszenia sprawności organizmu. W § 3 ust. 4 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności wskazuje się, że naruszenie organizmu uznaje się za trwałe (stałe), jeżeli według wiedzy medycznej stan zdrowia nie rokuje poprawy. Jeśli natomiast według wiedzy medycznej może nastąpić poprawa stanu zdrowia, naruszenie sprawności organizmu uznaje się za okresowe. Na uwagę zasługuje to, że ustawodawca sugeruje synonimiczność pojęć „trwałe” i „stałe”. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego stały to ‘nieulegający zmianom, trwający bez przerwy’⁷⁷, natomiast trwały to ‘istniejący przez dłuższy czas lub nieulegający szybkim zmianom’⁷⁸. Jeśli więc stan zdrowia według wiedzy medycznej nie rokuje poprawy, bardziej trafne byłoby konsekwentne użycie przymiotnika „stały”. Natomiast okresowe naruszenie sprawności organizmu jest pojęciem szerszym niż długotrwałe naruszenie sprawności organizmu, ponieważ dodatkowo obejmuje jeszcze naruszenia o charakterze krótkotrwałym. W konsekwencji, stałe naruszenie sprawności organizmu może powodować trwałą albo okresową niezdolność do pełnienia ról społecznych i stanowić podstawę orzeczenia niepełnosprawności na stałe, natomiast długotrwałe naruszenie sprawności organizmu może powodować trwałą albo okresową niezdolność do pełnienia ról społecznych i stanowić podstawę orzeczenia niepełnosprawności na

⁷⁶ H. Pieciewicz-Szczęśna, L. Panasiuk, J. Sobieszczański, W. Żukow, B. Kollątaj, I.D. Karwat, *Zdrowie i niepełnosprawność – problemy w definiowaniu*, Cz. 2. *Znaczenie definicji zdrowia w definiowaniu niepełnosprawności*, *Journal of Health Sciences* 2013/3/12, s. 219.

⁷⁷ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/sta%C5%82y>; stan na dzień 23.04.2015 r.

⁷⁸ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/trwa%C5%82y>; stan na dzień 23.04.2015 r.

czas określony⁷⁹. W rezultacie, zależnie od przyczyny i czasu trwania dysfunkcji organizmu, różny jest zakres i stopień niepełnosprawności⁸⁰, o czym poniżej.

4. Dyferencjacja prawna niepełnosprawności

Prawna definicja niepełnosprawności jest sformułowana w sposób generalny i abstrakcyjny. Zabieg ten służy udzieleniu ochrony prawnej wszystkim osobom, które znalazły się w opisanej wyżej sytuacji społecznej. Z przeprowadzonej analizy prawnej pojęcia niepełnosprawności wynika jednak, że kryją się pod nim różnorodne stany faktyczne, wymagające zróżnicowanych środków prawnych. Z tego względu ustawodawca wprowadził dyferencjację pojęcia niepełnosprawności. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ustalone zostały trzy stopnie niepełnosprawności – znaczny, umiarkowany i lekki. Ponadto według odrębnych zasad dokonuje się ustalenia niepełnosprawności osób do ukończenia przez nie 16. roku życia⁸¹. Szczegółowa analiza poszczególnych stopni niepełnosprawności wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Przedstawiając to zagadnienie bardziej ogólnie, można wskazać, że stopnie te – podobnie jak pojęcie niepełnosprawności – zostały zbudowane w oparciu o trzy kryteria: biologiczne, ekonomiczne (zawodowe) i społeczne. Ocena stopnia niepełnosprawności według kryterium biologicznego sprowadza się do ustalenia naruszenia sprawności organizmu⁸². W przypadku kryterium ekonomicznego kluczowe jest ustalenie niezdolności do pracy⁸³, zdolności do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej⁸⁴, istotnie obniżonej zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką

⁷⁹ Por. § 3 ust. 5 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Na czas określony nie dłużej niż do ukończenia 16. roku życia orzeka się również niepełnosprawność dzieci – § 3 ust. 6 rozporządzenia.

⁸⁰ H. Pieciewicz-Szczęśna, L. Panasiuk, J. Sobieszczański, W. Żukow, B. Kollątaj, I.D. Karwat, *Zdrowie i niepełnosprawność...*, s. 215.

⁸¹ Określone zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16. roku życia, (Dz.U. Nr 17, poz. 162 ze zm.), a także w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, (Dz.U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.).

⁸² Por. art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy o rehabilitacji.

⁸³ Zarówno w przypadku znacznego, jak i umiarkowanego stopnia niepełnosprawności – por. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji.

⁸⁴ Zarówno w przypadku znacznego, jak i umiarkowanego stopnia niepełnosprawności – por. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji.

wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną⁸⁵. Dokonując oceny stopnia niepełnosprawności w oparciu o kryterium społeczne, należy wziąć pod uwagę niezdolność do pełnienia ról społecznych i konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji⁸⁶ albo zdolność ograniczoną do pełnienia ról społecznych wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób⁸⁷, ograniczoną zdolność do pełnienia ról społecznych dającą się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne⁸⁸.

Pomiędzy tymi elementami stopni niepełnosprawności występują różne koniunktory zdaniotwórcze (i/lub/albo), co powoduje, że w przypadku niektórych stopni niepełnosprawności⁸⁹ wystarczy spełnić co najmniej dwa z trzech wskazanych kryteriów. Oprócz tego, także w ramach niektórych kryteriów zostały użyte różne koniunktory zdaniotwórcze (i/lub/albo), co w praktyce powoduje możliwość powstania wielu stanów faktycznych. Przykładowo znaczny stopień niepełnosprawności może oznaczać:

- 1) naruszenie sprawności organizmu, niezdolność do pracy oraz konieczność sprawowania stałej opieki i pomocy w celu pełnienia ról społecznych w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji;
- 2) naruszenie sprawności organizmu, niezdolność do pracy oraz konieczność sprawowania długotrwałej opieki i pomocy w celu pełnienia ról społecznych w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji;
- 3) naruszenie sprawności organizmu, zdolność do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej oraz konieczność sprawowania stałej opieki i pomocy w celu pełnienia ról społecznych w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji;
- 4) naruszenie sprawności organizmu, zdolność do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej oraz konieczność sprawowania długotrwałej opieki i pomocy w celu pełnienia ról społecznych w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Ludzie nie są równi względem niepełnosprawności, co oznacza konieczność podjęcia zróżnicowanych środków umożliwiających im pełne uczestnictwo w życiu społecznym. Wprowadzenie stopni niepełnosprawności ma na celu wy-

⁸⁵ W przypadku lekkiego stopnia niepełnosprawności – por. art. 4 ust. 3 ustawy o rehabilitacji.

⁸⁶ Przy znacznym stopniu niepełnosprawności – por. art. 4 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

⁸⁷ Przy umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – por. art. 4 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

⁸⁸ Przy lekkim stopniu niepełnosprawności – por. art. 4 ust. 3 ustawy o rehabilitacji.

⁸⁹ Chodzi o stopień umiarkowany i lekki.

równywanie sytuacji tych osób. Z każdym ze stopni niepełnosprawności są skorelowane określone uprawnienia i obowiązki względem osób niepełnosprawnych. Dodatkowo, konkretny stopień niepełnosprawności wiąże się z określonymi uprawnieniami osoby niepełnosprawnej, w szczególności w związku z zatrudnieniem⁹⁰. Podstawowym warunkiem ich realizacji jest formalne potwierdzenie niepełnosprawności stosownym orzeczeniem⁹¹.

5. Podsumowanie

Na zakończenie podjętych rozważań należy spojrzeć na pojęcie niepełnosprawności przez pryzmat wskazanych modeli jego definiowania. Wydaje się, że polski ustawodawca, zgodnie ze społecznym ujęciem, akcentuje niezdolność do pełnienia ról społecznych, o charakterze długo-, krótkotrwałym albo powtarzającym się. Za równie uzasadnione należy uznać wyeksponowanie jednej z nich – roli osoby aktywnej zawodowo, choć można mieć istotne zastrzeżenia co do stosowanej terminologii. Jednak nie do końca harmonizuje ze społecznym modelem definiowania niepełnosprawności upatrywanie przyczyn niepełnosprawności wyłącznie w naruszeniu sprawności organizmu. Zgodnie z Konwencją ONZ dotyczącą praw osób niepełnosprawnych, przyczyny niepełnosprawności obejmują różne inne bariery występujące w otoczeniu osoby niepełnosprawnej, zwłaszcza zaś w postawach społeczeństwa. W świetle społecznego modelu definiowania niepełnosprawności, niezdolność do wypełniania ról społecznych nie jest skutkiem niepełnosprawności, ale jej przyczyną.

Spojrzenie na przyczyny niepełnosprawności z tej szerszej perspektywy pozwala na wniosek, że nie jest ona stałą cechą danej jednostki, ale cechą o charakterze względnym, ujawniającą się w konkretnej sytuacji życiowej⁹². Umożliwienie osobom niepełnosprawnym wypełniania ról społecznych wymaga więc podjęcia działań skierowanych równocześnie do konkretnej jednostki oraz do otaczającego ją środowiska⁹³. Niepełnosprawność nie jest bowiem problemem konkretnej jednostki, ale problemem ogólnospołecznym.

⁹⁰ Na przykład w zakresie czasu pracy (art. 15 ustawy o rehabilitacji), dodatkowego urlopu wypoczynkowego (art. 19 ustawy o rehabilitacji), zwolnień od pracy w określonych celach (art. 20 ustawy o rehabilitacji).

⁹¹ Por. art. 1 w zw. z art. 3–5a i 62 ustawy o rehabilitacji.

⁹² **D. Gorajewska**, *Fakty i mity o osobach z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2006, s. 14.

⁹³ Szerzej: **A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko**, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 18.

Bibliografia

Akty prawne (alfabetycznie):

- Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia z dnia 22 lipca 1946 r. (Dz.U. z 1948 r., Nr 61, poz. 477, Preambuła).
- Konwencja ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169, art. 1).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz.U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.), § 3, § 29, § 32.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267), art. 23.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm. t.j.), art. 12, 13, 57.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm. t.j.), art. 21.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 7, poz. 79 ze zm.), art. 2 pkt 1.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm. t.j.), art. 1, 2 pkt 10, 3–5a, 62.
- Ustawa z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 100, poz. 461), art. 10.
- Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 46, poz. 201 ze zm.), art. 1 ust. 1.

Opracowania:

- Bodnar A., Śledzińska-Simon A.**, *O potrzebie ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Europejski Przegląd Sądowy 2012/5, s. 4–15.
- Brzezińska A.I., Rycielski P., Sijko K.**, *Wyzwania metodologiczne. Diagnoza potrzeb i ewaluacja wsparcia wśród osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010.
- Gil R., Dziedziczko A.**, *Pojęcie świadomości zdrowotnej, zdrowia i choroby*, *Zdrowie Publiczne* 2004/114/2, s. 250–255.
- Gorajewska D.**, *Fakty i mity o osobach z niepełnosprawnością*, Integracja, Warszawa 2006.
- Jackowiak U.**, „Niezdolność do pracy” zastąpi „inwalidztwo”, *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych* 1997/7, s. 13–18.
- Jędrasik-Jankowska I.**, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Karwat D.I., Jędrych M., Skawiński D., Pieciewicz-Szczęśna H., Sobieszczański J., Żukow W., Fronczek M., Borzęcki P.**, *Zdrowie i niepełnosprawność – problemy w definiowaniu. Cz. 1. Cechy wykorzystywane w ocenie stanu zdrowia*, *Journal of Health Sciences* 2012/2/5, s. 87–100.
- Kilian M.**, *Niepełnosprawni w społeczeństwie*, *Polityka Społeczna* 2007/11–12, s. 14–18.

- Klimkiewicz L.**, *Komentarz do art. 4*, w: K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Palecka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- Korczyńska B.**, *Nowy system orzekania o niezdolności do pracy i stopniu niepełnosprawności*, Kontrola Państwowa 1999/4, s. 66–80.
- Kurowski K.**, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności* w: A. Błaszczak (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Biuletyn RPO. Źródła 2012/10, s. 8–15.
- Łoś M.**, „*Role społeczne*” w nowej roli, w: E. Mokrzycki, M. Ofierska, J. Szacki (red.), *O społeczeństwie i teorii społecznej. Księga poświęcona pamięci Stanisława Ossowskiego*, PWN, Warszawa 1985, s. 123–145.
- Międzynarodowa Klasyfikacja Uszkodzeń, Niepełnosprawności i Upośledzeń, *International Classification of Impairments Disabilities and Handicaps World Health Organisation*, Geneva 1980.
- Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia, *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*, Genewa 2001.
- Pieciewicz-Szczęśna H., Panasiuk L., Sobieszcański J., Żukow W., Kollątaj B., Karwat D.I.**, *Zdrowie i niepełnosprawność – problemy w definiowaniu*, Cz. 2. *Znaczenie definicji zdrowia w definiowaniu niepełnosprawności*, Journal of Health Sciences 2013/3/12, s. 95–102.
- Pławucka H.**, *Niezdolność do pracy i niepełnosprawność w przepisach prawa socjalnego* w: M. Seweryński, J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Lechowi Kaczyńskiemu*, Gdańsk 2012, s. 229–244.
- Pławucka H., Korpanty I.**, *System ubezpieczeń społecznych pracowników a problemy rehabilitacji osób niepełnosprawnych* w: *Inwalidztwo i rehabilitacja, Materiały VI Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Wrocław 1979, s. 37–60.
- Rutkowska E.**, *Wstęp* w: eadem (red.), *Pracownik z niepełnosprawnością*, Norbertinum, Lublin 2007, s. 5–6.
- Szluz B.**, *Osoby niepełnosprawne w UE – sytuacja i perspektywy*, Seminare 2007/24, s. 325–337.
- Wiliński M.**, *Modele niepełnosprawności: indywidualny – funkcjonalny – społeczny*, w: A.I. Brzezińska, R. Kaczan i K. Smoczyńska (red.), *Diagnoza potrzeb i modele pomocy dla osób z ograniczeniami sprawności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 15–59.
- Zamecki L.**, *Spoleczne podstawy ładu politycznego*, Wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Żak A.**, *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, w: A. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej 2003/2004*, Kraków 2004.

Orzeczenia sądów:

- Postanowienie SN z dnia 16 grudnia 2005 r., II UK 77/05, OSNP 2006, nr 23–24, poz. 372.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 24 stycznia 2013 r., III AUa 987/12, LEX nr 1271916.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 23 czerwca 2006 r., III AUa 1493/05, Prawo Pracy 2006/11, poz. 43.
- Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2000 r., II UKN 134/00, OSNP 2002, Nr 15, poz. 369.
- Wyrok SN z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 222/03, OSNP z 2004 r., Nr 19, poz. 340.
- Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2005 r., I UK 102/04, LEX nr 589952.
- Wyrok SN z dnia 11 lutego 2005 r., I UK 177/04, OSNP z 2005 r., Nr 18, poz. 290.

Wyrok SN z dnia 4 marca 2008 r., II UK 130/07, OSNP 2009, nr 11–12, poz. 156.

Wyrok SN z dnia 11 marca 2008 r., I UK 286/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 178.

Wyrok SN z dnia 4 lutego 2010 r., III UK 60/09, LEX 585847.

Wyrok SN z dnia 28 września 2011 r., I UK 96/11, LEX nr 1102261.

Wyrok Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 maja 1970 r., I TR 587/70, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1971/5.

Magdalena PALUSZKIEWICZ

THE LEGAL NOTION OF DISABILITY

(Summary)

A disability is an individual's feature that is preventing the fulfillment of their social roles. The legal notion of disability allows the identification of aforementioned individuals and it is the basis for the implementation of numerous entitlements granted to mitigate the negative effects of the disability in their lives. The article contains an analysis of the legal notion of disability which is defined in art. 2 pt. 10 of the Act on vocational and social rehabilitation and employment of disabled persons from 27th August 1997.

Keywords: disability; incapacity to work; incapacity to fulfill social roles; handicap

Anna REDA-CISZEWSKA*

PRAWO DO STRAJKU W ŚWIETLE KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

(Streszczenie)

W artykule przedstawiono unormowanie prawne Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zakresie ochrony prawa do strajku. Warto podkreślić, że Konwencja nie wyraża wprost prawa do strajku. Jednak prawo to zostało ujęte w Europejskiej Karcie Społecznej. Art 11 EKPC stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. W ostatnim czasie Europejski Trybunał Praw Człowieka podjął dwa istotne rozstrzygnięcia, w których wskazał, iż art. 11 EKPC chroni także prawo do rokowań zbiorowych, a także prawo do strajku. W swoich rozstrzygnięciach Trybunał nawiązał do dorobku Międzynarodowej Organizacji Pracy. Trzeba jednak dodać, że również Konwencje MOP nie przewidują wprost ochrony prawa do strajku.

Słowa kluczowe: prawo do strajku; akcje protestacyjne; wolność zrzeszania się; Europejska Konwencja Praw Człowieka i Obywatela

1. Wstęp

Europejski Trybunał Praw Człowieka długo odmawiał objęcia ochroną prawną prawa do rokowań zbiorowych oraz prawa do strajku na podstawie art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹. Zakresem ochrony przewidzianej w Konwencji objął prawo do rokowań zbiorowych, rozstrzygając

* Dr, Katedra Prawa Pracy, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; e-mail: a.reda@uksw.edu.pl

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: Konwencja lub EKPC.

w 2008 roku sprawę *Demir i Baykara* przeciwko Turcji². To nowe podejście Trybunał potwierdził w kolejnym orzeczeniu w sprawie *Enerji-Yapi-Yol Sen* przeciwko Turcji³. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tych sprawach wskazują na jego nową interpretację zakresu art. 11 Konwencji. Zwłaszcza dużo uwagi poświęca się orzeczeniu w sprawie *Demir i Baykara*, z uwagi na to, że jest to orzeczenie zmieniające dotychczasową linię orzeczniczą – co nie zdarza się zbyt często⁴. Trybunał w przywołanych sprawach rozszerzył zakres ochrony przewidziany w art. 11 Konwencji o prawo do rokowań zbiorowych i prawo do strajku, powołując się na argumenty wywiedzione z tzw. źródeł zewnętrznych, tj. odpowiednich konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy⁵.

Sama Konwencja w art. 11 nie odnosi się wprost ani do prawa do rokowań zbiorowych, ani do prawa do strajku. Konwencja nie określa też charakteru i zakresu działań wymaganych od państwa w odniesieniu do ochrony wolności związkowej⁶. Przepis art. 11 ust. 1 Konwencji przewiduje, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Według ust. 2 tego artykułu wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie

² *Demir and Baykara* przeciwko Turcji, ECtHR (Grand Chamber) 12 listopada 2008 r., Appl. No. 34503/97, dalej: *Demir i Baykara*.

³ *Enerji Yapi-Yol Sen* przeciwko Turcji, ECtHR 21 kwietnia 2009 r., Appl. No. 68959/01, dalej: *Enerji*.

⁴ Wydaje się, że Europejski Trybunał Praw Człowieka kontynuuje zmienioną linię orzeczniczą, a potwierdza to kolejne orzeczenie, w którym stwierdza, że organizowanie strajku solidarnościowego nie należy do podstawowych elementów wolności związkowej, lecz stanowi jej aspekt dodatkowy (pkt 77). Jednakże podjęcie takiego strajku znajduje swoją ochronę w art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r. *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. The United Kingdom*, 31045/10. Zob. **B. Surdykowska**, *Strajk solidarnościowy jest uzupełniającym elementem wolności związkowej*, *Monitor Prawa Pracy* 2014/11, s. 572.

⁵ Podkreśla się, że Trybunał powołał się na konwencję MOP po raz pierwszy i widoczna jest w tym zakresie spójność pomiędzy systemem ochrony praw człowieka na podstawie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz konwencjami MOP-u. Zob. **F.C. Ebert, M. Walter**, *Cross-Border Collective Action: Jurisprudential Conflicts between European Courts over the right to Strike*, Global Union Research Network, Discussion Paper, Geneva 2013/16, s. 20.

⁶ **M. Tomaszewska**, *Pojęcie wolności związkowej*, w: **K.W. Baran** (red.), *System prawa pracy*, t. V: *Zbiorowe prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 234.

przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Warto jednak podkreślić, że przepis ten nie stanowi przeszkody dla państw w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Prawa eksponowane w art. 11 Konwencji mają charakter „kolektywny”⁷.

2. Prawo do strajku w międzynarodowych regulacjach prawnych

Uregulowanie prawa do strajku w dokumentach międzynarodowych nie przedstawia się jednolicie⁸. Odpowiednie uregulowanie zawarte zostało zarówno w aktach o charakterze uniwersalnym, jak i regionalnym⁹. W tym miejscu przywołane zostaną jedynie najistotniejsze z nich – z punktu widzenia nowej linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – tj. Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Europejska Karta Społeczna¹⁰. O ile niektóre z aktów prawa międzynarodowego odnoszą się do prawa do strajku wprost, o tyle część z nich na ten temat milczy. Przede wszystkim prawo do strajku nie stało się wprost przedmiotem unormowania Międzynarodowej Organizacji Pracy, a jedynie wspomina się o nim – w innym kontekście – w art. 1 pkt d Konwencji nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej, który ustanawia obowiązek zniesienia pracy przymusowej oraz zakaz korzystania z niej jako kary za udział w strajkach¹¹. W prawie Międzynarodowej Organizacji Pracy prawo do strajku zostało jednak

⁷ A. Wróbel, w: L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do art. 1–18*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 651, 658.

⁸ Na temat międzynarodowych źródeł prawa pracy zob. W. Sanetra, *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP*, *Źródła prawa pracy*, Liber, Warszawa 2000, s. 14; L. Florek, *Międzynarodowe źródła prawa pracy*, w: *idem* (red.), *Źródła prawa pracy*, Liber, Warszawa 2000, s. 62.

⁹ Zob. szerzej. A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona wolności związkowej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1982/44/1, s. 85; M. Kazimierzczuk, *Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych*, w: M. Chmaj (red.), *Wolność zrzeszania się w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 130 i nn.

¹⁰ O ile konwencje MOP zostały ratyfikowane przez konkretne państwo, będą one mieć duży wpływ na prawo krajowe. Zob. T. Wroclawska, *Prawo do strajku w prawie pracy państw bałtyckich w świetle prawa międzynarodowego. Implikacje dla Polski*, *Ars Boni et Aequi*, Poznań 2007, s. 16.

¹¹ Dz.U. z 1959 r. nr 39, poz. 240. O strajku wspomina także zalecenie nr 92 dotyczące dobrowolnego pojednawstwa i arbitrażu w punktach 4, 6 oraz 7, który stanowi, że żadne postanowienie niniejszego zalecenia nie będzie mogło być rozumiane jako ograniczające w jakikolwiek sposób prawo do strajku.

wyinterpretowane z treści Konwencji nr 87, dotyczącej wolności związkowej i ochrony podstawowych wolności¹². MOP promuje w pierwszej kolejności pokojowe metody rozwiązywania sporów zbiorowych, dlatego też pomija prawo do strajku w swych regulacjach¹³. Przyznaje ona prawo do wolności związkowych zarówno pracownikom sektora prywatnego, jak i publicznego, wyłączając jednak policję i siły zbrojne (art. 9 ust. 1). Nie ulega jednak wątpliwości, że Międzynarodowa Organizacja Pracy uznaje prawo do strajku za legalny środek obrony interesów pracowniczych, a jego podstawę prawną stanowią art. 3, 8 i 10 konwencji 87¹⁴. Warto zauważyć, że w razie kolizji pomiędzy dwoma umowami międzynarodowymi, o ile sama umowa tego nie przewiduje, należy dać pierwszeństwo konwencji 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy, która jako podmiot wyspecjalizowany reguluje wszechstronnie tematykę wolności związkowych¹⁵.

Należy wspomnieć także o Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151, która odnosi się do osób zatrudnionych w służbie publicznej¹⁶, gdzie pozwala się ustawodawcy krajowemu na wprowadzenie odstępstw w odniesieniu do osób zatrudnionych przez władze publiczne w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych postanowień międzynarodowych konwencji dotyczących pracy (art. 1 ust. 1 oraz art. 2. Konwencji nr 151). Konwencja nr 151 do tej kategorii osób zalicza pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter (art. 1 ust. 1). Duże znaczenie w zakresie regulacji Międzynarodowej Organizacji Pracy mają wypowiedzi jej organów kontrolnych¹⁷. W przypadku Międzynarodowej Organizacji Pracy, choć – jak już zaznaczyłam – nie zajmuje się ona wprost prawem do strajku, mamy do czynienia z pojęciem wolności

¹² Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, Dz.U. z 1958 r. nr 29, poz. 125.

¹³ **B. Paździor**, *Strajk w orzecznictwie organów kontrolnych Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Państwo i Prawo 2002/1, s. 45. Ze względu na różnice w systemach społeczno-politycznych, stopniu rozwoju gospodarczego, trudno jest wypracować szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące strajku, które byłyby akceptowalne przez wszystkie państwa. Zob. **M. Kurzynoga**, *Warunki legalności strajku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 27.

¹⁴ **L. Florek**, Rozdział VI. *Podstawowe prawa człowieka*, w: **L. Florek, M. Seweryński**, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 132.

¹⁵ **L. Florek**, *Rola umów międzynarodowych w zbiorowym prawie pracy*, w: **G. Goździewicz** (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, wyd. TNOiK, Toruń 2000, s. 97.

¹⁶ Dz.U. z 1994 r. nr 22, poz. 78.

¹⁷ Zostaną omówione w dalszej części tekstu.

związkowej w szerszym znaczeniu obejmującym, obok prawa zrzeszania się, prawo do rokowań zbiorowych oraz prawo do strajku¹⁸.

W innych aktach międzynarodowych o charakterze uniwersalnym znajdujemy także stosowne uregulowania. Dosyć szczegółowa regulacja znalazła się w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który przyznaje pracownikom wprost prawo do strajku¹⁹. Z art. 8 Paktu wynika, że państwa strony Paktu zobowiązują się zapewnić: a) prawo każdego do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru, w celu popierania i ochrony swych interesów gospodarczych i społecznych, jedynie pod warunkiem przestrzegania przepisów statutowych danej organizacji; b) prawo związków zawodowych do zakładania krajowych federacji lub konfederacji oraz prawa tychże do tworzenia międzynarodowych organizacji związkowych lub do przystępowania do nich; c) prawo związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności, bez ograniczeń innych niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób. W ostatnim punkcie w ust. 1 art. 8 Paktu przewiduje się, że państwa zobowiązują się także do zapewnienia prawa do strajku pod warunkiem, że będzie ono wykonywane zgodnie z ustawodawstwem danego kraju. Jednak nie jest to przeszkoda do nałożenia ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Do ograniczeń prawa zagwarantowanych w Pakcie odnosi się także art. 4, który przewiduje, że państwa uznają, że korzystanie z tych praw, określonych w Pakcie, może być poddane przez państwo tylko takim ograniczeniom, które przewiduje ustawa, i tylko w stopniu, w jakim jest to zgodne z istotą tych praw, oraz wyłącznie w celu popierania powszechnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym. Natomiast Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych²⁰ w art. 22 ust. 1 przewiduje jedynie prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów, nie wspominając o prawie do strajku.

¹⁸ L. Florek, *Pojęcie i zakres wolności związkowej*, w: A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 69.

¹⁹ Otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169 zał.

²⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 r., nr 38, poz. 167.

Europejska Karta Społeczna²¹ przewiduje obszerne uregulowania dotyczące wolności związkowych, ale wyraźnie i odrębnie ujmuje prawo do organizowania się (art. 5) oraz prawo do rokowań zbiorowych i strajku (art. 6). W art. 5 zawarte zostało prawo do organizowania się. Z przepisu wynika, że ustawodawstwo krajowe nie będzie naruszać ani też nie będzie stosowane w sposób, który naruszałby tę swobodę organizowania się. Pewne ograniczenia mogą dotyczyć policji oraz sił zbrojnych. W art. 6. uregulowane zostało prawo do rokowań zbiorowych. Poza zobowiązaniem popierania wspólnych konsultacji pomiędzy pracownikami a pracodawcami; popierania mechanizmu dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia; ustanowienia i wykorzystywania właściwych mechanizmów pojednawczych oraz dobrowolnego arbitrażu dla rozstrzygnięcia sporów zbiorowych; w ust. 4 przewiduje się prawo pracowników i pracodawców do zbiorowego działania w przypadku konfliktu interesów, włączając w to prawo do strajku, z zastrzeżeniem zobowiązań, jakie mogłyby wynikać z wcześniej zawartych układów zbiorowych pracy²². W przepisie nie określa się dokładnie zakresu akcji zbiorowych, które mogą podejmować strony zbiorowych stosunków pracy²³. Europejska Karta Społeczna dopuszcza ograniczenia prawa do strajku, zwłaszcza w odniesieniu do służby publicznej. Takie ograniczenia powinny jednak zostać określone przez prawo i być niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności, porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów²⁴. Podkreśla się, że Europejska Karta Społeczna nie pozwala jednak na wyłączenie prawa do strajku względem wszystkich pracowników administracji publicznej²⁵.

²¹ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej: EKS.

²² Polska podobnie jak Turcja nie związała się art. 6 ust. 4 EKS.

²³ A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 323.

²⁴ W. Seroka, *Możliwość ratyfikowania przez Polskę art. 6 § 4 ZEKS, dotyczącego prawa do akcji zbiorowej*, *Monitor Prawa Pracy* 2008/9, s. 462.

²⁵ E. Kovdes, *The right to strike in the European Social Charter*, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 2004–2005/26, s. 463.

3. Prawo do strajku w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do czasu orzeczenia w sprawie *Demir i Baykara* przeciwko Turcji

Do czasu orzeczenia w sprawie *Demir i Baykara* zastanawiano się, dlaczego art. 11 Konwencji nie wyraża wprost prawa do rokowań zbiorowych i prawa do strajku. Należy zauważyć, że we wcześniejszym orzecznictwie kwestia prawa do strajku pojawiała się, lecz Trybunał konsekwentnie odmawiał objęcia go ochroną prawną. Do momentu, w którym pojawiło się orzeczenie w sprawie *Demir i Baykara* uznawano, w zgodzie z wcześniejszym, aczkolwiek restrykcyjnym, orzecznictwem Trybunału, że art. 11 Konwencji nie obejmuje swoim zakresem prawa do rokowań zbiorowych. Jak się wydaje, interpretacja taka wynikała z promowania przez Trybunał w większym stopniu praw politycznych i obywatelskich niż socjalnych²⁶. Warto też podkreślić, że we wcześniejszym orzecznictwie Trybunał nie zajmował się szczególnie regulacjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, w ramach których, mimo iż nie zostało wyrażone wprost prawo do strajku, uznaje się zarówno prawo do rokowań zbiorowych jak i prawo do strajku.

Dokonując krótkiej analizy dawniejszego orzecznictwa, należy rozpocząć od orzeczenia, w którym Trybunał uznał, że prawo do strajku nie jest istotnym elementem podlegającym ochronie na podstawie regulacji art. 11 Konwencji. We wcześniejszych orzeczeniach Trybunał uznawał, że jedynym działaniem zbiorowym, z którego może skorzystać związek zawodowy jest „prawo do bycia wysłuchanym”, wyłączając tym samym prawo do strajku. W orzeczeniu w sprawie *National Union of Belgian Police* przeciwko Belgii z 1975 roku²⁷, dotyczącym konsultowania organizacji związkowej Policjantów przez rząd, Trybunał zwracał uwagę na to, że wprawdzie każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich, ale art. 11 przewiduje także pewne ograniczenia. Mianowicie, wskazane ostatnio prawo powinno wiązać się z ochroną interesów swoich członków. W ocenie Trybunału nie można pominąć tego sformułowania jako zbędne. Jednak ochrona interesów członków przez związek, którą gwarantuje się w art. 11 Konwencji, ogranicza się

²⁶ Zob. **F.C. Ebert, M. Walter**, *Cross-Border...*, s. 21.

²⁷ Application no. 4464/70 27.

do tego, że związek zawodowy ma prawo wyrażać swoje zdanie²⁸. Tym samym Trybunał odmówił związkowi zawodowemu prawa do strajku.

W kolejnym orzeczeniu w sprawie *Schmidt & Dahlström* przeciwko Szwecji²⁹ z 1976 roku Trybunał uznał, że prawo do swobodnego zrzeszania się jest jedną ze szczególnych wolności chronionych przez art. 11 ust. 1 Konwencji. Trybunał wprawdzie uznał, że chociaż prawo do strajku nie zostało wymienione w przepisie, to stanowi element istotny w procesie ochrony interesów członków związku zawodowego, ale może być poddane regulacjom krajowym i w tych regulacjach ograniczane. Trybunał wskazał jednak, że są inne środki ochrony interesów członków związku zawodowego niż strajk, z których organizacje związkowe mogą korzystać³⁰. Trybunał ponownie odmówił związkom zawodowym prawa do strajku, chociaż uznał wartość prawa do strajku jako instrumentu, którym może posługiwać się związek zawodowy.

W sprawie *Unison* przeciwko Wielkiej Brytanii z 2002 roku³¹ Trybunał wskazywał na znaczenie prawa do strajku, jednak bez powiązania go z art. 11 Konwencji. Trybunał porzucił jednak swoje wcześniejsze rozumowanie. W tej sprawie związek zawodowy ogłosił strajk, aby zaprotestować przeciwko transferowi pracowników ze szpitala uniwersyteckiego (*University Collage London Hospital*) do podmiotu prywatnego, przy czym szpital prywatny nie mógł gwarantować przekazywanemu personelowi takich samych warunków zatrudnienia, które obowiązywały w szpitalu uniwersyteckim. Trybunał uznał zakaz strajku jako zgodny z art. 11 Konwencji, ponieważ nałożone ograniczenie było uzasadnione w demokratycznym państwie dla ochrony interesów gospodarczych³². Trybunał w tej sprawie dostrzega, że prawo do strajku podlega ochronie na podstawie art. 11 Konwencji³³. Podobnie w sprawie *Wilson and Palmer, National Union of Journalists i inni* przeciwko Wielkiej Brytanii z 2002 roku³⁴ Trybunał nie uznał prawa do strajku, chociaż stwierdził, że związki zawodowe mają prawo do zmuszenia pracodawcy do rokowań zbiorowych. Trybunał uznał, że przyznanie prawa do strajku stanowi jeden z najważniejszych środków, dzięki którym państwo może

²⁸ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-57435>; stan na dzień 24.01.2014 r. Zob. pkt 39.

²⁹ Application no. 5589/72.

³⁰ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57574>; stan na dzień 24.01.2014 r. Zob. pkt 36.

³¹ Application no. 53574/99.

³² Zob. C. Barnard, *EC Employment Law*, OUP, Oxford 2006, s. 771.

³³ K.D. Ewing, J. Hendy QC, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, *Industrial Law Journal* 2010/39/1, s. 12.

³⁴ Applications nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96.

zapewnić związkom zawodowym wolność chronienia interesów zawodowych swoich członków. Jednak Trybunał uznał, że brak w przepisach krajowych obowiązku podjęcia rokowań zbiorowych przez pracodawcę nie stanowi naruszenia art. 11 Konwencji³⁵. Trybunał uznał, że rokowania zbiorowe są jednym ze sposobów ochrony interesów swoich członków przez związki zawodowe, ale nie są niezbędne do korzystania ze skutecznego korzystania z wolności związkowych³⁶.

4. Prawo do strajku według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w orzeczeniach *Enerji Yapi Yol Sen* oraz *Demir i Baykara*

Analiza orzeczenia w sprawie *Enerji* nie będzie pełna bez nawiązania do orzeczenia w sprawie *Demir i Baykara*. Trzeba przyjąć, że pierwsze z przywołanych orzeczeń jest konsekwencją drugiego. Można zatem zaobserwować nowe ewolucyjne podejście Trybunału do wolności związkowych³⁷.

W sprawie *Enerji* członkowie związku zawodowego pracowników sektora publicznego zostali pozbawieni prawa uczestnictwa w jednodniowej demonstracji, która miała na celu wyrażenie przez związki zawodowe poparcia dla rokowań zbiorowych. W tej sprawie Trybunał wypowiedział się w dosyć zwięzły sposób, w porównaniu do uzasadnienia w sprawie *Demir i Baykara* na temat prawa do podejmowania akcji zbiorowych, uznając, że prawo do podejmowania akcji zbiorowych jest istotnym elementem wolności zrzeszania się. Trybunał podtrzymał wcześniej zaprezentowaną argumentację, odnosząc się do orzecznictwa organów kontrolnych MOP w ramach konwencji MOP nr 87. Po dodaniu zestawienia odpowiednich przepisów Europejskiej Karty Społecznej, Trybunał stwierdził, że prawo do działań zbiorowych zostało objęte ochroną także na mocy artykułu 11 Konwencji³⁸. Odnośnie do tego, czy ograniczenie prawa do strajku może być uzasadnione, Trybunał stwierdził, że prawo to nie jest absolutne, ale ogólne wyłączenie urzędników z tego prawa nie było dopuszczalne. Trybunał stwierdził, że pomimo iż prawo do strajku nie ma charakteru absolutnego, to rząd turecki

³⁵ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60554>; stan na dzień 27.01.2014 r.

³⁶ Zob. szerzej A.M. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór Orzeczeń 1999–2004*, Zakamycze 2005, s. 1143.

³⁷ W piśmiennictwie zaznacza się, że to może także być nowe podejście do uprawnień pracodawców czyli lockoutu. Zob. F. Dorssemont, *The right to take collective action under article 11 ECHR*, w: F. Dorssemont, K. Lörcher, I. Schömann, (red.), *The European Convention on Human Rights and The Employment Relations*, Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon 2013, s. 345.

³⁸ *Enerji*, pkt 24.

nie wykazał istnienia konieczności w demokratycznym państwie ograniczenia tego prawa względem wszystkich urzędników państwowych³⁹.

Trybunał zbadał także relację pomiędzy prawem do strajku oraz prawem do rokowań zbiorowych i prawem do organizowania działalności związkowej, stwierdzając, że prawo do rokowań zbiorowych zostało wywiedzione z prawa zrzeszania się⁴⁰. Ta relacja została zbadana w świetle Konwencji nr 87 MOP oraz Europejskiej Karty Społecznej⁴¹. Odnosząc się do interpretacji regulacji międzynarodowych, uznał, że prawo do strajku jest nieodłączną konsekwencją wolności zrzeszania się⁴².

Trybunał odwołał się także do rozstrzygnięcia w sprawie *Demir i Baykara*. Orzeczenie w sprawie *Demir i Baykara* jest uznawane za jedno z najważniejszych. Może ono wyrzucić ogromny wpływ na prawo krajowe poszczególnych państw⁴³. W tym właśnie orzeczeniu zaprezentował nowe podejście do wolności związkowych. W sprawie *Demir i Baykara* przeciwko Turcji związek zawodowy o nazwie *Tüm Bel Sen*, którego skarżący byli członkami, w 1993 roku rozpoczął rokowania z Radą Miasta Gaziantep nad zawarciem układu zbiorowego pracy. Układ zbiorowy pracy został zawarty, jednak miasto nie wywiązywało się ze zobowiązań, które na siebie przyjęło. Z uwagi na brak podstaw prawnych w prawie tureckim dla zawarcia układu zbiorowego pracy, został on anulowany z datą wsteczną. Członkowie związku odwołali się do sądu i w pierwszej instancji ten przyznał im rację. Sąd wyższej instancji, do którego odwołał się urząd miejski, stwierdził jednak, że związek zawodowy *Tüm Bel Sen* zrzeszający urzędników miejskich nie miał podstaw prawnych do zawarcia układu zbiorowego pracy. Sąd ten uznał także, że ze względu na naturę relacji pomiędzy związkiem zawodowym urzędników a administracją publiczną, nie przysługiwało temu związkowi zawodowemu uprawnienie do zawierania układów zbiorowych pracy, a także prawo do strajku. Ewentualne porozumienia zbiorowe zawarte w administracji publicznej powinny posiadać szczegółową podstawę prawną. Po przejściu kolejnych etapów postępowania sądowego ostatecznie członkowie związku zawodowego *Tüm Bel Sen* zobowiązani zostali do zwrotu świadczeń, które uzyskali w oparciu o zawarty, a następnie unieważniony, układ zbiorowy pracy. Odwołując się do Trybunału,

³⁹ *Enerji*, pkt 32.

⁴⁰ Zob. **T. Novitz**, *Connecting Freedom of Association and the Right to Strike: European Dialogue with the ILO and its Potential Impact*, Canadian Labour & Employment Law Journal 2010/15/3, s. 491.

⁴¹ **F. Dorssemont**, *The right to take...*, s. 334.

⁴² *Enerji*, pkt 24.

⁴³ Zob. **K.D. Ewing, J. Hendy QC**, *The Dramatic Implications...*, s. 47.

członkowie związku zawodowego zarzucili naruszenie art. 11 Konwencji poprzez uniemożliwienie stworzenia związku zawodowego oraz odmówienie prawa do rokowań zbiorowych.

Po pierwsze, Trybunał dokonał wykładni dynamicznej (ewolucyjnej) art. 11 Konwencji⁴⁴. Rozstrzygając sprawę *Demir i Baykara*, posłużył się argumentem o ewolucji prawa międzynarodowego⁴⁵. Trybunał wskazał, że interpretując Konwencję zawsze należy odnosić się do niej jak do „żywego” dokumentu. Interpretacja powinna być przeprowadzana w świetle obowiązującego stanu rzeczy. Należy także brać pod uwagę zmiany, którym podlegają normy prawa międzynarodowego i krajowego⁴⁶. W opinii odrębnej sędziego V. Zagrebelsky podnosi jednak, że Trybunał nie określił dokładnej daty, od której można byłoby uznać, że prawo do rokowań zbiorowych stało się istotnym elementem prawa zrzeszania się, chronionym przez art. 11 Konwencji⁴⁷. Trybunał nie wskazał momentu, który można uznać za znaczący, biorąc pod uwagę nową wykładnię art. 11 Konwencji⁴⁸. Można zatem zastanawiać się nad tym, czy w wyniku dynamicznej interpretacji tekstu Konwencji, w świetle zewnętrznych regulacji, nie doszło do stworzenia nowych praw⁴⁹.

Po drugie, Trybunał dokonał interpretacji art. 11 Konwencji w świetle innych międzynarodowych źródeł prawa⁵⁰. Trybunał uznał, że możliwe będzie odwołanie się do Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie przeciwko Turcji, ponieważ Turcja jest tymi konwencjami związana. Trybunał powołał się na uregulowania Międzynarodowej Organizacji Pracy: a dokładnie na konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 oraz nr 151. Natomiast Turcja nie była związana art. 5 i 6 Europejskiej Karty Społecznej. Jak podkreślił Trybunał, nie był to pierwszy przypadek, kiedy Trybunał powołał się na inne normy międzynarodowe⁵¹. Warto zauważyć, że Trybunał podkreślił, iż jest obowiązany brać pod uwagę także inne akty prawa międzynarodowego niż Konwencja o ochronie praw człowieka i obywatela. Uwzględniając inne źródła prawa pracy, dokonuje

⁴⁴ *Demir i Baykara*, pkt 140–146.

⁴⁵ Zob. **M. Tomaszewska**, *Pojęcie wolności związkowej*, w: **K.W. Baran** (red.), *System prawa pracy*, t. V: *Zbiorowe prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 234.

⁴⁶ *Demir i Baykara*, pkt 68.

⁴⁷ Pomimo opinii odrębnej zgadza się z rozstrzygnięciem Trybunału. Zob. p. 8 opinii odrębnej.

⁴⁸ W. Sanetra podkreśla, że konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy obowiązują w zasadzie w tym samym czasie. Konwencja nr 98 MOP jest nawet aktem starszym.

⁴⁹ **J. Arato**, *Constitutional transformation in the ECtHR: Strasbourg's expansive recourse to external rules of international law*, *Brooklyn Journal of International Law* 2012/37/2, s. 365.

⁵⁰ *Demir i Baykara*, pkt 147–154.

⁵¹ Np. w sprawie *Pini i inni* przeciwko Rumunii, nos. 78028/01 and 78030/01.

się całościowej i wyczerpującej interpretacji⁵². Odmiennie zdanie Trybunału z poprzednich jego orzeczeń nie zostało tym razem potwierdzone. Konwencję należy interpretować w świetle dzisiejszych warunków i zgodnie ze zmianami w prawie międzynarodowym tak, aby odzwierciedlać coraz wyższe standardy wymagane w dziedzinie ochrony praw człowieka⁵³.

Odnosząc się do kwestii utworzenia związku zawodowego, Trybunał wskazał, że wprawdzie art. 11 ust. 2 Konwencji przewiduje ograniczenia w zakresie uprawnienia zrzeszania się w związkach zawodowych, dowodząc, że możliwe jest ograniczenie praw członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej⁵⁴. Orzeczenie Trybunału jest uznawane za kontrowersyjne, ponieważ Trybunał przyznaje prawo do rokowań zbiorowych członkom administracji publicznej. Natomiast literalnie z art. 11 ust. 2 wynika, że ograniczenia względem tej kategorii osób są dopuszczalne. Trybunał uznał, że sformułowanie „członkowie administracji publicznej” nie może oznaczać wszystkich pracowników sektora publicznego lub administracji rządowej. Przepis dotyczy osób, które mają konkretny i bezpośredni wpływ na wykonywanie władzy lub realizują funkcje państwa⁵⁵. Ograniczenia jednak powinny być skonstruowane precyzyjnie i nie mogą naruszać istoty prawa. Ograniczenia, na które pozwala art. 11 ust. 2 Konwencji i które są niezbędne w demokratycznym państwie mają być „konieczne w demokratycznym państwie”, a także muszą wynikać z „naglącej społecznej potrzeby”⁵⁶. Trybunał uznał, że tureccy urzędnicy miejscy nie należą do grupy „członków administracji państwowej, o których mowa w art. 11 ust. 2 Konwencji”. Trzeba także zauważyć, że według sędziów D. Spielmann’a, N. Bartza, J. Casadevall’a i M. Villiger’a przyznanie członkom administracji publicznej prawa do rokowań zbiorowych niekoniecznie musi oznaczać prawo do zawarcia układu zbiorowego pracy. Prawo do rokowań zbiorowych w przypadku pracowników sektora publicznego oznacza prawo do prowadzenia dialogu społecznego z pracodawcą⁵⁷.

⁵² *Demir i Baykara*, pkt 85.

⁵³ *Ibidem*, pkt 146.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 96.

⁵⁵ **A.M. Nowicki**, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 475.

⁵⁶ *Demir and Baykara*, pkt 164–166.

⁵⁷ Opinia odrębna sędziów D. Spielmann, N. Bratza, J. Casadevall i M. Villiger, p. 9. Zob. także na temat dialogu społecznego w sektorze publicznym: **J.L. Daza Pérez**, *Social Dialogue in the Public Service*, International Labour Office, Geneva 2002, s. 6.

5. Znaczenie konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dla rozstrzygnięcia w sprawie Demir i Baykara oraz Enerji Yapi-Yol

Kluczowe znaczenie dla zmiany w podejściu Trybunału do prawa do strajku jako prawa chronionego na podstawie art. 11 Konwencji miały regulacje Międzynarodowej Organizacji Pracy. Trybunał odniósł się do Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 oraz nr 151.

Dokonując krótkiego przeglądu uregulowań Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz wypowiedzi jej organów kontrolnych, które wpłynęły na rozstrzygnięcia Trybunału Praw Człowieka, należy zacząć od konwencji nr 87, która przyznaje prawo do rokowań zbiorowych zarówno pracownikom sektora prywatnego, jak i publicznego. Według art. 2 konwencji nr 98 MOP pracownicy i pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jedynym zastrzeżeniem – stosowania się do ich statutów. Art. 6 konwencji nr 98 stanowi, że ta właśnie konwencja nie dotyczy urzędników państwowych i nie będzie mogła w żaden sposób być interpretowana jako naruszająca ich prawa. Warto jednak zauważyć, że pojęcie urzędników państwowych, które pojawia się w tym dokumencie budziło w praktyce wątpliwości interpretacyjne, które dostrzegł Komitet Ekspertów. Komitet wskazywał, że chodzi o funkcjonariuszy państwowych, którzy są zaangażowani w realizację władzy państwowej⁵⁸. Należy dokonać rozróżnienia pomiędzy, z jednej strony, pracownikami administracji publicznej, którzy z tytułu pełnionej funkcji bezpośrednio uczestniczą w zarządzaniu państwem (tzn. urzędników zatrudnionych w ministerstwach i innych podobnych instytucjach) albo pełnią w tym procesie funkcje pomocnicze, a z drugiej strony – osobami pracującymi w instytucjach rządowych czy w przedsiębiorstwach lub autonomicznych instytucjach sektora publicznego. Tylko pracownicy tej pierwszej kategorii mogą nie być objęci postanowieniami Konwencji nr 98⁵⁹. Natomiast sam tylko fakt, że pracownicy administracji publicznej są urzędnikami, nie decyduje o zakwalifikowaniu ich do kategorii pracowników uczestniczących w zarządzaniu państwem; w przeciwnym razie zakres obowiązywania Konwencji nr 98 byłby znacznie ograniczony. Zatem wszyscy pracownicy administracji publicznej – jedynie z wyjątkiem sił

⁵⁸ Zob. **B. Gernigon**, *Labour relations in the public and para-public sector*, International Labour Standards Department, Working Paper No. 2, International Labour Office, Geneva 2007, s. 8.

⁵⁹ Zob. pkt 887, w: *Wolność związkowa, Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP*, wyd. 5 popr., Międzynarodowe Biuro Pracy, Genewa 2006.

zbrojnych, policji oraz pracowników publicznych bezpośrednio zaangażowanych w zarządzanie państwem – powinni korzystać z prawa do rokowań zbiorowych⁶⁰. Konwencja nr 98 odnosi się więc także do pracowników administracji publicznej, co potwierdzają wypowiedzi organów kontrolnych MOP.

Konwencja nr 151 przewiduje, że znajduje zastosowanie do wszystkich osób zatrudnionych przez władze publiczne (art. 1 ust. 1 oraz art. 2 Konwencji). Konwencja do tej kategorii osób zalicza pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter (art. 1 ust. 1). Zbyt szeroka definicja pojęcia „przedstawiciel administracji publicznej” może skutkować bardzo szerokim ograniczeniem lub nawet zakazaniem prawa do strajku dla tych osób. Zakazanie prawa do strajku w administracji publicznej powinno ograniczać się do tych jej przedstawicieli, którzy sprawują władzę w imieniu Państwa⁶¹.

Konwencja nr 151 przewiduje także gwarancje prawa do rokowań zbiorowych. Art. 7 konwencji stanowi, że w razie potrzeby będą podejmowane kroki odpowiadające warunkom krajowym, zmierzające do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerzym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków. W wypowiedziach organów kontrolnych MOP można odnaleźć powiązanie prawa do strajku z prawem do rokowań zbiorowych. W zasadzie zorganizowanie strajku powinno być poprzedzone prowadzonymi przez strony rokowaniami w celu zawarcia porozumienia zbiorowego⁶². W ocenie organów kontrolnych MOP prawo do strajku jest nieodłącznym następstwem chronionego przez Konwencję nr 87 prawa do organizowania się⁶³.

Bardziej kontrowersyjna będzie kwestia przyznania prawa do strajku członkom administracji publicznej. Według Międzynarodowej Organizacji Pracy uznanie zasady wolności związkowej niekoniecznie musi oznaczać równoczesne przyznanie prawa do strajku⁶⁴. Z drugiej strony Międzynarodowa Organizacja Pracy uznaje, że prawo do strajku może zostać wyłączone wobec pracowników

⁶⁰ Zob. *ibidem*, pkt 892.

⁶¹ Zob. *ibidem*, pkt 575.

⁶² Zob. *ibidem*, pkt 528.

⁶³ Zob. *ibidem*, pkt 405.

⁶⁴ Zob. *ibidem*, pkt 572.

sfer publicznej, ale wyłączenie powinno zostać ujęte dostatecznie precyzyjnie⁶⁵. Prawo do strajku zostało uznane za jedno z podstawowych praw pracowniczych, a wprowadzenie ogólnego zakazu strajkowania może być uzasadnione wyłącznie w przypadku poważnej sytuacji kryzysowej w kraju i tylko na ograniczony czas⁶⁶. MOP dopuszcza wyłączenie prawa do strajku względem osób, które sprawują władzę w imieniu państwa⁶⁷. Warto także dodać, że organy kontrolne MOP uważają, że jeżeli prawo do strajku jest ograniczone lub wyłączone, w przypadku niektórych pracowników należałoby zrekompenzować całościowy lub częściowy brak prawa do strajku tym pracownikom⁶⁸.

6. Zakończenie

Ostatnie orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka, choć może zostać uznane za kontrowersyjne, wzmacnia wartość praw socjalnych. Należy podkreślić, że Trybunał posłużył się dynamiczną interpretacją Konwencji o Ochronie Praw Człowieka nawiązując do uregulowania Międzynarodowej Organizacji Pracy. Tym samym Trybunał przyjmuje koncepcję Międzynarodowej Organizacji Pracy o możliwości wyinterpretowania prawa do strajku z prawa zrzeszania się⁶⁹. W piśmiennictwie wskazuje się także, że interpretacja Trybunału niekoniecznie musi pójść w kierunku wzmocnienia prawa do strajku jako instrumentu w stosunkach przemysłowych, ale może dojść do wzmocnienia ochrony prawa do strajku jako prawa o charakterze indywidualnym, co wynika m.in. z orzecznictwa w sprawach *Karaçay i Kaya and Seyhan*, dotyczących konsekwencji dyscyplinarnych w odniesieniu do pracowników biorących udział w strajku⁷⁰.

Nowy kierunek orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka otworzył drogę dla związków zawodowych z państw, w których nie ratyfikowano Europejskiej Karty Społecznej, dochodzenia swoich praw na podstawie art. 11 Konwencji⁷¹.

⁶⁵ **B. Gernigon**, *Labour relations in the public and para-public sector*, International Labour Standards Department, Working Paper No. 2, International Labour Office, Geneva 2007, s. 21.

⁶⁶ Zob. *ibidem*, pkt 570.

⁶⁷ **B. Gernigon, A. Odero, H. Guido**, *ILO principles concerning the right to strike*, International Labour Office, Geneva 2000, s. 18.

⁶⁸ Zob. *ibidem*, pkt 595.

⁶⁹ **M. Zou**, *A freestanding right or a means to an end? the right to strike in the ILO and EU legal frameworks*, Trinity College Law Review 2012/15/1, s. 118.

⁷⁰ **K.D. Ewing, J. Hendy QC**, *The Dramatic Implications...*, s. 16.

⁷¹ **A. Veldman**, *The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR*, Utrecht Law Review 2013/9/1, s. 112.

O ile orzecznictwo organów kontrolnych Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Europejska Karta Społeczna mogą formalnie nie wiązać państwa⁷², o tyle nowe rozumienie art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka już wiąże⁷³. W konsekwencji mamy do czynienia z nowym wiążącym podejściem w prawie międzynarodowym. Otwarta zatem zostaje procedura przed Trybunałem Praw Człowieka w przypadku związków zawodowych z krajów, które nie związały się odpowiednimi postanowieniami Europejskiej Karty Społecznej⁷⁴.

Bibliografia

Akty prawne:

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz.U. z 1958 r., nr 29, poz. 125).
- Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotycząca wolności związkowych osób zatrudnionych w służbie publicznej (Dz.U. z 1994 r., nr 22, poz. 78).
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169 zał.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).
- Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67 ze zm.).

Opracowania:

- Arato J.**, *Constitutional transformation in the ECHR: Strasbourg's expansive recourse to external rules of international law*, Brooklyn Journal of International Law 2012/37/2, s. 349–387.
- Barnard C.**, *EC Employment Law*, OUP, Oxford 2006.
- Dorssemont F.**, *The right to take collective action under article 11 ECHR*, w: F. Dorssemont, K. Lörcher, I. Schömann, (red.), *The European Convention on Human Rights and The Employment Relations*, Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon 2013, s. 333–365.

⁷² Wypowiedzi Komitetu Wolności Związkowej MOP są uznawane za niewiążące i podważane. Zob. **K.D. Ewing**, *Myth and Reality of the Right to Strike as a „Fundamental Labour Law”*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 2013/29/2; **L. Swepston**, *Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 2013/29/2. Europejska Karta Społeczna w zakresie regulacji prawa do strajku nie musi zostać ratyfikowana przez państwo tj. w przypadku Turcji i Polski.

⁷³ **A. Veldman**, *The Protection...*, s. 112. Zob. również Ólafson vs Iceland, ECtHR 27 April 2010, Appl. No. 20161/06.

⁷⁴ Nie wiadomo jaki wpływ będzie mieć orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka na prawo UE. Zob. **T. Novitz**, *Connecting Freedom...*, s. 491.

- Ebert F.C., Walter M.**, *Cross-Border Collective Action: Jurisprudential Conflicts between European Courts over the right to Strike*, Global Union Research Network, Discussion Paper, Geneva 2013/16, s. 1–40.
- Ewing K.D.**, *Myth and Reality of the Right to Strike as a „Fundamental Labour Law”*, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2013/29/2, s. 145–165.
- Ewing K.D., Henty QC J.**, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, *Industrial Law Journal* 2010/39/1, s. 2–51.
- Florek L.**, Rozdział VI *Podstawowe prawa człowieka*, w: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1988.
- Florek L.**, *Międzynarodowe źródła prawa pracy*, w: idem (red.), *Źródła prawa pracy*, Liber, Warszawa 2000, s. 61–73.
- Florek L.**, *Pojęcie i zakres wolności związkowej*, w: A. Wypych-Zywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 69–78.
- Florek L.**, *Rola umów międzynarodowych w zbiorowym prawie pracy*, w: G. Goździewicz (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, TNOiK, Toruń 2000, s. 87–108.
- Gernigon B.**, *Labour relations in the public and para-public sector*, International Labour Standards Department, Working Paper No. 2, International Labour Office, Geneva 2007.
- Gernigon B., Odero A., Guido H.**, *ILO principles concerning the right to strike*, International Labour Office, Geneva 2000.
- Kazmierczuk M.**, *Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych*, w: M. Chmaj (red.), *Wolność zrzeszania się w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 127–154.
- Kovacs E.**, *The right to strike in the European Social Charter*, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 2004–2005/26, s. 445–476.
- Kurzynoga M.**, *Warunki legalności strajku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Michalska A.**, *Międzynarodowa ochrona wolności związkowej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1982/44/1, s. 85–99.
- Międzynarodowe Biuro Pracy**, *Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP*, wyd. 5 popr., Międzynarodowe Biuro Pracy, Genewa 2006.
- Novitz T.**, *Connecting Freedom of Association and the Right to Strike: European Dialogue with the ILO and its Potential Impact*, *Canadian Labour & Employment Law Journal* 2010/15/3, s. 465–494.
- Nowicki M.A.**, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór Orzeczeń 1999–2004*, Zakamycze 2005.
- Nowicki M.A.**, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Paździor B.**, *Strajk w orzecznictwie organów kontrolnych Międzynarodowej Organizacji Pracy*, *Państwo i Prawo* 2002/1, s. 45–52.
- Sanetra W.**, *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP*, w: L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, LIBER, Warszawa 2000, s. 9–22.
- Seroka W.**, *Możliwość ratyfikowania przez Polskę art. 6 § 4 ZEKS, dotyczącego prawa do akcji zbiorowej*, *Monitor Prawa Pracy* 2008/9, s. 461–464.
- Surdykowska B.**, *Strajk solidarnościowy jest uzupełniającym elementem wolności związkowej*, *Monitor Prawa Pracy* 2014/11, s. 572–576.

- Swepton L.**, *Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike*, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2013/29/2, s. 199–218.
- Świątkowski A.M.**, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Tomaszewska M.**, *Pojęcie wolności związkowej* w: K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. V: *Zbiorowe prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Veldman A.**, *The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR*, *Utrecht Law Review* 2013/9/1, s. 104–117.
- Wróbel A.**, Rozdział I. *Prawa i Wolności. Komentarz do art. 11*, w: L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do art. 1–18*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 649–711.
- Wrocławska T.**, *Prawo do strajku w prawie pracy państw bałtyckich w świetle prawa międzynarodowego. Implikacje dla Polski*, *Ars Boni et Aequi*, Poznań 2007.
- Zou M.**, *A freestanding right or a means to an end? the right to strike in the ILO and EU legal frameworks*, *Trinity College Law Review* 2012/15/1, s. 101–118.

Strony internetowe:

- <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-57435>; stan na dzień 10.05.2015 r.
- <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57574>; stan na dzień 10.05.2015 r.
- <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60554>; stan na dzień 10.05.2015 r.

Anna REDA-CISZEWSKA

RIGHT TO STRIKE UNDER THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

(Summary)

This article gives an overview of the European Convention of Human Right's protection of the right to collective action. It is very important to underline that European Convention does not express directly the right to strike. However, the right to strike is expressly recognized only in the European Social Charter. Art. 11 ECHR states only that everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests. But two recent rulings by the European Court of Human Rights (ECHR) state that the exercise of the right to form and join trade unions includes the right to collective bargaining and the right to strike. With these cases the ECtHR found guidance with the ILO standards and followed its recommendations and jurisprudence. It should be added that the right to strike is not explicitly mentioned that there is no clear guarantee of the right to strike in the ILO Constitution or Conventions.

Key words: right to strike; collective Action; freedom of association; European Convention on Human Rights

Tomasz TULEJSKI*

WOJNY ŚWIĘTE STAROŻYTNEGO IZRAELA. KONSTRUKCJA TEORETYCZNA I RELIGIJNE UZASADNIENIE Część II

(Streszczenie)

Autor analizuje opisane w Starym Testamencie wojny święte (albo wojny YHWH) starożytnego Izraela, ich konstrukcje teoretyczną i teologiczne uzasadnienie. Argumentuje, że podstawą wojen świętych była koncepcja Przymierza pomiędzy Bogiem i plemionami izraelskimi. Podążając tą drogą Autor rekonstruuje pojęcie wojny świętej opisanej w starotestamentowych narracjach o wojnach prowadzonych przez Naród Wybrany. Opisuje ich zasady i teologiczne korzenie, przede wszystkim w odniesieniu do celów wojny, określenia wrogów Izraela i YHWH, roli Biga-wojownika i rytuału herem. Porównuje je z praktyką innych bliskowschodnich ludów i dochodzi do wniosku, że wojny święte Izraela w swej konstrukcji i usprawiedliwieniu były różne od wojen prowadzących przez wszystkie pozostałe plemiona.

Słowa kluczowe: wojna święta; starożytny Izrael

IV.

W poprzedniej części przedstawione zostało teologiczne uzasadnienie i historyczny kontekst wojen świętych prowadzonych przez Naród Wybrany. Wskazano w niej, iż ich centralnym elementem jest idea Przymierza, przez którą dzieje Izraela wpisane zostają w historię świętą i ekonomię zbawienia.

Przejawem bożej łaski i częścią tej samej historii świętej, co wyprowadzenie z Egiptu jest nadanie ludowi bożemu Ziemi Obiecanej:

Gdy Pan, Bóg twój, wprowadzi cię do ziemi, o której poprzysiągł przodkom twoim: Abrahamowi, Izaakowi i Jakubowi, że da tobie miasta wielkie i bogate, których nie budowałeś,

* Dr hab. prof. nadzw., Katedra Doktryn Polityczno-Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: ttulejski@tlen.pl

domy pełne wszelkich dóbr, których nie zbierałeś, wykopane studnie, których nie kopałeś, winnice i gaje oliwne, których nie sadziłeś, kiedy będziesz jadł i nasycisz się – strzeż się, byś nie zapomniał o Panu, który cię wyprowadził z ziemi egipskiej, z domu niewoli¹. I dalej: Gdy Pan, Bóg twój, wprowadzi cię do ziemi, do której idziesz, aby ją posiąść, usunie liczne narody przed tobą: Hetytów, Girgaszytów, Amorytów, Kananejczyków, Peryzzytów, Chwiw Witów i Jebusytów: siedem narodów liczniejszych i potężniejszych od ciebie. Pan, Bóg twój, odda je tobie, a ty je wytepisz, obłożysz je klątwą, nie zawrzesz z nimi przymierza i nie okażesz im litości².

To zatem obietnica, a zarazem i bezwzględny rozkaz. Cała ziemia należy do YHWH, a każdy naród ma z jego woli prawo do swego dziedzictwa. Dziedzictwem Izraela jest Kanaan, który stanie się jego domem.

Przekonanie to – wskazuje von Rad – w dawnych czasach miało aspekt sakralny: Izrael dokładnie utożsamiał ten swój kraj z obszarem kultu Jahwe. Kto znajdował się poza jego granicami, ten był „z dala od Jahwe”. Należać do Jahwe, znaczyło to samo, co „posiadać udział u Jahwe”³.

Obietnica Pana jest więc tytułem, na podstawie którego plemionom izraelskim przysługuje zajęcie Kanaanu. W tym duchu właśnie YHWH zwraca się do Jozuego słowami: „Bądź mężny i mocny, ponieważ ty rozdasz temu ludowi w posiadanie ziemię, którą poprzysięgałem dać twoim przodkom”⁴. Jest ona, podobnie jak Izrael, jego własnością, którą, jako stwórca wszystkich rzeczy, swobodnie może dysponować⁵. Warunkiem jest jednak bezwarunkowa wiara i pełne zaufanie YHWH⁶. Tylko wtedy podbój jest kontynuacją zbawczego dzieła Boga. Zajęcie obiecanych ziem jest wspólnym wysiłkiem YHWH i Jego ludu, wysiłkiem podejmowanym przez obie strony Przymierza, dlatego Bóg toczy wojny wspólnie ze swoim ludem, jest wojownikiem świętej wojny, realizującej ostatecznie zbawczy cel, a bez zniszczenia ludów Kanaanu niemożliwe jest wypełnienie obietnicy danej patriarchom⁷. Dlatego Izrael nie toczy wojen świętych poza ziemiami danymi mu przez Boga, nie ma w jego praktyce tendencji imperialistycznych (z wyjątkiem może okresu panowania Dawida), walczy tylko o to, co mu się należy⁸. Odróżnia go to zasadniczo od innych otaczających go

¹ Pwt 6,10–12 – wszystkie cytaty biblijne pochodzą z *Biblii Tysiąclecia*.

² Pwt 7,1–3.

³ G.von Rad, *Teologia Starego Testamentu*, przekł. B. Widła, PAX, Warszawa 1986, s. 267.

⁴ Joz 1,6.

⁵ S. Jankowski, *Obietnica ziemi w Starym Testamencie*, *Collectanea Theologica* 2004/74/2, s. 53.

⁶ D.A. Glatt-Gilad, *The Re-Interpretation of the Edomite-Israelite Encounter in Deuteronomy II*, *Vetus Testamentum* 1997/47/4, s. 242.

⁷ R. Firestone, *Conceptions of Holy War in Biblical and Qur'anic Tradition*, *The Journal of Religious Ethics* 1996/24/1, s. 105.

⁸ R. Chisholm, *Divine Hardening in the Old Testament*, *Bibliotheca Sacra* 1996/153, s. 430.

ludów, dla których podbój był celem samym w sobie, nawet jeżeli uzasadniały go poleceniami swoich bogów.

Wojna dla Izraela to z jednej strony boskie błogosławieństwo, z drugiej zaś – wyraz czci i posłuszeństwa wobec YHWH. Wyjście z Egiptu i droga przez Synaj ukazane są jako pochód zwycięskiej armii prowadzonej przez swego boga-wojownika, któremu ludy zamieszkujące wokół świętej góry lękają się stanąć na drodze lub zostają, jak Amalekici, pokonane. Bezwzględne podporządkowanie bożym nakazom zapewnia obecność Pana w zbrojnym wysiłku Izraela. W tym duchu Dawid zwraca się do Goliata: „Niech wiedzą wszyscy zebrani, że nie mieczem ani dzidą Pan ocala. Ponieważ to jest wojna Pana”⁹. Wojny święte są z bezpośredniego rozkazu YHWH dla realizacji jego zamierzeń i tylko wtedy liczyć można na jego przychyłość:

Narodzie, zbawiony przez Pana,
Obrońca twój tobie pomaga,
błogosławi zwycięski twój miecz.
Wrogowie słabną przed tobą,
ty zaś wyniosłość ich depczesz¹⁰.

Przed bitwą wódz Izraela wchodzi w kontakt z Bogiem bezpośrednio lub poprzez proroków, którzy oznajmniają mu jego wolę. Jest bożym wybrańcem, któremu Stwórca zsyła łaskę zwycięstwa. Militarne przywództwo i przewagi militarne stanowią jednocześnie podstawę legitymacji władzy, z której ostatecznie narodzi się izraelska monarchia. Zwycięstwo w bitwie jest widomym znakiem łaski Pana, która stanowi podstawę nie tylko militarnej, lecz także politycznej zwierzchnictwa zwycięskiego wodza, bowiem „tego tylko ustanowisz królem, kogo sobie Pan, Bóg twój wybierze spośród twych braci”¹¹. W ten sposób władzę nad plemionami Izraela zdobył Saul po zwycięstwie nad Ammonitami¹² i Dawid po pokonaniu Filistynów:

Wszystkie pokolenia izraelskie zeszyły się u Dawida w Hebronie i oświadczyły mu: „Oto myśmy kości twoje i ciało. Już dawno, gdy Saul był królem nad nami, tyś odbywał wyprawy na czele Izraela. I Pan rzekł do ciebie «Ty będziesz paśł mój lud – Izraela, i ty będziesz wodzem nad Izraelem»”¹³.

Na samym początku monarchii widać więc wyraźnie ścisły związek królewskiego pomazania i wojny świętej, choć czasy królewskie są czasami jej

⁹ 1 Sm 17,46–47.

¹⁰ Pwt 33,29.

¹¹ Pwt 17,15.

¹² 1 Sm 11,14–15.

¹³ 2 Sm 5,1–3.

zmięczeniu. Nawet kiedy królem formalnie był Saul, wybranym był Dawid, bowiem on wiódł naród do bitwy i zwyciężał, tym samym dając dowód swego bożego błogosławieństwa¹⁴ – „Pobił Saul tysiące, / a Dawid dziesiątki tysięcy”¹⁵.

Boże wybraństwo implikuje jednocześnie bezwzględne posłuszeństwo Panu. Nakaz prowadzenia wojny nie podlega więc żadnej dyskusji, nie ma miejsca na negocjacje z Bogiem, czy choćby wprowadzenie korekt do jego planu, „Bo opór jest jak grzech wróżbiarstwa, a krnąbrność jak złość bałwochwalstwa”¹⁶. W wojnie takiej Bóg nie tylko rozacza opiekę nad swoim ludem, lecz działa jak wódz, dając rozkazy i oczekując posłuszeństwa. Wyruszający na taką wojnę Izraelici nie są zwykłymi wojownikami, przeistaczają się w „wojsko Boga żywego”¹⁷, nawiązując szczególną więź z Bogiem, stając się bezpośrednim wykonawcą jego woli. Pozostaje więc ślepe posłuszeństwo, jako jedyny warunek otrzymania błogosławieństwa i pomocy w boju. *Powtórzone Prawo* opisuje przypadek zlekceważenia boskiego zakazu i wyprawę przeciwko Amorytom, z którymi YHWE zabronił walczyć. W efekcie Izrael zostaje pobity nie ma bowiem z nim mocy, która łamie ziemskie potęgi: „Ostrzegalem was, lecz nie chcieliście słuchać, wzgardziliście nakazem Pana, ruszyliście, poszliście w góry. Wyszli naprzeciw wam Amoryci, mieszkający w tych górach, gonili was, jak to czynią pszczoły, i pobili was w Seirze aż do Chorma”¹⁸.

Jeśli wojna ma charakter świętej, to obowiązkiem walki są obciążeni wszyscy Izraelici, w takich sytuacjach *Biblia* używa bowiem zbiorczego określenia *Izrael* i nie ma klauzul ekskluzywnych, właściwych na przykład dla wojen dozwolonych z *Kodeksu Deuteronomicznego*. Dotyczy to zarówno jednostek, jak i całych plemion, zwłaszcza że w okresie podboju Izraelici nie dysponowali, rzecz jasna, armią zawodową, a ich wojska miały charakter pospolitego ruszenia. Każdy zdolny do walki mężczyzna przeistaczał się na czas wojny w wojownika, by po jej zakończeniu powrócić do swych codziennych zajęć. Trzej starsi bracia Dawida wyruszają na wojnę, on zostaje tylko dlatego, ponieważ jest jeszcze chłopcem, a nie mężczyzną. Do walki z Goliatem dochodzi przypadkowo, bowiem na pole

¹⁴ J.L. Wright, *Military Valor and Kingship. A Book-Oriented Approach to the Study of a Major War Theme*, w: B.E. Kelle, F.R. Ames (red.), *Writing and Reading War. Rhetoric, Gender, and Ethics in Biblical and Modern Context. Symposium*, Society of Biblical Literature, Atlanta 2008, s. 42.

¹⁵ 1 Sm 18,7.

¹⁶ 1 Sm 15,23.

¹⁷ 1 Sm 17,26.

¹⁸ Pwt 1,43–44.

bitwy wysłany jest tylko po to, by zanieść braciom pożywienie¹⁹. Tylko więc bardzo młody wiek mógł tłumaczyć niewzięcie udziału w świętej wojnie. W *Księdze Samuela* Saul wzywa więc cały Izrael na wojnę przeciw Amalekitom, szczególnie nienawistnemu Panu plemieniu: „Saul zwołał wtedy lud i dokonał jego przeglądu w Telam, dwustu tysięcy piechoty oraz dziesięciu tysięcy <pośród pokolenia Judy>”²⁰. Z drugiej strony, z uwagi na brak jednoczącej plemiona monarchii, tylko szczególna, boża sankcja pozwala nakłonić cały lud do walki. Gdy bowiem dochodzi do wojny z plemieniem niewydanym Izraelitom przez Pana, entuzjazm nie jest już wśród nich tak wielki. Dlatego w czasie wojny z Amonitami, dla zdyscyplinowania plemion Izraela, Saul ucieka się do szczególnej demonstracji: „Wziął parę wołów, porąbał je i przez posłańców rozesłał po całej krainie Izraela z wezwaniem: „Tak się postąpi z wołami każdego, kto nie wyruszy za Saulem i za Samuelem”. Na cały lud padła bojaźń Pańska i wyruszyli jak jeden mąż”²¹.

W *Pieśni Debory* znajdziemy wskazówkę dotyczącą odpowiedzialności za zaniechanie tego świętego obowiązku, który odnosi się do wspomnianego wcześniej miasta Meroz:

„Przeklinajcie Meroz! – rzekł Anioł Pana –
bardzo przeklinajcie jego mieszkańców,
bo nie przybyli na pomoc Panu,
na pomoc Panu wśród bohaterów”²².

Zatem, mimo że w okresie przedkrólewskim Izrael prowadził życie nomadów i był jedynie, mocą paktu zawartego w Sychem, konfederacją plemion, to w sytuacji wezwania do świętej wojny wszystkie one (choć jest to z pewnością wizja wyidealizowana) miały obowiązek wziąć udział w zbrojnym wysiłku. Stąd dla odparcia ataku koalicji Madianitów i Amalekitów Gedeon każe dąć w róg dla zgromadzenia swego plemienia do walki, posyła też posłańców do pokolenia Menassesa, Asera, Zabulona i Neftalego²³, a w końcowej fazie kampanii dołącza plemię Efaima. Odmowa odpowiedzi na wezwanie Pana jest równoznaczna z opowiedzeniem się po stronie wrogów, ciężkim grzechem przeciwko YHWE, choć *Biblia* nie podaje konkretnych przykładów konsekwencji takiego zaniechania.

¹⁹ 1 Sm 17,17–18.

²⁰ 1 Sm 15,4.

²¹ 1Sm 11,7.

²² Sdz 5,23.

²³ Sdz 6,34–35.

V.

Nawet bitwy toczone w czasie wojen dozwolonych mają w sobie element świętości. Skoro sam Bóg będzie walczył wraz ze swoim ludem, to miejsce jego epifanii staje się miejscem szczególnym. Namiot, który stanowi centralny punkt obozu wędrujących Izraelitów jest Namiotem Spotkania z Bogiem, miejscem, gdzie choćby czasowo przebywa JHWH, gdzie lud boży zasięga rady lub Pan obwieszcza mu swoją wolę. Jest to Miejsce Najświętsze i poświęcone, które nie może być skalane żadną nieczystością. W czasie wojny te same wymogi dotyczą miejsca bitwy. Stąd na biorących w niej udział spoczywa obowiązek wstrzeмиęźliwości seksualnej i czystości rytualnej²⁴. *Księga Kapłańska* szczegółowo wymienia przyczyny nieczystości seksualnych i restrykcyjne zasady postępowania zarówno wobec nieczystych, jak i tych, którzy się z nim zetknęli²⁵. Tak jak wojownicy Pana zachować muszą czystość, tak i cały obóz musi być święty, bowiem „Pan, Bóg twój, przechadza się po twoim obozie, aby chronić ciebie, a wrogów na łup twój wydać. [...] Pan nie może w nim ujrzyć nic odrażającego, aby się nie odwrócił od ciebie”²⁶. Szczególnie odrażające jest załatwianie w jego obrębie potrzeb fizjologicznych²⁷, składanie mu ofiar ze zwierząt posiadających skazę²⁸, krzywoprzysięstwo²⁹ i bałwochwalstwo³⁰. To ostatnie jest szczególnie niebezpieczne dla Izraela, bowiem Pan może odwrócić się od niego lub sam wyrzucić na niego zemstę, dlatego karą za taki czyn jest ukamienowanie. Stąd dziewiętnastowieczny biblista Julius Wellhausen mógł napisać, że „Izrael oznacza El walczy i Jahwe był walczącym El, na którego cześć nazwał tak siebie naród. Obóz wojenny był kolebką narodu, był również najstarszym sanktuarium, tu był Izrael i tu był Jahwe”³¹.

Zachowanie czystości jest tak istotne, bowiem w niektórych opisach manifestacją obecności Boga na polu bitwy jest Arka Przymierza niesiona przed Izraelem. Nie ma zgodności w samym tekście *Starego Testamentu*, czym w istocie była, czasem przedstawiana jest jako wojenne palladium³², symbol Bożej mocy,

²⁴ J. Holloway, *The Ethical Dilemma of Holy War*, *Southwestern Journal of Theology* 1998/41, s. 50.

²⁵ Kpł 15,1–30.

²⁶ Pwt 23,15.

²⁷ Pwt 23,13–14.

²⁸ Pwt 17,1.

²⁹ Pwt 19,19.

³⁰ Pwt 13,12.

³¹ J. Wellhausen, *Grundrisse zum Alten Testament*, C. Kaiser, München 1965, s. 18.

³² J.A. Wood, *Perspectives of War in the Bible*, Mercer University Press, Macon 1998, s. 20.

innym razem – w tradycji kapłańskiej – jedynie jako miejsce przechowywania kamiennych tablic. W *Księdze Liczb* traktowana jest jak tron boży związany bezpośrednio z obecnością YHWH³³:

Gdy arka wyruszała, mówił Mojżesz: „Podnieś się, o Panie, i niech się rozproszą nieprzyjaciele Twoi; a ci, którzy Cię nienawidzą, niechaj uciekną przed Tobą”. A gdy się zatrzymywała, mówił: „Wróć się, o Panie, do mnóstwa izraelskich zastępów”³⁴.

I Księga Samuela wspomina o Arce Przymierza Pana Zastępów, „który zasiada na cherubach”³⁵ i Bogu, który wraz z Arką przybył do obozu³⁶, dając świadectwo przekonania o powiązaniu Arki z bezpośrednią obecnością Boga. Opisuje też wydarzenia związane z walkami przeciwko Filistynom. W opowieści tej Arka zabrana zostaje przez wrogów i umieszczona w świątyni Dagona w Aszdod. Rano mieszkańcy miasta znajdują posąg swego boga leżący „twarzą do ziemi przed Arką Pańską”³⁷. Kolejnego ranka sytuacja się powtarza, posąg dodatkowo ma obciętą głowę i dłonie, doświadcza więc tego, co spotykało czasem pokonanych wrogów. Nawet więc, jeśli Izrael poniósł klęskę na polu bitwy, to YHWE w wojnie bogów okazał swą wyższość³⁸. Dlatego dotknięci chorobą Filistyni, uznając moc YHWH, zwracają Arkę Izraelitom. Arka jest więc *tremendum*, które budzi strach w samym Izraelu i w jego wrogach. Chociaż w *Księdze Królewskiej* jest mowa, że „W Arce nie było nic, oprócz dwóch kamiennych tablic, które Mojżesz złożył tam pod Horebem, gdy Pan zawarł przymierze z Izraelitami”³⁹, co jest z pewnością argumentem za centralizacją kultu, to pierwotne wyobrażenie, będące reminiscencją wydarzeń w czasie podboju Ziemi Świętej, koresponduje z przedstawieniami wojny świętej. Arka wykonana jest bowiem z drzewa akacjowego, które w Palestynie występuje rzadko, jest natomiast powszechne na Synaju⁴⁰. Nie we wszystkich opisach wojen mówi się o Arce, lecz występuje ona w kilku istotnych militarnych epizodach⁴¹. Kiedy Izraelici przekraczają Jordan, Jozue rozkazuje nieść Arkę na czole pochodu⁴², w czasie zdobywania Jerycha

³³ G.von Rad, *Teologia...*, s. 25–26.

³⁴ Lb 10,35–36.

³⁵ 1 Sm 4,4.

³⁶ 1 Sm 4,7.

³⁷ 1 Sm 5,3.

³⁸ D. Miller, Jr., J.J.M. Roberts, *The Hand of the Lord. A Reassessment of the “Ark Narrative” of 1 Samuel*, Johns Hopkins University Press, Baltimore – London 1977, s. 69 i nn.

³⁹ Kr 8,9.

⁴⁰ M. Majewski, *Mieszkanie Chwały. Teologia sanktuarium Izraela na pustyni (Wj 25–31; 35–40)*, PAT, Kraków 2008, s. 142.

⁴¹ T. Longman III, D. Reid, *God Is a Warrior*, Zondervan, Grand Rapids 1995, s. 40–41.

⁴² Joz 3,6.

niesiona jest w procesji wokół murów miasta⁴³. Samuel wspomina zaś o tym, że Arka obozuje w polu wraz z Dawidem i Izraelem przed bitwą z Ammonitami⁴⁴. Jest zatem czasem bojowym sztandarem, wokół którego jednoczą się plemiona izraelskie w czasie świętej wojny, co nie jest niczym wyjątkowym. Wiemy bowiem, że faraonowie wyprawiający się poza granice Egiptu zabierali z sobą posągi swych bogów, a źródła nowoasyryjskie poświadczają, że symbole bóstw niesione były podczas bitew⁴⁵. Jedyna, lecz zasadnicza, różnica polega na tym, że Arka jest „mieszkaniem” Boga, a nie totemem.

VI.

Skoro Izraelowi towarzyszy w bitwie sam Bóg, jego lud winien bezwarunkowo poddać się jego rozkazom. Wobec nakazu bezwzględnej posłuszeństwa nawet łaska i miłosierdzie wobec pokonanych wrogów nie wchodzi w tym kontekście w grę. Świadczy o tym historia Saula, któremu Bóg słowami Samuela nakazał: „Dlatego teraz idź, pobijesz Amaleka i obłożysz klątwą wszystko, co jest jego własnością; nie lituj się nad nim, lecz zabijaj tak mężczyzn, jak i kobiety, młodzież i dzieci, woły i owce, wielbłądy i osły”⁴⁶. Ten darował jednak życie królowi Amalekitów Agagowi i nie zniszczył najcenniejszych składników majątku pokonanych. Konieczną konsekwencją takiego braku posłuszeństwa było uznanie go przez Boga za „niegodnego, by panował nad Izraelem”⁴⁷. Bezwzględnym wykonawcą bożej woli był za to Jozue, który zamordował króla Jerycha i króla Aj. Podobnie postąpił z królami państw-miast koalicji kananejkiej: Adonisedekiem z Jeruzolimy, Hohumem z Hebronu, Piramem z Jarmutu, Jafim z Lakiszu i Debirem z Eglonu po zwycięstwie pod Gibeonem. Po przyprowadzeniu ich przed oblicze Izraela kazał rzucić ich na ziemię, „a potem Jozue wymierzył im cios śmiertelny i kazał powiesić ich na pięciu drzewach, na których wisieli do wieczora”⁴⁸.

⁴³ Joz 6,11–14.

⁴⁴ 2 Sm 11,11.

⁴⁵ P. Pitkänen, *Central Sanctuary and Centralization of Worship in Ancient Israel. From the Settlement to the Building of Solomon's Temple*, Georgias Press, New Jersey 2004, s. 35–36.

⁴⁶ 1 Sm 15,3.

⁴⁷ 1 Sm 16,1.

⁴⁸ Joz 10,26.

Wojna święta ma bowiem charakter totalny i zwrócona ma być przeciwko obcym bogom⁴⁹, ich posągom, świątyniom i miejscom kultu, przeciwko ich wyznawcom, niezależnie od płci i wieku, przeciwko ich miastom i dobytкови. Bitwa odbywa się bowiem na dwu płaszczyznach, pokonani ludzie i ich bogowie podzielić muszą ten sam los⁵⁰, a narzędzia ich grzechu muszą zostać unicestwione, dlatego: „Posągi ich bogów spalisz, nie będziesz pożądał srebra ani złota, jakie jest na nich, i nie weźmiesz go dla siebie, aby cię to nie uwikłało, gdyż Pan, Bóg twój, się tym brzydzi”⁵¹. Takie ujęcie wojny świętej nie jest charakterystyczne tylko dla Izraela. Istnieje bowiem uderzające podobieństwo pomiędzy izraelską „ideologią wojny”, zwłaszcza z *Księgi Jozuego*, a tą, jaka występowała u innych ludów Bliskiego Wschodu. Paralelizm ten opiera się przede wszystkim na określeniu wroga jako egzystencjalnego zagrożenia dla całej wspólnoty. Jest to jednak wróg nie tylko o charakterze politycznym, lecz przede wszystkim postrzegany jest na płaszczyźnie etycznej i religijnej.

Religijne motywacje leżą u podstaw klątwy – *herem*, czyli poświęcenia na zagładę. To właśnie owa ofiara w zasadniczy sposób odróżnia wojny święte od pozostałych wojen, jest ich prostą konsekwencją i koniecznym dopełnieniem, choć nie jest pewne, czy należała ona do pierwotnej praktyki świętej wojny. Możliwe, że *herem* jest wytworem „ideologii deuteronomistycznej”⁵², której z pewnością zawdzięczamy teologiczne opracowanie świętej wojny.

Charakter klątwy nie jest w *Starym Testamencie* jednolity. W niektórych miejscach jest to rytuał warunkowy, który ma zostać dopełniony, gdy YHWH wyda wrogów Izraela w jego ręce. Przykładem może być tu postępowanie przed jedną z kampanii przeciwko Kananejczykom z *Księgi Liczb*: „Wtedy Izraelici złożyli następujący ślub Panu, mówiąc: «Jeśli dasz ten lud w nasze ręce, klątwą obłożymy ich miasta»”⁵³. W innych jednak miejscach, szczególnie – co znamienne – w *Powtórzonym Prawie*, rzecz przedstawia się odwrotnie: niszczenie łupu po zwycięstwie wpisane jest w samą istotę wojny świętej, dyktowane jest nakazem jaki formułuje Bóg, zanim dojdzie do walki. W *Kodeksie Deuteronomicznym* nie ma mowy o składaniu ofiar przed bitwą. Pomoc Pana jest rzeczą oczywistą i nie wymaga dodatkowych ofiar, za to określony jest sposób zachowania po

⁴⁹ K. Lawson Younger Jr., *Ancient Conquest Accounts. A Study in Ancient Near Eastern and Biblical History Writing*, JSOT Press, Sheffield 1990, s. 232–235.

⁵⁰ E. Merrill, *The Case for Moderate Discontinuity*, w: S. Gundry (red.), *Show Them No Mercy. 4 Views on God and Canaanite Genocide*, Zondervan, Grand Rapids 2003, s. 82.

⁵¹ Pwt 7,25.

⁵² S.J. De Vries, *Temporal terms in tradition*, *Vetus Testamentum* 1975/25, s. 82.

⁵³ Lb 21,2.

zdobyciu miasta: „Tylko w miastach należących do narodów, które ci daje Pan, twój Bóg, jako dziedzictwo, niczego nie zostawisz przy życiu”⁵⁴. Zwyczajowo wszystko, co znajduje się w zdobytym mieście, należy do zwycięzców. Opis wojen świętych ma charakter teocentryczny⁵⁵, to Bóg przede wszystkim walczy u boku swego ludu i tylko Bogu zawdzięcza lud swe powodzenia. Tam, gdzie dochodzi do opisu wojen świętych, *Biblia* wkłada w usta YHWH lub proroków słowa: „Nie bójcie się!”⁵⁶. Oznaczają one, że w rzeczywistości dawcą i panem zwycięstwa jest sam YHWH. To on zsyła strach na wrogów Izraela i odbiera im odwagę⁵⁶. Tradycja deuteronomistyczna, zgodnie ze swą wizją historii, w której sprawcą wszystkich wydarzeń jest YHWH, widzi w nim jedyne zwycięzcę, wojna nie ma już więc mieszanego ludzko-boskiego charakteru, lecz sam Bóg walczy z nieprzyjaciółmi Narodu Wybranego⁵⁷. Opis podboju Ziemi Obiecanej jest w istocie kroniką Jego militarnych dokonań, bowiem tylko przez boską interwencję może wypełnić się obietnica dana Mojżeszowi. Wrogowie Izraela są wrogami YHWH (Sdz 5:31). Nie może więc dziwić odwołanie w czasie opisu podbojów do *Księgi Wojen Pana*⁵⁸ i występująca kilkadziesiąt razy w opowieści o podboju formuła: „Jahwe wydał ich w nasze ręce”. W *Księdze Amosa* YHWH przypomina, czyjej interwencji Izrael zawdzięcza zwycięstwo nad wrogami:

Ja to przed nimi zgładziłem Amorytów,
Którzy byli wysocy jak cedry,
A mocni jak dęby.
I zniszczyłem owoc ich z góry,
A z dołu korzenie⁵⁹.

W wojnie takiej zwycięzcą jest więc sam YHWH, zatem na zasadzie prawa zdobyczy wszystko należy się Jemu. Treścią *herem* jest oddanie tego, co należne Bogu i jako takie jest tabu, wyłączną własnością Pana⁶⁰. Zabranie jej skutkuje przeniesieniem klątwy na złodzieja, jego rodzinę, dobytek i na cały Izrael ze wszystkimi tego konsekwencjami. Po klęsce pod Aj okazuje się, że któryś z Izraelitów naruszył tabu i przywłaszczył sobie własność pańską ze zdobytego

⁵⁴ Pwt 20,16.

⁵⁵ M. Szmajdziński, *Prawa dotyczące wojny w Pwt 20*, Scripta Biblica At Orientalia 2009/1, s. 88.

⁵⁶ G.von Rad, *Holy War In Ancient Israel*, trans. M.J. Dawn, William B. Eerdmans Publishing Comp., Grand Rapids 1991, s. 46–47.

⁵⁷ W. Pikor, *Święta wojna w Biblii, ludzka ideologia czy Boża wola?*, Studia Bobolanum 2, 2005/2, s. 34.

⁵⁸ Lb 21,14.

⁵⁹ Am 2,9.

⁶⁰ Kpl 27,28.

Jerycha. Winowajca, jego synowie i córki zostają za to ukamienowani, a cały ich inwentarz spalony⁶¹.

W czasie *herem* wszystkie bowiem istoty żywe należy unicestwić, a to, co daje się spalić, należy oddać ogniowi. Ogień niszczy wszystko, co jest „obrzydliwością”, oczyszcza miejsce, w którym czczono fałszywych bożków, czyniąc miejsce dla kultu Boga prawdziwego. Przywodzi to na myśl los Sodomy, siedliska wszelkich nieprawości, zniszczonej zesłanym przez Boga ogniem. Jozue zajmując Jerycho zabija więc wszystkich mężczyzn, kobiety, młodych i starych, woły, owce i osły, a złoto, srebro, brąz oraz żelazo zabiera, by zostały umieszczone w skarbcu Pańskim⁶². Czasem miasto budzi w Panu takie obrzydzenie, że skazuje je na wieczne unicestwienie, przeklinając tego, kto próbowałby je odbudować. Uzasadnieniem takiego postępowania nie jest monoteizm. Aż do ksiąg prorockich nie ma nigdzie mowy o tym, by wszystkie narody czciły YHWH, muszą być tylko unicestwione tam, gdzie sprawowany będzie kult Boga prawdziwego⁶³. Ich eksterminacja jest więc koniecznością, przez którą realizuje się sens historii świętej Izraela, i oczyszczeniem miejsca skalanego przez grzech.

Eksterminacja ludności cywilnej nie była czymś wyjątkowym i należała do praktyk powszechnych. Także dla Egipcjan, Hetytów i zwłaszcza Asyryjczyków była zwykłą metodą prowadzenia wojny. Burzenie miast, niszczenie całej populacji i mordowanie ich władców miało być środkiem nie tyle zastraszenia i zmuszenia pozostałej ludności do uległości, co sposobem „oczyszczenia” zajętych ziem pod przyszłe osadnictwo⁶⁴. Przykładem może być tu opis wyprawy wojennej Assurnasirpala II:

Przekroczyłem Góry Kaszari [i] zbliżyłem się do miasta Kinalu, ufortyfikowanego miasta Hulaja. Obległem je masą moich żołnierzy [i] moim groźnym szykiem bitewnym; Zdobyłem miasto. Zabiłem mieczem 8000 ich żołnierzy, 3000 jeńców spaliłem. Nie zostawiłem ani jednego jako zakładnika, pojąłem Hulaja żywego, władcę miasta. Ułożyłem stos zwłok. Spaliłem ich młodych chłopców [i] dziewczęta. Obdarłem ze skóry Hulaja, władcę miasta; [i] powiesiłem jego skórę na murach miasta Damdammusa. Starłem w proch, zniszczyłem [i] spaliłem miasto⁶⁵.

Sam *Stary Testament* przywołuje tego typu praktyki wśród innych ludów, motywowane właśnie nie tyle chęcią rabunku, co zasiedleniem nowych obszarów. Podczas wkraczania Izraela do Ziemi Obiecanej YHWE, wydając rozkazy

⁶¹ Joz 7,16–24.

⁶² Joz 6,19–21.

⁶³ J. Boyarin, *Reading Exodus into History*, *New Literary History* 1992/23, s. 525.

⁶⁴ K. Lawson Younger Jr., *Ancient Conquest...*, s. 232–235.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 236.

Mojżeszowi, opisuje miasta i ludy, które musi zostawić w spokoju, wspominając przy okazji o *herem*:

W Seirze mieszkali dawniej Choryci, lecz synowie Ezawa wypędzili ich i wyniszczyli, aby się osiedlić na ich miejscu, jak uczynił Izrael w ziemi, którą mu Pan dał w posiadanie⁶⁶. I drugi przykład: Również tę ziemię zamieszkiwali poprzednio Refaici, których Ammonici nazywali Zamzummitami. Naród to wielki, liczny i wysoki jak Anakici. Wytracił ich Pan przed Ammonitami, którzy ich wypędzili i osiedlili się na ich miejscu. Tak też uczynił mieszkającym w Seirze synom Ezawa, wytracając przed nimi Chorytów, których oni wypędzili, i sami mieszkają na ich miejscu aż do tego czasu. W ten sposób i Chiwwitów, zamieszkujących miejscowości aż do Gazy, wytracili Kaftoryci, którzy przybyli z Kaftor, by się na ich miejscu osiedlić⁶⁷.

Jednak religijny wymiar rzezi jeńców nie jest już tak powszechny⁶⁸. Jednym z nielicznych przykładów jest inskrypcja na pochodzącej z IX w. p.n.e. steli moabickiego króla Meszy, walczącego przeciwko Izraelaowi:

- 14 ...I ja
 15 Poszedłem nocą i walczyłem przeciw niemu od początku dnia aż do południa. I zdo-
 16 -byłem i zabiłem wszystkich: 7 000 mężczyzn razem z innymi mieszkańcami i kobiety
 razem z innymi mieszkań-
 17 -kami i niewolnicami, ponieważ poświęciłem ich Asztar-Kamosz⁶⁹.

Jest to propagandowa manifestacja potęgi boga, który walczy razem ze swymi wyznawcami. Taki charakter miało też zapewne *herem* pierwotnie wśród plemion Izraela⁷⁰, nawet jeśli jego brutalne podboje są w większości wynikiem późniejszej redakcji, która była swego rodzaju propagandową licytacją wobec zewnętrznego zagrożenia⁷¹ czy próbą podniesienia na duchu po okresie asyryjskiej dominacji. Jednak jedynym elementem, który łączy *herem* z opisem ze steli króla Meszy jest tylko ich kultowy charakter. *Herem* nie jest bowiem ofiarą w ścisłym sensie tego słowa⁷². Składanie ofiar przed bitwą jest czymś oczywistym w społeczeństwach archaicznych, zapewnić ma wsparcie bóstwa i ostatecznie zwycięstwo. Przed walką ofiara taka ma przebłagać Boga, by nie opuścił Izraela. Składają ją na przykład Samuel przed bitwą z Filistynami: „wołał do Pana w sprawie

⁶⁶ Pwt 2,12.

⁶⁷ Pwt 2,20–23.

⁶⁸ **Sa-Moon Kang**, *Divine War in the Old Testament and in the Ancient Near East*, Walter de Gruyter, Berlin – New York 1989, s. 81.

⁶⁹ *Stela króla Meszy*, przeł. ks. N. Mandeki, *Collectanea Theologica* 1987/57, s. 41.

⁷⁰ **J.J. Collins**, *The Zeal of Phinehas. The Bible and the Legitimation of Violence*, *Journal of Biblical Literature* 2033/122/1, s. 5.

⁷¹ **N. Lohfink**, „Święta wojna” i „klątwa” w Biblii, przeł. ks. W. Chrostowski, *Communio* IX, wrzesień– październik 1989/5(53), s. 18.

⁷² **R. de Vaux**, *Instytucje Starego Testamentu*, przeł. T. Brzegowy, Pallotinum, Poznań 2004, s. 454.

Izraela, a Pan go wysłuchał. [...] W tym dniu zagrzmiał Pan potężnym gromem przeciw Filistynom, wywołując popłoch, tak iż ponieśli klęską przed Izraelitami⁷³. Tymczasem istotą kłótwy jest coś zupełnie innego, w przeciwnym razie oznaczałoby to akceptację ofiar z ludzi. *Powtórzone Prawo* zakazuje praktyk właściwych kultom pogańskim, w tym palenia córek i synów dla swych bogów⁷⁴, a ślub Jeftego, który składa w ofierze swoją córkę jest sytuacją wyjątkową⁷⁵. Tym tłumaczyć należy oburzenie, jakie ogarnęło Izraelitów po złożeniu przez króla Moabu ofiary Kemoszowi ze swego syna na murach obleżonego miasta⁷⁶. Istnieje jednak pogląd, mający pewne uzasadnienie (Wyj 22:28–29⁷⁷ i paralelny Wyj 34:19–20), wywodzący *herem* z praktyk pierwotnego jahwizmu, w którym praktykowane miałyby być ofiary z ludzi i którego ślady zachowały się pomimo wielokrotnego przeredagowania tekstu⁷⁸. Nawet jednak, jeśli przyjmiemy, że w pewnym okresie rozwoju religii mojżeszowej miały miejsce ofiary z pierwotnych, to w zestawieniu z innymi przedmiotami ofiarnymi, których cechą jest doskonałość, ofiara z bałwochwalców nie wydaje się przekonującą perspektywą. Przeczy to również starotestamentalnej koncepcji boskości, zgodnie z którą istotą ofiary nie jest jej zniszczenie, lecz przeniesienie w sferę boskości i przeobstwienie daru człowieka⁷⁹. Praktyka poświęcania dzieci w okresie królewskim, o czym wspomina *2 Księga Królewska*⁸⁰, też o niczym nie świadczy, była bowiem wynikiem przenikania elementów religii kananejkiej⁸¹. Zwraca przy tym uwagę jeden istotny szczegół. Zasadą wśród Izraelitów było składanie ofiary całopalnej, zaś *Biblia Hebrajska* mówi w większości opisów *herem*, że ofiary ginęły od miecza i nigdzie nie wspomina o tym, by ciała pokonanych wrogów miałyby być palone. Jedną z nielicznych wspomnianych ofiar z ludzi dokonała się przez, jak opisuje to *Biblia*, przez „przejsie przez ogień”. Pewne analogie ofiarnicze, choć też odległe, bowiem składaniu tych ofiar towarzyszył szczególny ryt, ma jedynie zabicie i spalenie zwierząt w zajmowanym mieście.

⁷³ 1 Sm 7,9–10.

⁷⁴ Pwt 12,31.

⁷⁵ Sdz 11,30–40.

⁷⁶ 2 Kr 3,27.

⁷⁷ Por, **O. Boehm**, *Ethical Responsibility and the Existence of the People of Israel*, *Vetus Testamentum* 2004/54/2, s. 145–156

⁷⁸ **S. Niditch**, *War in the Hebrew Bibl. A Study in the Ethics of Violence*, Oxford University Press, New York 1995, s. 57 i nn.

⁷⁹ **T. Jelonek**, *Biblijne pojęcie sacrum*, WAM, Kraków 2008, s. 51.

⁸⁰ 2 Kr 16,3, 21,6.

⁸¹ **R. de Vaux**, *Instytucje...*, s. 456–458.

Przez nakaz *herem* Bóg oddziela od świętego Izraela to, co nieczyste, wszystko, co mogłoby skalać jego świętość i uczynić w oczach Boga obrzydliwym⁸², chroni przed pokusą, której ulec może Naród Wybrany. Temu przypisać należy polecenie mordowania również kobiet, które w innym wypadku byłyby pożądanym łupem wojennym. Ponieważ mogłyby zwieść swych panów na drogę pogaństwa, dlatego muszą umrzeć, podobnie jak dzieci. Nie są one mordowane za grzechy swych rodziców, lecz by nie praktykowały bluźnierczej religii ojców⁸³. *Biblia* ukazuje bowiem Kananejczyków jako ludzi niebywale zdeprawowanych, na tle ludów Egiptu, Anatolii i Mezopotamii. *Księga Kapłańska* przypomina grzechy Kananejczyków: składanie ofiar z dzieci, homoseksualizm, sodomie i przestrzega: „Tymi wszystkimi rzeczami nie plugawcie się, bo tymi wszystkimi rzeczami plugawiły się narody, które wypędzam przed wami. Także i ziemia stała się nieczysta. Ukaralem ją więc za jej winę, a ziemia wypluła swoich mieszkańców”⁸⁴. Do tej listy dodać możemy jeszcze świątynną prostytutkę. Widzimy więc, że wszystkie te praktyki kultowe i seksualne były zaprzeczeniem tego, co zawiera zawarte z Mojżeszem Przymierze, bezwzględnie tępiące tego typu zachowania, pod karą śmierci włącznie. Widać tu wyraźnie sprzeczności pomiędzy Izraelitami, wolnymi nomadami i będąca synonimem zepsucia kulturą miejską⁸⁵. Można więc przyjąć, że *herem* jest karą za grzechy popełnione przez jednostki zbiorowości, analogicznie, jak miało to miejsce w przypadku Sodomy i Gomory.

Wy tłumaczenie tak brutalnego opisu podboju Ziemi Obiecanej znaleźć można w *Księdze Powtórzonego Prawa*, której pierwsza redakcja pochodzi z czasów Jozjasza, kiedy nie było już w większości ludów przeznaczonych do wytopienia, lecz wśród Izraela szczyrzył się kult obcych bogów⁸⁶. *Księga Królewska* opisuje podjęte w tym czasie reformy religijne króla, który po odnalezieniu *Księgi Prawa* „wydał rozkaz arcykapłanowi Chilkiaszowi, kapłanom drugiego rządu oraz strażnikom progów, aby usunęli ze świątyni Pańskiej wszystkie przedmioty sporządzone dla Baala, Aszery i całego wojska niebieskiego. Kazał je spalić na zewnątrz Jerozolimy, na polach pod Cedronem”⁸⁷. Dlatego występujący w *Powtó-*

⁸² W.C. Kaiser, Frederick Fyvie Bruce, *Hard Sayings of the Bible*, Inter Varsity Press, Downers Grove 1996, s. 206.

⁸³ C.S. Cowles, *A Response to Daniel L. Gard*, w: S. Gundry (red.), *Show Them No Mercy...*, s. 147.

⁸⁴ Kpł 18,24–25.

⁸⁵ N. Mendecki, *Izraelici a Kananejczycy i Aramejczycy*, *Collectanea Theologica* 1987/57, s. 42.

⁸⁶ M.H. Segal, *The Book of Deuteronomy*, *The Jewish Quarterly Review*, New Series 1958/48/4, s. 318.

⁸⁷ 2 Kr 23,4–5.

rzonym *Prawie* opis wojen świętych i praktyki *herem* nadaje im oryginalny sens: „abyście się nie nauczyli czynić wszystkich obrzydliwości, które oni czynią ku czci bogów swoich, i byście nie grzeszyli przeciw Panu, waszemu Bogu”⁸⁸. Zabicie wszystkich mieszkańców ma być jedynie ilustracją obowiązku zachowania czystości Izraela i jego wierności YHWH. Temu zawdzięczać należy radykalne sformułowania dotyczące bałwochwalstwa i rzutowanie ich na czasy z okresu podboju. Trudno więc jednoznacznie powiedzieć, czy anihilacja miejscowej ludności miała miejsce, ani czy powodowana była względami religijnymi. Jeśli tak, to jedynie w początkowym okresie osiedlania się Izraelitów w Palestynie i to tylko w ograniczonym zakresie. W czasach królewskich inne ludy: Filistyni, Moabici, Edomici czy Aramejczycy byli wasalami Izraela, w jego krótkim imperialnym epizodzie za panowania Dawida. On sam zresztą rozpoczął swoją polityczną karierę jako najemnik na usługach Filistynów⁸⁹. Taka brutalna narracja konieczna była więc, by wytłumaczyć aktualną sytuację polityczną. Deuteronomista odstępstwem od prawdziwej wiary tłumaczy bowiem następujące po nim klęski, śmierć Jozjasza w bitwie pod Megiddo i późniejszą zależność od Egiptu i Babilonii⁹⁰. Zatem wszystko, co mogłoby odwieść Izraela od Boga, co jest złamaniem Pierwszego Przykazania⁹¹, jest przeklęte i zakazane. Dlatego na przykład sformułowany zostaje bezwzględny zakaz zawierania małżeństw z członkami przeznaczonych na zagładę plemion: „Nie będziesz z nimi zawierał małżeństw: ich synowi nie oddasz za małżonkę swej córki ani nie weźmiesz od nich córki dla swego syna, gdyż odwiódłaby twój syn ode Mnie, by służył bogom obcym”⁹². Można więc zaryzykować twierdzenie, że opisy brutalnych podbojów w *Pwt* i *Jozuem* skierowane są nie przeciwko innym ludom zamieszkującym Palestynę, ale przeciwko występniemu Izraelowi, który oddalił się od Boga⁹³.

VII.

Ostatnim, często pomijanym, elementem konstrukcji wojny świętej jest jej sprawiedliwy charakter. Występuje on niejako w tle uzasadnienia teologicznego, lecz trudno przecenić jego konstytutywny charakter, choć na plan pierwszy wysuwa

⁸⁸ Pwt 20,18.

⁸⁹ 1 Sm 27,6.

⁹⁰ W. Lasor, D. Hubbard, F. Bush, *Old Testament Survey*, Eerdmans, Grand Rapids 1996, s. 148.

⁹¹ J. Tigay, *Deuteronomy*, The Jewish Publication Society, Philadelphia 1996, s. 84.

⁹² Pwt 7,3–4.

⁹³ P. Briks, *Cherem – jako klątwa śmierci*, *Colloquia Theologica Ottoniana* 2005/2, s. 15.

się on dopiero w okresie królewskim, gdy toczone były już tylko wojny dozwolone. Jak wskazane zostało wcześniej, w myśl starotestamentowej teologii cała ziemia jest własnością Boga, który przydziela wszystkim ludom przeznaczone dla nich miejsce. Jest bowiem Stwórcą i Panem wszystkich rzeczy, którymi może dowolnie dysponować⁹⁴. Izraela YHWH obdarzył Ziemią Obiecaną, jako nagrodą za wierność i oddanie⁹⁵. Dlatego obietnica ta, potwierdzona również Mojżeszowi, jest tytułem, na podstawie którego przysługuje mu władanie ziemiami Kanaanu. Ziemiami, które należy najpierw odbić z rąk ich obecnych posiadaczy. By jednak postrzegać to w kategoriach aktu boskiej sprawiedliwości, odpłaty za grzech przeciwko Bogu i Izraelowi, musi istnieć przyczyna, dla której Bóg skazuje na zniszczenie ludy zamieszkujące Kanaan. Jej geneza sięga *Księgi Rodzaju*, kiedy to Noe, dowiedziawszy się o występku swego syna Chama, ojca Kanaanu, mówi: „Niech będzie przeklęty Kanaan. Niech będzie najniższym sługą swych braci!”⁹⁶. Kanaan jest eponimem Kananejczyków, więc wojna przeciwko nim jest konsekwencją zadawnionej krzywdy, doznanej przez patriarchę z rąk swego syna.

Sprawiedliwa przyczyna wojny określa jednak nie tylko relacje z ludami Kanaanu, lecz także z innymi plemionami, z którymi zetknął się Izrael w czasie wojen w Ziemi Obiecaniej. Na konflikty te, niewynikające bezpośrednio z treści Przymierza, deuteronomista patrzy także z jurydycznej perspektywy. Gdy więc Amalekici zastępują drogę wkraczającym do Ziemi Obiecaniej Izraelitom, Mojżesz mówi: „Ponieważ podniósł rękę na tron Pana, dlatego trwa wojna Pana z Amalekitą, z pokolenia na pokolenie”⁹⁷. Z tej przyczyny *Deuteronomium* przypomina, jak Amalekici zabijali chorych i słabych Izraelitów podczas ich pochodu przez pustynię, nakazując bezwzględną wojnę z tym plemieniem⁹⁸. W *Księdze Samuela* znajdziemy zaś następujący fragment: „Ukarzę Amaleka za to, co uczynił Izraelitom, jak stanął przeciw nim na drodze, gdy szli z Egiptu”. Równocześnie Saul zwraca się do przebywających z nimi Kenitów: „Wyjdźcie, oddalście się i wycofajcie spośród Amalekitów, abym was nie wytracił razem z nimi. Okazaliście bowiem życzliwość wszystkim Izraelitom, gdy wychodzili z Egiptu”⁹⁹. Kenici

⁹⁴ S. Jankowski, *Obietnica ziemi...*, s. 53.

⁹⁵ G. von Rad, *Teologia...*, s. 267.

⁹⁶ Rdz 9,25.

⁹⁷ Wyj 17,16.

⁹⁸ Pwt 25,17–18.

⁹⁹ 1 Sam 15,26.

zatem, którzy nie złamali zasad sprawiedliwości, mogą czuć się bezpiecznie, Izrael nie ma bowiem powodu, sprawiedliwej przyczyny, by z nimi walczyć¹⁰⁰.

Rekapitulacja

Widzimy zatem, że konstrukcja wojny świętej wpisana jest immanentnie w historię starożytnego Izraela. Do jej zrozumienia konieczne jest jednak odniesienie do religijnego kontekstu, w którym funkcjonowała. Ten religijny pierwiastek decyduje bowiem o jej charakterze, który wykracza daleko poza doczesny kontekst. Oczywiście nie jesteśmy dziś w stanie autorytatywnie orzec, w jakim stopniu konstrukcja ta funkcjonowała w okresie przedkrólewskim i czy nadanie jej tego szczególnego statusu jest jedynie dziełem deuteronomisty. Niezależnie jednak od tego faktem jest, że starotestamentowa wojna stała się istotnym fundamentem późniejszej zachodniej refleksji, a także praktyki militarnej. To z niej wywiedzione zostały takie istotne kategorie jak wojna sprawiedliwa czy wojna święta chrześcijańskiej Europy.

Bibliografia

Biblia Tysiąclecia, Pallotinum, Poznań – Warszawa 1990

Boehm O., *Ethical Responsibility and the Existence of the People of Israel*, *Vetus Testamentum* 2004/54/2, s. 145–156.

Boyarin J., *Reading Exodus into History*, *New Literary History* 1992/23, s. 523–554.

Briks P., *Cherem – jako klątwa śmierci*, *Colloquia Theologica Ottoniana* 2005/2, s. 6–16.

Chisholm R., *Divine Hardening in the Old Testament*, *Bibliotheca Sacra* 1996/153, s. 410–434.

Collins J.J., *The Zeal of Phinehas. The Bible and the Legitimation of Violence*, *Journal of Biblical Literature* 2003/122/1, s. 3–21.

Firestone R., *Conceptions of Holy War in Biblical and Qur'ānic Tradition*, *The Journal of Religious Ethics* 1996/24/1, s. 99–123.

Glatt-Gilad D.A., *The Re-Interpretation of the Edomite-Israelite Encounter in Deuteronomy II*, *Vetus Testamentum* 1997/47/4, s. 441–455.

Gundry S. (red.), *Show Them No Mercy. 4 Views on God and Canaanite Genocide*, Zondervan, Grand Rapids 2003.

Holloway J., *The Ethical Dilemma of Holy War*, *Southwestern Journal of Theology* 1998/41, s. 44–69.

Jankowski S., *Obietnica ziemi w Starym Testamencie*, *Collectanea Theologica* 2004/74/2, s. 47–62.

Jelonek T., *Biblijne pojęcie sacrum*, WAM, Kraków 2008.

¹⁰⁰ Por. **L.H. Schiffman, J.B. Wolowelsky**, *War and Peace in the Jewish Tradition*, Michael Scharf Publication Trust of the Yeshiva University Press, New York 2004, s. 203.

- Kaiser W.C., Bruce F. F.**, *Hard Sayings of the Bible*, Inter Varsity Press, Downers Grove 1996.
- Kelle B.E., Ames F.R.** (red.), *Writing and Reading War. Rhetoric, Gender, and Ethics in Biblical and Modern Context. Symposium*, Society of Biblical Literature, Atlanta 2008.
- Lasor W., Hubbard D., Bush F.**, *Old Testament Survey*, Eerdmans, Grand Rapids 1996.
- Lawson Younger K. Jr.**, *Ancient Conquest Accounts. A Study in Ancient Near Eastern and Biblical History Writing*, JSOT Press, Sheffield 1990.
- Lohfink N.**, „Święta wojna” i „kłątwa” w Biblii, przeł. ks. W. Chrostowski, *Communio* IX, wrzesień–październik 1989/5(53), s. 10–19.
- Longman III T., Reid D.**, *God Is a Warrior*, Zondervan, Grand Rapids 1995.
- Majewski M.**, *Mieszkanie Chwały. Teologia sanktuarium Izraela na pustyni (Wj 25–31;35–40)*, PAT, Kraków 2008.
- Mendecki N.**, *Izraelici a Kananejczycy i Aramejczycy*, *Collectanea Theologica* 1987/57, s. 41–44.
- Miller D. Jr., Roberts J.J.M.**, *The Hand of the Lord, A Reassessment of the “Ark Narrative” of 1 Samuel*, Johns Hopkins University Press, Baltimore – London 1977.
- Niditch S.**, *War in the Hebrew Bibl. A Study in the Ethics of Violence*, Oxford University Press, New York 1995.
- Pikor W.**, *Święta wojna w Biblii, ludzka ideologia czy Boża wola?*, *Studia Bobolanum* 2, 2005/2, s. 21–44.
- Pitkänen P.**, *Central Sanctuary and Centralization of Worship in Ancient Israel. From the Settlement to the Building of Solomon’s Temple*, Georgias Press, New Jersey 2004.
- Rad G. von**, *Holy War In Ancient Israel*, trans. M.J. Dawn, William B. Eerdmans Publishing Comp., Grand Rapids 1991.
- Rad G. von**, *Teologia Starego Testamentu*, przekł. B. Widła, PAX, Warszawa 1986.
- Sa-Moon Kang**, *Divine War in the Old Testament and in the Ancient Near East*, Walter de Gruyter, Berlin – New York 1989.
- Schiffman L.H., Wolowelsky J.B.**, *War and Peace in the Jewish Tradition*, Michael Scharf Publication Trust of the Yeshiva University Press, New York 2004.
- Segal M.H.**, *The Book of Deuteronomy*, *The Jewish Quarterly Review*, New Series 1958/48/4, s. 315–351.
- Stela króla Meszy*, przeł. ks. N. Mandecki, *Collectanea Theologica* 1987/57, s. 39–48.
- Szmajdziński M.**, *Prawa dotyczące wojny w Pwt 20*, *Scripta Biblica At Orientalia* 2009/1, s. 61–90.
- Tigay J.**, *Deuteronomy*, The Jewish Publication Society, Philadelphia 1996.
- Vaux R. de**, *Instytucje Starego Testamentu*, przeł. T. Brzegowy, Pallotinum, Poznań 2004.
- Vries S.J. de**, *Temporal terms in tradition*, *Vetus Testamentum* 1975/25, s. 80–115.
- Wellhausen J.**, *Grundrisse zum Alten Testament*, C. Kaiser, München 1965.
- Wood J.A.**, *Perspectives of War in the Bible*, Mercer University Press, Macon 1998.

Tomasz TULEJSKI

**HOLY WARS OF THE ANCIENT ISRAEL. THEORETICAL CONSTRUCTION
AND THEOLOGICAL JUSTIFICATION. PART II**

(Summary)

The Author analyses the described in the Old Testament Holy Wars (or YHWH wars) of the ancient Israel, their theoretical construction and theological justification. He argues, that the basic of holy wars is concept of the Covenant between God and the Israeli tribes. Following this train of thoughts, the Author reconstructs the notion of holy war as described in the Old Testament narrations concerning the wars conducted by the Chosen People. He describes their principles and theological roots, first of all the aim of war, enemies of Israel and YHWH, the role of God-warrior and Herem ritual. He compares them with the practice of the different ancient nations of Near East and concludes, that the holy wars of Israel in their construct and justification are different from wars conducted by the others.

Keywords: holy war; ancient Israel

Tatiana WROCLAWSKA*

PRAWNE POJĘCIE REHABILITACJI

(Streszczenie)

W artykule przedstawiono analizę prawnego pojęcia rehabilitacji, występującego na gruncie ustawy o rehabilitacji zawodowej oraz społecznej osób zatrudnianiach osób niepełnosprawnych. Podstawę dla dokonywanej oceny oraz formułowanych wniosków stanowią standardy ponadnarodowe oraz wytyczne, wynikające w ratyfikowanych konwencji międzynarodowych. W opracowaniu szczególną uwagę zwrócono na adresatów rehabilitacji zawodowej oraz społecznej. Chodzi tu zatem o osoby niepełnosprawne w rozumieniu powyższej ustawy. Rodzi to też daleko idące konsekwencje prawne. Dostęp do rehabilitacji oraz urzeczywistnianie prawa do niej, czemu ma służyć jej prawne uregulowanie, pozostaje bowiem w ścisłym związku z definicją osoby niepełnosprawnej (niepełnosprawności).

Słowa kluczowe: rehabilitacja; rehabilitacja zawodowa; rehabilitacja społeczna; niepełnosprawność

1. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 69 Konstytucji RP¹ władze publiczne powinny udzielić pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej osób niepełnosprawnych. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie do wykreowania mechanizmu, zapewniającego realizację powyższych zadań². Pomimo tego, że powyższy artykuł odsyła do ustawy, na szczególną uwagę zasługuje uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 roku Karta Praw Osób Niepełnosprawnych³. Stanowi ona o prawie osób niepełnosprawnych do

* Dr, Katedra Prawa Pracy, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: twroclawska@wp.pl

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

² Wyrok NSA z 3 grudnia 2010 r., I OSK 1108/10, LEX nr 744930.

³ M.P. z 13.08.1997 r. nr 50 poz. 475.

niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia, wolnego od dyskryminacji. Przez zadośćuczynienie powyższej gwarancji rozumieć należy m.in. zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do wszechstronnej rehabilitacji, ukierunkowanej na ich adaptację społeczną⁴. Podkreśla się również, że powyższa uchwała ujmuje prawo do rehabilitacji w kategorii prawa podmiotowego osób niepełnosprawnych⁵.

Odzwierciedleniem realizacji konstytucyjnego obowiązku jest ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁶. Odgrywa ona wiodącą rolę w zakresie oceny poziomu wprowadzonych gwarancji, w tym także z punktu widzenia realizacji prawa dostępu osób niepełnosprawnych do rehabilitacji. Pojawia się jednak pytanie, jakie znaczenie w omawianym zakresie odgrywa prawne pojęcie rehabilitacji. Chodzi tu zwłaszcza o szerokie rozumienie tego terminu, zróżnicowane formy rehabilitacji, a także jej odbiór społeczny.

2. Gwarancje prawa osób niepełnosprawnych do rehabilitacji w aktach międzynarodowych oraz Unii Europejskiej

W celu zabezpieczenia interesów i praw osób niepełnosprawnych konieczne jest wprowadzenie szczegółowych unormowań oraz podjęcie konkretnych działań przez państwa członkowskie. Weryfikacja doboru odpowiedniości środków i metod dokonywana jest z uwzględnieniem ogólnych gwarancji, zapisanych w normach ponadnarodowych⁷. Poprzez wyznaczanie głównych celów, ukierunkowują one wysiłki państw, stanowiąc jednocześnie podstawę do dokonywania oceny wypełniania zobowiązań międzynarodowych.

Wśród aktów prawa międzynarodowego, odnoszących się do praw osób niepełnosprawnych, na uwagę zasługuje Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

⁴ Paragraf 3 uchwały. W celu zapewnienia realizacji praw, gwarantowanych uchwałą, Rząd RP zobowiązano do składania informacji o podejmowanych w tym zakresie działaniach. Potrzebę zapewnienia monitorowania przebiegu polityki rehabilitacji i zatrudnienia podkreśla MOP w Konwencji nr 159 z dnia 20 czerwca 1983 r. o rehabilitacji zawodowej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2005 r., nr 43, poz. 412).

⁵ **K. Łasak**, *Czy polski system rehabilitacji zawodowej i zatrudniania osób niepełnosprawnych jest zgodny z uchwałami Międzynarodowej Organizacji Pracy?*, Gdańskie Studia Prawnicze 2005/13, s. 509.

⁶ Dz.U. z 2011 r., nr 127, poz. 721 ze zm., dalej też jako u.r.z.s.

⁷ Dotyczy to jednak zwłaszcza tych aktów, które, zgodnie z art. 91 Konstytucji RP, są stosowane bezpośrednio.

z 1948 roku⁸ oraz przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ⁹ w dniu 9 grudnia 1975 roku Deklaracja o Prawach Osób Niepełnosprawnych¹⁰, wymieniające wśród praw osób niepełnosprawnych m.in. prawo do rehabilitacji zawodowej i społecznej¹¹. Podobne gwarancje – dla dzieci do lat 18 – zawiera Konwencja o Prawach Dziecka, uchwalona przez ZO ONZ w dniu 20 listopada 1989 roku¹², nakazująca m.in. rozpowszechnianie i umożliwianie dostępu do informacji dotyczących metod rehabilitacji oraz kształcenia i przygotowania zawodowego niepełnosprawnych (artykuł 23 Konwencji)¹³.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 roku¹⁴. Wyznacza ona zdecydowanie wysokie standardy dla krajowych przepisów prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych¹⁵. Artykuł 26 Konwencji zobowiązuje państwa do podejmowania skutecznych i odpowiednich środków, w celu umożliwienia osobom niepełnosprawnym uzyskania i utrzymania możliwie największej niezależności oraz pełnego włączenia i udziału we wszystkich aspektach życia. W tym celu konieczne jest zorganizowanie, wzmocnienie i rozwinięcie usług oraz programów w zakresie wszechstronnej rehabilitacji, w szczególności w obszarze zdrowia, zatrudnienia, edukacji i usług socjalnych. Podkreśla się również konieczność stosowania wielodyscyplinarnej oceny indywidualnych potrzeb i potencjału niepełnosprawnych. Zagadnieniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w szerokim zakresie został poświęcony art. 27 EKOPO. Stanowi on m.in. o prawie osób niepełnosprawnych do pracy na zasadzie równości z innymi osobami. Przy czym, obejmuje to również prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych środowisku pracy.

⁸ S. Piocha, E. Nadolna, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych jako forma rehabilitacji zawodowej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Ekonomii i Zarządzania 2009/13, s. 127.

⁹ Dalej jako ZO ONZ.

¹⁰ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/akty-prawne-0>; stan na dzień 15.05.2015 r.

¹¹ Zauważyć w tym miejscu należy, iż w 1971 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło też Deklarację Praw Osób Umysłowo Upośledzonych.

¹² Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526.

¹³ Zob. o tym też M. Jankowska, *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach, Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, nr 2011/1/1, 2012/2/1, s. 24–45; <http://www.pfron.org.pl/kn>; stan na dzień 15.05.2015 r.

¹⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 1169, dalej jako EKOPO.

¹⁵ Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich „Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych za lata 2012–2014” (projekt), s. 83, 84; <https://www.rpo.gov.pl/>; stan na dzień 15.05.2015 r.

Termin oraz gwarancje rehabilitacji występują również w dokumentach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Chodzi tu zwłaszcza o Konwencję MOP nr 159 z dnia 20 czerwca 1983 roku o rehabilitacji zawodowej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹⁶. Konwencję uzupełnia Zalecenie nr 99 MOP z dnia 1 czerwca 1955 roku, dotyczące przystosowania i rehabilitacji zawodowej inwalidów. Zdefiniowano w nim także pojęcie rehabilitacji. Zgodnie z art. 1 Zalecenia, „przystosowanie i rehabilitacja inwalidów” oznacza tę fazę ciągłego i skoordynowanego procesu przystosowania i rehabilitacji, w czasie którego stawia się do dyspozycji inwalidów odpowiednie usługi, pozwalające im na otrzymanie i zachowanie stosownego zatrudnienia. Dotyczy to zwłaszcza poradnictwa zawodowego, przygotowania zawodowego i doboru odpowiedniego zatrudnienia. Do powyższego pojęcia rehabilitacji odwołuje się też Zalecenie MOP nr 168 z 1 czerwca 1983 roku dotyczące rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych¹⁷.

Na poziomie europejskim prawo osób niepełnosprawnych do rehabilitacji oraz odpowiadające mu obowiązki władz publicznych państw gwarantuje Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 roku¹⁸. Szczególną uwagę zwraca w tym miejscu jej art. 15, ratyfikowany w całości przez Polskę, a także rozszerzony art. 15 ZEKS (Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z 1996 roku), zobowiązujące władze państwa do podejmowania działań umożliwiających pełną integrację zawodową oraz społeczną osób niepełnosprawnych¹⁹. Z kolei, w prawie Unii Europejskiej, poza zawartymi w Traktach UE gwarancjami niedyskryminacji osób niepełnosprawnych, wskazać należy na dyrektywę Rady z 27 listopada 2000 roku (78/2000/WE), ustanawiającą ogólne ramy na rzecz równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, której art. 5 odwołuje się do racjonalnych usprawnień na rzecz osób niepełnosprawnych. Na podkreślenie zasługuje też artykuł 26 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁰, mającej w myśl art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej moc równą traktatom. Zgodnie z nim, Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im niezależność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.

¹⁶ Dz.U. z 2005 r., nr 43, poz. 412.

¹⁷ Teksty Konwencji i zaleceń dostępne są w opracowaniu: **R.A. Henczel** (red.), *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, PWN, Warszawa 1996.

¹⁸ Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67.

¹⁹ Zob. szerzej o tym **A.M. Świątkowski**, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 420–430.

²⁰ Uchwalonej i podpisanej w dniu 7 grudnia 2000 r.

Analiza dokumentów ponadnarodowych, zawierających gwarancje pełnego udziału osób niepełnosprawnych w życiu społeczeństwa oraz równości szans pracowników niepełnosprawnych pozwala zakwalifikować rehabilitację zawodową oraz wspierające ją działania do kategorii podstawowych instrumentów służących inkluzji społecznej osób niepełnosprawnych²¹. Zasady polityki rehabilitacji zawodowej, zawarte w Konwencji MOP nr 159, a także wytyczne w zakresie zorganizowania instrumentów prawnych w formie skoordynowanego oraz ciągłego procesu, wymagają przyjęcia odpowiednich rozwiązań, które będą ten cel realizowały.

W ustawie o rehabilitacji oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ustawodawca określił ramy prawne, formy oraz sposoby przeprowadzenia rehabilitacji. *Prima facie* wydawać by się mogło, że uczyniono tym samym zadość podstawowym zobowiązaniom, wynikającym z aktów międzynarodowych. W ustawie nie zagwarantowano jednak ani *expressis verbis* prawa do rehabilitacji, ani dostępu do rehabilitacji, zorganizowanej na zasadzie kompleksowości, ciągłości oraz jednolitego zarządzania. Brakuje również podkreślenia powszechnej dostępności osób niepełnosprawnych, niedyskryminacji oraz skoordynowania działań w procesie rehabilitacji. Powyższe niedociągnięcia ustawowe widoczne są zwłaszcza przy lekturze uchwały Sejmu RP Karta Praw Osób Niepełnosprawnych.

Nie ulega wątpliwości, że mówiąc o skutecznej rehabilitacji na uwadze mieć trzeba sprawne funkcjonowanie ogółu rozwiązań systemowych, odzwierciedlających, wcześniej wspomniane, wytyczne. W związku z powyższym nasuwać się może pytanie, czy ich wprowadzenie do przepisów należałoby uznać za warunek konieczny skutecznej rehabilitacji? Skoro realizacji omawianego prawa służy zróżnicowany system środków prawnych, świadczeń, ułatwień oraz gwarancji o charakterze podmiotowo-przedmiotowym, ich skuteczność oraz adekwatność do celu, jaki ma być osiągnięty, zależy od wielu zmiennych, w tym od unormowań prawnych wpływających na dostęp do rehabilitacji. Zatem dopiero ocena sposobu uregulowania powyższych kwestii w przepisach prawnych da odpowiedź na temat rzeczywistego dostępu do rehabilitacji oraz urzeczywistnienia realizacji prawa do niej, w tym także należytego wypełniania zobowiązań międzynarodowych.

²¹ Nie sposób w tym miejscu dokonać ich szczegółowej analizy. Zob. uwagi nt. dokumentów MOP: **K. Łasak**, *Czy polski system...*, s. 505–527.

3. Pojęcie rehabilitacji

Mówiąc o genezie terminu „rehabilitacja”, sięgnąć należy do łacińskich wyrazów *habilitas*, tłumaczonego jako zręczność bądź sprawność, oraz *habilis*, czyli zdalny. Jak się wskazuje, chodzi tu o „zdolność wynikającą z natury bytu, do której porównać można naturalną zdolnością ptaka, którą jest fruwanie”²². Dołączenie przedrostka „re” – rozumianego jako ‘z powrotem’, ‘znowu’, podkreśla odwoływanie się do przywrócenia tego, co zostało utracone. Zresztą także termin „osoba niepełnosprawna” pochodzi od łac. wyrazu *inhabilis*, w którym dodany przedrostek „in” oznacza zaprzeczenie odwołujące się do wskazanego słowa²³. Posługiwanie się terminem rehabilitacja nie może być niedoceniane, a wręcz można by powiedzieć iż jest z wielu względów bardziej pożądane. Pozwala to bowiem odwołać się do zdolności określonej osoby – *abilities*, a nie jej ograniczeń – *disabilities*²⁴.

Obok terminu „rehabilitacja” częstokroć wykorzystywany jest wyraz rewalidacja (od łac. *validus* – zdrowy, mocny, silny). Pojęcie rewalidacji występuje również na gruncie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Tytułem przykładu wskazać trzeba na przepis art. 10a u.r.z.s., w którym wymienia się specjalistów do spraw rehabilitacji lub rewalidacji. Zdarza się, że terminy te są stosowane zamiennie. W literaturze spotkać się można ze stanowiskiem uznającym, iż dobór odpowiedniej terminologii determinowany powinien być kryterium podmiotowym, zgodnie z którym rewalidację odnosić należy do czynności, których adresatami są dzieci i młodzież²⁵. Zauważa się również, że u podstaw rewalidacji leży pojęcie zdrowia, natomiast w rehabilitacji chodzi o odzyskanie sprawności, rozumianej szerzej²⁶. Współcześnie termin „rewalidacja” stosowany jest zdecydowanie częściej w pedagogice specjalnej. Pod

²² Pojęcie to przeciwstawiane jest określeniu *capacitas*, rozumianemu jako ‘zdolność w dziedzinie uczenia się’: zob. o tym http://katedra.uksw.edu.pl/suma/sloownik/sloownik_start.htm; stan na dzień 15.05.2015 r. Zob. też S. Piocha, E. Nadolna, *Zatrudnienie osób...*, s. 134.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Por. uwagi nt. tych pojęć i znaczenia rehabilitacji: J. Breuer, *Unmasking the Myths about Return to Work and Inclusive Workplaces*, *Niepełnosprawność* 2012/5/4, s. 26; www.pfron.org.pl/kn; stan na dzień 15.05.2015 r.

²⁵ Zob. M. Kopsztejn, *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie osób niepełnosprawnych*, w: B. Pietrulewicz, M.A. Paszkowicz, H. Ochonczenko (red.), *Osoby z niepełnosprawnością na współczesnym rynku pracy*, Fundacja Wydawnicza „JM” – Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2008, s. 20.

²⁶ Por. uwagi dotyczące terminów rehabilitacja i rewalidacja w opracowaniu: H. Łaś, *Rewalidacja dzieci upośledzonych umysłowo: kierunki przemian, szanse i kontrowersje*, w: eadem (red.).

pojęciem tym rozumie się długotrwałą działalność terapeutyczno-pedagogiczną, mającą na celu zapobieganie pogłębianiu się istniejącego niedorozwoju lub powstawaniu innych dodatkowych upośledzeń, co obejmuje m.in. wychowywanie oraz nauczanie specjalne stosownie do wieku, sprawności i zapotrzebowania społecznego²⁷.

To, że zakres znaczeniowy pojęcia „rehabilitacja” jest niezwykle szeroki, potwierdza również jego słownikowe wyjaśnienie²⁸. Rozumiana jest ona jako proces, obejmujący zespół różnego rodzaju czynności: leczniczych, zawodowych, społecznych oraz pedagogicznych. W związku z tym wyodrębnienia się jej szczególne rodzaje. Można zatem mówić o rehabilitacji leczniczej (albo medycznej), ruchowej, pedagogicznej, psychologicznej, społecznej i zawodowej²⁹. W ramach powyższych podziałów, odwołując się do rodzajów podejmowanych działań, dodatkowo wyróżnić można rehabilitację ogólną, podstawową oraz częściową. Stosowany jest też podział na rehabilitację kliniczną i pozakliniczną³⁰. Warto tu wskazać na definicję rehabilitacji w świetle stanowiska Międzynarodowej Organizacji Zdrowia. Zgodnie z nią, pod pojęciem tym występuje kompleksowe i skoordynowane stosowanie środków medycznych, socjalnych, wychowawczych i zawodowych w celu przystosowania chorego do nowego życia i umożliwienia mu uzyskania jak największej sprawności³¹.

Analiza prawna gwarancji w zakresie rehabilitacji dokonywana jest przede wszystkim na podstawie przepisów rozdziału III ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Podkreślenia wymaga, że brzmienie przedmiotowego rozdziału, zatytułowanego „rehabilitacja osób niepełnosprawnych” nawiązuje do szerokiego rozumienia rehabilitacji. Tak też ją zdefiniowano w art. 7 ust. 1 u.r.z.s. Zgodnie z nim, rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie

Rewalidacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1996, s. 10, 11.

²⁷ Zob. **T. Galkowski, J. Kiwerski** (red.), *Encyklopedyczny słownik rehabilitacji*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1986, s. 283.

²⁸ *Ibidem*, s. 263.

²⁹ W literaturze występuje też pojęcie rehabilitacji przemysłowej, rozumianej jako proces obejmujący integrację oraz wzajemne przenikanie się technik stosowanych w rehabilitacji leczniczej z usługami podejmowanymi w przebiegu procesu rehabilitacji zawodowej i społecznej, zob. **T. Galkowski, J. Kiwerski** (red.), *Encyklopedyczny słownik...*, s. 272.

³⁰ Zob. **S. Piocha, E. Nadolna**, *Zatrudnienie osób...*, s. 134.

³¹ **M. Kopsztejn**, *Rehabilitacja zawodowa...*, s. 19.

najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej³². Ze względu na to, że wyliczenie rodzajów działań, składających się na pojęcie rehabilitacji, ma charakter przykładowy, możemy zaklasyfikować definicję rehabilitacji jako zakresową i niezupełną³³.

Trafność przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania potwierdza, wcześniej zaprezentowane, szerokie rozumienie rehabilitacji, łączące wiele zróżnicowanych procesów i metod. Wyłączenie z zakresu pojęcia rehabilitacji szeroko rozumianych czynności leczniczych nie byłoby zasadne ze względu na etymologię tego terminu oraz historię rozwoju dyscypliny, której początki, powiązane z czynnościami leczniczymi oraz medycznymi, dały impuls do wykształcenia się innych środków i metod wspomagających życie osób niepełnosprawnych³⁴.

To, że rehabilitacja została skierowana do osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy o rehabilitacji oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, rodzi wiele konsekwencji, w tym także w zakresie dostępu do niej. Na uwagę w tym miejscu zasługuje art. 1 u.r.z.s. Zgodnie z nim, ustawa ma zastosowanie do osób, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem:

- 1) o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności określonych w art. 3;

³² W kolejnym ustępie wskazano jednak, że rehabilitacja lecznicza osób niepełnosprawnych odbywa się na podstawie odrębnych przepisów. Pojęcie rehabilitacji leczniczej nie zostało zdefiniowane w ustawodawstwie wprost. Pewnych wskazówek dostarcza jednak ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 581, t.j.). W jej art. 15 ust. 1. przyznano świadczeniobiorcom usług medycznych prawo do opieki zdrowotnej, której celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie, natomiast w ust. 2 pkt 5 tego przepisu zapewniono świadczenia gwarantowane na rehabilitację leczniczą. Dodatkowo, art. 27 ust. 2 stanowi, że świadczenia na rzecz zachowania zdrowia obejmują m.in.: wczesną, wielospecjalistyczną i kompleksową opiekę nad dzieckiem zagrożonym niepełnosprawnością lub niepełnosprawnym”. Zob. **A. Kurkiewicz**, *Wybrane wnioski z analizy polskich reguł dotyczących rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych*, Publikacja powstała w ramach dotacji przyznanej przez Fundację im Stefana Batorego oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, s. 5, 6; www.koalicjaon.org.pl/photo/File/.../wybrane_wnioski_z_analiz.pdf, stan na dzień 15.05.2015 r.

³³ **G. Wierczyński**, *Komentarz do §153 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, w: **idem** (red.), *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Oficyna 2009, stan prawny: 2009.11.15, Lex nr 55534.

³⁴ Zob. **A. Zagłoba-Kaszuba, J. Huber**, *Zarys rozwoju metod rehabilitacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem techniki prioprioceptywnego ułatwienia nerwowo-mięśniowego opartego na badaniach neurofizjologicznych*, *Nowiny Lekarskie* 2008/5/77, s. 385–391.

- 2) o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy na podstawie odrębnych przepisów;
- 3) o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16 roku życia.

Stosownie zaś do art. 2 pkt 10 ustawy, niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Dodatkowo, na podstawie art. 3 u.r.z.s., do realizacji celów określonych ustawą wyróżniono trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany i lekki. Z powyższego wynika, że definicja osoby niepełnosprawnej składa się z wielu elementów, zawartych w różnych przepisach ustawy. Definicja jest rozbudowana, ale nie ma też charakteru uniwersalnego. Zauważa się również, że oparcie jej na modelu medycznym pomija aspekty interakcji z barierami znajdującymi się w środowisku, o których mowa w EKO PON³⁵.

Ze względu na odmienne kategorie osób niepełnosprawnych, ich dyferencjacja przekłada się na rozróżnianie adresatów szczególnych rodzajów pomocy. To, że konkretne rodzaje pomocy powinny trafiać według potrzeb do zindywidualizowanych odbiorców, nie budzi wątpliwości. Zindywidualizowane podejście stanowi bowiem jedno z kryteriów doboru odpowiedniej formy rehabilitacji. Pojawia się jednakże pytanie, na ile występujące zróżnicowanie jest adekwatne do potrzeb osób niepełnosprawnych, nie powoduje ich nieuzasadnionej dyferencjacji oraz przyczynia się do realizacji prawa do rehabilitacji.

Z punktu widzenia prawnego pojęcia rehabilitacji, jej form i środków, kwestię podstawową stanowi ustalenie adresatów rozwiązań pomocowych, w tym również sposób ich definiowania. Prowadzi to do sformułowania wniosków o konieczności występowania jednolitej oraz powszechnie obowiązującej definicji niepełnosprawności. Z tego względu nie ulega wątpliwości, że skuteczność rehabilitacji oraz dostęp do niej uzależnione będą od sprawności także tych rozwiązań systemowych, które dotyczą ustalania stopni oraz rodzajów niepełnosprawności. Stan przepisów prawnych, obowiązujących w omawianym zakresie, budzi jednak wiele zastrzeżeń. Do głównych mankamentów obowiązującego systemu, poza brakiem jednolitej definicji niepełnosprawności oraz jej niedoskonałości, zalicza się także występowanie różnych, niespójnych ze sobą, systemów orzecznictwowych, opartych na różnych podstawach orzekania³⁶, a także oparcie rozwiązań systemowych na modelu medycznym oraz koncentracja na dysfunkcjach osób niepełnosprawnych,

³⁵ Por. A. Kurkiewicz, *Wybrane wnioski...*, s. 3.

³⁶ Ta wielość systemów orzecznictwowych stanowi istotne utrudnienie dla osób z niepełnosprawnościami ubiegających się o wsparcie ze strony organów publicznych. *Ibidem*, s. 12, 13.

wbrew standardom ustanowionym w EKoPON³⁷. Uwagę zwraca się na istotne różnice pomiędzy liczbą osób niepełnosprawnych biologicznie a liczbą osób posiadających prawne potwierdzenie niepełnosprawności³⁸. Powodem wielu wątpliwości jest również terminologiczny chaos³⁹.

Na szczególną uwagę zasługuje podkreślenie przez ustawodawcę w ramach omawianego przepisu art. 7 ust. 1 u.r.z.s. aktywnego uczestniczenia osób niepełnosprawnych w procesie rehabilitacji. Zgodnie z nim, wszystkie czynności oraz działania podejmowane w ramach rehabilitacji mają na celu osiągnięcie, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej. Chodzi bowiem o to, że osiągnięcie celu rehabilitacji nie jest możliwe bez zaangażowania podmiotów, do których zastała adresowana. Potrzebne jest wzbudzenie u beneficjentów rozwiązań pomocowych motywacji, aspiracji oraz psychofizycznego udziału⁴⁰. Wola i chęci adresatów rozwiązań pomocowych nie wystarczą. Konieczne są spójne i sprawnie działające rozwiązania systemowe. Tymczasem, w świetle przytoczonych uwag, wiele rozwiązań prawnych stanowi istotną przeszkodę w zakresie dostępu do rehabilitacji, a tym samym realizacji prawa do niej.

4. Rehabilitacja zawodowa i społeczna

Poza art. 7 u.r.z.s., zawierającym ogólną definicję rehabilitacji, ustawodawca wyróżnia też jej formy szczególne. Wzmiankę o rehabilitacji leczniczej, z podkreśleniem, że odbywa się ona na podstawie odrębnych przepisów, zawiera ust. 2 omawianego przepisu. Każdy z wymienionych rodzajów rehabilitacji służy

³⁷ Zob. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 11, 12.

³⁸ Wynika ze skarg osób z niepełnosprawnościami, którym odmówiono wsparcia z powodu posiadania niewłaściwego orzeczenia lub nieposiadania żadnego orzeczenia w sytuacji, gdy niepełnosprawność była widoczna i nie budziła wątpliwości. Zob. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 13.

³⁹ Ustawa o emeryturach i rentach Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1440) w art. 12 uznaje za niezdolną do pracy osobę, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu, natomiast całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy. Z powyższego wyprowadzić można mylny wniosek, że osoby z orzeczoną całkowitą niezdolnością do pracy w ogóle nie mogą zostać zatrudnione.

⁴⁰ Por. uwagi nt. udanej oraz skutecznej rehabilitacji: **E. Rutkowska, J. Rakowska**, *Bariery w aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami*, w: **M. Piasecki, J. Śliwak** (red.), *Wybrane zagadnienia z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Lublin 2008, s. 27, 28.

realizacji konkretnie przypisanych celów. Posługując się encyklopedycznym słownikiem rehabilitacji, wskazać można przykładowo, że rehabilitacja lecznicza ma na celu podniesienie sprawności uszkodzonych narządów i funkcji lub całego organizmu, rehabilitacja zawodowa służy przede wszystkim przygotowaniu osoby niepełnosprawnej do pracy, natomiast rehabilitacja społeczna wiąże się z przystosowaniem osób niepełnosprawnych do wymagań życia codziennego oraz umożliwieniem udziału w życiu społecznym⁴¹.

Wskazać należy na art. 10 u.r.z.s., zaliczający do podstawowych form aktywności wspomagającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej uczestnictwo osób niepełnosprawnych w warsztatach terapii zajęciowej oraz turnusach rehabilitacyjnych⁴². W przepisie wyraźnie zaakcentowano aktywną partycypację osób niepełnosprawnych w rehabilitacji. Ustawodawca nie różnicuje jednak, która ze wskazanych form aktywności wspomaga proces rehabilitacji zawodowej, a która – proces rehabilitacji społecznej. Pomimo odmiennie zakreślonych ustawowo celów, a także odrębnych unormowań, w ramach komentowanego przepisu wyraźnie widać, iż procesy rehabilitacji zawodowej oraz społecznej są ze sobą ściśle powiązane, uzupełniają się oraz nie mogą być analizowane odrębnie.

Ustawodawca, rezygnując z definicji rehabilitacji społecznej oraz zawodowej, sprecyzował jedynie cel, jaki mają realizować. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.r.z.s., rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy⁴³. Biorąc pod uwagę sposób zredagowania przepisu, a także posłużenie się spójnikiem „i”, uprawniony staje się wniosek, iż celem rehabilitacji zawodowej jest osiągnięcie wszystkich wymienionych przez ustawodawcę rezultatów, a nie jednego z nich. Zakres terminu „ułatwienie” jest zatem niezwykle szeroki, gdyż obejmuje nie tylko etap uzyskania zatrudnienia, lecz także fazę jego realizacji. Dodać należy, że sposób sformułowania przepisu

⁴¹ Zob. **T. Gałkowski, J. Kiwerski** (red.), *Encyklopedyczny słownik...*

⁴² Kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania warsztatów reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz.U. z 2004 r., nr. 63, poz. 587), natomiast organizację i uczestnictwo osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych (Dz.U. z 2007 r., nr 230, poz. 1694).

⁴³ Zob. nt. genezy rehabilitacji zawodowej: **M. Garbat**, *Geneza i rozwój rehabilitacji zawodowej oraz zatrudniania osób z niepełnosprawnością na ziemiach polskich*, w: **A. Paszkowicz, M. Garbat** (red.), *Osoby z niepełnosprawnościami w polityce społecznej*, t. 1, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zielona Góra 2013, s. 19–36.

wskazuje, że chodzi o konieczność zachowania ciągłości procesu rehabilitacji. Pozyskanie zatrudnienia nie może być zatem celem samym w sobie. Ważne jest, by otrzymana praca była też utrzymywana. Nie przypadkowo także, wśród podstawowych cech rehabilitacji, takich jak powszechność, wczesność, kompleksowość, wskazuje na jej ciągłość⁴⁴. Odzwierciedla to stanowisko MOP, zawarte w Konwencji nr 159. Zauważyć należy, że powyższe cechy rehabilitacji zawodowej zostały wyeksponowane poprzez interpretację przepisu prawnego, z uwzględnieniem celu, jaki ma realizować. Nie wydaje się to wystarczające. Wspomniane gwarancje prawa do rehabilitacji, powinny być wyraźnie zawarte w akcie normatywnym.

Ustawodawca wskazuje również, że osiągnięcie celu rehabilitacji zawodowej następować powinno przez umożliwienie osobom niepełnosprawnym korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy⁴⁵. Realnie rzecz ujmując, będzie to możliwe tylko dzięki sprawnie funkcjonującym służbom. Ze względu na brak regulacji na gruncie przedmiotowej ustawy wyżej wspomnianych usług rynku pracy, w celu ustalenia zakresu przedmiotowego pomocy, jak i jej adresatów, należy sięgnąć do przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁶. W myśl art. 2 pkt 2 u.r.z.s., gdy mowa o osobie niepełnosprawnej bezrobotnej lub niepełnosprawnej poszukującej pracy, chodzi o osoby w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Oznacza to, że adresatami powyższych usług będą wyłącznie ci niepełnosprawni, którzy spełniają warunki określone powyższą ustawą⁴⁷. Pamiętać jednak trzeba o potrzebie wykorzystywania służb dostępnych dla ogółu pracowników, po ich jedynie niezbędnym przystosowaniu⁴⁸.

Proces rehabilitacji zawodowej jest wieloetapowy. Wyraźnie to widać na przykładzie ust. 2 art. 8 u.r.z.s. Zgodnie z nim, do realizacji celu, o którym mowa w ust. 1, niezbędne jest zorganizowanie oraz podejmowanie zróżnicowanych, wymienionych przez ustawodawcę czynności. O wiele prościej niż uczynił to ustawodawca w omawianym przepisie, jednakże zachowując istotę i sens procesu rehabilitacji zawodowej, można by wskazać trzy podstawowe etapy aktywizacji

⁴⁴ T. Galkowski, J. Kiwerski (red.), *Encyklopedyczny słownik...*, s. 272.

⁴⁵ Zob. obszerne studium nt. pośrednictwa pracy: W. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy. Studium prawnospołeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.

⁴⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., nr. 674, t.j.).

⁴⁷ Por. komentarz Z. Górala do art. 2 ustawy, w: idem (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, LEX, 2011, stan prawny: 2011.02.01.

⁴⁸ Art. 7 Konwencji MOP nr 159.

zawodowej osób niepełnosprawnych, obejmujące: poradnictwo zawodowe, przygotowanie do zatrudnienia oraz opiekę w miejscu pracy⁴⁹.

Na szczególną uwagę zasługuje również to, że w ramach komentowanego przepisu niektóre z czynności uznano za konieczne do osiągnięcia zapisanego celu. Przede wszystkim wskazano na potrzebę dokonania oceny zdolności do pracy. W postępowanie to zaangażowanych powinno być wielu specjalistów, nie tylko zatem tych, którzy są uprawnieni do wydawania zaświadczeń o zdolności do pracy. Kolejnym, nie mniej ważnym, etapem, związanym z realizacją głównych celów rehabilitacji zawodowej, jest przeprowadzenie poradnictwa zawodowego, uwzględniającego ocenę zdolności do pracy oraz umożliwiającego wybór odpowiedniego zawodu bądź szkolenia. W jego ramach dochodzi bowiem do weryfikacji zdolności oraz możliwości psychofizycznych osoby niepełnosprawnej do podjęcia zatrudnienia, mając na uwadze określony rodzaj niepełnosprawności, zaburzenia czynności organizmu, w tym także rodzaje prac zakazanych (np. określonych w orzeczeniu o niepełnosprawności). W dalszej kolejności ustawodawca wskazuje na przygotowanie zawodowe z uwzględnieniem perspektywy zatrudnienia osoby niepełnosprawnej. Na tym etapie może mieć miejsce edukacja, szkolenie oraz przekwalifikowanie zawodowe. Dopiero potem ma miejsce dobór odpowiedniego miejsca pracy i jego wyposażenie poprzez określenie środków technicznych umożliwiających lub ułatwiających wykonywanie pracy, a w razie potrzeby – przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych, sprzętu rehabilitacyjnego itp. Opieka w miejscu pracy stanowi nie mniej istotne postępowanie powiązane z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej. Brakuje jednakże jej uwzględnienia w zakresie procesu rehabilitacji zawodowej. Odnosi się jednak ona do etapu, na którym zostaje osiągnięty jeden z celów częściowych rehabilitacji zawodowej w postaci uzyskania zatrudnienia.

Podsumowując dotychczasowe uwagi, pragnę zauważyć, iż – przy wstępnej ocenie – sposób określenia rehabilitacji zawodowej poprzez odwołanie się do jej głównego celu nie może być odczytywany jako niepoprawny. Jednakże, pomimo szerokiego wachlarza zróżnicowanych działań i próby precyzyjnego określenia poszczególnych czynności, dostrzec można, że omawiana regulacja ustawowa zawiera zasadnicze braki. Pewnych wskazówek dostarczają zasady organizowania polityki rehabilitacji zawodowej, o których mowa w Konwencji MOP nr 159. Zalicza się do nich zapewnienie dostępności rehabilitacji dla wszystkich grup osób niepełnosprawnych, popieranie ich zatrudnienia na otwartym rynku pracy,

⁴⁹ Por. **G. Soltyńska**, *ABC doradcy zawodowego*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2010, s. 14.

a także równość szans pracowników niepełnosprawnych i pracowników w ogóle. Przy czym, wśród działań na rzecz rozwoju rehabilitacji zawodowej wyróżnia się dostępność służb poradnictwa, szkolenia, pośrednictwa pracy innych, o ile jest to możliwe i celowe, po niezbędnym ich przystosowaniu. W tym celu konieczne jest zapewnienie rozwijania służb rehabilitacji zawodowej, a także przeszkolenia i dostępności doradców (i innego personelu) do spraw rehabilitacji zawodowej⁵⁰. Stąd też nie wydaje się możliwe zorganizowanie mechanizmu sprawnej oraz skutecznie działającej rehabilitacji zawodowej bez głównych wytycznych dla służb, które ją przeprowadzają. Nie powinno też budzić wątpliwości, że właściwe miejsce dla powyższych gwarancji powinna stanowić ustawa o rehabilitacji i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

Gdy chodzi o rehabilitację społeczną, na uwagę zasługuje art. 9 u.r.z.s. Podobnie jak przy rehabilitacji zawodowej, ustawodawca wskazuje na jej główny cel. Jest nim umożliwienie osobom niepełnoprawnym uczestniczenia w życiu społecznym. W słowniczku ustawy, zawartym w pkt. 5 art. 2 u.r.z.s., pod pojęciem tym rozumie się możliwość pełnienia ról społecznych oraz pokonywania różnego rodzaju barier, wymienionych przykładowo w przepisie (m.in. architektonicznych, urbanistycznych, psychologicznych itd.). Nie trudno zauważyć, iż na gruncie omawianego przepisu ustawodawca posługuje się zróżnicowanymi pojęciami, których znaczenie nie jest do końca zrozumiałe. Odnosi się wrażenie pewnej nadbudowy pojęciowej. Implikuje to również pytanie o interpretację pojęcia pełnienia ról społecznych, jak i jego prawnej kwalifikacji. W tym miejscu dostrzec należy zapożyczenie przez ustawodawcę terminu, charakterystycznego dla nauki teorii zarządzania. Zgodnie z encyklopedią zarządzania, rola społeczna oznacza zestaw praw i obowiązków przypisanych określonej pozycji społecznej i wiążących każdego, kto tę pozycję zajmuje, bez względu na cechy osobiste⁵¹. Ze względu na treść ust. 1 art. 9 u.r.z.s., wydaje się jednak, iż powyższe pojęcie uczestniczenia w życiu społecznym rozumieć należy jako umożliwienie osobom niepełnosprawnym stania się pełnoprawnymi członkami społeczeństwa⁵². Ustawodawca nie wskazuje jednak na potrzebę zapewnienia osiągnięcia pełnego udziału osób niepełnosprawnych w życiu społecznym. Oczywiście w pewnych przypadkach nie można też mówić

⁵⁰ Zob. art. 3, 4, 7–9 Konwencji MOP nr 159.

⁵¹ Pojęcie to zostało wprowadzone przez amerykańskiego socjologa Ralpha Lintona, poprzez zastosowanie analogii do ról odgrywanych w teatrze bądź filmie przez aktorów, por. http://mfiles.pl/pl/index.php/Rola_spo%C5%82eczna; stan na dzień 15.05.2015 r.

⁵² Użyte przez ustawodawcę pojęcie „umożliwiania”, o którym mowa wyżej, odczytywane być może jako stworzenie samej tylko możliwości, bez konieczności zapewnienia pełnego korzystania z praw.

o pełnym wyrównaniu szans, ale owa równość, czy też pełnoprawność powinna być głównym celem, do którego należy dążyć poprzez działania włączające osoby niepełnoprawne do życia we wspólnocie. Mówiąc o zwykłym uczestnictwie w życiu społecznym, a ściślej o umożliwianiu tegoż uczestnictwa, podkreślona zostaje odmienność osób niepełnosprawnych, ich inność⁵³.

Nie sposób w tym miejscu pominąć postanowień Europejskiej Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, dostarczającej pewnych wskazówek. Zgodnie z nią, u podstaw rehabilitacji społecznej leżeć powinien pełny i skuteczny udział osób niepełnosprawnych w życiu społeczeństwa na zasadzie równości z innymi osobami⁵⁴. Oznacza to potrzebę podejmowania nie tylko szeregu działań, ale też wprowadzenia postanowień dotyczących równego traktowania oraz niedyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Ustawodawca w art. 9 ust. 2 u.r.z.s. stanowi, że rehabilitacja społeczna realizowana jest przede wszystkim przez wyraźnie wskazane w przepisie czynności. Wymienione w pkt. 1–4 omawianego przepisu czynności zawierają katalog głównych, ale nie wyłącznych, bo przykładowych postępowań⁵⁵. Oddziaływanie,

⁵³ W rehabilitacji nie chodzi jednak o to, żeby utrzymywać różnice, lecz je likwidować, zwłaszcza poprzez wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych. Termin „rehabilitacja”, inaczej niż „niepełnosprawność” pozwala skupić się na zdolnościach osoby, a nie jej ograniczeniach.

⁵⁴ Zgodnie z jej art. 3, wśród zasad ogólnych wymieniono zasadę pełnego i skutecznego udziału oraz włączenie w społeczeństwo osób niepełnosprawnych. Na uwagę w tym miejscu zasługuje art. 19 Konwencji, nakazujący uznanie równego prawa wszystkich osób niepełnosprawnych do życia w społeczeństwie oraz ich pełnego włączenia i udziału w społeczeństwie.

⁵⁵ W ramach europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020, zatytułowanej „Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier” określono najważniejsze obszary działania: dostępność, uczestnictwo, równość, zatrudnienie, kształcenie i szkolenie, ochrona socjalna, zdrowie i działania zewnętrzne. Dla każdego z powyższych obszarów wskazano najważniejsze działania oraz nadrzędny cel na poziomie UE. W odniesieniu do obszaru dostępności chodzi o zapewnienie dostępności towarów, usług, także publicznych, oraz urzędzeń wspomagających dla osób niepełnosprawnych; obszaru uczestnictwa – osiągnięcie pełnego udziału osób niepełnosprawnych w życiu społecznym poprzez: umożliwienie im korzystania ze wszystkich korzyści płynących z obywatelstwa UE, usunięcie barier administracyjnych i wynikających z postaw społecznych w celu osiągnięcia pełnego udziału w życiu społecznym na równych prawach, zapewnienie usług środowiskowych wysokiej jakości, w tym także dostępu do osobistej opieki. W obszarze równości chodzi o wyeliminowanie w UE dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność; obszarze zatrudnienia – umożliwienie znacznie większej liczbie osób niepełnosprawnych zarabiania na życie na wolnym rynku pracy; obszarze kształcenia i szkolenia – upowszechnienie otwartego dla wszystkich kształcenia i uczenia się przez całe życie dla niepełnosprawnych uczniów i studentów; obszarze ochrony socjalnej – działanie na rzecz godnych warunków życia osób niepełnosprawnych; obszarze zdrowia – zwiększenie równego dostępu osób niepełnosprawnych do świadczeń zdrowotnych i powiązanych usług;

skierowane bezpośrednio do osób niepełnosprawnych, obejmują, jak to ujmuje ustawodawca, wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby niepełnosprawnej, a także wyrabianie umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych (art. 9 ust. 2 pkt. 1 i 2 u.r.z.s.). Z kolei oddziaływania zewnętrzne, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt. 3 i 4 u.r.z.s., dotyczą m.in. likwidacji barier, w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji oraz kształtowania w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi. W związku z tym, iż brakuje definicji legalnych powyższych pojęć, są one interpretowane na różne sposoby⁵⁶. Wspomniane rozróżnianie barier jest jednak ważne z praktycznego punktu widzenia. Chodzi tu bowiem o wykorzystywanie środków publicznych, przeznaczanych na usuwanie poszczególnych ich rodzajów⁵⁷. Na uwagę w tym miejscu zasługują przepisy z zakresu prawa budowlanego – ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane⁵⁸, zawierające szereg unormowań, wskazujących na potrzebę dostosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga występowanie na gruncie Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych pojęcia „racjonalnego usprawnienia”. Oznacza ono konieczne oraz odpowiednie zmiany i dostosowania, nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku. Ich celem jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami. Uwagę zwraca również pojęcie „uniwersalnego projektowania”, rozumianego jako projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne

w obszarze działań zewnętrznych – promowanie praw osób niepełnosprawnych w ramach działań zewnętrznych UE.

⁵⁶ W literaturze wyróżnia się ponadto bariery naturalne, bariery diagnostyczne, edukacyjne, infrastrukturalne, ekonomiczne, psychologiczne i mentalne. Jak słusznie zauważa się, „części z tych barier nigdy nie da się usunąć, ale można i wręcz trzeba doprowadzać do ich złagodzenia”. Od „tego, w jakim stopniu zniweluje się liczbę i natężenie barier, zależy stopień wykorzystania kapitału ludzkiego, tkwiącego w ludziach niepełnosprawnych”. **M.A. Paszkowicz, M. Garbat**, *Bariery rozwoju kapitału ludzkiego osób niepełnosprawnych*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2005/7/2, s. 119.

⁵⁷ W literaturze, zauważając konieczność i celowość posługiwania się słownikową definicją poszczególnych barier, podkreśla się, że uzyskanie dofinansowania na likwidację bariery architektonicznej nie wyklucza możliwości ubiegania się o dofinansowanie ze środków PFRON na likwidację bariery technicznej: **J. Karpińska**, *Pomoc udzielana ze środków państwowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych*, Służba Pracownicza 2003/7, s. 21.

⁵⁸ Dz.U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623, t.j.

dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Prawodawca międzynarodowy posługuje się też pojęciem „dostępności”. W myśl artykułu 9 Konwencji, chodzi o dostępność do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, na różnych obszarach (miejskich, jak i wiejskich). Mając powyższe na względzie, zamiast posługiwania się terminami nieposiadającymi definicji oraz niemającymi powszechnie ustalonego znaczenia⁵⁹, wystarczyłoby podkreślenie przez ustawodawcę potrzeby usuwania przeszkód utrudniających funkcjonowanie osób niepełnosprawnych oraz ich włączenie się do społeczeństwa.

Kolejnym rodzajem postępowania, mieszczącego się w ramach tzw. oddziaływań zewnętrznych rehabilitacji społecznej, zgodnie z artykułem 9 pkt. 4 ust. 2 u.r.z.s., jest kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań, sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi⁶⁰. Identyfikacja i uświadamianie istnienia przeszkód utrudniających integrację osób niepełnosprawnych stanowią jeden z głównych filarów skutecznej rehabilitacji społecznej. Nie mniej ważne jest również uświadamianie osób niepełnosprawnych w zakresie przysługujących im praw. Zasadniczą rolę powinny w tym zakresie odgrywać wyraźne gwarancje ustawowe. Na podkreślenie w tym miejscu zasługuje, wyodrębnione wśród instrumentów europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020, zwiększenie świadomości społecznej w zakresie niepełnosprawności i wiedzy osób niepełnosprawnych o przysługujących im prawach i sposobach ich egzekwowania.

Podsumowując dotychczasowe uwagi, skonkludować można, że rozbudowane przepisy, nieścisłości terminologiczne oraz brak podstawowych gwarancji niezbędnych do realizacji prawa osób niepełnosprawnych do rehabilitacji powodują, że stan prawny w omawianym zakresie pozostawia wiele do życzenia. Tytułem przykładu można wskazać chociażby na gwarancje powszechnej dostępności oraz niedyskryminacji, które obecnie wywodzi się z przepisów ustaw ogólnych.

⁵⁹ Termin „bariera” pochodzi od francuskiego wyrazu (*barriere*) oraz w tłumaczeniu oznacza ‘przeszkodę’, zob. **M.A. Paszkowicz, M. Garbat**, *Bariery rozwoju kapitału...*, s. 112.

⁶⁰ Kształtowaniu w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi poświęcony został również art. 8 Konwencji ONZ, zatytułowany „podnoszenie świadomości”. W jego ramach wyróżnia się następujące oddziaływania: podniesienie świadomości społeczeństwa, w tym na poziomie rodziny, w sprawach dotyczących osób niepełnosprawnych, a także działania na rzecz wzmocnienia poszanowania praw i godności osób niepełnosprawnych, zwalczanie stereotypów, uprzedzeń i szkodliwych praktyk wobec osób niepełnosprawnych, w tym związanych z płcią i wiekiem, we wszystkich dziedzinach życia, promowania wiedzy o zdolnościach i wkładzie osób niepełnosprawnych.

5. Uwagi końcowe

Rehabilitacja określana jest jako dziedzina łącząca wysiłki różnych specjalistów (m.in. psychologów, doradców zawodowych, personelu medycznego, nauczycieli specjalnych). Ze względu na to, że dotyczy wszystkich sfer życia jednostki, powinna być prowadzona w wielu wymiarach, w tym m.in. medyczno-społecznym, zawodowo-socjalnym, medyczno-fizycznym, czy też ekonomicznym⁶¹. Jako pojęcie kompleksowe, łączące wiele elementów zróżnicowanego postępowania, nie może być poddawane ocenie wyłącznie na jednej płaszczyźnie. Wyodrębnienie jej poszczególnych rodzajów w postaci rehabilitacji psychologicznej, medycznej, społecznej czy zawodowej ma zatem nie tylko metodyczne znaczenie⁶². Od strony prawnej warunkuje bowiem dobór oraz skuteczność przeprowadzania poszczególnych procesów rehabilitacyjnych. Oceny efektów rehabilitacji możemy dokonywać dopiero po kompleksowej analizie wszystkich etapów, środków i metod rehabilitacji⁶³.

Ustawodawca na łamach ustawy o rehabilitacji oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych określa rodzaje i formy prawne rehabilitacji. Pewien kierunek działań nadaje też uchwała Sejmu RP Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. Wspomniana ustawa nie zawiera jednak uporządkowanego i jednolitego systemu instrumentów rehabilitacji⁶⁴.

W definicji rehabilitacji zastosowano jej szerokie rozumienie. Wykorzystano wiele zwrotów ogólnych, mających szeroki zakres znaczeniowy. Za pomocą celu oraz wyodrębnienia przykładowych rodzajów czynności, dokonano też ogólnej charakterystyki rehabilitacji zawodowej oraz społecznej. Zabrakło jednak *expressis verbis* ustawowych gwarancji prawa do rehabilitacji. W prawnym pojęciu rehabilitacji, jak i w charakterystyce jej szczególnych form, nie wyeksponowano również ogólnych zasad, na których powinien opierać się dostęp do rehabilitacji: powszechności, równości, niedyskryminacji, a także adekwatności form pomocy oraz ich stałego monitorowania. Ograniczenie się do przyjętej formuły powoduje, że od strony prawnej występujące w ustawie definicje oraz określenia nie odgrywają większego znaczenia. W celu zwiększenia ich roli oraz znaczenia niezbędne jest, by przepisy prawne gwarantowały jednolite zarządzanie całym procesem rehabilitacji, z uwzględnieniem jej kompleksowości, ciągłości

⁶¹ S. Piocha, E. Nadolna, *Zatrudnienie osób...*, s. 134–135.

⁶² Por. *ibidem*, s. 136.

⁶³ Dlatego też trafne jest określanie rehabilitacji jako ogólnego postępowania terapeutycznego, łączącego jej poszczególne rodzaje, zob. *ibidem*, s. 135.

⁶⁴ A. Kurkiewicz, *Wybrane wnioski...*, s.6

oraz skoordynowania wszystkich etapów rehabilitacji, nie wyłączając czynności medycznych⁶⁵. Utrudnienie dostępu do rehabilitacji wynika bowiem z braku jej kompleksowego postrzegania od strony prawnej.

Z punktu widzenia prawnych gwarancji dostępu do rehabilitacji niezwykle istotne jest też odpowiednie zdefiniowanie kręgu jej adresatów. Skoro adresatami rehabilitacji są osoby niepełnosprawne, niezwykle ważne jest, by ich definiowanie współgrało z istniejącym systemem środków, metod i form rehabilitacji. Bazowanie na upośledzeniu medycznym, a nie wpływie tego upośledzenia na włączenie osoby do środowiska zawodowego, stanowi kolejną poważną przeszkodę w realizacji omawianego prawa⁶⁶. Nie sprzyja też temu fakt, że w zdecydowanej większości przepisy uzależniają powstanie po stronie niepełnosprawnego określonych uprawnień od posiadania odpowiedniego orzeczenia, a nie od samego faktu istnienia niepełnosprawności. Dodatkowo różne systemy orzecznicze, a także bazowanie na nieprecyzyjnych oraz niespójnych ze sobą przepisach, prowadzą do różnic w zakresie ich interpretacji, a co za tym idzie, do odmiennych orzeczeń w takich samych stanach faktycznych⁶⁷. W ich wyniku pojawiają się niedopasowania w zakresie zapotrzebowania na pewne rodzaje świadczeń oraz przewaga niektórych form rehabilitacji nad innymi⁶⁸. Wynikająca stąd nieuzasadniona dyferencjacja potwierdza wniosek o występowaniu jedynie prowizorycznych gwarancji w zakresie realizacji powyższego prawa oraz utrudnionym dostępie do rehabilitacji.

Brak spójności systemowej i terminologicznej powoduje, że wspomniane pojęcia prawne nie odgrywają większego znaczenia. Potrzebne są zatem wyraźne gwarancje dla realizacji podstawowego prawa osób niepełnosprawnych.

⁶⁵ Por. założenia w zakresie projektu wczesnej rehabilitacji zawodowej, www.pfron.org.pl; stan na dzień 15.05.2015 r.

⁶⁶ Por. uwagi nt. międzynarodowych gwarancji w kontekście polskiej definicji rehabilitacji: **K. Łasak**, *Czy polski system...*, s. 507–509.

⁶⁷ Podkreśla się, że obowiązujące przepisy nie tworzą jednego, unitarnego i spójnego systemu orzekania dla celów rehabilitacyjnych, zob. **A. Kurkiewicz**, *Wybrane wnioski...*, s. 7. Zauważa się, że system ten powinien opierać się na diagnozie funkcjonalnej osób z niepełnosprawnościami z wykorzystaniem definicji opartej na społecznym modelu niepełnosprawności, zob. *Sprawozdanie Rzecznika...*, s. 17–18.

⁶⁸ *Sprawozdanie Rzecznika...*, s. 83–84.

Bibliografia

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67).
- Konwencja MOP nr 159 z dnia 20 czerwca 1983 r. o rehabilitacji zawodowej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2005 r., nr 43, poz. 412).
- Konwencja o Prawach Dziecka, uchwalona przez ZO ONZ w dniu 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526).
- Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., nr. 674, t.j.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1440).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r., nr 127, poz. 721 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623, t.j.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 581, t.j.).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz.U. z 2004 r., nr 63, poz. 587).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych (Dz.U. z 2007 r., nr 230, poz. 1694).
- Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. z 13.08.1997 r., nr 50, poz. 475).

Opracowania:

- Breuer J.**, *Unmasking the Myths about Return to Work and Inclusive Workplaces*, Niepełnosprawność 2012/5/4; www.pfron.org.pl/kn; stan na dzień 15.05.2015 r.
- Galkowski T., Kiwerski J.** (red.), *Encyklopedyczny słownik rehabilitacji*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1986.
- Garbat M.**, *Geneza i rozwój rehabilitacji zawodowej oraz zatrudniania osób z niepełnosprawnością na ziemiach polskich*, w: M.A. Paszkowicz, M. Garbat (red.), *Osoby z niepełnosprawnościami w polityce społecznej*, t. 1, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zielona Góra 2013, s. 111–119.
- Góral Z.**, *Komentarz do art. 2 ustawy*, w: idem (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, LEX, 2011; stan na dzień 01.02.2011 r.
- Henczel R.A.** (red.), *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, PWN, Warszawa 1996.
- Jankowska M.**, *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach*; <http://www.pfron.org.pl/kn>; stan na dzień 15.05.2015 r.
- Karpińska J.**, *Pomoc udzielana ze środków państwowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych*, Służba Pracownicza 2003/7, s. 21–22.

- Kopsztejn M.**, *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie osób niepełnosprawnych*, w: B. Pietruliwicz, M.A. Paszkowicz, H. Ochonczenko (red.), *Osoby z niepełnosprawnością na współczesnym rynku pracy*, Fundacja Wydawnicza „JM” – Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2008, s. 13–26.
- Kurkiewicz A.**, *Wybrane wnioski z analizy polskich reguł dotyczących rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych*, www.koalicjaon.org.pl/photo/File/.../wybrane_wnioski_z_analiz.pdf; stan na dzień 15.05.2015 r.
- Łaś H.**, *Rewalidacja dzieci upośledzonych umysłowo: kierunki przemian, szanse i kontrowersje*, w: eadem (red.), *Rewalidacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1996, s. 9–26.
- Łasak K.**, *Czy polski system rehabilitacji zawodowej i zatrudniania osób niepełnosprawnych jest zgodny z uchwałami Międzynarodowej Organizacji Pracy?*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2005/13, s. 505–526.
- Paszkowicz M.A., Garbat M.**, *Bariery rozwoju kapitału ludzkiego osób niepełnosprawnych*, Uniwersytet Rzeszowski, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 2005/7/2, s. 111–119.
- Piocha S., Nadolna E.**, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych jako forma rehabilitacji zawodowej*, *Zeszyty Naukowe Instytutu Ekonomii i Zarządzania* 2009/13, s. 127–140.
- Rutkowska E., Rakowska J.**, *Bariery w aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością*, w: M. Piasecki, J. Śliwak (red.), *Wybrane zagadnienia z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Lublin 2008, s. 27–36.
- Sołtyńska G.**, *ABC doradcy zawodowego*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2010; www.euroguidance.pl; stan na dzień 15.05.2015 r.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich „Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych za lata 2012–2014” (projekt); <https://www.rpo.gov.pl>; stan na dzień 15.05.2015 r.
- Świątkowski A.M.**, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Wierczyński G.**, *Komentarz do §153 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, w: idem, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Oficyna 2009, stan prawny na 2009.11.15, Lex nr 55534.
- Włodarczyk W.**, *Pośrednictwo pracy. Studium prawnospołeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
- Zagłoba-Kaszuba A., Huber J.**, *Zarys rozwoju metod rehabilitacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem techniki prioprioceptywnego ułatwienia nerwowo-mięśniowego opartego na badaniach neurofizjologicznych*, *Nowiny Lekarskie* 2008/5/77, s. 385–391.

Orzeczenia:

Wyrok NSA z 3 grudnia 2010 r., I OSK 1108/10, LEX nr 744930.

Strony internetowe:

http://katedra.uksw.edu.pl/suma/sloownik/sloownik_start.htm; stan na dzień 15.05.2015 r.

http://mfiles.pl/pl/index.php/Rola_spo%C5%82eczna; stan na dzień 15.05.2015 r.

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/rehabilitacja-spoeczna/likwidacja-barier/>; stan na dzień 15.05.2015 r.

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/akty-prawne-0>; stan na dzień 15.05.2015 r.

Tatiana WROCLAWSKA

THE LEGAL DEFINITION OF REHABILITATION

(Summary)

The *purpose* of this paper is to *present* the legal *analysis* of the term of rehabilitation. The Law on Professional and Social Rehabilitation and Employment of the Persons with Disabilities provides the legal framework of rehabilitation. *Current* legislation however, is not seen as fit for *purposes* as it does not provide the uniform and properly organized system of rehabilitation. The legal term of rehabilitation does not cover the general principles that should be the basis of the right access to rehabilitation, like universality, equality, non-discrimination, as well as the adequacy of the forms of aid and its permanent monitoring.

There are different measures, facilities and guarantees taken to improve the right of rehabilitation. Rehabilitation, for the purposes of the legal act, is understood widely. The description was made by many phrases, which have broad general understanding. Accordingly to the adopted formula, its legal importance is quite marginal. Since the recipients of rehabilitation are the people with disabilities, it is essential to make compatibility between the legal term of disability and the existing system of rehabilitation. Meanwhile, the unclear nature of different forms of rehabilitation, the lack of the free movement in the general rehabilitation process, inadequacy of benefits to the demands, as well as the dominance of the certain forms of rehabilitation due to the limitation of the support only to certain persons are the main of the difficulties (proverbial "Rubicon") to ensure the proper access to rehabilitation.

Keywords: rehabilitation; vocational rehabilitation; social rehabilitation; disability

Justyna NOWAK*

**UCHYLENIE UCHWAŁY WALNEGO ZGROMADZENIA DOTYCZĄCEJ
PODZIAŁU ZYSKU W ŚWIETLE OCHRONY AKCJONARIUSZY
MNIejszościowych – GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO
Z DNIA 21 MAJA 2010 ROKU, II CSK 564/09**

1. Wstęp

W glosowanym wyroku przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego są trzy uchwały walnego zgromadzenia spółki akcyjnej. Przeciwno dwóm z nich zostało wytoczone w trybie art. 425 k.s.h. powództwo o stwierdzenie nieważności, a wobec jednej – powództwo o uchylenie na podstawie art. 422 § 1 k.s.h. Sąd Okręgowy nie dostrzegł wystarczających podstaw dla stwierdzenia nieważności dwóch uchwał walnego zgromadzenia. Przychylił się natomiast do żądania powoda w zakresie uchylenia jednej z nich. Dotyczyła ona przeznaczenia zysku, jaki osiągnęła spółka za dany rok w całości na kapitał rezerwy, co według powoda było sprzeczne z dobrymi obyczajami i krzywdziło akcjonariuszy mniejszościowych, do których sam przynależał. Argumentował, że tak przeznaczony zysk trafia tylko do rąk akcjonariuszy większościowych, którzy jednocześnie są pracownikami i członkami zarządu spółki, uprawnionymi do otrzymywania dodatkowego wynagrodzenia za pełnioną funkcję. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanej od wyroku, dzieląc ustalenia faktyczne i ich ocenę prawną dokonaną przez Sąd Okręgowy, wobec czego pozwana wniosła skargę kasacyjną.

* Doktorantka w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, przewodnicząca Sekcji Prawa Prywatnego Międzynarodowego Studenckiego Koła Naukowego Prawa Cywilnego i Handlowego; e-mail: justynanowak1991.jn@gmail.com

Sąd Najwyższy, dzieląc pogląd Sądu Apelacyjnego, rozpoznającego sprawę w toku instancji, utrzymał w mocy jego wyrok.

2. Prawo akcjonariusza do udziału w zysku

Jednym z najważniejszych praw akcjonariusza jest prawo do udziału w czystym zysku wykazanym w sprawozdaniu finansowym, zbadanym przez biegłego rewidenta i przeznaczonym przez walne zgromadzenie do wypłaty akcjonariuszom. Prawo to jest określane mianem prawa do dywidendy. Wynika ono z art. 347 § 1 k.s.h. Należy mieć na uwadze fakt, że to ogólne prawo do zysku nie jest bezwarunkowe. Aby akcjonariusz uzyskał wynikające z tego prawa roszczenie o wypłatę dywidendy, konieczne jest podjęcie uchwały przez walne zgromadzenie. Jak słusznie zauważył SN, decyzja o przeznaczeniu zysku na cele inne niż wypłata dywidendy zależy od dyskrecyjnej władzy walnego zgromadzenia. Dalsze rozważania sądu, a zwłaszcza samo rozstrzygnięcie, dowodzi jednak tego, że władza ta nie jest nieograniczona i można, a wręcz należy, poddać ją kontroli. To stanowisko jest spójne z innym orzeczeniem SN z 2004 roku, w którym podkreśla on, że ten znaczny stopień dyskrecyjnej władzy zgromadzenia w zakresie przeznaczenia zysku nie oznacza jednak dowolności. Uchwała nie może bowiem naruszać ani zasady równouprawnienia z art. 20 k.s.h., ani w inny sposób krzywdzić akcjonariuszy, zwłaszcza tych mniejszościowych. Sąd Najwyższy nie ma wątpliwości, że prawo do udziału w zysku rocznym jest, obok prawa poboru akcji, prawa głosu oraz uprawnienia do tzw. kwoty likwidacyjnej, jednym z trzech najważniejszych uprawnień udziałowych w spółce akcyjnej¹. Z tego właśnie względu jest ono poddane kontroli prawnej przewidzianej w art. 422 § 1 k.s.h., który przewiduje możliwość uchylenia danej uchwały, jeśli tylko jest ona sprzeczna ze statutem spółki bądź dobrymi obyczajami lub ma na celu pokrzywdzenie akcjonariusza.

O ile sprzeczność z treścią statutu może być wskazana w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, zwłaszcza jeśli wynikałaby ona z naruszenia przewidzianego statutem terminu, ustanowionej w nim procedury czy wymaganej większości dla podjęcia określonej uchwały, o tyle pozostałe dwie podstawy zależą od przyjętych tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie definicji dobrych obyczajów oraz ustalenia tego, w jaki sposób dochodzi do pokrzywdzenia akcjonariusza. Mają one zatem charakter uznaniowy, a sąd powinien je ocenić

¹ Wyrok SN z 16 kwietnia 2004 r. I CSK 537/03, OSNC. 2004, nr 10, poz. 9.

biorąc pod uwagę całokształt okoliczności w sprawie. Weryfikacja stanowiska SN zaprezentowanego w głosowanym wyroku wymaga zatem uprzedniego sprecyzowania tych terminów.

3. Naruszenie dobrych obyczajów

Dobre obyczaje na gruncie omawianego przepisu są dość trudne do sprecyzowania, zwłaszcza ze względu na zakres naruszeń, jakie wydanie uchwały może spowodować. Mamy tu do czynienia z klauzulą generalną, odsyłającą, opartą na kryterium ocennym, zaczerpniętym z zasad powszechnej obyczajowości. Przez dobre obyczaje należy rozumieć takie zachowania, które wpływają pozytywnie na funkcjonowanie spółki i otoczenie gospodarcze². Nie da się ich wskazać w sposób enumeratywny w przepisie. Praktyczniej jest sformułować przepis w sposób generalny, a dopiero jego wykładnię pozostawić doktrynie oraz orzecznictwu. Sądy niejednokrotnie wypowiadały się w tej materii i precyzowały czym są dobre obyczaje, wskazując na ich genezę bądź podając przykłady, dlatego słusznie SN nie przychylił się do podniesionego przez skarżącą spółkę zarzutu braku definicji dobrych obyczajów przy wyrokowaniu. Pojęcie to poddał analizie w uchwale z 2011 roku, gdzie uznał, że dobre obyczaje to przyzwoite postępowanie, które uwzględnia w odpowiednim stopniu różne interesy służące wszystkim w spółce. W zakresie dobrych obyczajów mieści się między innymi zasada lojalności względem akcjonariuszy. Ta powinność postępowania zgodnego z dobrymi obyczajami, w odniesieniu do uwzględnienia interesu spółki i pozostałych akcjonariuszy, dotyczy każdego akcjonariusza³. Z kolei w innej uchwale SN, pochylając się nad pojęciem dobrych obyczajów, tak w kodeksie spółek handlowych, jak i w ustawie prawo spółdzielcze w art. 42 § 3, uznał, że ustawodawca najzwyczajniej posłużył się tym pojęciem w miejsce zasad współżycia społecznego. Sąd Najwyższy zakłada, że art. 249 § 1 k.s.h. zawiera regulację szczególną w stosunku do art. 58 § 2 k.c., określając rodzaj sankcji materialnoprawnej, wynikającej ze środka procesowego w postaci powództwa o uchylenie uchwały. Odmiennego wniosku nie uzasadnia okoliczność, że w art. 58 § 2 k.c. mowa jest o zasadach współżycia społecznego, a w k.s.h., tak w art. 249 § 1, jak i w opartym na analogicznej konstrukcji art. 422 § 1 ustawodawca wspomina o dobrych obyczajach. Nie można według SN wyprowadzić z tego

² A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych. Tom III. Komentarz do art. 301–633 k.s.h.*, wyd. 10, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 770.

³ Uchwała SN z dnia 17 listopada 2011 r., III CZP 68/11, LexPolonica nr 2792323.

wniosku, jakoby zakresy obu regulacji w odniesieniu do uchwał zgromadzenia wspólników czy walnego zgromadzenia nie były tożsame⁴.

Odwołując się natomiast do wykładni historycznej i systemowej, warto podkreślić, że pojęcie zasad współżycia społecznego zostało wprowadzone do systemu prawnego w ustawie z dnia 18 lipca 1950 roku przepisy ogólne prawa cywilnego. Zastąpiły one występujące w systemie prawnym klauzule generalne, takie jak słusność, moralność, dobre obyczaje, obyczaje kupieckie i porządek publiczny. W tamtym okresie były one jednak nacechowane ideologicznie. Obecnie, choć stały się już zwrotem neutralnym politycznie, ustawodawca coraz bardziej odchodzi od ich stosowania na rzecz właśnie dobrych obyczajów. Sąd Najwyższy wyrokiem z 2010 roku przyjął, że nie ma podstaw dla poszukiwania różnic znaczeniowych między pojęciem dobrych obyczajów i zasad współżycia społecznego. Odchodzenie od stosowania w polskim systemie prawnym klauzuli zasad współżycia społecznego to jedynie rezultat niechęci wobec niej, wynikającej z genezy tej klauzuli oraz nieprawidłowego wykorzystywania jej w przeszłości. Obie klauzule wyrażają ideę słusności i odwołują się do powszechnie szanowanych w danym społeczeństwie wartości⁵.

Takie ujęcie generalne zawarte w art. 422 § 1 k.s.h. umożliwia dostosowanie ogólnych norm prawnych do konkretnego stanu faktycznego przy uwzględnieniu ocen czy zasad postępowania o charakterze pozaprawnym. Przenosząc te rozważania na grunt analizowanego stanu faktycznego, należy mieć na uwadze, że przez dobre obyczaje niewątpliwie należy rozumieć poszanowanie wszystkich akcjonariuszy, także tych mniejszościowych. Przejawia się to w zasadzie współdziałania wspólników, o której stanowi art. 3 k.s.h. Co prawda nie każde zachowanie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego będzie stanowić naruszenie obowiązków współdziałania wspólników, ale na pewno w grę wchodzi postępowanie, które ma na celu pozbawienie części akcjonariuszy prawa do zysku, który pośrednio dzielą między sobą tylko akcjonariusze większościowi zasiadający w zarządzie. Dla uchwały dotyczącej przeznaczenia zysku w całości na kapitał rezerwowy wymagana jest większość bezwzględna, a zatem taka, dla której wystarczy zgodność tylko akcjonariuszy większościowych. W ten sposób na gruncie omawianej sytuacji pojawia się nie jeden, jak ma to miejsce zazwyczaj w przypadku spółek kapitałowych, ale dwa konflikty interesów – tak między spółką a akcjonariuszami, jak i między akcjonariuszami większościowymi a mniejszościowymi. Można tu nawet zaryzykować stwierdzenie, że przy zaist-

⁴ Uchwała SN z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 84/12, LexPolonica nr 4492043.

⁵ *Ibidem*.

niałej obsadzie stanowisk członków zarządu i sposobu obliczania ich wynagrodzenia za pełnione funkcje, interesy akcjonariuszy większościowych wydają się bardziej zbieżne z interesami spółki niż z interesami pozostałych akcjonariuszy. Niedopuszczalne jest natomiast utożsamienie interesu spółki akcyjnej wyłącznie z interesem akcjonariusza większościowego⁶. Oparcie modelu ukształtowania woli spółki na zasadzie rządów większości, czerpiącej swoje źródło w regule „kto ryzykuje więcej, ten w zamian uzyskuje większą władzę”, nie oznacza wcale, że interes spółki akcyjnej to w istocie interes akcjonariusza większościowego. Stanowi on bowiem kompromis pomiędzy często sprzecznymi ze sobą interesami⁷. Jest wypadkową interesów wszystkich grup wspólników spółki, będących w sensie ekonomicznym jej właścicielami⁸. Mając to na uwadze, tym przychylniej należałoby spojrzeć na jedyny możliwy w zaistniałej sytuacji sposób ochrony interesów akcjonariuszy mniejszościowych w postaci powództwa o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia z powołaniem się na sprzeczność z dobrymi obyczajami. Stanowisko SN zasługuje więc na pełną aprobatę.

4. Pokrzywdzenie akcjonariusza

Powództwo o uchylenie uchwały może zostać wniesione, jeśli jest ona sprzeczna ze statutem bądź dobrymi obyczajami i jednocześnie godzi w interes spółki lub ma na celu pokrzywdzenie akcjonariusza. Zawarte w art. 422 § 1 k.s.h. sformułowanie: „mająca na celu pokrzywdzenie akcjonariusza” także zasługuje na analizę. Sama wykładnia językowa przepisu w żaden sposób nie precyzuje, o jaki rodzaj pokrzywdzenia chodzi. Można próbować odwoływać się do regulacji zawartej w kodeksie cywilnym, dotyczącej odpowiedzialności deliktowej czy kontraktowej. Niemniej jednak, jeśli weźmie się pod uwagę to, że ustawodawca w art. 422 § 1 k.s.h. używa pojęcia „pokrzywdzenie”, zabieg ten nie wydaje się do końca trafny ze względu na to, że kodeks cywilny posługuje się terminem „poszkodowany”. Krzywda jest tylko jednym z rodzajów szkody i dotyczy naruszenia dóbr niemajątkowych, które zasadniczo dość rzadko aktualizuje się w prawie handlowym. Jednakże, mimo braku spójności pojęciowej i semantycznej, to właśnie na tej płaszczyźnie należałoby oceniać pokrzywdzenie. Uzasadnia

⁶ Zob. m.in. Wyrok SN z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 158/09, OSNC 2010, nr 4, poz. 63; **M. Spyra** w: **S. Włodyka** (red.), *System prawa handlowego. Prawo spółek handlowych*, t. 2, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 1296.

⁷ Wyrok SN z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 158/09, OSNC 2010, nr 4, poz. 63.

⁸ *Ibidem*.

to nie tylko powiązanie prawa cywilnego i handlowego, ale także konstrukcja z art. 416 k.c., tj. ponoszenie odpowiedzialności *ex delicto* przez spółkę. Uchwały jako takie mogą być jedną z postaci czynu niedozwolonego wyrządzonego przez organy osoby prawnej i mieścić się w zakresie przedmiotowym tego przepisu.

W doktrynie przyjęło się, iż pokrzywdzenie akcjonariusza będzie miało miejsce wtedy, gdy w wyniku podjęcia uchwały jego pozycja w spółce zmniejszy się, co może wiązać się z pogorszeniem jego sytuacji udziałowej bądź osobistej. Wskazuje się, że działanie większości nie musi nosić znamion umyślności, a do pokrzywdzenia akcjonariusza może dojść także wówczas, gdy celu takiego w ogóle nie zakładano⁹.

Obecnie, w związku z wprowadzeniem do kodeksu art. 20 k.s.h. zdecydowanie więcej będzie podstaw do uznania, że uchwała miała na celu pokrzywdzenie akcjonariusza¹⁰. Oznacza ono jakąś jego krzywdę, rozumianą w aspekcie majątkowym lub osobistym, co potwierdził SN, stwierdzając, że pokrzywdzenie akcjonariusza może nastąpić również w sferze jego interesów pozamajątkowych, związanych z funkcjonowaniem spółki¹¹.

Nie jest ani możliwe, ani celowe opracowanie katalogu działań, które mogą być kwalifikowane jako mające na celu pokrzywdzenie akcjonariusza. Tytułem przykładu SN wskazuje na uchwały, których następstwa sprowadzają się do zapewnienia większościowym wspólnikom określonych korzyści kosztem wspólników mniejszościowych, m.in. w zakresie odsunięcia akcjonariuszy mniejszościowych od udziału w zysku w następstwie przesunięcia ich na fundusze celowe¹².

W tym samym orzeczeniu SN poddał analizie przede wszystkim to, czy dla uchylenia uchwały na tej podstawie wymagany jest wcześniejszy cel w postaci pokrzywdzenia akcjonariusza. Stwierdził, że to tylko jedna z sytuacji objętych tą hipotezą. Pokrzywdzenie akcjonariusza zachodzi nawet wtedy, gdy nie jest zakładane w chwili podejmowania uchwały, ale już jej wykonanie doprowadza do pokrzywdzenia wierzyciela¹³. W omawianej sytuacji wykonanie uchwały spowodowało powstanie szkody w postaci *lucrum cessans* i w tym sensie można

⁹ Zob. m.in.: wyrok SN z 16 kwietnia 2004 r., I CK 537/03, MP 2005, nr 4, poz. 210; **J. Naworski** w: *Komentarz do kodeksu spółek handlowych. Spółka akcyjna i przepisy karne, idem i in.* (red.), t. 1, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 782. Przeciwnie: **A. Gierat**, *Pokrzywdzenie wspólnika jako podstawa powództwa o uchylenie uchwały wspólników spółki z o.o.*, *Monitor Prawniczy* 2003/24, s. 1139.

¹⁰ **A. Kidyba**, *Kodeks spółek handlowych...*, s. 783.

¹¹ Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2010 r., III CSK 290/09, LexPolonica nr 2460064.

¹² Wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2004 r., I CK 537/03, LexPolonica nr 370345.

¹³ *Ibidem*.

mówić o pokrzywdzeniu akcjonariusza mniejszościowego, ponieważ akcjonariusze większościowi pośrednio uzyskali prawo do zysków spółki w postaci wynagrodzenia za pełnione funkcje. W każdej innej sytuacji, w której wypracowany przez spółkę zysk w całości przeznaczany byłby na cele inne niż dywidenda, utrata prawa do jej wypłaty także mogłaby być zakwalifikowana jako *lucrum cessans*. Bez znaczenia pozostałaby okoliczność, czy akcjonariusze większościowi pośrednio uzyskali kwoty należne udziałowcom z tytułu dywidendy, czy też nie. Prawo do dywidendy jest bowiem tak silnie związane z akcjami, że stanowi ich zwykły pożytek, przez co wartość nieuzyskanej dywidendy zawsze będzie mogła być zasądzona jako utracone korzyści¹⁴.

Przytoczone powyżej argumenty pozwoliły SN stwierdzić, że przeznaczenie zysku netto w całości na kapitał rezerwowy stanowiło wyraz działania w złej wierze ze świadomością spowodowania szkody u określonej grupy podmiotów. Pozwala to przypisać zaskarżonej uchwale skutek w postaci pokrzywdzenia akcjonariuszy mniejszościowych. W omawianym wyroku na pozytywną ocenę zasługuje także konsekwencja, z jaką SN stoi na stanowisku, że uchwały walnego zgromadzenia przeznaczające cały lub prawie cały zysk roczny na kapitał zapasowy bądź rezerwowy mogą być kwalifikowane jako krzywdzące dla akcjonariusza w relacji do spółki¹⁵.

5. Zasada ochrony praw mniejszości i równouprawnienia wspólników

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przez ochronę praw mniejszości rozumie się takie mechanizmy prawne, które zapewniają realizowanie praw wspólników lub akcjonariuszy mniejszościowych, pomimo odmiennego zdania i działania prawnego większości¹⁶. Wyróżnia się ochronę praw mniejszości *sensu stricto* i *sensu largo*. W wąskim znaczeniu odnosi się ona do przeciwdziałania niektórym uchwałom organów spółki, gdzie dominują głosy większości¹⁷. Obejmuje prawa, których realizacja jest uzależniona od dysponowania przez jednego lub więcej akcjonariuszy określonym ułamkiem kapitału zakładowego w związku

¹⁴ Wyrok SN z 11 marca 2008 r., II PK 198/07, OSP 2009, nr 11, poz. 115.

¹⁵ SN w wyrokach: z 27 marca 2013 r. I CSK 407/12, LexPolonica nr 5151138; z 10 lipca 2009 r. II CSK 91/09, LexPolonica nr 2440308; z 6 marca 2009 r. II CSK 522/08, LexPolonica nr 2073246.

¹⁶ **W.J. Katner**, *Prawa mniejszości w spółkach kapitałowych (I)*, Przegląd Prawa Handlowego 2002/3, s. 3.

¹⁷ *Ibidem*.

z objętymi akcjami. Dla przykładu akcjonariusze reprezentujący co najmniej 1/10 kapitału zakładowego mogą zażądać zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia. W znaczeniu szerokim natomiast ochrona praw akcjonariuszy polega na zapewnieniu wszystkim współnikom lub akcjonariuszom prawa do współdecydowania o losach spółki¹⁸. Obejmuje także te przypadki, kiedy akcjonariusz, bez względu na reprezentowany ułamek w kapitale zakładowym, może przeciwstawić się działaniom organów spółki zagrażającym jego interesom. Możliwość zaskarżania uchwał należy do praw współników mniejszościowych *sensu largo*, pozwalających zapewnić ich ochronę przed dyktatem większości. Ta zasada pozostaje na równi z pozostałymi zasadami, takimi jak zasada prymatu kapitału nad osobą, czy zasada braku odpowiedzialności współnika za zobowiązania spółki. Służy równoważeniu zasady rządów większości. Uzasadnienia dla jej przyjęcia należy szukać w naturze spółki kapitałowej jako organizacji typu korporacyjnego, która jest oparta na współdziałaniu różnych kategorii członków w celu realizacji wspólnego im celu. Każda spółka kapitałowa oprócz tego, że oparta jest o substrat majątkowy, nie może funkcjonować z pełnym pominięciem elementu osobowego. Dlatego też niedopuszczalne jest przyjęcie modelu czysto kapitałowego, gdzie stosunek członkostwa ograniczałby się tylko do obowiązku wniesienia wkładu. W doktrynie przyjmuje się, że funkcjonowanie zasady ochrony współników mniejszościowych przyczynia się do zwiększenia ochrony wniesionego przez nich kapitału, realizując zasadę prymatu kapitału nad osobą¹⁹.

Z zasadą ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych ściśle wiąże się zasada równouprawnienia współników sformułowana w art. 20 k.s.h. Nakaz płynący z art. 20 k.s.h. zasadniczo adresowany jest do samej spółki, jednak mając na uwadze, że naruszenia praw współników mniejszościowych są w zdecydowanej większości efektem zdominowania spółki przez określoną grupę akcjonariuszy, którzy wykorzystują działanie w organach spółki dla osiągnięcia własnych celów, ta zasada w istocie dotyczy działań współników większościowych, podejmowanych w ramach organów spółki²⁰. Uzasadnieniem dla jej wprowadzenia jest potrzeba ochrony współników lub akcjonariuszy mniejszościowych, których interesy mogą być zagrożone poprzez zasadę większości, przejawiającą się mię-

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ **M. Pyka, M. Zięba**, *Zasada ochrony praw współników mniejszościowych w spółce kapitałowej*, Przegląd Prawa Handlowego 2013/2, s. 52.

²⁰ **D. Wajda**, *Ochrona akcjonariuszy mniejszościowych w kodeksie spółek handlowych*, Oficyna A Wolters Kluwer Business, 2007, s. 27. Przeciwnie: W.J. Katner, według którego zasada z art. 20 k.s.h. nie znajduje zastosowania w stosunku do współników działających w ramach zgromadzenia jako organu spółki. **W.J. Katner**, *Prawa mniejszości...*, s. 1.

dzy innymi w mechanizmie kolektywnego podejmowania decyzji. Uznaje się, że jest on najbardziej efektywny w strukturach organizacyjnych, z tego względu, że niweluje skutki różnicy zdań poszczególnych wspólników lub akcjonariuszy²¹. Jego minusem jest jednak to, że wyrażona w ten sposób wola organu nie pokrywa się z wolą wszystkich członków, którzy go współtworzą²². Problemem zdaje się być także bardzo niska reprezentacja udziałowców mniejszościowych w walnych zgromadzeniach spółek²³.

Zasada równouprawnienia wspólników oraz zasada ochrony praw wspólników bądź akcjonariuszy mniejszościowych nie może doprowadzić do sytuacji, w której uprawnienia indywidualne spowodują paraliż działalności spółki, zwłaszcza wobec znaczącego zaangażowania kapitałowego pojedynczego udziałowca²⁴. W związku z tym, że wniósł on do spółki większy kapitał, ponosi tym samym duże ryzyko gospodarcze. Jego interesy powinny być zatem uwzględniane proporcjonalnie do wniesionego kapitału²⁵. Związek pomiędzy wielkością wniesionego kapitału, a przysługującymi akcjonariuszowi prawami stanowi podstawę dla wzorcowego modelu spółki akcyjnej²⁶. Dlatego też zarówno zasada równouprawnienia wspólników, jak i zasada rządów większości, powinny pozostawać ze sobą w ścisłym związku i wyznaczać sobie wzajemnie granice. Tworzą one uzupełniający się system oparty o równowagę praw przysługujących większości z ochroną mniejszości²⁷.

6. Stanowisko przedstawicieli doktryny

W literaturze przedmiotu spotkać można poglądy przeciwne przyjętej przez SN argumentacji. Kwestionuje się glosowany wyrok, który według niektórych autorów doprowadzi do obłożenia akcjonariuszy obowiązkiem złożenia oświadczeń

²¹ **W.J. Katner**, *Prawa mniejszości...*, s. 2;

²² **J. Okolski, D. Wajda**, *Rządy większości a ochrona akcjonariuszy mniejszościowych*, Przegląd Prawa Handlowego 2005/6, s. 4.

²³ *Ibidem*, s. 5. Autorzy wskazują, że rozwiązaniem w takiej sytuacji mogłoby być korzystanie z pomocy wyspecjalizowanych pełnomocników reprezentujących akcjonariuszy mniejszościowych.

²⁴ **W.J. Katner**, *Prawa mniejszości...*, s. 4.

²⁵ **J. Okolski, D. Wajda**, *Rządy większości...*, s. 5.

²⁶ **J. Okolski, J. Modrzejewski, Ł. Gasiński**, *Natura stosunku korporacyjnego spółki akcyjnej*, Przegląd Prawa Handlowego 2000/8, s. 13.

²⁷ **A. Kidyba**, *Ochrona praw mniejszości w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, w: **A. Kubiczka** (red.), *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Kazimierza Kruczalaka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Łódź 1999, s. 190.

woli określonej treści i pozbawi ich możliwości podjęcia decyzji przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie przeznaczenia zysku netto za dany rok obrotowy. Podkreśla się, że jego przekazanie na kapitał zapasowy nie jest w żaden sposób zabronione, a sąd uchylając uchwałę podjętą przez walne zgromadzenie nie jest w stanie zagwarantować, że w jej miejsce podjęta zostanie taka, którą akcjonariusze mniejszościowi zaakceptują²⁸. Konflikty przy dysponowaniu zyskiem spółki są bardzo częstym zjawiskiem, ponieważ wynikają z tego, że akcjonariusze większościowi chcą dalszego rozwoju spółki, przez co na dywidendy przeznaczają jak najmniejsze kwoty²⁹. Pewne przypadki natomiast wymagają, aby poświęcić interes udziałowca mniejszościowego na rzecz interesów większości – równoznacznych z interesem samej spółki³⁰.

Zwolennicy omówionego poglądu podkreślają ocenny charakter przesłanek z art. 422 § 1 k.s.h. Jest to jednak celowy zabieg ustawodawcy, który zamiast wprowadzać kazuistyczną i niewyczerpującą regulację, powołuje się na klauzule generalne, co umożliwia dokonanie przez sąd oceny zaistniałego stanu faktycznego przez pryzmat obowiązujących w danym społeczeństwie, w danej chwili zwyczajów i całokształtu okoliczności. Poza tym obecne orzecznictwo dotyczące omawianego zagadnienia jest na tyle spójne, konsekwentne, że pozwala stwierdzić z całą pewnością, kiedy zachodzą przesłanki z art. 422 § 1 k.s.h.

Jeśli zaś chodzi o argument dotyczący tego, że powództwo o uchylenie uchwały zmierza do przymuszania akcjonariuszy do głosowania w określony sposób, jawiłby się on jako trafny, gdyby nie fakt, że nie była to pierwsza tego typu uchwała. Akcjonariusze większościowi skarżącej spółki stosowali taką praktykę już wcześniej, co potwierdza pogląd, że była to ich świadoma polityka, mająca na celu wyłączenie akcjonariuszy mniejszościowych z udziału w zysku. Oceniając związek przyczynowy między podjęciem uchwały takiej treści a pokrzywdzeniem akcjonariuszy, należy zadać sobie pytanie, czy gdyby nie to, że akcjonariusze większościowi otrzymywali wynagrodzenie za pełnione funkcje stosownie do

²⁸ Zob. m.in. **T. Siemiątkowski, R. Potrzeszcz** w: **eidem** (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. 2, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 174; **S. Soltysiński, T. Sójka** w: **S. Soltysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja** (red.), *Kodeks spółek handlowych. Spółka akcyjna. Komentarz do artykułów 301–490*, t. 3, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 379–380; **A. Kidyba, M. Dumkiewicz**, *Wybrane problemy związane ze skutkami zaskarżenia uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych w przedmiocie podziału zysku*, Przegląd Prawa Handlowego 2013/11, s. 13.

²⁹ Autorzy wskazują, że może to prowadzić do zjawiska zwanego szantażem korporacyjnym, polegającego na wymuszaniu odszkodowania przez akcjonariuszy mniejszościowych w zamian za rezygnację z powództwa. **J. Okolski, D. Wajda**, *Rzeczy większości...*, s. 7–8.

³⁰ *Ibidem*, s. 6.

osiąganych przez spółkę zysków, nadal głosowaliby za przeznaczeniem zysku na kapitał rezerwowy. Jeśli ich działanie miało natomiast na celu tylko i wyłącznie zwiększenie płynności finansowej spółki, powinni byli sami zrezygnować z wynagrodzenia stosunkowego na rzecz stałego. Wówczas stałoby się jasne, że zarówno akcjonariusze mniejszościowi, jak i większościowi działają w jednym celu. Ich postępowanie tymczasem jest wyrazem stosowania ukrytej formy dyskryminacji, która w przeciwieństwie do jawnej dyskryminacji, oznacza podejmowanie działań, które formalnie nie powodują zróżnicowanych następstw, ale w rzeczywistości rodzą zróżnicowane dla poszczególnych grup udziałowców skutki³¹.

Uchylenie uchwały w drodze powództwa to jedyny dostępny sposób dla zapobieżenia występującym w spółce praktykom. Nie gwarantuje on co prawda tego, że w miejsce uchylonej uchwały podjęta zostanie taka, która szanuje interesy wszystkich, ale pozwala spojrzeć na działalność spółki z zewnątrz w sposób obiektywny i umożliwić akcjonariuszom mniejszościowym obronę ich praw.

Zwolennicy tej drogi wskazują na doniosłość prawną możliwości zaskarżenia uchwał organów właścicielskich spółek, na którą wpływa to, że jest ona realizowana wyłącznie przed zewnętrznym organem fachowym w postaci właściwego sądu i tylko po wniesieniu stosownego powództwa. Jest to nie tylko prawem mniejszości, ale także prawem każdego akcjonariusza. Może ono zatem przysługiwać tak akcjonariuszom mniejszościowym, jak i większościowym³². Błędne jest zatem twierdzenie, że omawiana konstrukcja faworyzuje akcjonariuszy mniejszościowych, pozbawiając pozostałych możliwości podjęcia swobodnej decyzji, ponieważ legitymacja czynna przysługuje każdemu akcjonariuszowi bez wyjątku. Podmiot, który zaskarża w ten sposób uchwałę, podnosi jej wadliwość. Spór w tej sprawie nie mógłby być właściwie rozstrzygnięty na forum samej spółki, ponieważ istnieje ryzyko, że akcjonariusz większościowy z łatwością przeforsowałby swoje racje.

7. Zakończenie

Reasumując, mając na uwadze brzmienie przepisu oraz przeprowadzoną powyżej analizę występujących w nim pojęć, glosowany wyrok SN zasługuje na aprobatę. Nie sposób zarzucić ustawodawcy sformułowanie art. 422 § 1 k.s.h.

³¹ A. Opalski, *Zasada jednakowego traktowania wspólników i akcjonariuszy*, Przegląd Prawa Handlowego 2012/6, s. 12.

³² P. Błaszczak, *Ochrona wspólnika mniejszościowego spółki zależnej*, C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 458.

w sposób generalny, ponieważ inne rozwiązanie wiązałoby się z koniecznością enumeratywnego wskazania przypadków, kiedy dochodzi do pokrzywdzenia akcjonariusza, co samo w sobie jest wysoce utrudnione ze względu na bardzo szeroki zakres możliwych naruszeń. Gdyby nawet udało się objąć hipotezą przepisu wszystkie potencjalne przypadki, doprowadziłoby to do niepotrzebnej komplikacji w regulacji kodeksowej, czego unika się, odwołując się właśnie do konstrukcji klauzuli generalnej. Ponadto, mając na uwadze bogate orzecznictwo w tym zakresie, wypowiedzi ugruntowane w doktrynie czy wreszcie praktykę, jaką stosowała pozwana spółka, wydaje się oczywiste, że działała świadomie z zamiarem pokrzywdzenia akcjonariuszy mniejszościowych, zapominając zupełnie o istnieniu zasad ich chroniących, stawianych na równi ze wszystkimi innym regułami rządzącymi spółkami kapitałowymi. Wprowadzając prawa mniejszości, ustawodawca wyraźnie pokazał, jaka idea mu przyświeca. Jego założenia i intencje należy mieć na uwadze, oceniając przedmiotowe orzeczenie SN, jak również wszystkie inne konstrukcje umożliwiające przedsięwzięcie prawnych środków przeciwko działaniom podejmowanym przez walne zgromadzenia, a w praktyce często przez akcjonariuszy większościowych *per se*.

E K O N O M I A
THE ECONOMICS

Joanna BUKOWSKA*

POLITYKA PIENIĘŻNA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO W REAKCJI NA KRYZYS FINANSOWY

(Streszczenie)

W pracy zaprezentowano działania Europejskiego Banku Centralnego w reakcji na kryzys finansowy, jak również dokonano oceny skuteczności zastosowanych instrumentów. Europejski Bank Centralny do realizacji polityki pieniężnej wykorzystywał szeroki wachlarz instrumentów, zarówno o charakterze standardowym, jak i niestandardowym. Polityka pieniężna realizowana przez Europejski Bank Centralny była względnie skuteczna. Pozwalała na odnalezienie pozytywnych implikacji zarówno dla łagodzenia napięć na rynkach finansowych, jak również przywracania stabilności finansowej. Niemniej jednak krótkotrwałość osiągniętych efektów nie pozwala na całkowite rozpoznanie długofalowych konsekwencji zastosowania niestandardowych instrumentów w polityce pieniężnej realizowanej przez władze monetarne strefy euro.

Słowa kluczowe: polityka pieniężna; kryzys finansowy; standardowe instrumenty polityki pieniężnej; niestandardowe instrumenty polityki pieniężnej

Wprowadzenie

W wyniku załamania sytuacji na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych, w drugiej połowie 2007 roku, doszło do znacznego nasilenia zawirowań na rynkach finansowych – zarówno amerykańskim, jak i strefy euro. Zaburzenia te wywołały kryzys zaufania na rynku międzybankowym, czego konsekwencją było zawieszenie transakcji między bankami. Władze monetarne zdecydowały się na podjęcie działań mających na celu przeciwdziałanie jego negatywnym skutkom. Działania antykryzysowe początkowo skupiały się na wykorzystaniu

* Mgr, Katedra Polityki Ekonomicznej i Bankowości, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu; e-mail: j.kaczmarczyk22@wp.pl

standardowych narzędzi polityki pieniężnej, odnoszących się głównie do kształtowania oficjalnych stóp procentowych, jednakże szybko okazało się, że są one niewystarczające. Dlatego też, banki centralne podjęły decyzję o wprowadzeniu nadzwyczajnych działań, polegających na poluzowaniu rozwiązań dotychczas stosowanych w polityce pieniężnej. Reakcja Europejskiego Banku Centralnego (EBC) na kryzys finansowy była również dwutorowa. Po pierwsze: jego działania opierały się na wykorzystaniu tradycyjnych narzędzi polityki pieniężnej, przede wszystkim odwołujących się do polityki stóp procentowych. Po drugie: EBC podjął niekonwencjonalne działania, które opierały się głównie na: prowadzeniu niestandardowych operacji długoterminowych, rozszerzeniu listy aktywów dopuszczalnych jako zabezpieczenie, prowadzeniu transakcji swap, wykupu od banków papierów rządowych oraz skupu papierów komercyjnych. Celem prezentowanej pracy jest przedstawienie działań EBC w reakcji na kryzys oraz ocena ich skuteczności.

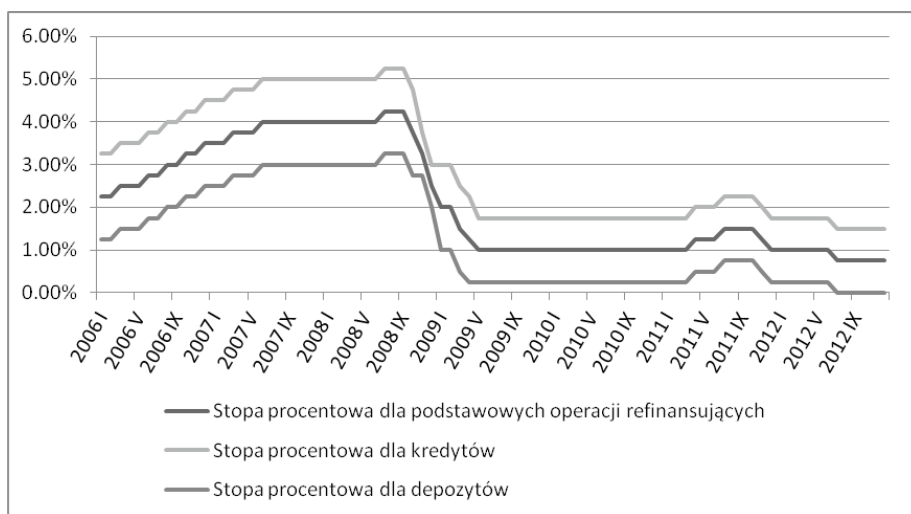
Standardowe działania podjęte przez Europejski Bank Centralny

Pierwsze standardowe działania antykryzysowe, polegające na obniżce stóp procentowych, Europejski Bank Centralny podjął dopiero w drugiej połowie 2008 roku, pomimo że pierwsze symptomy kryzysu finansowego wystąpiły już rok wcześniej. Jeszcze w 2007 roku i pierwszej połowie 2008 roku decyzje Rady Prezesów EBC dotyczyły ich podwyżki, łącznie o 75 punktów bazowych (p.b.). Sytuacja zmieniła się diametralnie wraz z nadejściem wiadomości o upadku banku Lehman Brothers, która niemal całkowicie sparaliżowała rynki europejskie i zahamowała przepływ środków finansowych między bankami. Władze monetarne EBC, w celu przywrócenia równowagi, rozpoczęły cykl redukcji stóp procentowych.

8 października 2008 roku EBC wraz z bankami centralnymi Kanady, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Szwecji, Szwajcarii i Japonii, podjęły skoordynowane działania i dokonały obniżki stóp procentowych o 50 p.b. Stopa procentowa podstawowych operacji refinansujących została obniżona do poziomu 3,75%, natomiast pasmo między stopą kredytową i depozytową zostało ustalone na poziomie 4,75% i 2,75%.

W okresie od października 2008 roku do kwietnia 2011 roku EBC jeszcze sześciokrotnie dokonywał cięcia stóp procentowych¹. Podstawowa stopa refinansowa w dniu 7 maja 2009 roku została ostatecznie ustalona na poziomie 1% i utrzymywała się tak aż do kwietnia 2011 roku. Również w tym okresie, EBC dwukrotnie dokonał zawężenia korytarza operacji kredytowo-depozytowych na koniec dnia. Pierwsze zawężenie pasma do 100 p.b. miało miejsce na przełomie od 9 października 2008 roku do 20 stycznia 2009 roku. Stopa procentowa dla kredytów i depozytów kształtowała się odpowiednio na poziomie 3,75% i 2,75%. 20 stycznia 2009 roku pasmo wahań rynkowych stóp procentowych zostało ponownie poszerzone do 200 p.b. i kształtowało się na poziomie odpowiednio: stopa kredytowa – 3%, stopa depozytowa – 1%.

WYKRES 1: Kształtowanie się stóp procentowych Europejskiego Banku Centralnego w latach 2006–2012



Źródło: oprac. własne na podst. www.sdw.ecb.europa.eu; stan na dzień 2.02.2013 r.

Po kolejnych obniżkach stóp procentowych na przełomie stycznia i maja 2009 roku, Rada Prezesów EBC w dniu 7 maja 2009 roku, postanowiła dokonać ponownego zawężenia pasma operacji kredytowo-depozytowych na koniec

¹ Zob. <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/activities/mopo/html/index.en.html>; stan na dzień 2.02.2013 r.

dnia do 150 p.b. Stopa kredytowa i depozytowa kształtowały się na poziomie odpowiednio 1,75% i 0,25%

W kwietniu 2011 roku Rada Prezesów EBC dostrzegła czynniki nasilające presję inflacyjną, dlatego też zdecydowano się na podniesie stóp procentowych. Pierwsza podwyżka miała miejsce w kwietniu, kolejna w lipcu 2011 roku. Stopy procentowe dla podstawowych operacji refinansujących oraz operacji kredytowo-depozytowych na koniec dnia zostały podniesione łącznie o 50 p.b. i wynosiły odpowiednio 1,50%, 2,25%, 0,75%.

W wyniku nasilenia napięć na rynkach finansowych oraz widocznych oznak spowolnienia gospodarczego w drugiej połowie 2011 roku, EBC podjął decyzję o ponownym obniżeniu podstawowych stóp procentowych. Tego typu działania były kontynuowane aż do końca 2012 roku. W grudniu 2012 roku stopa procentowa dla podstawowych operacji refinansujących wynosiła 0,75%, natomiast stopy procentowe dla operacji kredytowo-depozytowych na koniec dnia kształtowały się na poziomie odpowiednio 1,75% i 0,25%.

Działania podjęte przez EBC za pośrednictwem kanału stóp procentowych nie przyniosły oczekiwanych efektów, mających na celu pobudzenie i poprawę płynności na rynku międzybankowym. Maksymalne obniżenie stóp procentowych, przy niskim poziomie inflacji, spowodowało, że aktywne wykorzystanie tego instrumentu stało się niemożliwe. EBC wraz z innymi bankami centralnymi uznały, że tradycyjne sposoby dostarczania płynności są niewystarczające, zaczęły więc dostarczać płynność, wykorzystując do tego celu niestandardowe instrumenty polityki pieniężnej.

Niestandardowe działania podjęte przez Europejski Bank Centralny

Niestandardowe instrumenty zastosowane przez bank centralny strefy euro były wykorzystywane niezależnie od prowadzonej polityki stóp procentowych i z założenia miały charakter przejściowy. Ze względu na wydarzenia, kryzys finansowy w strefie euro można podzielić na kilka umownych faz: okres zawirowań rynkowych, kryzys finansowy, jak również kryzys zadłużeniowy².

Pierwsza faza kryzysu finansowego, określana mianem zawirowań rynkowych (*market turmoil*), przypadała na okres, w którym pierwsze oznaki kryzysu w Europie stały się odczuwalne. Można przyjąć, że rozpoczęła się 9 sierpnia

² N. Cassola, A. Durre, C. Holthausen, *Implementing Monetary Policy in Crisis Times – The Case of the ECB*, w: *Approaches to Monetary Policy Revisited – Lessons from the Crisis*, EBC, Frankfurt 2011, s. 281.

2007 roku, w którym to dniu bank BNP Paribas zawiesił funkcjonowanie trzech dużych funduszy inwestycyjnych³, a zakończyła we wrześniu 2008 roku. Okres ten charakteryzował się dużą zmiennością rynków finansowych, a w szczególności rynku pieniężnego. Niepewność banków, co do skali ich zaangażowania na rynku toksycznych aktywów skłoniła je do gromadzenia płynności oraz znacznego ograniczenia transakcji przeprowadzanych na rynku międzybankowym. Dlatego też EBC podjął działania, które głównie sprowadzały się do zaspokojenia sektora bankowego w płynność. W tej fazie kryzysu, niestandardowym operacjom podjętym przez EBC nie towarzyszyła zmiana ogólnego nastawienia realizowanej polityki pieniężnej.

Pierwszym krokiem podjętym przez EBC było przeprowadzenie dodatkowych, zasilających w płynność, operacji dostrajających. Operacje dostrajające EBC przeprowadził w dniach 9–14 sierpnia 2007 roku, w których kwota przydzielonych środków wynosiła łącznie ponad 211 mld EUR, a następnie 6 września na kwotę ponad 42 mld EUR. Dodatkowe operacje dostrajające EBC przeprowadził w dniach 11, 20 i 31 marca 2008 roku, w których kwota przydzielonych środków wynosiła 39 mld EUR⁴. Przeprowadzenie operacji dostrajających na taką skalę było początkiem zmian sposobu zasilania banków w płynność. Odnosząc się zarówno do krótkiego, jak i długiego okresu, banki preferowały spełnianie wymogów w zakresie rezerwy obowiązkowej w początkowym okresie jej utrzymania, co EBC im umożliwił. Nadwyżkę zgromadzonej płynności redukował on na koniec okresu utrzymywania rezerw obowiązkowych, w wyniku czego poziom płynności w całym okresie jej utrzymania pozostawał niezmienny.

28 marca 2008 roku EBC wprowadził długoterminowe operacje refinansujące z terminem zapadalności 6 miesięcy. Było to kolejne niekonwencjonalne posunięcie EBC w tej fazie kryzysu, mające na celu normalizację sytuacji na rynku pieniężnym strefy euro. Pierwsza z operacji została uruchomiona 3 kwietnia, druga zaś – 10 lipca 2008 roku. Wartość każdej z operacji równa była kwocie 25 mld EUR. Dodatkowo, w celu poprawy dostępu do pieniądza długoterminowego, EBC podjął decyzję o przeprowadzeniu dodatkowych 3-miesięcznych dłuższych operacji refinansujących w dniach 22 maja i 12 czerwca 2008 roku,

³ **W.W. Lang, J. Jagtiani**, *The Mortgage and Financial Crises: The Role of Credit Risk Management and Corporate Governance*, Atlantic Economic Journal 2010/38/2, s. 131.

⁴ Zob. **Europejski Bank Centralny**, *Biuletyn miesięczny 9/2007*, EBC, Frankfurt 2007, s. 32; **idem**, *Biuletyn miesięczny 3/2008*, EBC, Frankfurt 2008, s. 36.

obie na kwotę 50 mld EUR, oraz odnowieniu dwóch 3-miesięcznych długoterminowych operacji refinansujących⁵, każda na kwotę 60 mld EUR.

Kolejnym działaniem EBC było zapewnienie płynności w walutach obcych. 12 grudnia 2007 roku FED zainicjował program TAF (*Term Auction Facility*) polegający na zawarciu umów walutowych z wybranymi zagranicznym bankami centralnymi, w tym z EBC, dostarczających płynność w dolarach amerykańskich po kosztach niższych niż było to możliwe na rynku międzybankowym. W wyniku podjętych działań, EBC zapewnił swoim kontrahentom finansowanie w dolarach amerykańskich poprzez operacje zasilające z wykorzystaniem zabezpieczeń dopuszczonych przez EBC, w ramach programu krótkoterminowych pożyczek międzybankowych przyznawanych w trybie przetargów. Pierwsze operacje EBC przeprowadził w grudniu 2007 roku. Początkowo operacje przeprowadzane były w cyklu dwutygodniowym, z terminem zapadalności 28 dni, na kwotę 15 mld USD w każdym z przetargów. 2 maja 2008 roku kwotę przetargów zwiększono do 25 mld USD. Wobec utrzymujących się napięć na rynku pieniężnym oraz zapotrzebowania banków na finansowanie w dolarach amerykańskich, 30 lipca 2008 roku EBC uruchomił dodatkowe operacje z terminem zapadalności wynoszącym 84 dni⁶.

Kolejny etap zmagania z kryzysem rozpoczął się 15 września 2008 roku, wraz z upadkiem amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers. Wraz z tym wydarzeniem rozpoczęła się druga faza kryzysu, określana mianem właściwego kryzysu finansowego, która trwała do końca III kwartału 2009 roku. Upadek banku Lehman Brothers nasilił rozprzestrzeniający się brak zaufania w sektorze bankowym strefy euro, w wyniku czego nastąpił drastyczny spadek płynności na rynku pieniężnym oraz wzrost krótkoterminowych stóp procentowych. Był to okres, w którym banki centralne w znacznym stopniu stosowały niestandardowe działania określane ogólnie jako wzmocnione wsparcie kredytowe (*Enhanced Credit Support*).

⁵ Zob.: Decyzja Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego z dnia 7 lutego 2008 r., *Renewal of the supplementary longer-term refinancing operations of 23 November 2007 and 12 December 2007*, komunikat prasowy, http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr080207_1.en; stan na dzień 10.02.2014 r.; Decyzja Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego z dnia 28 marca 2008 r., *Supplementary six-month longer-term refinancing operations and continuation of the supplementary three-month longer-term refinancing operations*, komunikat prasowy, <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr080328.en>; stan na dzień 10.02.2014 r..

⁶ Zob. **Europejski Bank Centralny**, *Raport roczny 2008*, EBC, Frankfurt 2008, s. 112–113.

Pierwszą reakcją EBC, w związku z zaostrzeniem kryzysu, było dostarczenie krótkoterminowej płynności sektorowi bankowemu poprzez cztery zasilające w płynność operacje dostrajające. Operacje te zostały przeprowadzone w dniach 15–24 września 2008 roku, na łączną kwotę 165 mld EUR. Dodatkowa operacja dostrajająca została przeprowadzona 9 października 2008 roku na kwotę ponad 24,5 mld EUR. W wyniku dalszych narastających trudności z pozyskaniem finansowania na rynku pieniężnym, EBC podjął decyzję o przejściu do procedury, w której operacje otwartego rynku przeprowadzane były w formie przetargu kwotowego z pełnym przydziałem środków i stałą stopą procentową pod zastaw aktywów kwalifikowanych⁷. Działania te miały na celu zasygnalizowanie bankom strefy euro, że ich potrzeby płynnościowe zostaną zaspokojone dzięki nielimitowanemu wsparciu ze strony EBC.

Kolejnym krokiem podjętym przez EBC w drugiej fazie kryzysu było przeprowadzenie dodatkowych długoterminowych operacji refinansujących oraz dalsza modyfikacja terminów ich zapadalności. Finansowanie długoterminowe zostało zapewnione poprzez odnowienie istniejących i uruchomienie dodatkowych długoterminowych operacji refinansujących. Niestandardowym posunięciem EBC było wprowadzenie długoterminowych operacji refinansujących o terminie zapadalności wynoszącym 1 rok⁸. EBC przeprowadził trzy tego typu operacje w dniach 25 czerwca i 1 października 2009 roku na kwotę 517 mld EUR oraz 17 grudnia 2009 roku na kwotę 97 mld EUR. Działania te miały na celu zredukowanie niepewności panującej w systemie bankowym, a w konsekwencji – przyczynienie się do utrzymania stóp rynku pieniężnego na niskim poziomie.

Trzecim krokiem podjętym w drugiej fazie kryzysu, zgodnie z decyzją Rady Prezesów z 14 października 2008 roku, było poszerzenie zakresu instrumentów finansowych stosowanych jako zabezpieczenie w operacjach refinansujących z bankiem centralnym strefy euro.

Wzrost napięć na rynkach finansowych we wrześniu 2008 roku związany był również z utrudnionym dostępem do finansowania w dolarach amerykańskich. W związku z brakiem płynności w tej walucie, EBC w ramach programu TAF przeprowadził dodatkowe operacje zasilające w płynność dolarową o terminie zapadalności wynoszącym początkowo 7 dni, a następnie 1 dzień. Ponadto

⁷ Zob. Decyzja Rady Prezesów EBC z dnia 15.10.2008 r., *Measures to further expand the collateral framework and enhance the provision of liquidity*, <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr081015.en.html>; stan na dzień 20.02.2013 r.

⁸ Zob. **H. Kołodziejczyk**, *Działania Systemu Rezerwy Federalnej i Europejskiego Banku Centralnego w reakcji na kryzys finansowy*, w: **W. Przybylska-Kapuścińska, M. Szyszko**, *Wyzwania współczesnej polityki pieniężnej*, Difin, Warszawa 2012, s. 92.

zwiększeniu uległa wartość przyznawanych kwot w ramach tych operacji. W celu zaspokojenia zwiększonego zapotrzebowania na płynność w dolarach amerykańskich, 15 października 2008 roku EBC zdecydował się na uruchomienie swapów walutowych na kurs EUR/USD. Całkowita kwota, jaką EBC udostępnił swoim kontrahentom w ramach programu TAF, wynosiła w 2008 roku 266 mld USD, natomiast na koniec września 2009 roku kwota przyznanych środków wynosiła 43,7 mld USD⁹.

Kolejnym i najbardziej niestandardowym działaniem EBC w drugiej fazie kryzysu było wprowadzenie w maju 2009 roku *Covered Bonds Purchase Programme* (CBPP)¹⁰. Jego głównymi celami były: wsparcie długoterminowych operacji refinansujących, pobudzenie dalszego spadku terminowych stóp procentowych rynku pieniężnego, jak również łagodzenie warunków kredytowania. Był to program bezwarunkowego, bezpośredniego zakupu na rynku pierwotnym i wtórnym, denominowanych w euro i wyemitowanych w strefie euro obligacji zabezpieczonych. Na ich zakup przeznaczono kwotę o łącznej wartości 60 mld EUR. Program przewidziano na okres od 6 lipca 2009 roku do 30 czerwca 2010 roku. Skupem objęto 422 rodzaje obligacji zabezpieczonych z terminem zapadalności od 3 do 7 lat¹¹. Na koniec 2009 roku całkowita kwota przeznaczona przez EBC na zakup obligacji zabezpieczonych wynosiła 28 mld EUR, natomiast całkowita wartość skupu – 55,8 mld EUR.

Trzecia faza kryzysu, określana mianem kryzysu zadłużeniowego, nastąpiła wraz z pojawianiem się problemów wynikających z nadmiernej eskalacji długu publicznego w niektórych krajach strefy euro. Jej początek datuje się na maj 2010 roku. Na zaburzenia w funkcjonowaniu rynku obligacji skarbowych wpływ miały pogarszające się relacje wielkości długu publicznego do PKB, znaczne deficyty sektora finansów publicznych oraz wzrost zobowiązań warunkowych z tytułu gwarancji udzielonych bankom. Czynniki te spowodowały, że spread między oprocentowaniem obligacji niemieckich oraz obligacji skarbowych zadłużonych krajów strefy euro gwałtownie wzrósł. W ocenie EBC, napięcia na rynku finansowym miały negatywny wpływ na efektywność realizowanej polityki pieniężnej. W celu przywrócenia prawidłowego funkcjonowania mechanizmu

⁹ Zob. **W.A. Allen, R. Moessner**, *Central bank co-operation and international liquidity in the financial crisis of 2008–2009*, BIS Working Paper 2010/310, s. 55–56.

¹⁰ Zob. Decyzja Rady Prezesów EBC z dnia 2.07.2009 r., *Implementation of the covered Bond purchase programme* (EBC/2009/16), http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_decision_ecb_2009_16.pdf; stan na dzień 15.03.2013 r.

¹¹ **J. Bernei, L. Dalitz**, *The Impact of the Eurosystem's Covered Bond Purchase Programme on the Primary and Secondary Markets*, Occasional Paper Series 2011/122, EBC, Frankfurt, s. 5.

transmisji impulsów polityki pieniężnej, EBC postanowił interweniować, zasilając w płynność te segmenty rynku, których funkcjonowanie zostało zakłócone.

Celem zwiększenia dostępności do środków pieniężnych sektora bankowego, EBC podjął decyzję o przeprowadzeniu dodatkowych długoterminowych operacji refinansujących i dalszej modyfikacji ich terminów. 8 grudnia 2011 roku EBC ogłosił decyzję o przeprowadzeniu dwóch 3-letnich długoterminowych operacji refinansujących. Pierwsza na kwotę 489,2 mld EUR, zaś druga na kwotę 529,5 mld EUR.

Kolejnym posunięciem EBC było zapewnienie płynności w dolarach amerykańskich. EBC we współpracy z bankami centralnymi Wielkiej Brytanii, Japonii, Szwajcarii i Kanady, 10 maja 2010 roku podjął decyzję o odnowieniu wzajemnych umów walutowych z FED. W 2010 roku EBC przeprowadził 32 operacje tego typu z terminem zapadalności wynoszącym 7 dni oraz po jednej operacji z terminem zapadalności 14 i 84 dni. Zarówno w 2011, jak i 2012 roku, EBC przeprowadził po 50 operacji z terminem zapadalności 7-dniowym oraz po jednej operacji 14-dniowej na koniec roku. Dodatkowo w 2011 roku EBC dostarczył płynność w dolarach amerykańskich za pomocą 4 operacji 84-dniowych, natomiast w 2012 roku – 13 operacji o tym samym terminie zapadalności. Przewidywany termin zamknięcia linii swapowych zawartych między EBC i FED przewidziano na 1 lutego 2014 roku¹².

Nowym elementem niekonwencjonalnej polityki pieniężnej EBC było uruchomienie 10 maja 2010 roku programu zakupu papierów wartościowych SMP (*Securities Markets Programme*), który polegał na zakupie przez banki centralne strefy euro kwalifikowanych rynkowych instrumentów dłużnych na rynku wtórnym¹³. Ich emitentem mogły być rządy centralne lub podmioty państw członkowskich strefy euro, jak również podmioty prywatne, których siedziba znajduje się w strefie euro. Program miał charakter tymczasowy, a jego głównymi założeniami były dostarczenie płynności do segmentów rynku dłużnych papierów wartościowych strefy euro, których funkcjonowanie zostało zaburzone oraz poprawa funkcjonowania mechanizmów transmisji impulsów polityki

¹² Zob. **Europejski Bank Centralny**, *Raport roczny 2010*, EBC, Frankfurt 2010, s. 109; **idem**, *Raport roczny 2011*, EBC, Frankfurt 2011, s. 92; **idem**, *Raport roczny 2012*, EBC, Frankfurt 2012, s. 92.

¹³ Zob. Decyzja Rady Prezesów EBC z dnia 14.05.2010 r., *Establishing a Securities Markets Programme* (ECB/2010/5), (2010/281/UE), https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/l_12420100520en00080009.pdf?e0e193dbae13419ec1d5208de7cc65b9; stan na dzień 18.03.2013 r.

pieniężnej¹⁴. Płynność dostarczona w ramach programu podlegała sterylizacji za pomocą operacji dostrajających. Skup papierów wartościowych w ramach programu SMP został przeprowadzony w dwóch etapach. Pierwszy etap, w którym EBC dokonał zakupu obligacji skarbowych na łączną kwotę 77 mld EUR, odbył się w okresie od maja 2010 roku do marca 2011 roku. W drugim etapie, który trwał od sierpnia 2011 roku do lutego 2012 roku, EBC dokonał zakupu na kwotę 211,5 mld EUR¹⁵. Program SMP został zakończony 6 września 2012 roku.

Kolejnym działaniem, które pozwoliło na dostarczenie długoterminowej płynności, było wznowienie programu skupu obligacji zabezpieczonych CBPPII. Skup obligacji zabezpieczonych prowadzono w okresie od 3 listopada 2011 roku do 31 października 2012 roku. W czasie trwania programu, EBC na zakup papierów wartościowych wydał 16,42 mld EUR. Dodatkowo zadeklarował, że zakupione obligacje będą utrzymane do terminu ich zapadalności.

W związku z eskalacją problemów związanych z kryzysem zadłużeniowym strefy euro, w sierpniu 2012 roku Rada Prezesów EBC podjęła decyzję o uruchomieniu programu bezwarunkowych transakcji monetarnych OMT (*Outright Monetary Transactions*), polegającego na skupie obligacji skarbowych zadłużonych państw strefy euro na rynku wtórnym, z terminem zapadalności od 1 roku do 3 lat. Głównym celem tego programu było zapewnienie właściwej transmisji impulsów polityki pieniężnej w krajach strefy euro oraz ochrona jedności polityki pieniężnej¹⁶. Dodatkowo program ten miał stanowić skuteczny mechanizm ochronny przed poważnym zagrożeniem utrzymania stabilności cen w strefie euro¹⁷. Przeprowadzenie transakcji OMT uwarunkowane było koniecznością uczestnictwa państw członkowskich w odpowiednich programach EFSF/ESM¹⁸ z udziałem i pod nadzorem MFW. Transakcje podejmowane w ramach tego programu mają nielimitowany charakter, a przewidywany horyzont czasowy na ich

¹⁴ Zob. **J. Weidmann**, *Managing Macroprudential and Monetary Policy – a Challenge for Central Banks*, Speech at Deutsche Bundesbank Conference, 8.11.2011 r., <http://www.bis.org/review/r111109g.pdf>; stan na dzień 20.03.2013 r.; **P. DeGrauwe**, *The European Central Bank: Leader of Last Resort in the Government Bond Markets?*, CESifo Working Paper nr 3569, 2011; **W. Buiter**, **E. Rahbari**, *The European Central Banks as Lender of Last Resort for Sovereigns In the Eurozone*, Journal of Common Market Studies Nr 50, Annual Review, 2012, s. 25.

¹⁵ Zob. **L. Baj**, **P. Maciejewicz**, *Na ratunek euro*, Gazeta Wyborcza 17.08.2011, nr 190, s. 1.

¹⁶ Zob. **Europejski Bank Centralny**, *Raport roczny 2013*, EBC, Frankfurt 2013, s. 5–16.

¹⁷ Zob. **J. Asmussen**, *Stability Guardians and Crisis Managers: Central Banking in Times of Crisis and Beyond*, European Central Bank, Frankfurt a.M. 2012, s. 3.

¹⁸ Zob. Decyzja Rady Prezesów EBC z dnia 6.09.2012 r., *Technical features of Outright Monetary Transactions*, http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html; stan na dzień 25.03.2013 r.

realizację pozostaje nieoznaczony. Płynność uzyskana w wyniku przeprowadzenia transakcji OMT podlega pełnej sterylizacji za pośrednictwem operacji otwartego rynku. Jak do tej pory, program ten nie wymagał zaangażowania środków EBC.

Przejrzystość polityki monetarnej Europejskiego Banku Centralnego

Od momentu rozpoczęcia trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej do pojawienia się pierwszych zawirowań na światowych rynkach finansowych zachowana została niezmiennosc celu głównego oraz strategii działania Europejskiego Banku Centralnego. Skutki i gwałtowny rozwój kryzysu finansowego przyczyniły się do pojawienia się opinii, że EBC w zaistniałej sytuacji winien wykorzystać dostępne instrumenty celem wzmocnienia stabilności finansowej. Odnosząc się do działań EBC, zgodnie z art. 127 ust. 5 *Traktatu o funkcjonowaniu UE* oraz art. 25 ust. 1 *Statutu ESBC i EBC*, nie ponosi on odpowiedzialności za stabilność finansową w sposób bezpośredni, lecz poprzez zobowiązanie do wspierania działań innych podmiotów, które posiadają kompetencje nadzorcze i stabilizacyjne. EBC, przy współpracy z narodowymi bankami centralnymi strefy euro oraz instytucjami odpowiedzialnymi za nadzór, regularnie monitoruje i dokonuje oceny stabilności systemu finansowego, poprzez badanie zmian zachodzących w sektorze bankowym i innych sektorach finansowych strefy euro a także Unii Europejskiej.

Pomimo że EBC nie ponosi bezpośredniej odpowiedzialności za stabilność finansową, destabilizacja rynków finansowych skłoniła go do zaangażowania w działania dążące do przywrócenia równowagi oraz stworzenia mechanizmów, które pozwolą poszczególnym instytucjom finansowym, jak również rynkom finansowym na zachowanie stabilności. Polityka pieniężna przed kryzysem, oparta na sterowaniu wysokością stóp procentowych, okazała się niewystarczającym narzędziem do walki z zawirowaniami rynku. Nie znaczy to jednak, że była całkowicie nieskuteczna¹⁹. Wobec niewystarczającej skuteczności polityki stopy procentowej, EBC podjął decyzję o wykorzystaniu niestandardowych instrumentów polityki pieniężnej. Z założenia ich zastosowanie miało usuwać przeszkody upośledzające mechanizm transmisji impulsów polityki pieniężnej oraz służyć realizacji głównego celu EBC. Dodatkowo realizowanie niekonwencjonalnych programów miało odbywać się przy wykorzystaniu instrumentów znajdujących

¹⁹ F.S. Mishkin, *Monetary Policy Strategy: Lessons from the Crisis*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, February 2011/16755, s. 26.

się w dyspozycji banku centralnego strefy euro, a ich zastosowanie miało mieć charakter przejściowy. Działania EBC opierały się głównie na dostarczaniu płynności sektorowi bankowemu, prowadzeniu operacji skupu rządowych i prywatnych papierów wartościowych na rynku wtórnym oraz prywatnych papierów wartościowych na rynku pierwotnym, zarządzaniu oczekiwaniami odnośnie do polityki stóp procentowych, nakierowanej na utrzymanie stóp procentowych na niskim poziomie w dłuższym terminie. W wyniku tych działań EBC zrealizował wiele niekonwencjonalnych programów, do których należy zaliczyć programy TAF, CBPP, SMP, OMT. Początkowo niekonwencjonalne działania EBC sprowadzały się do modyfikowania klasycznych instrumentów polityki pieniężnej. Na szczególną uwagę zasługują oferowane przez EBC długoterminowe operacje otwartego rynku, których termin zapadalności wynosi 3 lata²⁰, jak również operacje refinansujące, prowadzone w formie przetargów z pełnym przydziałem środków i stałą stopą procentową. Zastosowane przez EBC instrumenty przyczyniły się do poprawy płynności na rynku międzybankowym, jak również do złagodzenia ryzyka finansowania, co istotnie wpłynęło na poprawę poziomu zaufania wśród uczestników rynku. Pozytywnym rezultatem tych działań było obniżenie oprocentowania na rynku pieniężnym. Należy zaznaczyć, że w tej fazie kryzysu polityka pieniężna EBC nakierowana była na utrzymanie inflacji na poziomie zgodnym z przyjętą definicją stabilności cen, a jego działania nie zagrażały zwiększeniem poziomu inflacji. Sytuacja znacznie zmieniła się po upadku banku Lehman Brothers, kiedy to EBC zdecydował się na podjęcie bardziej zdecydowanych, a zarazem nowatorskich kroków w walce z kryzysem finansowym. Pierwszym zastosowanym przez bank centralny strefy euro był program CBPP. Jako wsparcie dla długoterminowych operacji refinansujących, przyczynił się on do poprawy finansowania długoterminowego sektora bankowego, przez co wpłynął na obniżenie oprocentowania na rynku pieniężnym. Ponadto jego skuteczność odnosiła się do poprawy płynności na rynku obligacji zabezpieczonych, która zbliżyła się do obserwowanej przed kryzysem. Do najbardziej kontrowersyjnych programów realizowanych przez EBC należą programy SMP i OMT. Ich wdrożenie wynikało z potrzeby złagodzenia sytuacji na rynku zaraz po pojawieniu się pierwszych oznak kryzysu zadłużeniowego. Z obserwacji kształtowania się rentowności obligacji skarbowych zadłużonych państw strefy euro wynika, że uruchomienie programu SMP tymczasowo uspokoiło rynki, jednakże nie wyeliminowało całkowicie znaczących różnic stóp dochodowości obligacji poszczególnych państw strefy euro, jakie pojawiły się w wyniku kry-

²⁰ Zob. J. Asmussen, *Stability Guardians...*, s. 3.

zysu zadłużeniowego. Wobec braku skuteczności programu SMP, EBC podjął decyzję o uruchomieniu programu OMT. Różnica między nimi polegała na tym, że niezbędnym wymogiem prowadzenia transakcji OMT było uczestnictwo w odpowiednich programach EFSF/ESM, co miało zapewnić rządowi właściwą motywację do wdrażania koniecznych reform strukturalnych i fiskalnych. Program ten wywołał dużą krytykę. Według wielu ekonomistów i przedstawicieli banków centralnych, jego uruchomienie mogło zagrażać niezależności EBC, zakłócać poprawne działanie rynku oraz neutralizować impulsy do zachowania dyscypliny budżetowej. Ponadto program OMT miał podwyższać ryzyko inflacji, jak również przenosić na inne państwa strefy euro odpowiedzialność za długi emitentów obligacji²¹. EBC odrzuca takie zarzuty, powołując się na założenia dotyczące sterylizacji. Zarówno w przypadku programu SMP, jak i OMT powstała płynność będzie w pełni sterylizowana. Odnosząc się do oceny skuteczności programu OMT należy stwierdzić, że ostatecznie zaczął on przynosić wymierne rezultaty bez angażowania środków EBC. Pozytywny wpływ na funkcjonowanie rynku papierów dłużnych państw strefy euro wywarł już sam komunikat o jego wdrożeniu. Nastroje na rynku wyraźnie się uspokoiły. Świadczy o tym wyraźny spadek, od sierpnia 2012 roku, rentowności instrumentów emitowanych przez te kraje. Pomimo iż do tej pory nie przeprowadzono żadnej transakcji OMT, nie można wykluczyć takiego zaangażowania w przyszłości oraz jego negatywnego wpływu na oczekiwania inflacyjne.

Istotnym aspektem z punktu widzenia zastosowanych niestandardowych instrumentów polityki pieniężnej jest kształtowanie się bilansu banku centralnego. Suma bilansowa Eurosystemu w okresie od 2007 do 2012 roku zwiększyła się ponad 2,5 krotnie, osiągając 29 czerwca 2012 roku rekordowy poziom, wynoszący prawie 3 bln EUR. Od drugiej połowy 2012 roku wartość bilansu zaczęła się zmniejszać i na koniec 2013 roku wyniosła 2,28 bln EUR. Przyrost sumy bilansowej w latach 2007–2012 nastąpił za sprawą ekspansji należności z tytułu operacji polityki pieniężnej, jak również wzrostu wolumenu posiadanych przez EBC papierów wartościowych, utrzymywanych dla celów prowadzonej polityki pieniężnej. Na wzrost należności z tytułu operacji polityki pieniężnej w tym okresie największy wpływ miały 3-letnie dłuższe operacje refinansujące przeprowadzone w grudniu 2011 roku i lutym 2012 roku, które łącznie zasiły system bankowy na kwotę około 1 bln EUR. Do końca 2013 roku nastąpił spadek należności z tytułu operacji polityki pieniężnej, głównie za sprawą możliwości wcześniejszej spłaty

²¹ Zob. **M. Steen**, *Weidmann isolated as ECB plan approved*, <http://www.ft.com/cms/s/0/3651b028-f846-11e1-b0e1-00144feabdc0.html#axzz3BcoIJW4L>; stan na dzień 15.04.2013 r.

środków otrzymanych w ramach 3-letnich dłuższych operacji refinansujących. Za przyrost sumy bilansowej Eurosystemu odpowiedzialny jest również wolumen papierów wartościowych strefy euro, utrzymywanych na potrzeby realizowanej polityki pieniężnej. Zakupy te zostały dokonane w ramach programów CBPP i SMP. W połowie 2012 roku łączna wartość zakupów w ramach tych programów wynosiła 280 mld EUR, następnie nieznacznie spadła i na koniec 2013 roku wynosiła 257 mld EUR. Wartość zobowiązań z tytułu prowadzonej polityki pieniężnej na koniec 2013 roku kształtowała się na poziomie 150–200 mld EUR. W strukturze zobowiązań największą dynamiką charakteryzowały się depozyty na koniec dnia, szczególnie po przeprowadzeniu przez EBC 3-letnich dłuższych operacji refinansujących²². Należy zaznaczyć, że działania EBC skupiały się głównie na poprawie płynności systemu bankowego, choć bank ten dokonywał również skupu obligacji sektora prywatnego oraz obligacji skarbowych państw strefy euro, które na skutek fatalnej sytuacji finansów publicznych miały problemy z uzyskaniem finansowania na rynkach prywatnych.

Wnioski

Polityka pieniężna realizowana przez Europejski Bank Centralny była względnie skuteczna. Pozwalała na odnalezienie pozytywnych implikacji zarówno dla łagodzenia napięć na rynkach finansowych, jak również przywracania stabilności finansowej. Niemniej jednak kruchość i krótkotrwałość osiągniętych efektów nie pozwala na całkowite rozpoznanie długofalowych konsekwencji zastosowania niestandardowych instrumentów w polityce pieniężnej realizowanej przez władze monetarne strefy euro. Należy zaznaczyć, że od początku kryzysu władze monetarne EBC wielokrotnie podkreślały, że działania podjęte na rzecz przywrócenia prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych realizowane są zgodnie z zasadami wiarygodnej polityki pieniężnej, nakierowanej na dążenie do realizacji celu głównego, z poszanowaniem niezależności banku centralnego oraz zakazem finansowania długu publicznego. Istnieje jednak możliwość, że w obliczu przyszłych zagrożeń, banki centralne – w tym EBC – powrócą do rozwiązań niestandardowych, co sprawi, że zostaną one włączone do zestawu instrumentów polityki pieniężnej ze wszystkimi konsekwencjami.

²² Zob. **Europejski Bank Centralny**, *Raport roczny 2013...*, s. 38–40.

Bibliografia

Opracowania:

- Allen W.A., Moessner R.**, *Central bank co-operation and international liquidity in the financial crisis of 2008–2009*, BIS Working Paper 2010/310.
- Asmussen J.**, *Stability Guardians and Crisis Managers: Central Banking in Times of Crisis and Beyond*, European Central Bank, Frankfurt am Main 11 September 2012.
- Bernei J., Dalitz L.**, *The Impact of the Eurosystem's Covered Bond Purchase Programme on the Primary and Secondary Markets*, EBC Occasional Paper Series 2011/122, s. 14–35.
- Cassola N., Durre A., Holthausen C.**, *Implementing Monetary Policy in Crisis Times – The Case of the ECB*, w: EBC, *Approaches to Monetary Policy Revisited – Lessons from the Crisis*, EBC, Frankfurt am Main 2011, s. 280–321.
- DeGrauwe P.**, *The European Central Bank: Leader of Last Resort in the Government Bond Markets?*, CESifo Working Paper nr 3569, s. 1–15.
- Kołodziejczyk H.**, *Działania Systemu Rezerwy Federalnej i Europejskiego Banku Centralnego w reakcji na kryzys finansowy*, w: **W. Przybylska-Kapuścińska, M. Szyszko**, *Wyzwania współczesnej polityki pieniężnej*, Difin, Warszawa 2012, s. 84–103.
- Mishkin F.S.**, *Monetary Policy Strategy: Lessons from the Crisis*, National Bureau of Economic Research, Working Paper February 2011/16755, s. 1–63.

Joanna BUKOWSKA

THE EUROPEAN CENTRAL BANK'S MONETARY POLICY IN RESPONSE TO THE FINANCIAL CRISIS

(Summary)

The article presents the activities of the European Central Bank in response to the financial crisis and was also an attempt at assessing the effectiveness of the conventional and unconventional instruments which were used. Monetary policy implemented by the European Central Bank was relatively effective in regard to reducing turbulence in the financial markets and also in restoring financial stability. However shortness of the achieved results does not allow to recognition of long term consequences of unconventional monetary policy instruments in use by central bank of the euro area.

Keywords: monetary policy; financial crisis; conventional instruments of the monetary policy; unconventional instruments of the monetary policy

Waldemar FLORCZAK*

ILE MOŻE KOSZTOWAĆ REFORMA SYSTEMU POMOCY PRAWNO-OBYWATELSKIEJ W POLSCE¹

(Streszczenie)

Artykuł podejmuje próbę szacunku kosztów wdrożenia zinstytucjonalizowanej reformy systemu pomocy prawno-obywatelskiej w Polsce. Główną przesłanką przeprowadzonych rachunków jest spostrzeżenie, że zreformowany system nie zastąpi, ale jedynie uzupełni istniejący, nieformalny system poradnictwa. Całkowite zastąpienie systemów byłoby bowiem nieefektywne ekonomicznie, gdyż zakładałoby likwidację dotychczasowych mniej kosztownych rozwiązań. Kluczowym elementem analizy jest ustalenie wielkości niezaspokojonego popytu na usługi nieodpłatnego poradnictwa, jak również przepływu beneficjentów z dotychczasowego systemu do systemu nowego, łącznie z odpływem z sektora usług komercyjnych. Adekwatne parametry przejścia zostały wydedukowane na podstawie wyników ankietowego, reprezentatywnego badania beneficjentów i usługodawców obecnego systemu. Górny pułap szacunku kosztów wdrożenia systemu pełnej, nieograniczonej dostępności do pomocy prawno-obywatelskiej stanowi kwota 180 milionów złotych. Suma ta ulega znacznemu obniżeniu, jeśli wprowadzić kryteria podmiotowo-przedmiotowe dostępności usług nieodpłatnego poradnictwa.

Metodyka badań, przedstawiona w artykule, ma charakter uniwersalny i dlatego może być skutecznie implementowana do pomiaru kosztów zastanego i przyszłego systemu pomocy prawnej i obywatelskiej, nie tylko w Polsce.

Słowa kluczowe: pomoc prawna; szacunki kosztów; badania ankietowe; popyt i podaż na pomoc prawną; podmiotowe kryteria dostępu

1. Wprowadzenie

Konieczność odpowiedzi na pytanie o wysokość przewidywanych kosztów określonych aktów prawnych wynika ze standardów oceny skutków regulacji (OSR). Z punktu widzenia wydolności finansowej państwa, wysokość owych kosztów

* Dr hab. prof. UJ, Zakład Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Uniwersytet Jagielloński; e-mail: waldemar.florczak@uj.edu.pl

¹ Opracowanie przygotowane w ramach realizacji grantu NCN nr 2012/07/B/HS4/02994.

może w praktyce przesądzać o przyjęciu lub odrzuceniu określonych inicjatyw ustawodawczych. Dlatego omawiane kwestie nie mają znaczenia drugorzędного i powinny być przedmiotem rzetelnych analiz ekonomiczno-prawnych. Pozostawienie finansowych aspektów OSR w gestii jedynie prawników skutkować może nie w pełni adekwatną oceną finansowych skutków regulacji. Jednocześnie poszczególne zapisy prawne rodzą określone konsekwencje kosztowe, co sprawia, iż projekty ustaw, dotyczące regulacji tego samego obszaru społecznej rzeczywistości, zgłaszane przez różne instytucje posiadające inicjatywę ustawodawczą, implikują różne poziomy kosztów.

Ważnym zagadnieniem społecznym, prawnym i ekonomicznym, które od dłuższego czasu stanowi przedmiot zainteresowań i inicjatyw ustawodawczych licznych instytucji jest pomoc prawno-obywatelska². Reforma obecnego nieformalnego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego wydaje się przesądzona, gdyż prawo dostępu do poradnictwa prawnego i obywatelskiego wynika m.in. z odpowiednich zapisów konstytucji RP, wśród których wskazać można na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka (art. 30), zasadę równości (art. 32), prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania przysługujące każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne (art. 42, ust. 2), czy zakaz zamykania drogi do sądu (art. 77, ust. 2). Ponadto, jeśli za wiążący przyjąć artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który stanowi, że:

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustawionym uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości,

jak również *expressis verbis* potraktować postulaty polityki spójności UE, wówczas właściwym pytaniem w kontekście potrzeby ustawowej regulacji nieodpłat-

² **Ł. Bojarski**, *Przegląd projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego*, w: *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012; *Dostęp do nieodpłatnej pozasadowej pomocy prawnej dla potrzebujących*. *Zielona Księga*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art.28.zielona-księga-dostęp-do-nieodpłatnej-pozasadowej-pomocy-prawnej-dla-potrzebujących.html>; stan na dzień 27.02.2015 r.; projekt Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2014, <http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,6633,projekt-ustawy-o-nieodpłatnej-pomocy-prawnej-i.html>; stan na dzień 27.02.2015 r.; Projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego, <http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/projekt-psl-ws-bezpłatnej-pomocy-prawnej-jest-juz-w-sejmie>; stan na dzień 27.02.2015 r.

nego poradnictwa prawno-obywatelskiego w Polsce jest nie tyle pytanie „czy”, ale raczej „kiedy” odpowiednią ustawę wdrożyć³.

Artykuł niniejszy podejmuje próbę szacunku wysokości kosztów wdrożenia reformy zastanego, nieformalnego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego przy użyciu metodyki badania będącej logiczną kontynuacją rozważań przedstawionych w pracy W. Florczaka⁴. Wariant główny przedstawionych szacunków wydaje się relatywnie odporny na możliwe niuanse zapisów prawnych, różnicujących poszczególne propozycje projektów ustawodawczych w wymienionym obszarze. Jednocześnie stanowić może on punkt wyjścia dla bardziej szczegółowych analiz, operacjonalizujących konkretne zapisy prawne, które przekładają się bezpośrednio na wysokość kosztów wdrożenia i funkcjonowania nowego zinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawno-obywatelskiej.

Struktura artykułu jest następująca. W kolejnym punkcie przedstawiono szacunki kosztów wdrożenia reformy bez ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych, za punkt wyjścia biorąc koszty funkcjonowania bieżącego, nieformalnego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego⁵. Sekcja 3 zawiera rachunki kosztów z uwzględnieniem ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych, z wykorzystaniem wyników badań przeprowadzonych przez J. Winczorka⁶ (2014). Artykuł domykalą wnioski i uwagi końcowe.

2. Szacunki kosztów reformy w warunkach powszechnego dostępu do poradnictwa prawno-obywatelskiego

Przedstawione w pracy W. Florczaka⁷ szacunki zagregowanych kosztów funkcjonowania bieżącego nieformalnego systemu przedsądowej pomocy prawno-obywatelskiej, uzyskane poprzez przyjęcie odpowiednich parametrów operacjonalizacji, stanowią punkt wyjścia dla rachunku kosztów reformy wyżej wymienionego

³ **L. Bojarski, G. Wiaderek**, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny*, w: **A. Winiarska** (red.), *Obywatel i prawo*, ISP, Warszawa 2009, s. 13–39, <http://www.isp.org.pl/files/3154399750191333001257250212.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.

⁴ **W. Florczak**, *Ile kosztuje nas nieformalny system pomocy prawno-obywatelskiej: szacunki dla Polski*, oddany do druku w: *Gospodarka Narodowa* 2015.

⁵ *Ibidem*.

⁶ **J. Winczorek**, *Dostęp do poradnictwa – stan obecny i możliwości zmiany*, w: **G. Wiaderek** (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty i innowacje*, INPRIS, Warszawa 2014, s. 21–52, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Analiza_INPRIS__1_.pdf; stan na dzień 27.02.2015 r.

⁷ **W. Florczak**, *Ile kosztuje...*

systemu. We wnioskach końcowych cytowanego tekstu zaakcentowana została konieczność budowania nowego systemu na fundamentach systemu zastanego, gdyż formowanie nowego systemu od podstaw, po uprzedniej destrukcji systemu zastanego, byłoby rozwiązaniem ekonomicznie nieefektywnym. *Implicite* bowiem tak skrajne rozwiązanie oznaczać musiałoby m.in. zakaz wstępu do jakiegokolwiek instytucji publicznej po jakąkolwiek informację czy poradę prawną lub obywatelską. Tym samym nowy system nie zastąpi (czy w ustawie może zostać sformułowany artykuł o „zakazie wstępu” wymienionego typu lub o zakazie udzielania informacji i/lub porad ze strony personelu urzędniczego lub dotychczasowych niepublicznych usługodawców?), ale uzupełni istniejące nieformalne struktury. Dlatego faktyczny popyt na usługi realizowane przez (certyfikowane) podmioty w ramach nowego systemu będzie znacznie niższy niż ustalona w artykule W. Florczaka⁸ kwota ok. 500 mln złotych rocznie.

Dokonując merytorycznie uzasadnionej – ze względu na charakter udzielanych usług i ponoszonych/nieponoszonych przez beneficjentów kosztów porad – typologii usługodawców, ogólny popyt na usługi poradnicze udzielane w ramach zinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawno-obywatelskiej przedstawić można następującym wzorem:

$$NEWPPIO = a \cdot NOPUB + b \cdot PUB + c \cdot KOM + d \cdot OVERD \quad (1)$$

gdzie:

NEWPPIO – popyt zaspokajany przez podmioty zinstytucjonalizowanego systemu,

NOPUB – popyt realizowany przez podmioty niepubliczne, obecne na „rynku” poradnictwa,

PUB – popyt realizowany przez podmioty publiczne, aktualnie obecne na „rynku” poradnictwa, których liczba i zakres kompetencyjny nie ulegnie zmianie,

KOM – popyt aktualnie realizowany odpłatnie przez komercyjne kancelarie prawne,

OVERD – popyt obecnie niezaspokojony,

a, b, c, d – parametry przejścia z przedziału $\langle 0, 1 \rangle$ od systemu aktualnego do systemu nowego; zatem różnice pomiędzy liczbą „1” a wartościami owych parametrów informują, jaka frakcja beneficjentów pozostanie przy dawnych usługodawcach nawet po wprowadzeniu reformy.

⁸ *Ibidem*.

Zauważmy, że wszystkie zmienne po prawej stronie relacji (1) są znane, a dokładniej: można je wyznaczyć na podstawie informacji zawartych w tabeli 2 artykułu W. Florczaka⁹. Tablicę tę przytoczono również w niniejszym tekście (tabela 1), w celu przybliżenia problemu, w tym listy usługodawców obecnych w obszarze nieodpłatnej (z perspektywy beneficjentów) pomocy prawno-obywatelskiej oraz wielkości popytu na usługi prawne.

TABELA 1: Szacunek liczby udzielonych porad

Instytucja, w której respondent uzyskał usługę	Liczba zadeklarowanych przypadków prawnych
Urząd gminy / miasta	51
Starostwo Powiatowe	13
Urząd Wojewódzki	7
Urząd Marszałkowski	1
Ośrodek Pomocy Społecznej (OPS, GOPS, MOPS)	26
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR)	7
Sąd	42
Adwokat wyznaczony z urzędu	8
Prokuratura	14
Państwowa Inspekcja Pracy	10
Rzecznik Konsumentów	10
Rzecznik Praw Obywatelskich	2
Rzecznik Praw Dziecka	1
Rzecznik Praw Pacjenta	0
Rzecznik Praw Ubezpieczonych	1
Ministerstwo lub inny urząd centralny	3
Fundacja, stowarzyszenie	5
Kościół / organizacja kościelna	4
Kancelaria prawna (adwokacka lub radcowska)	70
Związek zawodowy	2
Biuro poselskie lub senatorskie	0
Federacja Konsumentów	0
Oddział ZUS	10
Innego rodzaju instytucja / organizacja / firma	18
Nie starałem/am się o pomoc żadnego z tych podmiotów	45
Nie pamiętam / odmowa odpowiedzi	6
RAZEM	356

⁹ *Ibidem*.

Instytucja, w której respondent uzyskał usługę	Liczba zadeklarowanych przypadków prawnych
OTRZYMAŁ	311 = 356–45
NIEODPŁATNE ^{a)}	241 = 311–70
SZACUNEK LICZBY NIEODPŁATNYCH USŁUG W CIĄGU ROKU	
Fracja liczby usług w badanej populacji w ciągu 5 lat	0,229524 = 241/1050
Fracja liczby usług w ostatnim roku (efekt zapomnienia ^{b)})	0,076508 = 0,229524/3
Dorosła populacja Polski w roku 2011 (dane GUS)	31333800
Szacunek liczby usług w ciągu roku 2011/2012	2397286 = 0,076508×31333800

Objaśnienia: ^{a)} Przyjęto, iż wszystkie usługi uzyskane w kancelariach prawnych mają charakter komercyjny, chociaż frakcja odpowiedzi na pytanie o odpłatność, wylaniająca się z odpowiedzi na pytanie ankietowe – cyt.: „Czy musiał Pan/i zapłacić za pomoc informację, które Pan/i otrzymał(a)” – jest niższa; ^{b)} W badaniach ankietowych odpowiednie pytanie dotyczy minionych 5 lat, bez odrębnego pytania o okres minionego roku. Z powodów formalno-ustawowych – np. projekt i ustawa budżetowa – szacunki kosztów muszą dotyczyć interwału jednorocznego. Ze względu na psychologiczny efekt zapomnienia zdarzeń odległych – o mniej traumatycznych reperkusjach psychologicznych – przyjęto, iż efektywna roczna liczba spraw kwalifikujących się do zbioru problemów prawnych równa będzie jednej trzeciej spraw deklarowanych dla okresu pięcioletniego.

Źródło: obliczenia własne na podst. wyników ogólnopolskiego badania ankietowego beneficjentów, przy wykorzystaniu reprezentatywnej próby 1050 osób, przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie (A. Preisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska (red.), *Poradnictwo Prawne i Obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, ISP, Warszawa 2013, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/443334703.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.

Niewiadomymi pozostają natomiast parametry przejścia. Jednakże w tym przypadku można pokusić się o dedukcyjne – wsparte, tam gdzie to możliwe, mniej lub bardziej adekwatnymi danymi – wyprowadzenie przybliżonych ich wartości. Podstawą logicznego ciągu wywodu jest kardynalne założenie, że beneficjenci (tudzież: petenci czy klienci) dokonują swobodnego wyboru usługodawcy na podstawie własnych preferencji.

Zacznijmy od parametru a , który dotyczy usług udzielanych przez niepublicznych usługodawców. Najbardziej prawdopodobną wartością tego parametru jest górna granica przedziału $\langle 0,1 \rangle$, czyli 1. Beneficjenci korzystający z nieodpłatnych usług poradniczych z pewnością mają świadomość opcji alternatywnych, ale z określonych względów decydują się na korzystanie z tej grupy usługodawców. Dlatego w przypadku wdrożenia reformy – której jednym z założonych celów powinno być zwiększenie jakości udzielanych usług – jest niemal pewne, że nie zdecydują się oni na przejście do któregoś z podmiotów publicznych czy

komercyjnych, co tłumaczy przyjętą wysokość parametru a . Zatem wszyscy beneficjenci *NOPUB* trafią do nowego systemu¹⁰.

W przypadku parametru b problem jest bardziej skomplikowany i wymaga nieco dłuższego wywodu przed dotarciem do puenty. Punktem wyjścia są poniższe, raczej niepolemiczne, spostrzeżenia:

1. Wdrożenie reformy nie zmieni liczby funkcjonujących publicznych podmiotów udzielających porad, a tym samym nie zwiększy/zmniejszy podaży usług z ich strony, gdyż albo tego typu aktywność jest ich zadaniem ubocznym (np. gminy), albo świadczone przez nie usługi są wysoce specjalistyczne (np. Rzecznik Praw Pacjenta).
2. Podmioty publiczne będą kontynuować swoją działalność poradniczą w skali kompetencyjnej, odnotowywanej przed wdrożeniem reformy (czy można zamknąć drzwi przed petentami/beneficjentami urzędów gminnych czy miejskich?).
3. O świadomości przywileju dostępu ze strony beneficjentów/potentów do publicznych usługodawców – zwłaszcza tych znajdujących się w zasięgu ręki, czyli odpowiednio licznych (gminy/starostwa, Ośrodki Pomocy Społecznej) – założyć można, iż osiągnęła ona maksymalny poziom. Wszakże główne instytucje administracyjno-prawne istnieją od zawsze i można bez ryzyka błędu założyć, że świadomość dostępu do nich nie zmieni się w wyniku wprowadzenia reformy systemu. Rzeczywiście, z wykresów 40 i 41 raportu Instytutu Spraw Publicznych¹¹ wynika, że świadomość dostępu do publicznych podmiotów, w których uzyskać można pomoc prawną jest blisko dwukrotnie wyższa od świadomości istnienia instytucji niepublicznych świadczących te usługi.

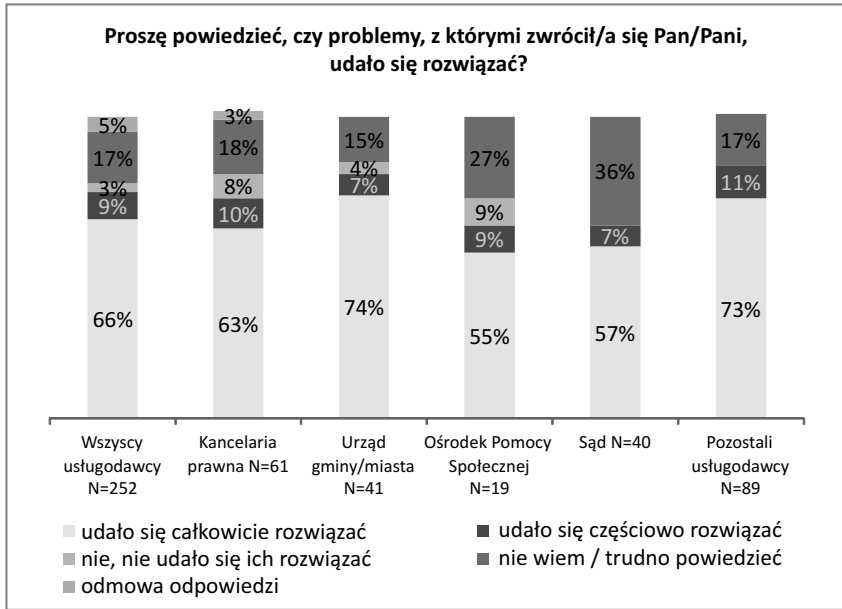
Z powyższych spostrzeżeń wynika, że parametr b będzie uzależniony jedynie od przyczyn wyboru usługodawcy publicznego przez beneficjentów i/lub od stopnia ich zadowolenia z jakości tudzież skuteczności udzielanych porad przez instytucje publiczne. A zatem jeśli w/w podmioty są w kontekście poradnictwa postrzegane źle, wówczas należy liczyć się z wysoką wartością parametru b , w sytuacji przeciwnej nie ma podstaw oczekiwać, iż parametr ten będzie znacząco

¹⁰ W odróżnieniu od metody wyceny bieżących kosztów funkcjonowania bieżącego systemu pomocy prawno-obywatelskiej (**W. Florczak**, *Ile kosztuje...*), w szacunkach kosztów wdrożenia nowego systemu przyjęto strategię kalkulacji kosztów maksymalnych.

¹¹ **S. Burdziej**, **M. Dudkiewicz**, *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, ISP, Warszawa 2013, s. 64–65, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/poradnictwo/RaportISPBeneficjencifinal16.04.13.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.

wyższy od zera. Na wykresach 1–3 przedstawiono charakterystyki umożliwiające wyciągnięcie adekwatnych wniosków w tej kwestii.

WYKRES 1: Rozwiązanie problemów beneficjentów w wybranych typach instytucji

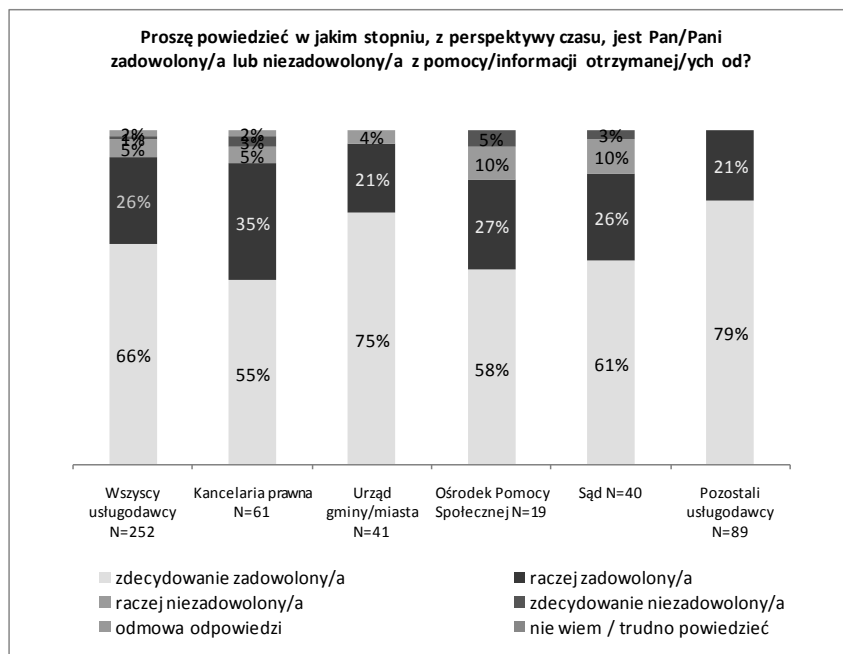


Źródło: S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający...*, s. 117.

Z wykresu 1 wynika, że stopień rozwiązywalności problemów, z którymi zetknęli się beneficjenci, nie jest zależny od rodzaju usługodawcy. Podmioty publiczne nie wypadają w tym względzie gorzej od podmiotów niepublicznych i komercyjnych. Nie jest przy tym ważne, czy – z punktu widzenia komplikacji prawnej spraw/problemów, z którymi petenci/beneficjenci zgłaszają się do instytucji publicznych – są to przypadki mniej skomplikowane. Po pierwsze, takie postawienie sprawy ma charakter wysoce subiektywny: wszakże szybko rozwiązujemy problemy, na których dobrze się znamy, a wydaje się, iż gros spraw, które trafiają do publicznych usługodawców ma taki właśnie charakter. Po drugie, w szacunkach kosztów ogółem przyjęto, że wszystkie odnotowane w ogólnopolskim badaniu ankietowym beneficjentów przypadki zaistnienia usług mają taką samą średnią pojemność/wartość informacyjno-poradniczą, bez względu na usługodawcę. Czego skutkiem jest przypisanie tej samej średniej

wartości pieniężnej każdemu takiemu przypadkowi, co stanowiło metodologiczny fundament rynkowej wyceny kosztów bieżącego systemu¹².

WYKRES 2: Zadowolenie z otrzymanej pomocy



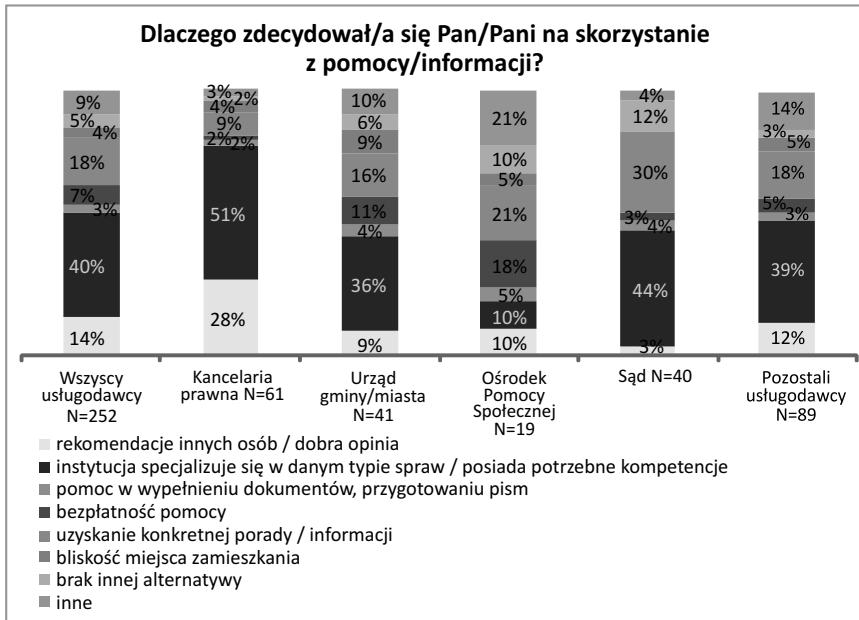
Źródło: S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający...*, s. 119.

W przypadku zadowolenia z usług otrzymanych od publicznego usługodawcy (wykres 2), stosunkowo niewielki (nie więcej niż 10%) jest odsetek respondentów niezadowolonych. Ponadto wśród motywów wyboru podmiotu publicznego (wykres 3) ok. 10% respondentów wskazuje na brak innej alternatywy, który to czynnik uznać należy za kluczowy dla ustalenia parametru przejścia od dotychczas świadczących pomoc prawną podmiotów publicznych do usługodawców nowego systemu, pod warunkiem wszakże, że sieć systemowych usługodawców będzie odpowiednio gęsta. W efekcie, *best guess* dla maksymalnej wartości parametru b ze wzoru (1) zawiera się w przedziale $\langle 0,1; 0,2 \rangle$, przy czym jest raczej bliższy dolnej wartości tego przedziału. Jednakże zgodnie z założoną strategią

¹² W. Florczak, *Ile kosztuje...*

szacowania maksymalnych kosztów nowego systemu (por. przypis 3) przyjęto, iż parametr ten wyniesie 0,15.

WYKRES 3: Powody skorzystania z pomocy (informacji) konkretnego usługodawcy



Źródło: S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający...*, s. 114.

Dużą niewiadomą pozostaje wysokość parametru c z równania (1), a zatem frakcja przepływu klientów od usługodawców komercyjnych do usługodawców działających w ramach nowego systemu. W odróżnieniu od parametru b , trudno jest na podstawie wykresów 1–3 wyciągnąć jednoznaczne wnioski w odniesieniu do parametru c . Wydaje się jednak, że jego wysokość będzie bardzo niska. Po pierwsze, osoby decydujące się na usługę odpłatną muszą być przekonane, iż otrzymają *value for money*, o czym *de facto* informują statystyki na wykresie 3 (zwłaszcza w porównaniu z innymi usługodawcami). Wszystkie pozostałe wielkości na wykresach 1–3 również nie pokazują wyraźnych słabości tej grupy (komercyjnych) usługodawców. Wydaje się zatem, iż w bieżącej perspektywie¹³

¹³ Sytuacja taka może ulec zmianie w perspektywie długookresowej (dziesięcioleci raczej niż lat) pod bardzo mocnym warunkiem, że klienci usługodawców komercyjnych będą przekonani – a muszą zaistnieć ku temu faktyczne przesłanki – iż jakość usług udzielanych przez nowe podmioty poradnicze jest równie wysoka, co w przypadku usługodawców komercyjnych.

górną wartością tego parametru jest 0,05 (odsetek klientów deklarujących niezadowolenie z usług podmiotów komercyjnych).

Ostatni parametr – d we wzorze (1) – wydaje się najtrudniejszy do oceny. Dotyczy bowiem tej części społeczeństwa, która, pomimo zadeklarowania problemu prawnego, nie zdecydowała się na poszukiwanie pomocy lub jej nie znalazła. To właśnie w przypadku tej grupy największe znaczenie ma świadomość możliwości nieodpłatnego skorzystania z pomocy prawno-obywatelskiej i/lub przestrzenno-logistyczna bliskość poradni. Dlatego zarówno formuła wdrożenia reformy: „po cichu” *versus* „z medialnym rozgłosem”, jak i gęstość sieci poradni nowego systemu będą miały kluczowe znaczenie dla wysokości parametru d ¹⁴.

Zgodnie z przyjętą strategią wydedukowania/oszacowania – wspartą niedoskonałymi danymi zastanymi – maksymalnych kosztów nowego systemu poradnictwa, spróbujmy podjąć próbę takiego szacunku, *implicite* zakładając, że wdrożeniu reformy towarzyszyć będzie medialny rozgłos oraz że przyszła sieć poradnicza będzie gęsta.

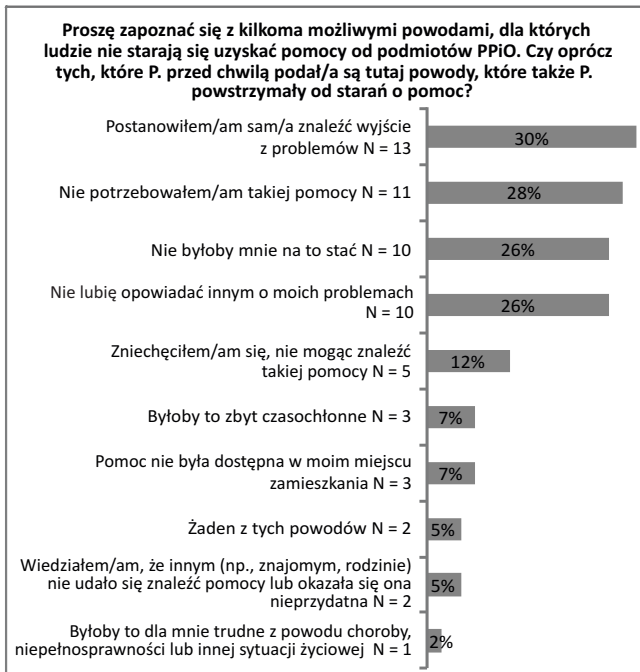
Użyteczne w tym kontekście okazują się informacje zawarte na wykresie 4. Przyczyny (i ich relatywne znaczenie), dla których respondenci zrezygnowali lub nie dotarli do adekwatnej pomocy, i które jednocześnie korespondują z pojęciem świadomości przywileju dostępu oraz lokomocyjnej dostępności porad¹⁵ (i jako takie są przezwydzielalne), zawarte są w następujących odpowiedziach na pytanie sformułowane w tytule wykresu 4:

- a) nie byłoby mnie na to stać,
- b) zniechęciłem/am się, nie mogąc znaleźć takiej pomocy,
- c) byłoby to zbyt czasochłonne,
- d) pomoc nie była dostępna w moim miejscu zamieszkania.

¹⁴ Por. **W. Florczak**, *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji*, w: *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, s. 256–300, Warszawa 2012, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/raport_z_analazy_danych_INPRIS.pdf; stan na dzień 27.02.2015 r.

¹⁵ *Ibidem*.

WYKRES 4: Deklarowane przyczyny zniechęcenia do skorzystania z pomocy



Źródło: S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający...*, s. 152.

Odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule wykresu 4 miały charakter wielokrotnego wyboru. Dlatego maksymalny szacunek krótkookresowego¹⁶ przepływu z populacji osób, które zadeklarowały problem prawny, ale nie znalazły jego rozwiązania, czyli wysokość parametru d we wzorze (1) szacować można na 0,35 (= 21/60).

Ostatecznie zatem operacyjna wersja wzoru (1), definiująca maksymalny popyt na usługi nowego, zinstytucjonalizowanego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego jest następująca:

$$NEWPPIO = a \cdot NOPUB + b \cdot PUB + c \cdot KOM + d \cdot OVERD \quad 2)$$

gdzie:

symbole zmiennych podano we wzorze (1).

W tabeli 2 zawarto wszystkie adekwatne wyliczenia.

¹⁶ Inne przyczyny – takie jak społeczna świadomość prawna czy narastający stopień komplikacji prawa – mają charakter długookresowy.

TABELA 2: Szacunek wartości usług udzielanych w ramach nowego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego

Rodzaje podmiotów + kategoria popytu utajonego (por. wzór 4)	FRAKCJA odpowiedzi do liczebności próby z uwzględnieniem efektu zapominania (mnożnik 1/3)	LICZEBNOŚĆ usług według typów usługodawców + liczebność popytu utajonego (= FRAKCJA × DOROSŁA POPULACJA)	PARAMETR przejścia (por. wzór 5)	SZACOWANA liczba porad w nowym systemie (= LICZEBNOŚĆ × PARAMETR)	ŚREDNI koszt jednostkowy usługi	Koszt zagregowany (= SZACOWANA × ŚREDNI), w tys. zł
NOPUB	0,008571429	268575	1	268575	225	60429
PUB	0,067936508	2128709	0,15	319306	225	71844
KOM	0,022222222	696307	0,05	34815	225	7833
OVERD	0,014603175	457573	0,35	160150	225	36034
RAZEM						176141

Źródło: obliczenia własne.

Z przedstawionych szacunków wynika, iż górnym pułapem zagregowanych kosztów wdrożenia nowego systemu, z nieograniczonym przywilejem dostępu, jest kwota 176 mln zł (w cenach z roku 2012).

3. Szacunki kosztów reformy w warunkach ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych

W przypadku wprowadzenia ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych, szacowana kwota ulegnie obniżeniu, tym bardziej znaczącemu, im bardziej restrykcyjne okażą się kryteria dostępu. Maksymalną wysokość kosztów, w warunkach wprowadzenia ustalonych dochodowych i przedmiotowych kryteriów dostępu, oszacować można łącząc prezentowaną w niniejszym opracowaniu procedurę szacunku z procedurą zastosowaną przez J. Winczorka¹⁷.

Poniżej (tabele 3 i 4) przedstawiono adekwatne wyliczenia, traktując raportowaną kwotę 176 mln złotych jako wartość oczekiwaną kosztów wdrożenia reformy bez ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych oraz wykorzystując dane z estymacji przedziałowej, zawarte w opracowaniu J. Winczorka¹⁸. Połączenie informacji z obydwu badań daje możliwość dokonania przedziałowego szacunku kosztów przyszłych na podstawie struktury przedmiotowo-podmiotowej.

¹⁷ J. Winczorek, *Dostęp...*, s. 21–52.

¹⁸ *Ibidem*.

TABELA 3: Oszacowanie kosztów wdrożenia reformy przy zastosowaniu kryteriów przedmiotowych

Przedmiot prawa	Koszt poradcztwa w tys. zł: dolna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Koszt poradcztwa w tys. zł: wartość oczekiwana ^{a)}	Koszt poradcztwa w tys. zł: górna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Udział kosztu poradcztwa wg. kryterium przedmiotowego w koszcie ogółem: dolna granica oszacowania ^{a)}	Udział kosztu poradcztwa wg. kryterium przedmiotowego w koszcie ogółem: wartość oczekiwana ^{a)}	Udział kosztu poradcztwa wg. kryterium przedmiotowego w koszcie ogółem: górna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Koszt poradcztwa w tys. zł, po wdrożeniu reformy: dolna granica przedziału oszacowania	Koszt poradcztwa w tys. zł, po wdrożeniu reformy: wartość oczekiwana	Koszt poradcztwa w tys. zł, po wdrożeniu reformy: górna granica przedziału oszacowania
Prawo rodzinne	72788	92150	111511	0,208802	0,199336	0,193607	27734	35111	42488
Prawo spadkowe	53268	68663	84057	0,152806	0,148529	0,145941	20296	26162	32028
Prawo cywilne i procedura cywilna	54601	70270	85938	0,15663	0,152005	0,149206	20804	26774	32744
Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna)	34230	45462	56693	0,098193	0,098341	0,098431	13042	17322	21601
Prawo mieszkaniowe	32397	43207	54016	0,092935	0,093463	0,093783	12344	16463	20581
Prawo pracy	32917	43849	54781	0,094427	0,094853	0,095111	12542	16708	20873
Prawo finansowe	19284	26896	34508	0,055319	0,058181	0,059913	7348	10248	13148
Inne	18001	25278	32555	0,051638	0,054681	0,056522	6859	9632	12404
Prawo karnie i postępowanie karnie, prawo karnie wykonawcze	12160	17829	23498	0,034882	0,038567	0,040797	4633	6793	8953
Prawo rzeczowe	8422	12961	17500	0,02416	0,028037	0,030384	3209	4938	6668
Prawo administracyjne i procedura administracyjna	10531	15721	20910	0,030209	0,034006	0,036304	4013	5990	7967
RAZEM	348599	462283	575967				Koszty wdrożenia: razem	176141	219457
							132825		

Objaśnienia: ^{a)} dane wg: **J. Winczorek, Dostęp...**, s. 21–52.

Źródło: oprac. własne.

TABELA 4: Oszacowanie kosztów wdrożenia reformy przy zastosowaniu kryteriów dochodowych

Dochodowe kryterium podmiotowe	Koszt poradnictwa w tys. zł.: dolna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Koszt poradnictwa w tys. zł.: wartość oczekiwana	Koszt poradnictwa w tys. zł.: dolna granica oszacowania ^{a)}	Udział kosztu poradnictwa wg. kryterium dochodowego w koszie ogółem: dolna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Udział kosztu poradnictwa wg. kryterium dochodowego w koszie ogółem: wartość oczekiwana ^{a)}	Udział kosztu poradnictwa wg. kryterium dochodowego w koszie ogółem: dolna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Koszt poradnictwa w tys. zł. po wdrożeniu reformy:	Koszt poradnictwa w tys. zł. po wdrożeniu reformy: wartość oczekiwana	Koszt poradnictwa w tys. zł. po wdrożeniu reformy: górna granica przedziału oszacowania
	do 500 zł	20568	46288	72008	0,059002	0,092012	0,125021	7837	16207
do 1000 zł	72344	120847,5	169351	0,207528	0,250779	0,29403	27565	44173	64527
do 1500 zł	132724	201690	270656	0,380737	0,425327	0,469917	50571	74918	103127
do 2000 zł	197832	286159	374486	0,567508	0,608848	0,650189	75379	107243	142689
do 3000 zł	261764	368199,5	474635	0,750905	0,787487	0,824069	99739	138709	180848
Koszty bez ograniczeń dochodowych: dane zastane ^{a)}	348599 ^{a)}	462283 ^{a)}	575967 ^{a)}						
Koszty bez ograniczeń dochodowych: po wdrożeniu reformy	132825	176141	219457						

Objaśnienia: ^{a)} dane wg: **J. Winczorek, Dostęp...**, s. 21–52, tabela 7, s. 48.

Źródło: oprac. własne.

Przedstawione szacunki pokazują, iż w przypadku ograniczeń przedmiotowo-podmiotowych koszty wdrożenia zinstytucjonalizowanego systemu ulegną znacznemu obniżeniu. Dlatego, w zależności od kwoty środków publicznych, która zostanie zaangażowana w reformę – i której ostateczne uruchomienie będzie miało charakter decyzji politycznej – wskazać można różne warianty wdrożenia reformy. W warunkach ograniczeń budżetowych wskazane okazać się może adekwatne zmniejszenie popytu, co osiągnąć można poprzez wprowadzenie przedmiotowych lub dochodowych – czy nawet przedmiotowo-dochodowych – kryteriów dostępu. W świetle powyższej uwagi wydaje się, że wskazywanie na obiektywne, finansowe przyczyny zaniechania reformy jest zakamuflowaną formą braku politycznej woli takiej reformy.

5. Uwagi końcowe

Zaproponowane procedury pomiaru kosztów bieżącego¹⁹ i przyszłego systemu pomocy prawno-obywatelskiej są logiczne, wewnętrznie spójne i uzasadnione pod względem prawno-ekonomicznym. Jednakże wobec braku twardych danych, dotyczących kluczowych parametrów operacjonalizacji, pojawiła się konieczność dedukcyjnego ich wyznaczenia na podstawie szczątkowych i wielce niedoskonałych danych zastanych. W przypadku innego postrzegania wartości stosownych parametrów, zaproponowane procedury umożliwiają dokonanie szybkich przeliczeń i wariantowanie wielkości kosztów nieodpłatnego, zinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawno-obywatelskiej. Należy jednak pamiętać, że za takim prostym technicznie zabiegiem stać powinny logiczne i spójne argumenty merytoryczne.

Przedstawiona metodyka szacunku kosztów reformy jest dostatecznie elastyczna, aby *explicite* uwzględnić bardziej szczegółowe ustalenia prawne dotyczące mechanizmów wdrożenia i funkcjonowania zreformowanego systemu pomocy prawno-obywatelskiej. Może być zatem użyteczna do analiz nad alternatywnymi wariantami reformy, o różnych zapisach prawnych, implikujących następstwa pekuniarne dla finansów publicznych. Przykład zastosowania niniejszej metody w warunkach bardziej szczegółowych ustaleń legislacyjnych przedstawiony zostanie w odrębnym artykule.

¹⁹ W. Florczak, *Ile kosztuje...*

Na literalne zakończenie rozważań warto nadmienić, iż metodyka badań, przedstawiona w niniejszym i poprzedzającym artykule²⁰ ma charakter uniwersalny, a stąd może być skutecznie implementowana do pomiaru kosztów zastanego i przyszłego system pomocy prawnej i obywatelskiej nie tylko w Polsce.

Bibliografia

Opracowania:

- Bojarski Ł.**, *Przegląd projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego*, w: *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS), Warszawa 2012, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/raport_z_analazy_danych_INPRIS.pdf; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Bojarski Ł., Wiaderek G.**, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny*, w: A. Winiarska (red.), *Obywatel i prawo*, Instytut Spraw Publicznych (ISP), Warszawa 2009, s. 13–39, <http://www.isp.org.pl/files/3154399750191333001257250212.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Burdziej S., Dudkiewicz M.**, *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, ISP, Warszawa 2013, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/poradnictwo/RaportISPBeneficjencifinal16.04.13.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*. Zielona Księga, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,28,zielona-ksiega-dostep-do-nieodplatnej-pozasadowej-pomocy-prawnej-dla-potrzebujacych.html>; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Florczak W.**, *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji*, w: *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012, s. 256–300, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/raport_z_analazy_danych_INPRIS.pdf; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Florczak W.**, *Ile kosztuje nas nieformalny system pomocy prawno-obywatelskiej: szacunki dla Polski*, oddany do druku w: *Gospodarka Narodowa* 2015.
- Preisert A., Schimanek T., Waszak M., Winiarska A.** (red.), *Poradnictwo Prawne i Obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, ISP, Warszawa 2013, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/443334703.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Winczorek J.**, *Dostęp do poradnictwa – stan obecny i możliwości zmiany*, w: G. Wiaderek (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty i innowacje*, INPRIS, Warszawa 2014, s. 21–52, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Analiza_INPRIS__1_.pdf; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Winiarska A.** (red.), *Obywatel i prawo*, ISP, Warszawa 2009, s. 13–39, <http://www.isp.org.pl/files/3154399750191333001257250212.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.

²⁰ *Ibidem*.

Strony internetowe:

<http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/projekt-psl-ws-bezplatnej-pomocy-prawnej-jest-juz-w-sejmie>; stan na dzień 27.02.2015 r.

<http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,6633,projekt-ustawy-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-i.html>; stan na dzień 27.02.2015 r.

Waldemar FLORCZAK

HOW MUCH WE CAN PAY FOR THE LEGAL AID REFORM IN POLAND**(Summary)**

The article attempts at estimating the costs of an institutionalized legal aid reform in Poland. A main premise behind adequate computations is the observation that the new system will not replace the existent one but will just supplement it. This is so because a complete replacement of the present informal system with a new formal one would prove economically ineffective as this act would be tantamount to depriving the already well-functioning providers of the right to give legal support to those in need. A key issue for estimating the costs of the reform consists in setting the amount of unmet demand for legal aid as well as the outflow of legal aid takers from the old to the new system, including outflows from the commercial sector of legal advice. Adequate information in this area can be found in the national questionnaire into legal aid takers with respect to their choice of legal aid providers (public, non-public, commercial) as well as with respect – in a more subtle and sophisticated manner – to the expected transition parameters from the present to the future system. Using deductive analysis, supported by data and conclusions drawn on the basis of the national questionnaires into legal aid takers and providers, the upper estimate of the total costs of the reform was fixed at the level slightly below 180 million PLN (circa 60 million USD).

The measurement procedures presented in the article are of universal character and as such they can most probably be successfully employed in investigations into the costs of existent and reformed legal aid systems elsewhere, not only in Poland.

Keywords: legal aid; cost estimates; questionnaire data; demand and supply of legal aid; subject criteria of access

Alina GRYNIA*

KAPITAŁ LUDZKI JAKO DETERMINANTA KONKURENCYJNOŚCI GOSPODAREK PAŃSTW BAŁTYCKICH

(Streszczenie)

Posiadanie konkurencyjnej gospodarki uznaje się współcześnie za cel nadrzędny każdego kraju, ponieważ w długim okresie zwiększona konkurencyjność prowadzi do wzrostu produktywności i poprawy jakości życia oraz kreacji nowych miejsc pracy. Konkurencyjność jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym i dynamicznym, kształtowanym przez zespół wielu różnorodnych czynników, w tym i kapitał ludzki rozumiany jako zestaw wiedzy, umiejętności i kompetencji zatrudnionych pracowników oraz zdobytego przez nich doświadczenia zawodowego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie znaczenia kapitału ludzkiego jako czynnika determinującego poziom konkurencyjności gospodarek państw bałtyckich. Do analizy zmian konkurencyjności Litwy, Łotwy i Estonii w okresie 2006–2015 wykorzystano rankingi międzynarodowej konkurencyjności opracowane przez World Economic Forum.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki; konkurencyjność gospodarki; Światowe Forum Gospodarcze; kraje bałtyckie

1. Wstęp

Pojęcie konkurencyjności jest szeroko stosowane w literaturze ekonomicznej, a posiadanie konkurencyjnej gospodarki uznaje się współcześnie za cel nadrzędny każdego kraju. W ogólnym rozumieniu konkurencyjność to zdolność gospodarki do rywalizacji na światowych rynkach. Jest to zjawisko wielopłaszczyznowe i dynamiczne, kształtowane przez zespół wielu różnorodnych czynników. O konkurencyjności w coraz większym stopniu decydują jakościowe determinanty

* Dr, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczno-Informatyczny w Wilnie; e-mail: grynia@uwb.edu.pl

związane m.in. z innowacjami, postępem technologicznym, systemami zarządzania oraz kapitałem ludzkim.

Kapitał ludzki wydaje się szczególnie ważnym czynnikiem w kształtowaniu międzynarodowej konkurencyjności. Wynika to z faktu, iż rozwój kapitału ludzkiego wpływa na przebieg procesów gospodarczych w dwojaki sposób: z jednej strony poprzez podnoszenie produktywności pozostałych czynników wytwórczych, z drugiej zaś – przyspiesza wdrażanie rozwiązań innowacyjnych. Innowacje natomiast, w zgodnej opinii współczesnych ekonomistów, uznawane są za główny czynnik decydujący o pozycji konkurencyjnej gospodarek.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie znaczenia kapitału ludzkiego jako czynnika determinującego poziom konkurencyjności gospodarek państw bałtyckich. Użytecznymi instrumentami do oceny obecnego stanu i zmian międzynarodowej zdolności konkurencyjnej danego kraju są rankingi konkurencyjności międzynarodowej, budowane na podstawie syntetycznych wskaźników. Do analizy zmian konkurencyjności państw bałtyckich w okresie 2006–2015 wykorzystano rankingi międzynarodowej konkurencyjności opracowane przez Światowe Forum Ekonomiczne na podstawie tzw. wskaźnika globalnej konkurencyjności (GCI). W dalszej kolejności zidentyfikowano czynniki wpływające na poziom konkurencyjności tych krajów oraz odpowiedzialne za ich zmiany: najpierw na poziomie subindeksów, później na poziomie filarów konkurencyjności. Na tym etapie analizy zidentyfikowano wpływ poszczególnych grup czynników determinujących konkurencyjność na zmiany wskaźnika globalnej konkurencyjności krajów bałtyckich w analizowanym okresie. Dalsza dezagregacja zmiennych umożliwiła wskazanie komponentów kapitału ludzkiego istotnych dla podnoszenia zdolności konkurencyjnej gospodarek.

Przeprowadzone badania wykazały istotny wpływ kapitału ludzkiego na konkurencyjność państw bałtyckich oraz wyłoniły najmocniejsze i najsłabsze ich strony w kontekście budowania przewag konkurencyjnych.

2. Kapitał ludzki jako źródło konkurencyjności międzynarodowej

W literaturze przedmiotu nie ma jednej zalecanej definicji konkurencyjności gospodarki. Pojęcie to ciągle podlega ewolucji, a konieczność dokonywania weryfikacji zarówno determinant konkurencyjności, jak też i miar służących jej

ocenie podkreśla W. Bieńkowski¹, tłumacząc to stale zmieniającym się otoczeniem, w którym przychodzi działać podmiotom gospodarczym oraz rządów.

Zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej, dotyczącej zjawiska konkurencyjności międzynarodowej rozróżnia się dwa pojęcia: międzynarodowa zdolność konkurencyjna oraz międzynarodowa pozycja konkurencyjna. Pierwsza z nich jest również nazywana konkurencyjnością typu czynnikowego, druga zaś – typu wynikowego. Uwzględniając powyższe, definicje konkurencyjności międzynarodowej można ująć w trzech podstawowych grupach²: **definicje wynikowe**, które przede wszystkim oceniają osiągniętą przez dane państwo pozycję konkurencyjną, **definicje czynnikowe**, skupiające się na ocenie źródeł konkurencyjności gospodarki oraz **definicje mieszane czynnikowo-wynikowe**, łączące w sobie obydwie wymienione wyżej podejścia.

Jedną z najbardziej kompleksowych definicji konkurencyjności makroekonomicznej podaje Światowe Forum Gospodarcze (World Economic Forum – WEF). WEF definiuje konkurencyjność jako zespolenie instytucji, polityki i czynników, które determinują poziom produktywności danego kraju. Zdaniem autorów raportu wysoki poziom produktywności pozwala osiągnąć wysokie dochody i wysoki poziom życia obywateli danego kraju, a co za tym idzie – wysoki poziom konkurencyjności³. Przytoczona definicja zostanie wykorzystana do dalszej analizy.

Z nie mniejszą różnorodnością mamy do czynienia w przypadku mierników i metod pomiaru międzynarodowej konkurencyjności. Bezspornie warunkiem wyboru miary zjawiska jest określenie jego definicji. J. Bossak i W. Bieńkowski twierdzą, iż ocena konkurencyjności międzynarodowej gospodarki polega, w pierwszym rzędzie, na określeniu jej pozycji konkurencyjnej⁴. W tym celu najczęściej konstruowane są różnego rodzaju mierniki syntetyczne, za pomocą których następnie dokonuje się odpowiednich porównań i ocen. Tego rodzaju syntetyczne wskaźniki opracowywane są przede wszystkim przez wyspecjali-

¹ Por. W. Bieńkowski, Z. Czajkowski, M. Gomułka i in., *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, SGH, Warszawa 2008, s. 8.

² Szeroki przegląd i systematyka definicji konkurencyjności są dostępne w opracowaniu M.J. Radło, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki*, s. 4 i nn., <http://radlo.org/mkg.pdf>; stan na dzień 10.02.2015 r.

³ *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, World Economic Forum, Geneva, Switzerland 2014, s. 4.

⁴ J.W. Bossak, W. Bieńkowski, *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstwa. Wyzwania dla Polski u progu XXI wieku*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004, s. 31.

zowane w tym zakresie instytucje międzynarodowe⁵. Z punktu widzenia celu prezentowanego opracowania, spośród wielu różnorodnych metod i syntetycznych mierników, wykorzystany zostanie syntetyczny indeks konkurencyjności konstruowany przez WEF.

Z uwagi na wielowymiarowość analizowanego pojęcia o konkurencyjności gospodarki decyduje bardzo wiele różnorodnych czynników. Z najnowszego dorobku badawczego wynika, że coraz większego znaczenia nabierają jakościowe determinanty, m.in. zasoby i wydajność podstawowego czynnika wytwórczego, jakim są ludzie wraz z ich umiejętnościami⁶. Obecnie istotna jest nie tyle łączna podaż pracy, ile kapitał ludzki rozumiany jako zestaw wiedzy, umiejętności i kompetencji zatrudnionych pracowników oraz zdobytego przez nich doświadczenia zawodowego⁷. Z przytoczonej definicji wynika, że kapitał ludzki jest również pojęciem wielowymiarowym, opisanym przez wiele zmiennych. Najczęściej jednak rozpatruje się go w dwóch postaciach: zdrowia oraz edukacji. Zdrowie traktuje się jako element kapitału ludzkiego i przyjmuje się, że relacja między nimi ma charakter zwrotny, tj. obydwie czynniki wzajemnie się określają – zdrowszy pracownik może lepiej wykonywać swoją pracę. W kontekście natomiast edukacji panuje powszechna zgoda, że wykształcenie jest ważnym wyznacznikiem kapitału ludzkiego.

Warto tu także zauważyć, że znaczenie (waga) czynników determinujących kształtowanie się międzynarodowej zdolności konkurencyjnej gospodarki narodowej danego kraju ulega zmianom w czasie. Jednocześnie nawet w stosunkowo krótkim okresie intensywność oddziaływania poszczególnych czynników i ich grup jest odmienna w krajach o zróżnicowanych poziomach rozwoju gospodarczego. Jak zauważa W. Bieńkowski, poziom i zmiany konkurencyjności gospodarki narodowej należy rozpatrywać na ściśle określonym tle. Poza tym ocena ta powinna uwzględniać zróżnicowanie krajów pod względem stopnia rozwoju⁸.

⁵ Istota i podstawowe mankamenty najważniejszych mierników syntetycznych zostały szczegółowo opisane przez J. Misalę. Szerzej w: **J. Misala**, *Mierniki konkurencyjności gospodarki: aspekty teoretyczne i wnioski dla Polski*, Zeszyty Naukowe SGH 2002/12, s. 15.

⁶ Por. **J. Misala**, **B. Ślusarczyk**, *Ocena międzynarodowej konkurencyjności czynnikowej Polski w okresie transformacji w świetle wyników badań empirycznych*, w: **K. Budzowski**, **S. Wydymus** (red.), *Handel zagraniczny – metody, problemy, tendencje*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 71.

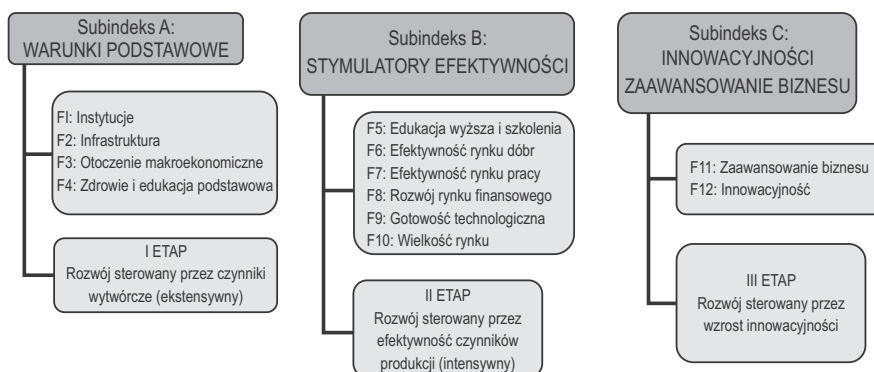
⁷ Por. **B. Liberska**, *Polska w procesie globalizacji gospodarki światowej*, w: **J. Lipiński**, **W.M. Orłowski**, (red.), *Wzrost gospodarczy w Polsce, perspektywa średniookresowa*, Bellona, Warszawa 2001, s. 142.

⁸ **W. Bieńkowski**, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, PWN, Warszawa 1995, s. 96.

3. Założenia metodologiczne

Do osiągnięcia założonego celu badawczego zostanie w pracy wykorzystany schemat analityczny stosowany w raportach WEF, które – poczynając od 2004 roku – konstruuje Globalny Indeks Konkurencyjności (ang. *Global Competitiveness Index* – GCI). GCI jest obliczany na podstawie danych publicznych i prywatnych w podziale na 12 kategorii, tzw. filarów konkurencyjności, które razem tworzą pełny obraz konkurencyjności danego kraju (rys. 1).

RYSUNEK 1: *Filary konkurencyjności a etapy rozwoju krajów*



Źródło: *The Global Competitiveness Report 2014–2015...*, s. 4–9.

Z kolei każdy z wymienionych filarów konkurencyjności (F1–F12) jest opisywany przez wiele szczegółowo określonych zmiennych cząstkowych. Liczba zmiennych przypisanych poszczególnym filarom jest bardzo zróżnicowana, a źródłem informacji o wartościach tych zmiennych w poszczególnych krajach są statystyki krajowe i międzynarodowe. Na ich podstawie, jako średnia ważona, są wyznaczane indeksy dla poszczególnych filarów konkurencyjności.

Zdaniem autorów raportu filary konkurencyjności są ze sobą silnie powiązane i wzajemnie się wzmacniają. Uwzględnione jest też założenie, że kraje inaczej funkcjonują na różnych etapach rozwoju. W koncepcji WEF wyróżnia się trzy etapy rozwoju gospodarczego oraz dwa etapy pośrednie (tab. 1).

TABELA 1: *Klasyfikacja krajów w raportach Światowego Forum Ekonomicznego według kryterium etapu ich rozwoju gospodarczego*

Etapy rozwoju	PKB <i>per capita</i> w cenach bieżących (w USD)	Waga subindeksów (w %)
Etap 1 – gospodarka oparta głównie na zasobach czynników produkcji	< 2000	A – 65%; B – 35%; C – 5%
Etap przejściowy między 1 a 2	2000–2999	A – 40–60%; B – 35–50%; C – 5–10%
Etap 2 – gospodarka oparta głównie na poprawie efektywności	3000–8999	A – 40%; B – 50%; C – 10%
Etap przejściowy między 2 a 3	9000–17 000	A – 20–40%; B – 50%; C – 10–30%
Etap 3 – gospodarka oparta głównie na zdolności do innowacji	> 17 000	A – 20%; B – 50%; C – 30%

Źródło: *The Global Competitiveness Report 2014–2015...*, s. 9–10.

Pierwszy etap jest charakterystyczny dla tych krajów, których rozwój gospodarczy opiera się przede wszystkim na zasobach prostych czynników produkcji, a w szczególności na niewykwalifikowanej sile roboczej i surowcach naturalnych. W krajach znajdujących się na drugim etapie w kreowaniu wzrostu gospodarczego dominują czynniki efektywnościowe, np. poprawa wydajności produkcji i podnoszenie jej jakości. Natomiast w krajach zaliczanych do trzeciej grupy rozwój jest oparty głównie na zdolności do innowacji. Na podstawie filarów są konstruowane subindeksy konkurencyjności – odpowiednio A, B i C. Zróżnicowane znaczenie poszczególnych czynników konkurencyjności gospodarek znajdujących się na różnych etapach rozwoju znajduje odzwierciedlenie w rozkładzie wag przypisywanych poszczególnym filarom konkurencyjności, a ściślej rzecz ujmując – konstruowanym na ich podstawie subindeksom.

Pierwszy z nich to subindeks A – **Warunki podstawowe**, na który składają się cztery pierwsze filary (rys. 1). Jego waga jest największa w gospodarkach znajdujących się na pierwszym etapie rozwoju. Wraz z przejściem do drugiego etapu w kształtowaniu konkurencyjności gospodarki wzrasta znaczenie subindeksu B – **Stymulatory efektywności**, który tworzy kolejnych sześć filarów. Waga tego indeksu pozostaje najwyższa również na trzecim etapie rozwoju, ale jednocześnie skokowo wzrasta w nim znaczenie ostatniego subindeksu C – **Innowacyjność i zaawansowanie biznesu**, którego poziom determinują filary 11 i 12. W gospo-

darkach znajdujących się na przejściowych etapach rozwoju wagi przypisywane poszczególnym subindeksom zawarte są w przedziałach wyznaczonych przez ich wagi określone dla etapów, między którymi gospodarki te są aktualnie osadzone.

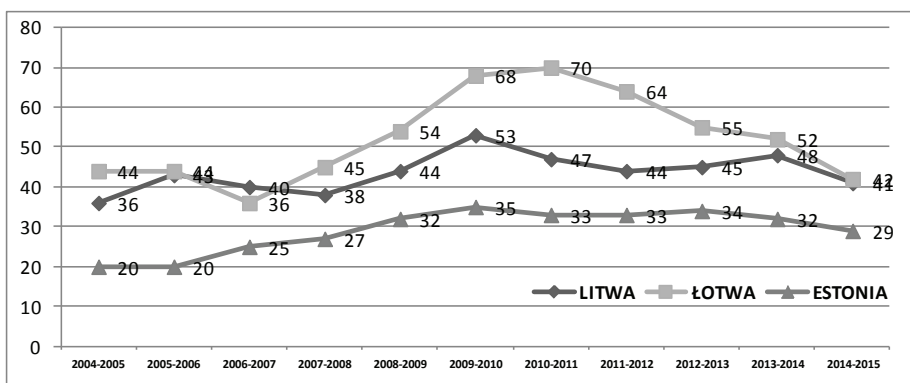
Wszystkie trzy analizowane kraje bałtyckie sklasyfikowano jako kraje na etapie przejściowym między drugim a trzecim etapem rozwoju. Największą zatem wagę przy konstruowaniu GCI dla tych krajów mają subindeksy B (z wagą 50%) oraz A (20–40%), najmniejszą zaś – subindeks C (innowacyjność i zaawansowanie biznesu).

4. Zmiany konkurencyjności gospodarek państw bałtyckich w latach 2004–2015

Z ostatniego raportu WEF *The Global Competitiveness Report 2014–2015* wynika, że najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie jest Szwajcaria, a w dziesiątce liderów kraje europejskie stanowią połowę. Spośród krajów bałtyckich najlepiej oceniono gospodarkę Estonii (29 miejsce wśród 148 sklasyfikowanych krajów), zaś Litwa i Łotwa zajęły w tym zestawieniu znacznie niższe pozycje (odpowiednio: 41 i 42).

Należy odnotować, iż w badanym okresie (2004–2015) pozycja wszystkich trzech krajów w rankingach WEF ulegała dużym wahaniom (rys. 2).

RYSUNEK 2: Zmiana pozycji krajów bałtyckich w rankingach WEF w latach 2004–2015



Źródło: *The Global Competitiveness Reports data platform*, <http://www.weforum.org/reports>; stan na dzień 2.02.2015 r.

Mimo odnotowanych wahań można jednak dopatrzeć się kilku prawidłowości:

1. Za najbardziej konkurencyjną z analizowanych trzech krajów można uznać gospodarkę Estonii, która w całym badanym okresie zajmowała najlepsze pozycje. Z kolei gospodarka litewska miała lepsze notowania niż gospodarka łotewska za wyjątkiem jednego roku.
2. Dwie gospodarki w ciągu dziesięciu lat odnotowały znaczące obniżenie zajmowanego miejsca: Estonia o 9 pozycji w dół i Litwa – o 5 pozycji.
3. Tylko łotewska gospodarka w analizowanym okresie podniosła się w zestawieniu światowym: z 44 pozycji w 2004 roku do 42 w ostatnim roku.
4. Istotne zmiany w kierunku wzrostu konkurencyjności wszystkie trzy gospodarki odnotowały między innymi w ostatnim roku, co pozwoliło Łotwie uplasować się tuż obok Litwy i Polski, a Estonii zająć miejsce obok Chin.
5. Mimo odnotowanych tendencji spadkowych (oprócz Łotwy) wszystkie trzy gospodarki znajdują się w gronie 50 najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata.

5. Czynniki konkurencyjności gospodarek państw bałtyckich – analiza subindeksów i filarów

Informacji na temat czynników kształtujących konkurencyjność krajów bałtyckich dostarczy analiza zmian poszczególnych subindeksów oraz filarów konkurencyjności (tab. 2). Okres badawczy zawężono do lat 2006–2015 ze względu na brak danych szczegółowych dla wcześniejszych lat.

TABELA 2: Czynniki konkurencyjności gospodarek państw bałtyckich w latach 2006–2015 według WEF (pozycja w rankingu)

Wyszczególnienie	ESTONIA			LITWA			LOTWA		
	2006–2007	2014–2015	zmiana pozycji	2006–2007	2014–2015	zmiana pozycji	2006–2007	2014–2015	zmiana pozycji
A: Warunki podstawowe	30	21	+9	45	37	+8	41	34	+7
F1: Instytucje	30	26	+4	59	58	+1	50	51	–1
F2: Infrastruktura	30	38	–8	44	43	+1	39	47	–8
F3: Otoczenie makroekonomiczne	16	20	–4	41	42	–1	34	32	+2
F4: Zdrowie i edukacja podstawowa	43	26	+17	70	35	+35	79	31	+48
B: Stymulatory efektywności	19	27	–8	38	38	<i>bz.</i>	36	36	<i>bz.</i>

Wyszczególnienie	ESTONIA			LITWA			LOTWA		
	2006–2007	2014–2015	zmiana pozycji	2006–2007	2014–2015	zmiana pozycji	2006–2007	2014–2015	zmiana pozycji
F5: Edukacja wyższa i szkolenia	23	20	+3	29	26	+3	28	31	-3
F6: Efektywność rynku dóbr	25	26	-1	45	47	-2	40	36	+4
F7: Efektywność rynku pracy	-	11	-	-	53	-	-	17	-
F8: Rozwój rynku finansowego	-	29	-	-	65	-	-	33	-
F9: Gotowość technologiczna	16	29	-13	42	28	+14	43	32	+11
F10: Wielkość rynku	-	100	-	-	77	-	-	95	-
C: Innowacyjność i zaawansowanie biznesu	32	34	-2	44	44	bz.	58	61	-3
F11: Zaawansowanie biznesu	35	48	-13	41	49	-8	54	61	-7
F12: Innowacyjność	30	30	bz.	50	44	+6	66	70	-4
Pozycja kraju	25	29	-4	40	41	-1	36	42	-6

Objaśnienia: „+” – sytuacja polepszyła się, pozycja w rankingu jest niższa niż była na początku; „-” – sytuacja pogorszyła się, pozycja w rankingu jest wyższa niż była na początku; **bz.** – bez zmian.

Źródło: *The Global Competitiveness Reports...*

W przekroju ww. subindeksów miejsca zajmowane przez Estonię są zróżnicowane. Najlepszą, a przy tym poprawiającą się pozycję Estonia zajmowała pod względem subindeksu A – Warunki podstawowe, natomiast zdecydowanie niższe miejsca notowała pod względem wartości subindeksu B – Stymulatory efektywności, a zwłaszcza subindeksu C – Innowacyjność i zaawansowanie biznesu. Znaczne pogorszenie pozycji Estonii w zestawieniu światowym na początku badanego okresu (pierwsze trzy lata) było rezultatem jej słabnącego miejsca pod względem wszystkich trzech subindeksów, a zwłaszcza subindeksów A i C. Z kolei nieznaczny awans odnotowany w kolejnych latach wynikał z poprawy miejsca zajmowanego w rankingach dla subindeksu C, a w kolejnych latach – dla A i B.

W przypadku Litwy pozycje wszystkich trzech subindeksów są gorsze niż dla Estonii. Awans Litwy w rankingu światowym na początku badanego okresu zapewniła przede wszystkim poprawa miejsca zajmowanego w rankingach przez subindeks A. W kolejnych dwóch latach miał miejsce znaczny spadek konkurencyjności gospodarki litewskiej, który był rezultatem jej słabnącego miejsca pod względem wszystkich subindeksów, a zwłaszcza subindeksu C. Awans Litwy w następnych dwóch latach zapewniła poprawa miejsca zajmowanego

w rankingach dla wszystkich trzech subindeksów, chociaż w różnym stopniu (najbardziej C). Natomiast odnotowany w ostatnim roku wzrost konkurencyjności można zawdzięczać poprawie miejsca zajmowanego przez subindeksy A i B (odpowiednio o 6 i 9 pozycji w górę), w tym samym czasie subindeks C pozostawał na tym samym poziomie.

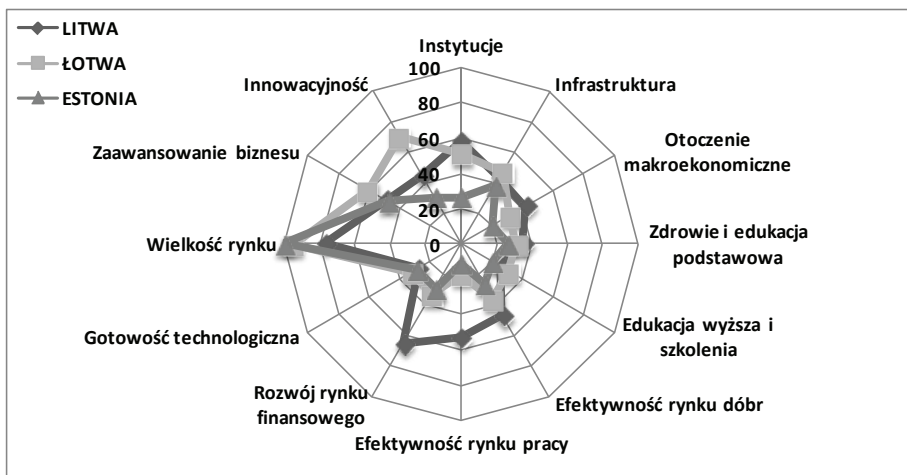
Najgorszą, a przy tym słabnącą pozycję Łotwa zajmowała pod względem subindeksu C – 58 miejsce w 2006 roku i 61 w 2015 roku. Zdecydowanie lepsze miejsca notowała natomiast pod względem wartości subindeksu A, co plasowało ją poniżej Estonii, ale powyżej Litwy. W przypadku subindeksu B w badanym okresie pozycja nie zmieniła się – 36 miejsce. Znaczne pogorszenie pozycji Łotwy na początku badanego okresu było rezultatem jej słabnącego miejsca pod względem wszystkich trzech subindeksów, a zwłaszcza subindeksów A i B. Należy jednak odnotować, iż ww. subindeksy w ostatnich latach znacznie polepszyły swoje notowania.

Dalsza dezagregacja danych pozwala wskazać najbardziej i najmniej konkurencyjne obszary (filary) gospodarek krajów bałtyckich. W oparciu o raport *Global Competitiveness Report 2014–2015* można stwierdzić, iż Estonia zajmuje najwyższe miejsca w składających się na subindeks A filarach: F3 (Otoczenie makroekonomiczne), F1 (Instytucje) oraz F4 (Zdrowie i edukacja podstawowa). Odnotować należy, iż w przypadku dwóch z nich – F1 i F4 – w badanym okresie miała miejsce poprawa notowań, szczególnie w przypadku F4 – o 17 pozycji. W przypadku natomiast subindeksu B Estonia znacznie wyprzedza dwa pozostałe kraje w kontekście filarów F7 (Efektywność rynku pracy) i F5 (Edukacja wyższa i szkolenia) (rys. 3).

Do najslabszych filarów jej konkurencyjności można zaliczyć filar F10 (Wielkość rynku – subindeks B) z pozycją 100 oraz filar F11 (Zaawansowanie biznesu – subindeks C).

W przypadku Litwy notowania poszczególnych filarów są znacznie gorsze. Do pierwszej pięćdziesiątki w rankingu poszczególnych filarów trafiły: F2 (Infrastruktura), F3 (Otoczenie makroekonomiczne) i F4 (Zdrowie i edukacja podstawowa) składające się na subindeks A, F5 (Edukacja wyższa), F6 (Efektywność rynku dóbr) i F9 (Gotowość technologiczna) – na subindeks B oraz F11 (Zaawansowanie biznesu) i F12 (Innowacyjność) – na subindeks C. Tylko dla sześciu z dwunastu filarów w badanym okresie odnotowano poprawę pozycji, w szczególności dotyczy to filaru F4 – o 35 pozycji. Najbardziej problemowymi obszarami dla gospodarki litewskiej są filary składające się na subindeks B.

RYSUNEK 3: *Filary konkurencyjności gospodarek krajów bałtyckich w rankingu The Global Competitiveness Report 2014–2015 (pozycja w rankingu)*



Źródło: *The Global Competitiveness Reports...*

Łotwa natomiast zajmuje najwyższe miejsca w filarach F4 (Zdrowie i edukacja podstawowa) i F3 (Otoczenie makroekonomiczne) określających subindeks A oraz F7 (Efektywność rynku pracy) i F5 (Edukacja wyższa i szkolenia) – subindeks B. Do najmniej konkurencyjnych filarów łotewskiej gospodarki można zaliczyć Wielkość rynku (F10) oraz Innowacyjność (F12).

6. Czynniki konkurencyjności gospodarek państw bałtyckich – analiza zmiennych cząstkowych

Dla określenia roli kapitału ludzkiego w kształtowaniu konkurencyjności krajów bałtyckich ma sens dalsza dezagregacja zmiennych dla dwóch filarów opisujących najważniejsze elementy kapitału ludzkiego: **F4 – Zdrowie i edukacja podstawowa** (subindeks A) oraz **F5 – Edukacja wyższa i szkolenia** (subindeks B). Każdy z ww. filarów konkurencyjności jest opisywany przez wiele szczegółowo określonych zmiennych (tab. 3).

Wyszczególnienie	ESTONIA			LITWA			ŁOTWA		
	2006–2007	2014–2015	zmiana pozycji	2006–2007	2014–2015	zmiana pozycji	2006–2007	2014–2015	zmiana pozycji
5.03 Jakość systemu oświaty	bd.	35	–	bd.	55	–	35	65	–30
5.04 Jakość kształcenia z matematyki i przedmiotów ścisłych	18	18	bz.	26	23	+3	35	27	+8
5.05 Jakość szkół biznesu	bd.	48	–	bd.	60	–	bd.	52	–
5.06 Dostęp do Internetu w szkołach	bd.	2	–	bd.	23	–	bd.	21	–
C. Szkolenia w miejscu pracy							bd.		–
5.07 Lokalna dostępność specjalistycznych usług badawczych i szkoleniowych	bd.	29	–	bd.	33	–	bd.	53	–
5.08 Zakres szkolenia pracowników	bd.	36	–	bd.	50	–	bd.	33	–

Objaśnienia: **bd.** – brak danych; „–” – nie oceniono 4.01 i 4.02; **bz.** – bez zmian.

Źródło: *The Global Competitiveness Reports...*

Filar czwarty – F4 – został opisany przez dwie grupy wskaźników: **Zdrowie** (z wagą 50%) oraz **Edukacja podstawowa**. Z kolei każdy z nich jest opisywany przez wiele szczegółowo określonych zmiennych cząstkowych. Liczba zmiennych przypisanych poszczególnym grupom jest zróżnicowana: w przypadku Zdrowia – 8 zmiennych (dwie z nich nie są obliczane dla krajów bałtyckich – 4.01 i 4.02), natomiast dla Edukacji podstawowej tylko 2. Drugi filar – F5 – składa się z trzech grup czynników, każda z których ma wagę 33%: **Ilościowy wymiar edukacji** (dwa czynniki cząstkowe), **Jakościowy wymiar edukacji** – (4 czynniki cząstkowe) i **Szkolenia w miejscu pracy** – (2 czynniki).

W przypadku subindeksu F4 w analizowanym okresie odnotowano bardzo istotne pozytywne zmiany (Estonia o 17 miejsc, Litwa – o 35, zaś Łotwa – o 48). Warto tu odwołać się do wcześniejszej analizy na poziomie subindeksów, która wykazała, iż w analizowanym okresie tylko w przypadku subindeksu A wszystkie trzy kraje wykazały istotne pozytywne zmiany, które nastąpiły za sprawą wzrostu pozycji filaru F4. Z kolei zmiany w zakresie notowań dla F5 już nie są tak jednoznaczne. W analizowanym okresie dla dwóch krajów odnotowano pozytywne zmiany w aspekcie edukacji wyższej i szkoleń, są to Estonia oraz Litwa (3 pozycje do góry). W podobnym stopniu Łotwa pogorszyła swoje wyniki.

Z powyższego zestawienia można również wyszczególnić czynniki stanowiące przewagi konkurencyjne krajów bałtyckich w kontekście kapitału ludzkiego. Autorzy raportu określili, które z wskaźników cząstkowych mogą być uznane za przewagi, a które nie, stosując różne kryteria oceny w zależności od pozycji jaką dany kraj uzyskał w rankingu. Dla gospodarek uszeregowanych w ogólnym rankingu na pozycjach od 11 do 50 każda zmienna cząstkowa, posiadająca wyższą pozycję w rankingu niż ogólna pozycja kraju według GCI jest uważana za zaletę (przewagę)⁹. Wszystkie trzy kraje bałtyckie w ostatnim zestawieniu znalazły się w ww. grupie krajów, lokując się w zestawieniu światowym na pozycjach od 29 do 42.

Stosując powyższe kryterium, w tabeli 4 zestawiono czynniki cząstkowe, które podzielono na przewagi i destymulanty (silne i słabe strony) konkurencyjności gospodarek w kontekście kapitału ludzkiego. W przypadku filaru Zdrowie i edukacja podstawowa (F4) najwięcej przewag posiada Litwa (4, z których 3 mieszczą się w grupie czynników Zdrowie). Ekspertcy uważają, iż przewagi gospodarki litewskiej w zakresie kapitału ludzkiego wynikają z niskiego wskaźnika rozpowszechnienia zakażeń HIV oraz śmiertelności niemowląt, a także wysokiej jakości kształcenia w szkole podstawowej. Konkurencyjność gospodarki obniżają natomiast problemy wynikające z wysokiego wskaźnika zapadalności na gruźlicę oraz niskich w przypadku oczekiwanej długości życia i współczynnika scholaryzacji dla poziomu szkoły podstawowej.

TABELA 4: *Silne i słabe strony krajów bałtyckich w kontekście kapitału ludzkiego w rankingu „The Global Competitiveness Report 2014–2015”*

		SILNE STRONY	SŁABE STRONY
A F4	LT	Jakość kształcenia w szkole podstawowej Rozpowszechnienie HIV; Skutki HIV dla biznesu; Śmiertelność niemowląt	Zapadalność na gruźlicę; Skutki gruźlicy dla biznesu; Długość życia; Współczynnik scholaryzacji netto dla poziomu szkoły podstawowej
	LV	Jakość kształcenia w szkole podstawowej; Współczynnik scholaryzacji netto dla poziomu szkoły podstawowej	Zapadalność na gruźlicę; Skutki gruźlicy dla biznesu; Długość życia; Rozpowszechnienie HIV; Skutki HIV dla biznesu; Śmiertelność niemowląt
	EE	Jakość kształcenia w szkole podstawowej; Śmiertelność niemowląt	Zapadalność na gruźlicę; Skutki gruźlicy dla biznesu; Długość życia; Rozpowszechnienie HIV; Skutki HIV dla biznesu; Współczynnik scholaryzacji netto dla poziomu szkoły podstawowej

⁹ *The Global Competitiveness Report 2014–2015...*, s. 102.

		SILNE STRONY	SŁABE STRONY
B F5	LT	Dostęp do Internetu w szkołach; Współczynnik scholaryzacji netto dla poziomu szkoły wyższej; Jakość kształcenia z matematyki i przedmiotów ścisłych; Współczynnik scholaryzacji netto dla poziomu szkoły średniej; Lokalna dostępność specjalistycznych usług badawczych i szkoleniowych	Jakość systemu oświaty; Jakość szkół biznesu; Zakres szkolenia pracowników
	LV	Dostęp do Internetu w szkołach; Współczynnik scholaryzacji netto dla poziomu szkoły wyższej; Jakość kształcenia z matematyki i przedmiotów ścisłych; Zakres szkolenia pracowników	Jakość systemu oświaty; Jakość szkół biznesu; Lokalna dostępność specjalistycznych usług badawczych i szkoleniowych; Współczynnik scholaryzacji netto dla poziomu szkoły średniej
	EE	Dostęp do Internetu w szkołach; Współczynnik scholaryzacji netto dla poziomu szkoły wyższej; Jakość kształcenia z matematyki i przedmiotów ścisłych; Współczynnik scholaryzacji netto dla poziomu szkoły średniej	Jakość systemu oświaty; Jakość szkół biznesu; Zakres szkolenia pracowników; Lokalna dostępność specjalistycznych usług badawczych i szkoleniowych

Objaśnienia: A, B – subindeksy; F4 i F5 – filary; LT – Litwa, LV – Łotwa, EE – Estonia.

Źródło: *The Global Competitiveness Reports...*

Dla Estonii i Łotwy zidentyfikowano znacznie mniej przewag (po 2, dla Łotwy – obie z obszaru Edukacja podstawowa) i więcej obszarów problemowych. W obu przypadkach odnotowano wysoką jakość kształcenia w szkole podstawowej (podobnie jak dla Litwy) oraz wysoki współczynnik scholaryzacji dla Łotwy i niską śmiertelność niemowląt dla Estonii. Istotne zagrożenie dla konkurencyjności gospodarek tych państw stanowią wysokie wskaźniki rozpowszechnienia zakażeń HIV oraz zapadalności na gruźlicę (podobnie jak dla Litwy).

W kontekście Edukacji wyższej i szkoleń (F5) z ośmiu wskaźników cząstkowych aż pięć eksperci ocenili dla Litwy jako przewagi konkurencyjne. Najlepiej oceniono ilościowy wymiar edukacji reprezentowany przez współczynniki scholaryzacji oraz jakość edukacji w zakresie dostępu do Internetu i kształcenia z matematyki i przedmiotów ścisłych. Pożądane natomiast byłoby skupić się na poprawie jakości systemu oświaty i szkół biznesu. Podobnie jak w poprzednim przypadku, dla Łotwy i Estonii wyróżniono mniej przewag konkurencyjnych – po 4. Dla Estonii mieszczą się one w obszarach wskaźników charakteryzujących ilościowe i jakościowe aspekty edukacji (wyższej i średniej). Odnotowano natomiast brak przewag w obszarze Szkoleń w miejscu pracy. Z kolei Łotwa posiada przewagi w każdej z trzech analizowanych grup czynników.

7. Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy międzynarodowej konkurencyjności gospodarek krajów bałtyckich wynika, że najbardziej konkurencyjną gospodarką jest Estonia, która w całym badanym okresie zajmowała najlepsze pozycje w rankingu WEF. Z kolei gospodarka litewska miała lepsze notowania niż gospodarka łotewska, za wyjątkiem jednego roku. Konkurencyjność dwóch krajów – Estonii i Litwy – znacząco pogorszyła się w latach 2004–2015, o czym świadczy obniżenie zajmowanych miejsc. Tylko łotewska gospodarka w analizowanym okresie podniosła się w zestawieniu światowym, plasując się tuż obok Litwy i Polski.

Porównując zmiany konkurencyjności gospodarek krajów bałtyckich według GCI w latach 2006–2015, można zauważyć, że wszystkie trzy kraje odnotowały wyraźny spadek wartości zarówno samego GCI, jak i większości subindeksów. Tylko w przypadku subindeksu A w analizowanym okresie wszystkie kraje odnotowały istotne pozytywne zmiany. W przypadku subindeksu C wystąpił spadek notowań dla Estonii i Łotwy, tylko Litwa pozostała na tym samym poziomie. Dla wszystkich trzech krajów główną rolę w kształtowaniu się ich pozycji w rankingu wyznaczonym na podstawie GCI odgrywa poziom subindeksu B. W zakresie tego subindeksu największego spadku pozycji doświadczyła Estonia, pozostałe dwa kraje nie zmieniły notowań.

Dalsza dezagregacja danych pozwala wskazać najbardziej i najmniej konkurencyjne obszary gospodarek krajów bałtyckich. W przypadku filaru F4 – Zdrowie i edukacja podstawowa w analizowanym okresie odnotowano bardzo istotne pozytywne zmiany. Wcześniejsza analiza na poziomie subindeksów wykazała, iż w analizowanym okresie w przypadku subindeksu A wszystkie trzy kraje odnotowały istotne pozytywne zmiany, które niewątpliwie nastąpiły za sprawą wzrostu pozycji filaru F4. Także zmiany w zakresie notowań dla F5 – Edukacja wyższa i szkolenia były pozytywnie (dla Estonii oraz Litwy), chociaż mniej spektakularne – 3 pozycje do góry. W podobnym stopniu Łotwa pogorszyła swoje wyniki, co może świadczyć o tym, że awans tego kraju w światowym rankingu bardziej wynika z poprawy wskaźników dotyczących zdrowia i edukacji podstawowej.

Kolejna dezagregacja zmiennych na poziomie filarów F4 oraz F5 umożliwiła wskazanie komponentów kapitału ludzkiego istotnych dla podnoszenia zdolności konkurencyjnej gospodarek – przewag konkurencyjnych w zakresie kapitału ludzkiego. W przypadku pierwszego filaru dla wszystkich trzech krajów eksperci odnotowali wysoką jakość kształcenia w szkole podstawowej, jednocześnie wskazując na istnienie problemów związanych z zapadalnością na gruźlicę oraz wysokimi wskaźnikami rozpowszechnienia zakażeń HIV (Łotwa i Estonia).

W obszarze edukacji wyższej (filary F5) odnotowano dobry poziom ilościowego wymiaru edukacji średniej i wyższej (tylko dla Łotwy zidentyfikowano niski współczynnik scholaryzacji na poziomie edukacji podstawowej). Stosunkowo dobrze oceniono także jej wymiar jakościowy – wszystkie kraje mają dobry dostęp do Internetu w szkołach i wysoką jakość kształcenia z matematyki i przedmiotów ścisłych. Znacznie gorzej prezentują się wskaźniki dla obszaru szkoleń w miejscu pracy. Dla wszystkich krajów niezbędne są działania w kontekście podnoszenia jakości systemu oświaty oraz jakości szkół biznesu.

Należy jednak pamiętać o immanentnych cechach indeksowych mierników, np. GCI. Miernik ten bowiem wskazuje jedynie na pozycję krajów bałtyckich na tle pozostałych krajów w danym przedziale czasowym. Można zatem z pewnością twierdzić, iż w całym badanym okresie wszystkie trzy gospodarki znajdowały się w gronie 50 najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata. Natomiast zmiana pozycji w rankingu w dół (w górę) nie musi oznaczać bezwzględnego spadku (wzrostu) konkurencyjności krajów bałtyckich, ponieważ w tym samym czasie konkurencyjność innych krajów mogła wzrosnąć (obniżyć się) w większym stopniu. Zatem zaakcentowane w artykule zmiany bezpośrednio wskazują na zmianę konkurencyjności względnej krajów bałtyckich i nie muszą oznaczać także zmian ich konkurencyjności bezwzględnej.

Reasumując, przeprowadzone badania pozwoliły wykazać istotny wpływ kapitału ludzkiego na kształtowanie się konkurencyjności państw bałtyckich w analizowanym okresie oraz wyłonić najmocniejsze i najsłabsze ich strony w kontekście budowania przewag konkurencyjnych. Wpływ ten okazał się zróżnicowany zarówno terytorialnie, jak i w czasie. Niemniej, znaczenie tej determinanty konkurencyjności międzynarodowej w ostatnich latach znacznie wzrosło dla analizowanej grupy krajów.

Bibliografia

Opracowania:

- Bieńkowski W., Czajkowski Z., Gomułka M.** i in., *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, SGH, Warszawa 2008.
- Bieńkowski W.**, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, PWN, Warszawa 1995.
- Bossak J.W., Bieńkowski W.**, *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstwa. Wyzwania dla Polski u progu XXI wieku*, SGH, Warszawa 2004.

- Liberska B.**, *Polska w procesie globalizacji gospodarki światowej*, w: **J. Lipiński, W.M. Orłowski**, (red.), *Wzrost gospodarczy w Polsce, perspektywa średniookresowa*, Bellona, Warszawa 2001, s. 129–143.
- Misala J.**, *Mierniki konkurencyjności gospodarki: aspekty teoretyczne i wnioski dla Polski*, *Zeszyty Naukowe SGH* 2002/12, s. 8–33.
- Misala J., Ślusarczyk B.**, *Ocena międzynarodowej konkurencyjności czynnikowej Polski w okresie transformacji w świetle wyników badań empirycznych*, w: **K. Budzowski, S. Wydymus** (red.), *Handel zagraniczny – metody, problemy, tendencje*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 67–86.
- Radlo M.J.**, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki*, <http://radlo.org/mkg.pdf>; stan na dzień 10.02.2015 r.

Dokumenty:

The Global Competitiveness Report 2014–2015, World Economic Forum, Geneva, Switzerland 2014.

Alina GRYNIA

**HUMAN CAPITAL AS A DETERMINANT OF COMPETITIVENESS
OF THE ECONOMIES OF THE BALTIC STATES**

(Summary)

Nowadays competitive economy is considered as a primary objective of any country, because in the long term enhanced competitiveness leads to an increase of productivity and creation of new jobs and improves the quality of life. Competitiveness is a multidimensional and dynamic phenomenon, shaped by a number of different factors, including the human capital understood as a set of knowledge, skills and competencies of employees and their professional experience.

The purpose of this article is to present the importance of human capital as a factor determining the level of competitiveness of the economies of the Baltic States. For the analysis of changes in the competitiveness of Lithuania, Latvia and Estonia in the period 2006–2015 international competitiveness rankings compiled by the World Economic Forum were used.

Keywords: human capital; the competitiveness of the economy; World Economic Forum; the Baltic countries

Marcin JANUSZ*

SYTUACJA MIESZKANIOWA MŁODYCH MAŁŻEŃSTW W POWIECIE ELBLĄSKIM¹

(Streszczenie)

W artykule zaprezentowano wyniki badań dotyczące sytuacji mieszkaniowej młodych małżeństw w powiecie elbląskim. Do badania wykorzystano ankietę skierowaną do nowożeńców, bazującą na pracy J. Korniłowicza (2003). Materiał badawczy zebrano przy współpracy z Urzędami Stanu Cywilnego wszystkich gmin w powiecie. Do opracowania wyników badań wykorzystano metodę wskaźnikową, zaproponowaną przez A. Andrzejewskiego (1987). Celem pracy była analiza sytuacji mieszkaniowej młodych małżeństw. Wyniki badań wskazują na dość wysoką samoocenę warunków mieszkaniowych nowożeńców po ślubie. Najczęstszą formą zamieszkania po ślubie były w opinii respondentów własne mieszkanie (w tym obciążone hipoteką), zamieszkiwanie wraz z rodziną jednego z małżonków oraz rozpoczęcie budowy domu.

Słowa kluczowe: mieszkanie; małżeństwo; sytuacja mieszkaniowa; warunki życia

1. Wprowadzenie

Zawarcie związku małżeńskiego to kolejna faza cyklu życia człowieka. Jednym z atrybutów tego procesu jest samodzielność zamieszkiwania. W Polsce, mimo znacznego upowszechnienia budownictwa mieszkaniowego, kwestia mieszkaniowa dotyka w sposób szczególny młodych ludzi. Mieszkanie jako dobro niezbędne do codziennej egzystencji jest mimo wszystko trudne do osiągnięcia dla ludności w wieku produkcyjnym, która rozpoczyna swoją aktywność zawodową. Jest to

* Mgr, Katedra Polityki Społecznej i Ubezpieczeń, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; e-mail: marcin.janusz@uwm.edu.pl

¹ Badanie w ramach PRELUDIUM 2 pt. „Sytuacja mieszkaniowa w Polsce jako wyznacznik dysproporcji w poziomie życia”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/N/HS4/03223.

konsekwencją przede wszystkim niekorzystnej relacji wynagrodzenia do ceny metra kwadratowego mieszkania, toteż częstą praktyką staje się mieszkanie z rodziną czy wynajmowanie jednej izby w mieszkaniach przeznaczonych na wynajem².

Taki stan rzeczy rzutuje z kolei na sytuację mieszkaniową kraju. Polskie mieszkania są względnie małe i przeludnione, sytuując kraj na ostatnich miejscach wśród państw Unii Europejskiej w tej dziedzinie³. Fakt nieuporządkowanej sytuacji mieszkaniowej wpływa także na decyzje matrymonialne i prokreacyjne, ponieważ przy trudnościach na rynku pracy oraz relatywnie niskich dochodach rozporządzalnych młodych ludzi ich decyzje o posiadaniu potomstwa są odkładane w czasie⁴.

W literaturze przedmiotu⁵ podkreśla się doniosłość problematyki badawczej związanej z sytuacją mieszkaniową młodych ludzi, co przekłada się na nieliczne analizy empiryczne⁶. Szczególnie wyraźny jest brak badań pierwotnych.

² Z badań przeprowadzonych przez Uniwersytet Łódzki dla Domu Kredytowego Notus w 2010 roku wynika, że ponad połowa (54%) młodych małżeństw nie posiada nieruchomości na własność, dlatego też zajmują oni mieszkania spółdzielcze, wynajmują je, bądź mieszkają z rodziną czy krewnymi. Por. <http://tuznajdziesz.pl/nieruchomosci/aktualnosci/mlodzi-nie-mieszkaja-na-swoim,648/>; stan na dzień 30.03.2015 r.

³ W raporcie *Better Life Index* sytuacja mieszkaniowa w Polsce jest jedną z najgorszych spośród państw OECD, por. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/>; stan na dzień 10.06.2014 r. Zobacz też: *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce 2012. Raport*, http://www.pzfd.pl/_files/img_sites/Raport%20Sytuacja%20mieszkaniowa%20w%20Polsce.pdf; stan na dzień 30.03.2015 r.

⁴ **A. Kwak**, *Kierunki przemian rodziny. Alternatywy dla małżeństwa*, XIII Roczniki Socjologii Rodziny, Wyd. UAM, Poznań 2001, s. 19–27; **Z. Dąbrowska**, *Małżeństwa w Polsce współczesnej. Studium empiryczne*, XIII Roczniki Socjologii Rodziny, Wyd. UAM, Poznań 2001, s. 29–43.

⁵ **A. Andrzejewski**, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa, 1987, s. 219–253; **J. Rugg**, *Young people, Housing and Social Policy*, Routledge, London & New York, 1999, s. 3–10; **M. Cesarski**, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005: dziedzictwo i przemiany*, Wyd. SGH, Warszawa 2007, s. 191–199; **R. Forrest**, *Young people and housing, transitions, trajectories and general fractures*, Routledge, New York 2012, s. 1–17; **M. Cesarski**, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Wyd. SGH, Warszawa 2013, s. 229–234.

⁶ **H. Kulesza**, *Problem mieszkaniowy młodego pokolenia w Polsce. Drogi rozwiązywania w warunkach rynkowych*, IGM, Kraków 1999, s. 179; **J. Kornilowicz**, *Sytuacja mieszkaniowa małżeństw zawieranych w miastach*, Wyd. IRM, Kraków 2003, s. 79; **E. Świetlik**, **M. Mucha**, *Warunki mieszkaniowe młodych małżeństw w Polsce*, Człowiek i Środowisko 2008/32/1–2, s. 103–120; **P. Ulman**, *Sytuacja mieszkaniowa polskich rodzin w świetle danych z badania budżetów gospodarstw domowych*, w: **M.G. Woźniak** (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 486–496; **P. Ulman**, **A. Wałęga**, *Sytuacja mieszkaniowa młodych małżeństw w Polsce*, w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 126–136.

Powyższe przesłanki skłoniły autora do podjęcia tej tematyki i próby zbadania sytuacji mieszkaniowej młodych małżeństw. Do badań wybrany został powiat elbląski⁷. Bezpośrednią inspiracją zaś stały się przeprowadzone przez Jana Kornilowicza w Instytucie Rozwoju Miast w 2002 roku badanie ankietowe, dotyczące sytuacji mieszkaniowej małżeństw zawieranych w miastach.

Przedmiotem badań uczyniono, zgodnie z postulatami Adama Andrzejewskiego (1987), zasoby mieszkaniowe oraz sposób ich użytkowania. Dokonano tego poprzez strukturalną i przeciętną analizę wskaźnikową.

Metoda badań w niniejszej pracy opiera się w znacznej mierze na ankiecie zaproponowanej przez J. Kornilowicza (2003), w której dokonano niezbędnych uaktualnień i dostosowano ją do obecnych trendów rynkowych. Poszerzono ją jednakże, na skutek analizy przedmiotu, o zestaw pytań mających charakter wartościujący (jakościowy). Współcześnie bowiem, głównie w ekonomii anglosaskiej, szczególnie mocno akcentuje się cechy jakościowe badań infrastruktury społecznej, które składają się na dobrostan społeczny obywateli (*well-being*). Warunki mieszkaniowe zaś i ich jakość odgrywają w nich znaczącą rolę.

2. Charakterystyka obszaru i podmiotu badań

Powiat elbląski jest jednym z 21 powiatów województwa warmińsko-mazurskiego. W 2013 roku zamieszkiwało go niewiele ponad 58,2 tys. mieszkańców⁸, z czego ok. 24% stanowiła ludność w wieku 20–34 lat. W jego skład wchodzi 9 gmin, z czego trzy (Młynary, Tolkmicko, Pasłęk) to gminy miejsko-wiejskie, a pozostałych siedem (Elbląg, Godkowo, Gronowo Elbląskie, Markusy, Milejewo, Rychliki) to gminy wiejskie.

W ramach realizowanych badań zdecydowano się na badanie pełne⁹. Zamierzeniem autora było dotarcie do wszystkich nowożeńców. W tym celu nawiązano

⁷ Powiat elbląski został wybrany do badania pilotażowego (zasadnicze badanie obejmowało wschodnie województwa kraju, tj. warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie, podkarpackie) jako stosunkowo niewielka jednostka samorządu terytorialnego o miejsko-wiejskim charakterze. Stanowiąc naturalne zaplecze większego ośrodka miejskiego (powiat grodzki Elbląg) dawał nadzieję na potencjalnie wysoką stopę zwrotu ankiet (biorąc pod uwagę jego liczebność oraz strukturę demograficzną).

⁸ Wszystkie dane demograficzne dla powiatu zaczerpnięto z Banku Danych Lokalnych GUS.

⁹ Autor ma jednocześnie świadomość, że postępujące zmiany cywilizacyjne dotyczą także życia rodzinnego, co wyraża się m.in. spadkiem liczby zawieranych małżeństw oraz wzrostem odsetka związków kohabitacyjnych. Dotarcie do takich par jest znacznie utrudnione, stąd też, biorąc pod uwagę pewną niedoskonałość badań, zdecydowano się dotrzeć do wszystkich par, które zdecydowały się sformalizować swój związek. Jak pokazało badanie, czasem nawet

współpracę z Urzędami Stanu Cywilnego każdej z gmin i rozesłano do nich ankiety celem przedłożenia nupturientom, którzy w 2013 roku zawierali związek małżeński¹⁰.

Na potrzeby badania niezbędnym było ustalenie górnej granicy wieku, dla której zasadne jest sformułowanie „młode małżeństwo”. Uwzględniając obecne zmiany w strukturze społeczeństwa oraz zmiany stylu życia (wydłużenie wieku pozostawania poza rynkiem pracy, dłuższa edukacja, odkładane w czasie decyzje matrymonialne i prokreacyjne) oraz podobne trudności dostrzeżone w literaturze przedmiotu¹¹, zdecydowano się ustalić górną granicę wieku dla obojga nowożeńców na czterdzieści lat¹². Szczegółowe informacje otrzymane z przeprowadzonego badania zaprezentowano w tabeli 1¹³.

Najliczniejszą grupą zawierających związek małżeński na terenie powiatu elbląskiego w 2013 roku były osoby w wieku 25–29 lat (wykres 1). Koresponduje to z ogólnopolskim trendem późniejszego podejmowania decyzji matrymonialnych w społeczeństwie. Wedle informacji GUS w 2012 roku dominanta wieku nupturienta płci męskiej to 28 lat, natomiast nupturienta płci żeńskiej – 26 lat. W momencie formalizowania małżeństwa aż 49% ankietowanych kobiet i 46% mężczyzn znajdowało się w tym przedziale wiekowym. Z analizy struktury wiekowej wynika ponadto, że mężczyźni relatywnie częściej niż kobiety zawie-

z przyczyn obiektywnych nie było możliwości dotarcia do wszystkich nupturientów. Działo się tak w sytuacji, gdy związek został zawarty za granicą, bądź w innym USC na terenie kraju. Do macierzystego USC nowożeńca sływa jedynie informacja o zmianie stanu cywilnego, bez obecności samego zainteresowanego w urzędzie zgodnym z adresem zameldowania. Takie sytuacje nastąpiły w kilku gminach wiejskich (ślub poza granicami kraju), co czasem istotnie zmieniło wskaźnik stopy zwrotu ankiet.

¹⁰ Była to podstawowa zmiana w stosunku do badań J. Kornilowicza, który zrealizował swoje badanie w parafiach. Wydaje się, że badanie w gminach znacznie zwiększyło liczbę ankietowanych. Nawet bowiem zawarcie ślubu konkordatowego wymusza złożenie stosownych dokumentów w odpowiednim USC.

¹¹ P. Ulman, *Sytuacja...*, s. 487.

¹² Zgodnie z definicją GUS młodym małżeństwem jest związek kobiety poniżej 30 roku życia oraz mężczyzny poniżej 35 roku życia. Postrzeganie tej kategorii zmienia się wraz ze zmianami światopoglądowymi i stylem życia. Takie sygnały dostrzec można było już pod koniec XX wieku w pracach polskich badaczy tego problemu, por. H. Kulesza, *Problem...*, s. 15. Późniejsze prace, przywołując jednocześnie wcześniejsze ustalenia terminologiczne, świadomie rozszerzały jednak tę granicę do 40 lat. Zob. szczególnie P. Ulman, *Sytuacja...*, s. 487–488.

¹³ Tabela przedstawia liczbę pozyskanych ankiet (dla nowożeńców w wieku do 40 lat) w stosunku do całkowitej liczby zawartych małżeństw w powiecie elbląskim w 2013 roku. Wśród grupy nieobjętej badaniem znalazły się zatem: 1) pary w wieku powyżej 40 lat; 2) pary, które zawarły związek małżeński w innym urzędzie bądź za granicą (bez względu na wiek); 3) pary, które odmówiły udziału w badaniu i nie wypełniły ankiety (bez względu na wiek). Autor, mimo powziętych prób, nie był w stanie ustalić, jaki odsetek par w przypadku pkt. 2 i 3 stanowiły młode małżeństwa.

rali związek małżeński będąc w wieku powyżej 30 lat. Wśród grupy wiekowej 18–24 lat zdecydowanie zaś przeważały kobiety. Związki małżeńskie zawarte w wieku 35 lat i więcej stanowiły marginalną część próby badawczej.

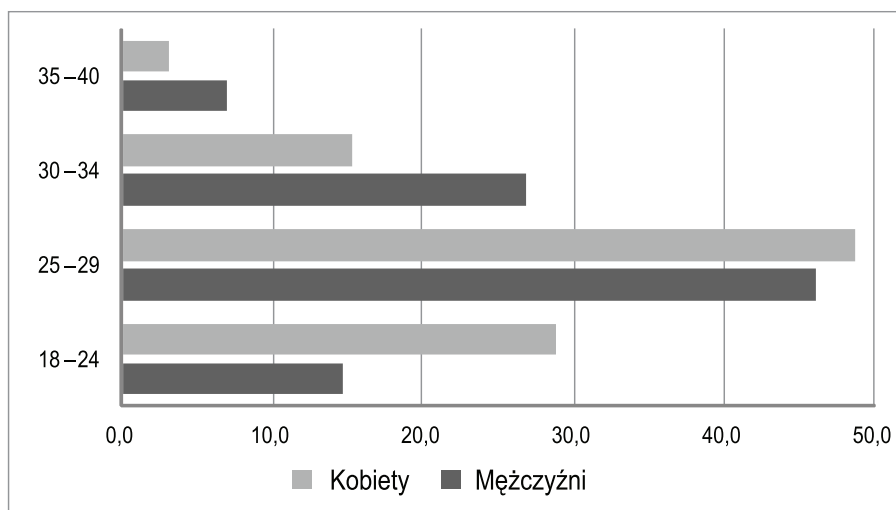
TABELA 1: Liczba zawartych małżeństw w powiecie elbląskim w 2013 roku oraz stopa zwrotu ankiet

Lp.	Gmina	Liczba zawartych małżeństw	Liczba pozyskanych ankiet	Stopa zwrotu (responserate)
1	Elbląg	31	0 ^{a)}	0
2	Godkowo	14	5	35,71
3	Gronowo Elbląskie	19	19	100,00
4	Markusy	14	10	71,43
5	Milejewo	11	7	63,63
6	Młynary	18	7	38,89
7	Pasłęk	73	72	98,63
8	Rychliki	23	12	52,17
9	Tolkmicko	28	24	85,71
	Razem	231	156	67,53

Objaśnienia: Na skutek współpracy grodzkiego powiatu Elbląg i gminy wiejskiej Elbląg, nupturienti z tej ostatniej gminy formalizują swój związek w USC w Elblągu, razem z mieszkańcami miasta. Takie porozumienie uniemożliwiło wychwycenie nupturientów gminy wiejskiej, stąd też w badaniu nie uwzględniono żadnych danych z tej gminy. Jak się okazało, badania nie przeprowadzono wśród 31 par z tej gminy (Dane BDL za 2013 rok).

Źródło: oprac. własne.

WYKRES 1: Struktura wiekowa nowożeńców powiatu elbląskiego w 2013 roku według płci

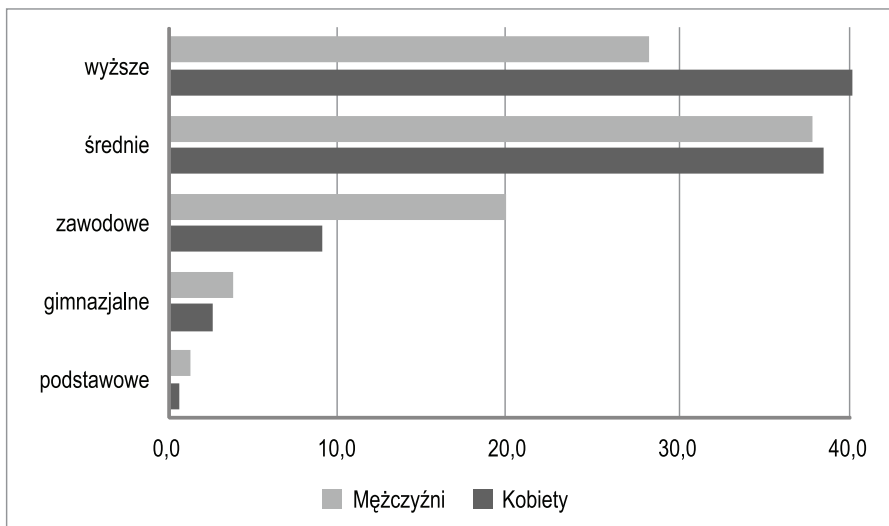


Źródło: oprac. własne.

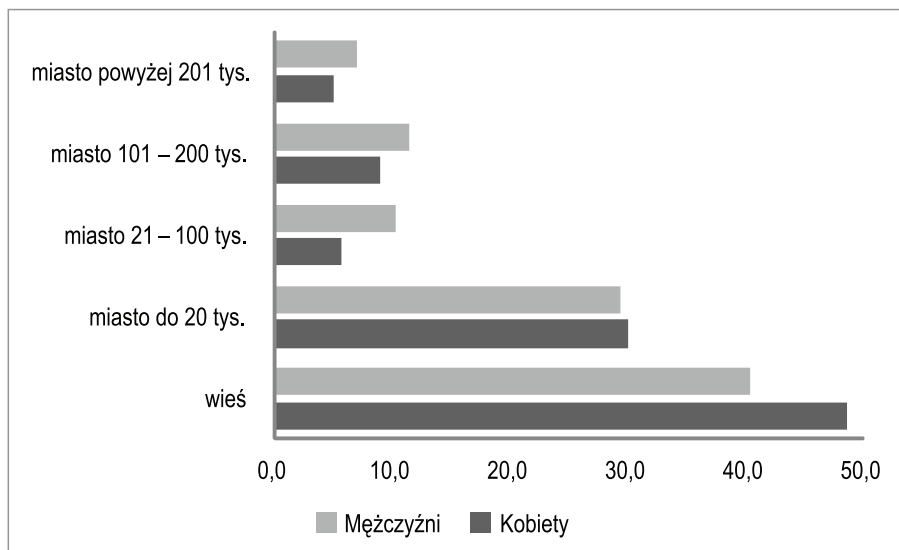
W strukturze wykształcenia kobiet (wykres 2) najczęściej było takich, które legitymowały się wykształceniem wyższym (41%) oraz średnim (38,5%). Taki podział wpisuje się w ogólnopolską charakterystykę, według której Polka wstępująca w związek małżeński miała wykształcenie najczęściej wyższe i średnie. Wśród mężczyzn dominowało zaś wykształcenie średnie (37,8%) oraz wyższe (28,2%), co także stanowiło potwierdzenie krajowych statystyk nowożeńców. Z przeprowadzonych przez GUS analiz wynika ponadto, że systematycznie maleje odsetek panien i kawalerów z wykształceniem zawodowym, co znalazło także potwierdzenie wśród respondentów (choć nadal zdecydowanie przeważają w tej grupie mężczyźni, albowiem w 2013 roku spośród nowożeńców wykształcenie zawodowe miało ponad dwukrotnie więcej mężczyzn niż kobiet). Wykształcenie podstawowe i gimnazjalne reprezentowane było przez znikomy odsetek respondentów, nie przekraczając łącznie 5%, zarówno pośród kobiet, jak i mężczyzn.

Zdecydowanie najliczniej reprezentowanym w badaniu miejscem zamieszkania była wieś (wykres 3), co wiąże się z wiejskim lub ewentualnie miejsko-wiejskim charakterem powiatu. Na wsi mieszkało ponad 40% kawalerów oraz prawie 50% panien tego powiatu.

WYKRES 2: Struktura wykształcenia nowożeńców powiatu elbląskiego w 2013 roku według płci (w %)



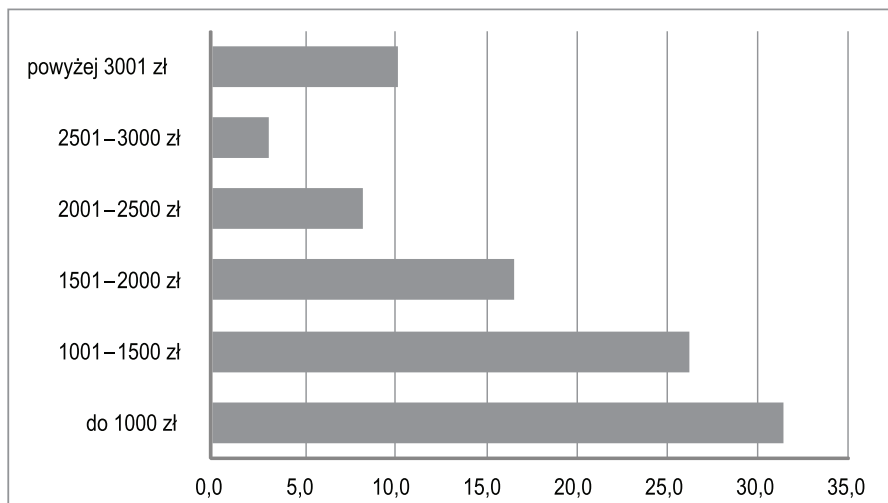
Źródło: oprac. własne.

WYKRES 3: *Miejsce zamieszkania nowożeńców powiatu elbląskiego w 2013 roku według płci (w %)*

Źródło: oprac. własne.

Drugi z kolei najwyższy odsetek charakteryzował miasta do 20 tys. mieszkańców, co także koresponduje z profilem administracyjnym gminy. Wszystkie miasta gmin miejsko-wiejskich (Młynary, Pasłęk, Tolkmicko) to miasta nieprzekraczające 20 tys. mieszkańców. W takich miastach zamieszkiwało ok. 30% respondentów. Spośród pozostałych alternatyw względnie najczęściej wskazywano miasto w przedziale 101–200 tys. ludności. Wydaje się, że da się to wytłumaczyć specyfiką województwa warmińsko-mazurskiego, w którym zaledwie w dwóch miastach zamieszkiwało powyżej 100 tys. (Olsztyn i Elbląg). W województwie brak ponadto metropolii o liczbie ludności przekraczającej 200 tys. Mieszkańcy powiatu elbląskiego stanowią zaś silną grupę migrującą do sąsiedniego województwa pomorskiego, szczególnie do Trójmiasta, czemu sprzyja najbliższe sąsiedztwo tych powiatów i województw. Należy przypuszczać, że ten kierunek był w badaniu znacząco reprezentowany.

WYKRES 4: *Przeciętny miesięczny dochód netto na 1 osobę wśród nowożeńców powiatu elbląskiego w 2013 roku (w %)*



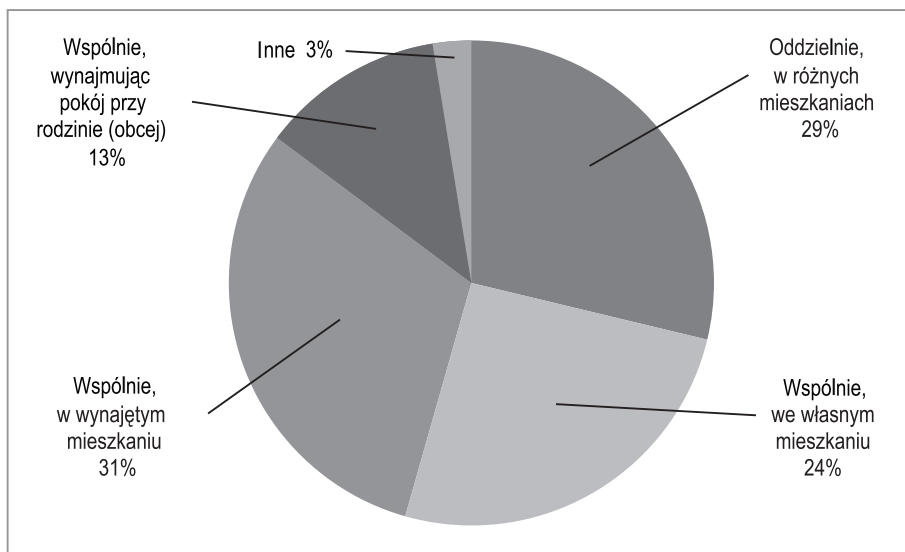
Źródło: oprac. własne.

W kwestii dochodowej natomiast ankietowani wpisywali się w gospodarczy portret województwa, które zalicza się do tych regionów, w których aktywność na rynku pracy, stopa bezrobocia czy wreszcie poziom wynagrodzeń i dochodów jest jednym z najniższych w kraju. Ponad 70% nowożeńców (wykres 4) deklaroowało dochód netto w nowopowstałym gospodarstwie domowym na 1 osobę poniżej 2 tys. zł. Co szczególnie istotne, największy odsetek stanowiły te pary, w których wskazywano dochód poniżej 1 tys. na osobę. Wydaje się, że w pewnym stopniu mogło mieć to związek z wiejskim charakterem powiatu, a także istotnymi trudnościami w znalezieniu zatrudnienia. Innym argumentem mógł też być stosunkowo krótki czas aktywności zawodowej wśród pracujących, który jest związany z wiekiem. To z kolei mogło przełożyć się na wysokość wynagrodzenia. Na tym tle zauważyć wypada ok. 10% gospodarstw domowych, w których dochód netto był wyższy niż średnia dla kraju i w przypadku badania wyniósł powyżej 3 tys. zł na osobę. Nie zmieniło to jednak faktu, że potencjalna siła nabywca mieszkańców powiatu, także w kwestii mieszkaniowej, jest niska, a jednocześnie wysoce niekorzystna z perspektywy poziomu życia w tym regionie i zamożności jego mieszkańców.

3. Warunki i plany mieszkaniowe młodych małżeństw w świetle wyników badań

Teorią drugiego przejścia demograficznego tłumaczy się postępujące zmiany stylu życia oraz zmiany w strukturze demograficznej społeczeństwa. Przeobrażenia te dotknęły również aspektów związanych z mieszkalnictwem. Jak zaznaczono wcześniej, jedną z nadrzędnych wartości nowopowstałego gospodarstwa domowego była samodzielność zamieszkiwania. Obecnie tę samodzielność dostrzec można już przed sformalizowaniem związku (wykres 5). Bowiem spośród młodych małżeństw powiatu elbląskiego zaledwie 28,8% mieszkała przed ślubem osobno. Co szczególnie znamienne, aż 23,7% nowożeńców mieszkało przed ślubem we własnym, zakupionym wspólnie mieszkaniu. Najczęstszą jednak praktyką było wspólne zamieszkiwanie w wynajętym mieszkaniu, co było udziałem 30% par. Przeprowadzone badanie dowiodło tym samym, że samodzielność zamieszkiwania dopiero po ślubie straciła na znaczeniu i często mogła być konsekwencją braku alternatywy dla takiego stanu rzeczy. Warto jeszcze zaznaczyć, że jako inne sposoby zamieszkania przed zmianą stanu cywilnego wskazywano wspólne życie przy rodzicach jednej ze stron.

WYKRES 5: Sposób zamieszkiwania przed ślubem nowożeńców powiatu elbląskiego w 2013 roku (w %)



Źródło: oprac. własne.

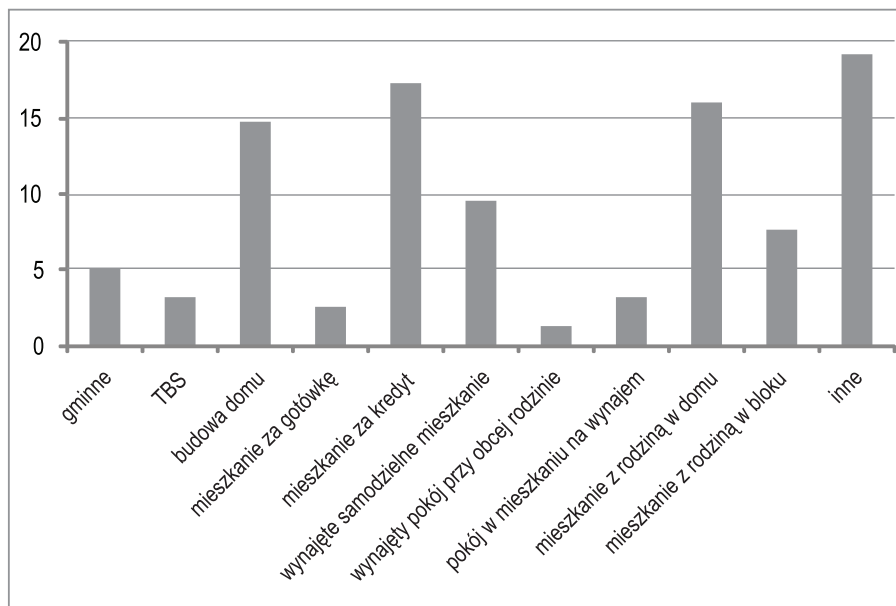
W badaniach sytuacji mieszkaniowej uwzględnia się, o czym pisano wcześniej, stan zasobów mieszkaniowych, który wyraża się m.in. poprzez analizę wyposażenia mieszkań w instalacje sanitarno-techniczne. Mieszkania, które nowożeńcy powiatu elbląskiego użytkowali przed ślubem były w 100% skanalizowane, a zaledwie cztery z nich (2,5%) nie były wyposażone w łazienkę oraz ustęp splukiwany i były to mieszkania komunalne. Centralnego ogrzewania nie miało 15% mieszkań, natomiast gazu z sieci pozbawiona była dokładnie połowa mieszkań. Brak wyposażenia w gaz z sieci to jednocześnie coraz częściej świadoma rezygnacja aniżeli uciążliwa niedogodność. Mieszkania ankietowanych wyposażone były nieco korzystniej od przeciętnej dla powiatu i dotyczy to każdej z analizowanych instalacji.

Fundamentalnym z punktu widzenia całego badania było pytanie o plany związane ze sposobem zamieszkiwania po ślubie. Jak wykazało badanie (wykres 6), zaskakująco wiele par, biorąc pod uwagę wcześniejszą analizę dochodową, zadeklarowało chęć rozpoczęcia budowy domu. Co zrozumiałe jednak, było to udziałem osób o najwyższym poziomie dochodów, które przodowały w tych wskazaniach. Istotnym czynnikiem wydawał się ponadto wiejski charakter większości gmin, gdzie budowa domu jest znacznie powszechniejsza aniżeli w większych ośrodkach miejskich.

Najwięcej jednak wskazań dotyczyło zamieszkania w zakupionym przed ślubem mieszkaniu (19,2%)¹⁴ oraz chęci zakupu mieszkania korzystając z kredytu hipotecznego (17,3%). Respondenci w każdym właściwie przedziale dochodowym wskazywali te możliwości jako najbardziej im odpowiadające. Często formą rozwiązywania problemu z mieszkaniem było także zamieszkanie z rodziną jednego z małżonków w domu jednorodzinnym, co charakteryzowało szczególnie wskazania w ostatniej grupie dochodowej, do tysiąca złotych na osobę w nowym gospodarstwie domowym. W planach nowożeńców relatywnie najrzadziej przejawiały się starania o mieszkania gminne czy z Towarzystw Budownictwa Społecznego. Nie znajdowało także uznania wynajmowanie pokoju w mieszkaniach na wynajem (wspólnie z innymi użytkownikami) oraz pokoju przy obcej rodzinie. Wskazania te również były domeną małżeństw, w których dochód na osobę nie przekraczał tysiąca złotych.

¹⁴ Które uwzględniono w odpowiedzi „inne”.

WYKRES 6: *Plany związane z zamieszkaniem po ślubie wśród nowożeńców powiatu elbląskiego w 2013 roku (w %)*



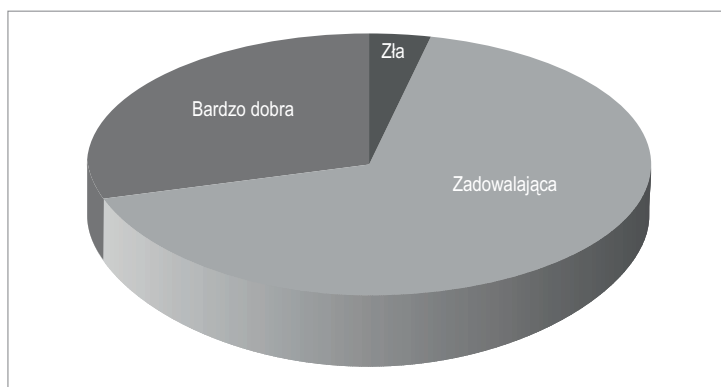
Źródło: oprac. własne.

Kolejną analizowaną kwestią była samoocena sytuacji mieszkaniowej nowożeńców po ślubie. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, uwzględniając kondycję dochodową oraz sposób zamieszkiwania przyszłych małżonków przed ślubem, generalnie młodzi ludzie są zadowoleni ze swojej sytuacji mieszkaniowej. Największa grupa osób oceniła swoją sytuację jako zadowalającą (63,2%). Bardzo dobrze sytuację po ślubie oceniło 32,3%, a źle – zaledwie 4,5% (wykres 7). Najwyższe wskazania były udziałem osób, które mieszkały już przed ślubem we własnym mieszkaniu, rozpoczną budowę domu, bądź zamieszkają przy rodzinie jednego z małżonków w domu jednorodzinnym.

W badaniu przedmiotem analizy uczyniono także realne aspiracje małżonków związane z posiadaniem mieszkania i jego utrzymaniem. Respondentów poproszono o wskazanie najbardziej odpowiadającej im formy zabudowy oraz jej wielkości. Co interesujące, aż 82 pary (52,6%) uznały, że byłyby w stanie utrzymać samodzielnie dom jednorodzinny. Jako optymalny (i możliwy do

utrzymania) wskazano dom o przynajmniej trzech pokojach¹⁵. Prawie 45% respondentów wskazało natomiast jako optymalne dla siebie mieszkanie w bloku mieszkalnym. Najczęściej zaś wymieniano mieszkanie o dwóch bądź trzech pokojach (po około 22% wskazań w całości). Wydaje się, że dość optymistyczne deklaracje co do optymalnego mieszkania nie miały charakteru merytorycznej oceny, a raczej wyobrażeń o wymarzonym lokum.

WYKRES 7: Samoocena sytuacji mieszkaniowej po ślubie wśród nowożeńców powiatu elbląskiego w 2013 roku (w %)



Źródło: oprac. własne.

Nowożeńców zapytano ponadto o ewentualność zaciągnięcia kredytu hipotecznego, skłonność do migracji oraz potencjalnego wyjazdu na zagraniczny pobyt stały (tabela 2). W odpowiedziach respondentów zaobserwowano umiarkowaną tolerancję dla posiłkowania się kredytem hipotecznym w sfinansowaniu zakupu mieszkania. Mogło to być spowodowane dość rygorystyczną polityką banków komercyjnych skierowaną do potencjalnych kredytobiorców i realną oceną możliwości jego uzyskania. Połowa młodych małżeństw rozważała taką opcję w celu sfinansowania zakupu nieruchomości. W większości wypadków były to osoby z wykształceniem wyższym.

¹⁵ W tym przypadku w ankiecie pytano o liczbę pokoi a nie izb – podstawowej kategorii pojęciowej funkcjonującej w badaniach GUS.

TABELA 2: *Sklonność do zaciągnięcia kredytu hipotecznego, migracji oraz wyjazdu na pobyt stały wśród nowożeńców powiatu elbląskiego w 2013 roku (%)*

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
1	Czy rozważają Państwo zaciągnięcie kredytu hipotecznego na zakup własnego mieszkania?	50,0	44,2	5,8
2	Czy byliby Państwo gotowi do wyjazdu z Polski, aby poza granicami zarobić na mieszkanie?	59,6	36,5	3,8
3	Czy byliby Państwo gotowi do wyjazdu z Polski za pracę i mieszkaniem na stałe?	34,6	60,9	4,5

Źródło: oprac. własne na podst. wyników badań.

Niespełna 60% nowożeńców uwzględniło w swoich małżeńskich planach zagraniczny wyjazd, który pozwoliłby zgromadzić środki na zakup mieszkania w kraju. Było to udziałem przede wszystkim osób z wykształceniem wyższym i średnim, choć akceptacja tego typu działań ujawniała się także wśród osób z wykształceniem zawodowym.

Znacznie mniejsza grupa małżonków gotowa była do wyjazdu za granicę na stałe. W strukturze wykształcenia tej grupy ankietowanych dominowały osoby z wykształceniem zawodowym i niższym. Należy przypuszczać, że takie plany były konsekwencją trudności na krajowym rynku pracy, związanych zarówno z bezrobociem, jak i relatywnie niskimi stawkami płac. Ponad 60% ankietowanych negowało jednak taką możliwość w niedalekiej przyszłości.

4. Społeczno-ekonomiczna analiza sytuacji młodych małżeństw według form zamieszkania po ślubie

W dalszej części prac szczególną uwagę poświęcono najczęściej deklarowanym planom mieszkaniowym po ślubie. Wobec powyższego szczegółowo przeanalizowano sytuację mieszkaniową oraz portret społeczno-gospodarczy nowożeńców, którzy w ankiecie wskazali chęć budowy domu, zaciągnięcie kredytu hipotecznego na zakup nieruchomości, wspólne zamieszkiwanie z rodziną jednego z współmałżonków oraz mieszkanie w wynajętym samodzielnym mieszkaniu.

Wśród małżonków, którzy deklarowali rozpoczęcie budowy domu zdecydowanie przeważają osoby z wykształceniem wyższym, stanowiąc wśród kobiet nawet 65% wszystkich wskazań. W badanej grupie mężczyzn dominowało

wykształcenie średnie i wyższe (po 45%). Nie zaobserwowano natomiast chęci budowy domu wśród osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym.

Biorąc zaś pod uwagę strukturę dochodową, wskazać wypada jej duże zróżnicowanie, jednak z nieznaczną dominacją najwyższego przedziału (powyżej 3 tys. zł na osobę, co trzecie wskazanie w badaniu). Co istotne, deklaracje takie pojawiły się także wśród osób z drugiego przedziału (1–1,5 tys. zł na osobę, czwarta część wskazań). Można przypuszczać, że ewentualne decyzje były wypadkową wcześniej powziętych działań, dotyczących przykładowo otrzymania działki pod zabudowę na skutek wewnątrzrodzinnych ustaleń. W innym bowiem przypadku zasygnalizowane w ankiecie dochody istotnie ograniczają możliwości takich przedsięwzięć.

Jednocześnie osoby takie postrzegały swoją sytuację wyłącznie jako bardzo dobrą lub zadowalającą (mniej więcej po połowie wskazań). Jak się ponadto okazało, takie pary przed ślubem mieszkały przede wszystkim w mieszkaniu jednej z rodzin (43% wszystkich odpowiedzi) oraz w wynajętym samodzielnym mieszkaniu (35% odpowiedzi). Biorąc pod uwagę natomiast miejsce zamieszkania takich par, badanie wykazało zdecydowaną dominację obszarów wiejskich (blisko 70% wszystkich wskazań), co może potwierdzać wcześniejsze przypuszczenia o względnie łatwiejszym dostępie do działek pod zabudowę. Co również nie powinno dziwić, aż 75% respondentów deklaroowało chęć posiłkowania się kredytem hipotecznym w celu sfinansowania takiej budowy, a 52% spośród nich brało także pod uwagę czasową migrację zagraniczną, aby poza granicami zarobić na realizację swoich planów mieszkaniowych. Nadmienić jednocześnie trzeba, że osoby takie właściwie wykluczają stały zagraniczny wyjazd za pracą i mieszkaniem (dotyczyło to 87% młodych małżeństw).

Małżeństwa par, które zamierzały skorzystać z kredytu hipotecznego jako alternatywy dla zakupu własnego mieszkania, to przede wszystkim małżeństwa osób z wykształceniem wyższym. Ponadto plasowały się one w pierwszej części tabeli dochodów (dominacja dochodu do 2 tys. zł na osobę), choć zauważyć należy, że osoby z wyższym przedziałem dochodowym również taką opcję brały pod uwagę. Generalnie rzecz biorąc, osoby z dochodem w każdym przedziale sygnalizowały podjęcie takich kroków, z różnym natomiast natężeniem.

Jak pokazało badanie, 70% ankietowych w tej grupie postrzegało swoją sytuację po ślubie jako zadowalającą, dla dwóch par z kolei (7% zainteresowanych kredytem) ich sytuacja mieszkaniowa miałyby być zła. Pozostali postrzegali tę sytuację jako bardzo dobrą. Większość spośród tych par przed ślubem mieszkała już razem, lecz w wynajętym mieszkaniu. Dotyczyło to 70% par małżeńskich. Inną popularną formą zamieszkania przed ślubem wśród osób zamierzających

posiłkować się kredytem hipotecznym było mieszkanie oddzielnie. Taką odpowiedź wskazało 18% par.

Największą popularnością kredyt hipoteczny cieszył się wśród małżonków zamieszkałych na wsi i w małych miastach (do 20 tys. mieszkańców), gdzie taką możliwość rozważało 2/3 ankietowanych wskazujących kredyt hipoteczny. Pomóc w tym mogły nieznacznie wdrażane obecnie programy mieszkaniowe przy wsparciu rządu (m.in. mieszkanie dla młodych). Pary zainteresowane kredytem swoim mieszkaniem zdecydowanie brały także pod uwagę wyjazd zagraniczny (75% wskazań), co zaś do wyjazdu zagranicznego na stałe ich zdania były podzielone niemal po równo, z nieznaczną przewagą niezainteresowanych taką możliwością (56% odpowiedzi).

Znaczący odsetek par (blisko czwarta część ankietowanych) zdecydował się zamieszkać po ślubie w domu rodzinnym jednego z małżonków, uwzględniając zarówno dom wolnostojący (jednorodzinny) oraz blok mieszkalny. Dla części z nich odbyło się to na zasadzie kontynuacji, ponieważ taką formę zamieszkania praktykowali już przed sformalizowaniem związku. Jak wykazały wyniki badań, były to przede wszystkim osoby o średnim wykształceniu, tak mężczyźni, jak i kobiety, zarówno dla deklarujących zamieszkanie z rodziną w domu jednorodzinny, jak i w bloku mieszkalnym. Badanie pokazało ponadto, że były to osoby o najniższym poziomie dochodów (około połowy małżeństw chcących zamieszkać w domu, jak i w bloku przy własnej rodzinie), co w pewien sposób tłumaczyć może wspomnianą formę zamieszkania.

Znamienną informacją był fakt, że zdecydowana większość opisywanych nowożeńców postrzegała swoją sytuację mieszkaniową po ślubie jako zadowalającą, a nawet bardzo dobrą. Zaledwie jedna para (pochodząca z miasta powyżej 200 tys. mieszkańców) postrzegała swoją sytuację jako złą, mimo zamieszkania w domu jednorodzinny o przynajmniej czterech pokojach, w których jeden przeznaczony był wyłącznie dla nich. Podkreśla to subiektywizm oceny swojej sytuacji przez jednostki. Wszystkie przebadane pary zadeklarowały, że w docelowym miejscu zamieszkania po ślubie będą miały do dyspozycji przynajmniej jeden pokój do wyłącznej dyspozycji. Mowa tu zarówno o parach informujących o zamiarze mieszkania w domu jednorodzinny, jak i bloku.

Jak wspomniano wcześniej, dla części z nich (ok. 30%) mieszkanie z rodziną było kontynuacją takiej formy jeszcze przed ślubem. Badanie pokazało jednak, że dla większości małżeństw zdecydowanych zamieszkać po ślubie przy rodzinie charakterystyczne było oddzielne mieszkanie przed ślubem (około połowy par udzieliło takiej odpowiedzi). Pogłębione analizy wyników badań wykazały także, że dominującym miejscem zamieszkania dla rodzin z domu jednorodzinny była

wieś (74% wskazań), dla mieszkańców bloków było to miasto do 20 tys. mieszkańców. Wydaje się, że tę prawidłowość łatwo wytłumaczyć formą zabudowy obszarów wiejskich, wykluczającą generalnie szansę mieszkania w bloku, charakterystyczną z kolei dla zabudowy miejskiej.

Relatywnie częściej skłonni do kredytowania swojego przyszłego mieszkania byli nowożeńcy mieszkający w rodziną w bloku (50% pozytywnych odpowiedzi) aniżeli w domu jednorodzinnym (prawie 30% respondentów). Wysoki odsetek wskazań (powyżej 65% dla jednych i drugich par) dotyczył prawdopodobieństwa krótkiego wyjazdu zagranicznego, którego celem miałyby być zgromadzenie środków na zakup własnego mieszkania. Pary te jednocześnie zdecydowanie odrzucały możliwość wyjazdu z Polski na stałe (nawet 90% negatywnych odpowiedzi dla małżeństw mieszkających z rodziną w bloku).

Kolejną grupą poddaną szczegółowej analizie były młode pary zamierzające mieszkać w wynajętym, acz samodzielnym mieszkaniu. Połowa z tak wyselekcjonowanej próby badawczej posiadała wykształcenie średnie. Zdecydowanie dominującym był deklarowany dochód nieprzekraczający przy tym 2 tys. zł na osobę (aż 87% nowożeńców udzieliło takiej odpowiedzi, wśród których najczęściej wpisywano dochód do 1 tys. na osobę). Mieszkający w ten sposób postrzegali jednocześnie swoją sytuację jako zadowalającą (2/3 odpowiedzi) bądź bardzo dobrą. Zaledwie jedna para uznała swoją sytuację (mieszkanie w wynajętej kawalerce) jako złą. Badanie pokazało przy tym, że struktura obrazująca miejsce zamieszkania jest silnie zróżnicowana, z nieznaczną dominacją zamieszkania na wsi wśród populacji żeńskiej. W pozostałych przypadkach nie można było wskazać wyraźnej dominacji którejkolwiek z form. Taki wybór był aż w 60% kontynuacją stanu sprzed zawarcia związku, tyle bowiem par deklarowało wcześniejsze wspólne zamieszkanie w mieszkaniu na wynajem.

Unikalną cechą tej części badanych jest największa deklarowana determinacja do zmiany tego stanu rzeczy, objawiająca się przede wszystkim przychylnością kredytowi hipotecznemu w poszukiwaniu alternatywy zamieszkania, wskazywaną przez połowę nupturientów. Jeszcze większy odsetek (75% badanych) rozważał tymczasowy wyjazd zagraniczny, aby w ten sposób pozyskać środki na zakup mieszkania. Lecz co szczególnie warto podkreślić, aż 85% par wynajmujących mieszkanie poważnie zastanawiało się nad wyjazdem z Polski na stałe. Należy przypuszczać, że do takich opinii skłoniły ankietowanych właśnie kwestie związane z formą własności mieszkań, które zasiedlają.

5. Zakończenie

Przeprowadzone badanie dotyczące sytuacji mieszkaniowej młodych małżeństw pozwoliło zebrać informacje od 156 par małżeńskich powiatu elbląskiego. Wyniki badania zestawiono z profilem demograficznym kobiet i mężczyzn zawierających związek małżeński w Polsce. Następnie dokonano szczegółowej analizy sytuacji mieszkaniowej młodych małżeństw powiatu elbląskiego ze szczególnym uwzględnieniem deklarowanych planów mieszkaniowych po sformalizowaniu związku. Badanie pozwoliło na sporządzenie szeregu wniosków, wśród których do najważniejszych zaliczyć można:

1. Kobieta zawierająca związek małżeński w powiecie elbląskim legitymowała się najczęściej wykształceniem wyższym, a mężczyzna średnim. Oboje zaś znajdowali się przedziale wieku 25–29 lat. Było to potwierdzeniem informacji publikowanych przez GUS, wedle których dominującym wiekiem dla zawarcia związku małżeńskiego w Polsce w 2013 roku był przedział 25–29 lat, oraz że wśród kobiet zmieniających stan cywilny dominowało wykształcenie wyższe, a wśród mężczyzn – wykształcenie średnie.
2. Małżonkowie z powiatu elbląskiego pochodzili przede wszystkim ze środowiska wiejskiego, co jest zgodne z profilem administracyjnym i urbanizacyjnym powiatu. Ich dochód netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym nie należał do najwyższych i w ponad połowie przypadków nie przekraczał 1,5 tys. zł na osobę.
3. Ponad 2/3 małżonków mieszkało razem już przed zawarciem związku małżeńskiego, co wpisuje się w postępujące obecnie zmiany stylu życia oraz swoistego przyzwolenia społecznego na taką formę zamieszkiwania.
4. Mimo trudności dochodowych oraz przy relatywnie niewielkim odsetku małżeństw posiadających przed ślubem nieruchomości na własność, respondenci postrzegali swoją sytuację mieszkaniową jako zadowalającą, a nawet bardzo dobrą.
5. Wśród nieruchomości optymalnych oraz możliwych do utrzymania dla małżonków respondenci deklarowali przede wszystkim mieszkania dwu- i trzypokojowe w bloku mieszkalnym oraz, co zastanawiające, co najmniej trzypokojowy dom jednorodzinny. Wydaje się, że w tym wypadku przeważało raczej wyobrażenie o optymalnym mieszkaniu aniżeli rzeczywista możliwość jego utrzymania, biorąc pod uwagę deklarowane dochody zainteresowanych.
6. Ankietowani wyrażali umiarkowany entuzjazm dla posiłkowania się kredytem hipotecznym na zakup własnego mieszkania. Relatywnie często brali ponadto pod uwagę tymczasowy wyjazd zagraniczny, aby w ten sposób zgromadzić

środki na zakup mieszkania. Odrzucali jednak najczęściej możliwość wyjazdu z Polski na stałe. Tę ostatnią ewentualność silnie (90% pozytywnych wskazań) akcentowały z kolei pary wynajmujące mieszkanie.

7. Małżeństwa, które deklarowały po ślubie fakt zamieszkania z rodziną jednego z małżonków, legitymowały się przede wszystkim wykształceniem średnim oraz dochodem nieprzekraczającym 1,5 tys. zł na osobę. Każde z nich potwierdziło także posiadanie do wyłącznej dyspozycji przynajmniej jednego pokoju. Małżeństwa z kolei, które deklarowały zakup mieszkania wspomagając się kredytem hipotecznym cechowały się wyższym wykształceniem obojga stron.
8. Zaskakująco dużo par deklarowało w badaniu chęć rozpoczęcia budowy domu. Wśród nich notowano właściwie cały przedział dochodowy gospodarstw domowych i deklarowano ten fakt zasadniczo bez względu na wykształcenie. Należy przypuszczać, że wiązało się to ze stosunkowo łatwiejszym dostępem do działek pod zabudowę i relatywnie niższą ich ceną. Nie bez znaczenia wydaje się przy tym fakt, że budowa (przy uwzględnieniu dochodów ankietowanych) nie musiałaby być realizowana pod presją czasu w sytuacji posiadania alternatywnego lokum (np. mieszkanie z rodziną).
9. Spośród nieruchomości obecnie zamieszkałych respondenci bardzo rzadko wskazywali mieszkania jednopokojowe. Dominowały wśród nich mieszkania dwu- i trzypokojowe. Wpisuje się to mimo wszystko w statystyki krajowe, wedle których na tle państw europejskich polskie mieszkania są przeludnione i małe.

Wydaje się, że zgromadzone wyniki badań stanowią interesujące uzupełnienie dotychczasowej wiedzy z tego zakresu. Mogą one jednocześnie stać się przyczynkiem do dalszych badań sytuacji mieszkaniowej młodych małżeństw w Polsce. Stanowiąc mogą pewien punkt odniesienia dla kompleksowych analiz demograficznych uwarunkowań sytuacji mieszkaniowej kraju. Najciekawszym chyba spostrzeżeniem nasuwającym się po opracowaniu wyników jest istota dysproporcja pomiędzy postrzeganiem swojej sytuacji mieszkaniowej a wskaźnikowym jej odzwierciedleniem w Polsce na tle innych państw europejskich¹⁶.

¹⁶ O postrzeganiu swojej sytuacji mieszkaniowej i jej statystycznym odzwierciedleniu por. **E. Kaltenberg-Kwiatkowska**, *Warunki mieszkaniowe w świadomości społecznej*, w: **L. Frackiewicz** (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Wyd. IPiSS i IGN, Warszawa 2005, s. 153–170. Jak zaznaczono we wstępie, analizy wskaźnikowe określają polskie mieszkania jako małe i przeludnione. Już J. Kornilowicz wskazywał na ponad trzykrotnie mniejszy udział mieszkań liczących co najmniej 4 pokoje w strukturze polskich zasobów mieszkaniowych w porównaniu z wysokorozwiniętymi państwami Europy Zachodniej, np. Niemcami czy Francją. Ta zależność nie uległa istotnej zmianie, por. **J. Kornilowicz**, *Spoleczne problemy polskiego mieszkalnictwa w miastach na przełomie XX i XXI wieku*, w: **L. Frackiewicz** (red.), *Przeszłość...*, s. 72

Z pewnością warto w przyszłości rozszerzyć skalę badania, aby uchwycić pewne prawidłowości dające się zaobserwować nie tylko na najniższym szczeblu podziału administracyjnego kraju, ale także na poziomie podregionów czy województw.

Bibliografia

- Andrzejewski A.**, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987.
- Bank Danych Lokalnych*, GUS, Warszawa.
- Better Life Index*, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing>; stan na dzień 30.03.2015 r.
- Cesarski M.**, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Wyd. SGH, Warszawa 2013.
- Cesarski M.**, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005: dziedzictwo i przemiany*, Wyd. SGH, Warszawa 2007.
- Dąbrowska Z.**, *Małżeństwa w Polsce współczesnej. Studium empiryczne*. XIII Roczniki Socjologii Rodziny, Wyd. UAM, Poznań 2001, s. 29–43.
- Forrest R.**, *Young people and housing, transitions, trajectories and general fractures*, Routledge, New York 2012.
- Kaltenberg-Kwiatkowska E.**, *Warunki mieszkaniowe w świadomości społecznej*, w: L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Wyd. IPiSS i IGN, Warszawa 2005, s. 153–170.
- Kornilowicz J.**, *Sytuacja mieszkaniowa małżeństw zawieranych w miastach*, Wyd. IRM, Kraków 2003.
- Kornilowicz J.**, *Spoleczne problemy polskiego mieszkalnictwa w miastach na przełomie XX i XXI wieku*, w: L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Wyd. IPiSS i IGN, Warszawa 2005.
- Kulesa H.**, *Problem mieszkaniowy młodego pokolenia w Polsce. Drogi rozwiązywania w warunkach rynkowych*, IGM, Kraków 1999.
- Kwak A.**, *Kierunki przemian rodziny. Alternatywy dla małżeństwa*, XIII Roczniki Socjologii Rodziny, Wyd. UAM, Poznań 2001, s. 19–27.
- Młodzi nie mieszkają na swoim*, <http://tuznajdziesz.pl/nieruchomosci/aktualnosci/mlodzi-nie-mieszkaja-na-swoim>, 648; stan na dzień 30.03.2015 r.
- Rugg J.**, *Young people, Housing and Social Policy*, Routledge, London & New York 1999.
- Sytuacja mieszkaniowa w Polsce 2012. Raport*, http://www.pzfd.pl/_files/img_sites/Raport%20Sytuacja%20mieszkaniowa%20w%20Polsce.pdf; stan na dzień 30.03.2015 r.
- Świątlik E., Mucha M.**, *Warunki mieszkaniowe młodych małżeństw w Polsce*, Człowiek i Środowisko 2008/32/1–2, s. 103–120.
- Ulman P.**, *Sytuacja mieszkaniowa polskich rodzin w świetle danych z badania budżetów gospodarstw domowych*, w: M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 486–496.
- Ulman P., Wałęga A.**, *Sytuacja mieszkaniowa młodych małżeństw w Polsce*, w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 126–136.

Marcin JANUSZ

THE HOUSING SITUATION OF YOUNG MARRIED COUPLES IN ELBLĄG DISTRICT

(Summary)

The article presents the results of research on the housing situation of young married couples in Elbląg district. In the study author modified a questionnaire used in the work of J. Kornilowicz (2003), where the indicator method proposed by Adam Andrzejewski (1987) was used. The aim of this paper was to analyze the housing situation of young couples and their self-assessment. The results show a relatively high self-assessment of housing condition after the wedding, which do not correlate with polish objective indicators. The most common form of residence after the wedding was, in the opinion of the respondents, to live in their own flat (including mortgaged a property), to live with the parents and to start building a house.

Keywords: dwelling; marriage; housing situation; living conditions

Sławomir KALINOWSKI*

ZNACZENIE PRACY NIEFORMALNEJ DLA LUDNOŚCI WIEJSKIEJ O NIEPEWNYCH DOCHODACH W ZALEŻNOŚCI OD WIEKU

(Streszczenie)

W opracowaniu zaprezentowano problem pracy nieformalnej ludności wiejskiej o niepewnych dochodach. Zwrócono uwagę na jej miejsce w głównych i dodatkowych źródłach dochodów. Artykuł koncentruje się na przyczynach podejmowania pracy nieformalnej oraz czynnikach wpływających na jej podjęcie. Zauważono, że przyczyny pracy nieformalnej mają głównie charakter ekonomiczny i związane są z chęcią uzyskania wyższych dochodów. Mimo przewagi finansowych aspektów podejmowania pracy „na czarno”, zwrócono uwagę na brak wyboru niektórych grup w procesie podejmowania tej formy pracy, co wynika zarówno z przyczyn leżących po stronie pracownika (wyszkolenie, niska mobilność), jak i po stronie pracodawców (chęć obniżenia kosztów pracy).

Słowa kluczowe: praca nieformalna; niepewność dochodów; szara strefa

1. Wstęp

Współczesna ekonomia wypracowała wiele kryteriów oceny sytuacji ekonomicznej jednostek. Należą do nich między innymi miejsce na rynku pracy oraz źródło otrzymywanych dochodów, które w zasadniczy sposób konstytuują wielkość i poziom otrzymywanych środków pieniężnych. W konsekwencji są kluczowym elementem w procesie zaspokajania potrzeb. Posiadanie pracy i jej charakter w istotny sposób wpływają na szanse rozwojowe jednostek, a w efekcie – zachowania konsumpcyjne oraz przybierane style życia. Praca w warunkach wysokiego bezrobocia stanowi szczególnie rodzaj dobra rynkowego. Jest źródłem nieustannej konkurencji wśród ludności. Jest to szczególnie widoczne

* Doktor nauk ekonomicznych, Katedra Ekonomii, Wydział Ekonomiczno-Społeczny, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu; e-mail: kalinowski@up.poznan.pl

na obszarach wiejskich, gdzie ilość miejsc pracy jest ograniczona. Nie dziwi zatem podejmowanie pracy w formach nietypowych, w tym w szczególności pracy nierejestrowanej. W literaturze przedmiotu praca „na czarno” traktowana jest jako istotny element życia społeczno-gospodarczego¹.

Celem artykułu jest prezentacja głównych źródeł dochodów ludności wiejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł nieformalnych (pracy „na czarno”). Tekst koncentruje się na wybranych przyczynach podejmowania tej formy zatrudnienia, a także czynnikach wpływających na zmianę formy pracy z nieformalnej na formalną. W artykule uwzględniono różnice w podejściu do pracy nieformalnej w zależności od grup wiekowych, które konstytuują zachowania na rynku pracy. Wskazanie znaczenia pracy nieformalnej jest szczególnie istotne, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę straty budżetu państwa, ale również głębokie konsekwencje dla warunków życia ludności w dłuższej perspektywie.

2. Metodyka badań

Materiały empiryczne zawarte w artykule pochodzą z badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego nr UMO-2011/01/B/HS5/01034, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, pt. *Poziom życia ludności wiejskiej o niepewnych dochodach w Polsce*, i stanowią ich część. Zostały one przeprowadzone w okresie od czerwca do pierwszej połowy lipca 2012 roku. Wielkość próby badawczej wynosiła 1067 dorosłych respondentów, mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce, spełniających warunek wejścia (pracujący w formach atypicznych: w niepełnym wymiarze, „na czarno”, krótkookresowo, uzyskujący dochody z zasiłków i pomocy nieformalnej oraz innych źródeł cechujących się nieregularnością uzyskiwania). Informacje na temat badanej zbiorowości uzyskano dzięki zastosowaniu narzędzia – kwestionariusza badawczego, który stał się zarazem scenariuszem przy realizacji badania za pomocą bezpośredniej metody przeprowadzenia wywiadów PAPI (*paper and pencil interview*).

Próba badawcza miała charakter doboru reprezentatywnego według wzoru dla nieznanej frakcji, przy założeniu poziomu istotności 0,05, z zachowaniem liczebności. Ze względu na badanie „nieznanej” populacji (dla ludności o niepewnych dochodach nie istnieją badania pozwalające ocenić rozkłady demogra-

¹ Por. **T. Packard, J. Koettl, C. Montenegro**, *In From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*, The World Bank, Washington 2012; **L. Feld, F. Schneider**, *Survey on the Shadow Economy and Undeclared Work in OECD Countries*, w: **F. Schneider** (red.), *Handbook on the Shadow Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2011.

ficzne), jedyną możliwością było zastosowanie próby kwotowej, równomiernie podzielonej według województw i cech demograficznych (płeć, wiek). Płeć została wyznaczona zgodnie z Bankiem Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Ze względu na fakt braku możliwości określenia podczas przygotowania badań stosunku liczby kobiet i mężczyzn spełniających kryterium wejścia, wyznacznik ten stanowi wyłącznie wielkość orientacyjną. Z kolei wielkość próby w poszczególnych województwach uzależniona była od liczebności mieszkańców gmin wiejskich w badanych województwach i kształtowała się na poziomie od 26 w województwie lubuskim do 133 w województwie mazowieckim. Założono, że błąd statystyczny dla całego kraju wynosi 3%. Można zatem przyjąć, że próba ta ma charakter reprezentatywny, co wynika z zachowania proporcji najważniejszych cech głównych, a więc odsetek w próbie jest równy odsetkowi w populacji. Dobór próby miał charakter losowy.

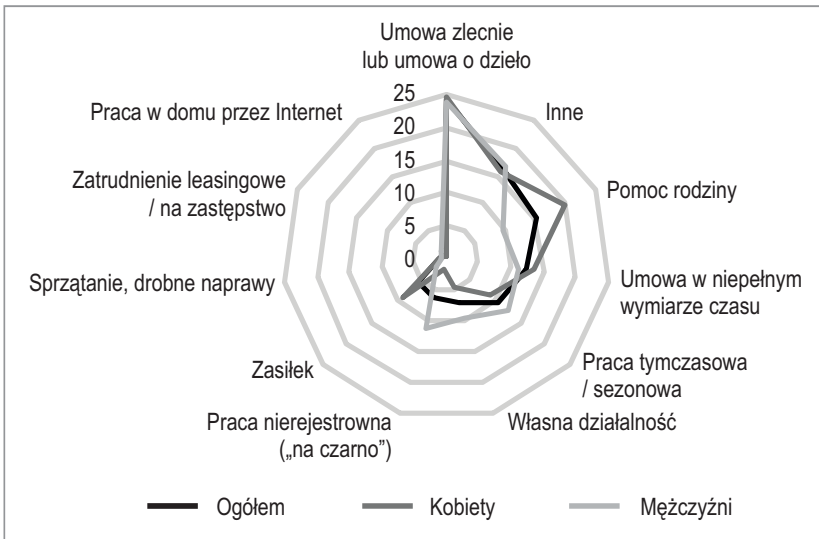
3. Praca „na czarno”

W praktyce nawiązywania stosunków pracy w coraz większym stopniu dominują różnorakie rozwiązania organizacyjno-prawne, dalekie od klasycznego wzorca tradycyjnie rozumianego stosunku pracy². Wśród ludności wiejskiej o niepewnych dochodach najczęstszym źródłem dochodów jest umowa zlecenie lub umowa o dzieło (24,27% ogółu ankietowanych). Warto podkreślić szczególne znaczenie pracy nierejestrowanej, która stanowi wśród badanej grupy jedno z ważniejszych źródeł utrzymania (6,37%). Oprócz niej duże znaczenie mają elastyczne formy zatrudnienia, a wśród nich praca w niepełnym wymiarze czasu (12,46%), na czas określony (4,8%), tymczasowa (3,28%), nieco rzadziej jest wykonywana praca na zastępstwo (0,66%) oraz w domu przez Internet i chałupnicza (0,66%). Zauważalne jest zróżnicowanie rozkładu odpowiedzi dotyczących form wykonywanej pracy i charakteru utrzymania pomiędzy płciami. Test zgodności χ^2 Pearsona kształtuje się na poziomie 81,95, przy poziomie istotności $p < 0,05$, można zatem uznać, że różnice te są istotne. Pracę „na czarno” znacznie częściej deklarują mężczyźni (odpowiednio 11,35%, wobec 1,80% wśród kobiet), z kolei kobiety częściej wykazują jako źródło dochodów pomoc od rodziny (19,96%, w przypadku mężczyzn 9,78%) (wykr. 1). Taki rozkład po części potwierdza stereotypowe podejście do płci. Mężczyźni znacznie częściej czują się zobowiązani do utrzymania rodziny

² M. Kucharski, *Koncepcja flexicurity a elastyczne formy zatrudnienia na polskim rynku pracy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 7.

i podejmują się świadczenia pracy bez względu na jej formę i charakter. Kobiety zaś, znacznie częściej zobowiązane do wykonywania obowiązków domowych i rodzinnych, zmuszone są do rezygnacji z pracy zawodowej. Z badań wynika, że kobiety w większym stopniu są uzależnione ekonomicznie zarówno od sieci nieformalnych (rodzina), jak i formalnych (urzędy pomocowe). Źródła te stanowią dla blisko co trzeciej z nich podstawowe źródło utrzymania. Warto jednocześnie zaznaczyć, że chociaż kobiety są częściej adresatkami pomocy, to korzyści płynące ze świadczeń są udziałem całych gospodarstw domowych.

WYKRES 1: Główne źródła dochodów wśród badanej ludności wiejskiej według płci (w %)



Źródło: oprac. własne.

Rezygnacja mężczyzn z pracy rejestrowanej wynika z oczekiwań płacowych. Kobiety z reguły mają mniejsze wymagania płacowe, dlatego też łatwiej im zgodzić się na niższe wynagrodzenie niż mężczyznom, którzy wolą pracę za wyższą pensję kosztem jej legalności. Można zauważyć pewien schemat wykluczenia mężczyzn z oficjalnego rynku pracy. Likwidacja wielu miejsc pracy w sektorach zatrudniających głównie mężczyzn (budownictwo, przemysł ciężki) powoduje utratę możliwości zarobkowania. Tracący pracę mężczyźni, z reguły o niższych kwalifikacjach, mają trudności w znalezieniu zatrudnienia. Bardzo często utrzymują się z mało wymagających prac dorywczych lub pracy „na czarno”, co pogarsza ich konkurencyjność na rynku pracy. Długi okres pozostawania

bez legalnego zatrudnienia powoduje utratę kontaktu z rynkiem pracy, potęgując postawy pasywne. Dodatkowo pojawiają się problemy związane z niską samooceną, wynikające z poczucia zbędności i braku przekonania, że sytuacja może ulec zmianie na korzyść. Brak poczucia panowania nad sytuacją doprowadza do odsunięcia się od bieżących spraw rodziny i popadanie w apatię, która często prowadzi do działań autodestrukcyjnych i wycofania.

Warto zwrócić uwagę na liczebność kategorii „inne”. Co szósty ankietowany miał trudności z przyporządkowaniem swojej działalności do jakiegokolwiek grupy. Ta nieumiejętność wynika nie tylko z nietypowości prowadzonych działań, ale również z poczucia gorszej pozycji na rynku pracy, tym samym próbie rekompensacji. Kategoria ta wpisuje się w grupy, których działania nie są traktowane przez społeczeństwo jako standardowe, w szerokim rozumieniu wykonywanej pracy. Grupa ta jest niezwykle pojemna i obejmuje osoby, które posiadają pracę dorywczą, świadczenia przedemerytalne, wykonują pracę nakładczą, otrzymują stypendium, są w trakcie stażu lub praktyk, dzierżawią grunty, wynajmują część mieszkania bądź też budynki gospodarstwa rolnego, uzyskują alimenty, udzielają korepetycji, zbierają złom lub runo leśne, zawłaszczają dobra (kradzież), otrzymują środki z hazardu lub innych nielegalnych źródeł. Jednocześnie ponad połowa osób nie potrafiła jasno zdefiniować głównych źródeł dochodów. Powstaje zatem pytanie, co jest tego przyczyną? Z jednej strony poczucie deprecjacji własnej pozycji zawodowej może sprzyjać unikaniu jasnej deklaracji prowadzonych działań, z drugiej zaś – brak identyfikacji z wymienionymi grupami może sugerować działania na pograniczu pracy legalnej i nielegalnej.

Z badań wynika, że praca nierejestrowana jest najczęstszą formą zarobkowania wśród osób do 24 roku życia – dla co dziewiątej z nich stanowi ona główne źródło utrzymania. Jest to jedyna grupa, w której praca nieformalna ma tak wielkie znaczenie (tab. 1). Test zgodności χ^2 Pearsona wynosi 709,3992, przy $p < 0,001$, co potwierdza istotność zróżnicowania źródeł utrzymania w zależności od wieku respondenta. Jeśli dodatkowo wziąć pod uwagę istotne znaczenie pomocy rodziny w grupie osób najmłodszych, można uznać, że im młodszy respondent tym ma większe trudności w usamodzielnieniu. Funkcjonowanie na rynku może jednocześnie potwierdzać tezę przepływu środków pieniężnych od pokoleń starszych do młodszych³. Wysoki udział osób młodych utrzymujących się

³ M. Styrc, *Transfery finansowe i opieki w nieformalnych sieciach wsparcia*, w: I.E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka (red.), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, Scholar, Warszawa 2007, s. 306–344; P. Szukalski, *Przepływy międzypokoleniowe i ich kontekst demograficzny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.

z pracy nierejestrowanej jest szczególnie niebezpieczny w kontekście wchodzenia na rynek pracy i zdobywania na nim doświadczenia zawodowego. Relatywnie niski poziom wykształcenia oraz kwalifikacji zawodowych utrudnia znalezienie jakiegokolwiek pracy rejestrowanej. Według E. Staszewskiej elementy te stanowią kluczowy czynnik decydujący o szansach znalezienia pracy⁴, a tym samym kształtują źródła dochodów. Wobec tego, chociaż nie jest warunkiem *sine qua non*, to brak odpowiednich umiejętności, a także niedostosowanie do aktualnych potrzeb rynkowych, połączone z trudnościami spełnienia oczekiwań gospodarki opartej na wiedzy, znajduje odzwierciedlenie w formie i jakości wykonywanej pracy, a w efekcie – skutkuje zepchnięciem tej grupy do szarej strefy.

TABELA 1: Główne źródła dochodów wśród badanej ludności wiejskiej według wieku (w %)

Wyszczególnienie	18–24 lat	25–34 lat	35–44 lat	45–54 lat	55–64 lat
Pomoc rodziny	39,33	13,68	9,39	7,65	7,32
Umowa zlecenie lub umowa o dzieło	18,54	36,48	24,08	19,13	16,26
Praca nierejestrowana („na czarno”)	11,24 (3)*	4,56 (7)	6,53 (6)	9,29 (5)	0,81 (12)
Umowa w niepełnym wymiarze czasu	7,87	15,96	17,55	11,48	4,88
Praca tymczasowa	5,62	2,28	1,63	4,37	4,88
Inne	4,49	5,21	10,20	22,40	44,72
Praca sezonowa	3,93	2,28	2,04	2,19	3,25
Zasiłek z pomocy społecznej	2,25	3,26	2,86	0,55	1,63
Sprzątanie, drobne naprawy	2,25	0,33	1,22	1,09	0,00
Praca w domu przez Internet	1,69	0,33	0,41	1,09	0,00
Umowa na czas określony	1,12	3,91	6,12	7,10	7,32
Zasiłek dla bezrobotnych jednego z członków rodziny	1,12	4,89	4,90	1,64	3,25
Własna działalność	0,56	5,54	12,65	12,02	4,07
Zatrudnienie leasingowe / na zastępstwo	0,00	1,30	0,41	0,00	1,63

Objaśnienia: * – w nawiasie podano pozycję w hierarchii znaczenia głównego źródła dochodów.
Źródło: oprac. własne.

Należy zwrócić uwagę, że wśród ludności wiejskiej o niepewnych dochodach powszechny jest model jednego żywiciela rodziny⁵. W dwóch na trzy gospodarstwa domowe pracę posiada wyłącznie jeden z jego członków. Zwykle głównym żywicielem rodziny jest mężczyzna – 70,5% mężczyzn posiada pracę, podczas gdy wśród kobiet odsetek ten wynosi 47,7%. Test zgodności χ^2 Pearsona wynosi 56,05,

⁴ Staszewska E., *Przygotowanie zawodowe dorosłych*, Praca i zabezpieczenie społeczne 2012/2, s. 26–31.

⁵ Por. I. Kotowska, U. Sztanderska, *Zmiany demograficzne a zmiany na rynku pracy w Polsce*, w: I.E. Kotkowska, U. Sztanderska, I. Wóyciska (red.), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, Scholar, Warszawa 2007, s. 13–46.

przy $p < 0,001$, co potwierdza istotność różnic. W co trzecim gospodarstwie środki te uzupełniane są o dodatkową pracę innego członka gospodarstwa domowego, jednak zwykle również ta praca ma charakter atypiczny. Brak pracy i wysokie bezrobocie na wsi sprawiają, że rzadko można mówić o modelu rodziny, w którym zarówno kobieta, jak i mężczyzna wykonują pracę zarobkową, jednocześnie dzieląc się obowiązkami rodzinnymi. Jest to zatem sprzeczne z obserwacjami P. Kingstona i S. Nocka, którzy zwracają uwagę, że zmiany ról społecznych powodują dylemat alokacji czasu między pracą zawodową a obowiązki rodzinne przez kobiety⁶. Można stwierdzić, że role społeczne wśród ludności wiejskiej, w tym w szczególności wśród kobiet o niepewnych dochodach, pozostają niezmiennione, ewentualnie ich zmiana zachodzi wolno. Powstaje zatem pytanie, czy jest to świadomy wybór badanej grupy, czy raczej model ten wynika z warunkowań ekonomicznych i sytuacji na rynku pracy? Mimo że badania jasno nie odpowiadają na to pytanie, skłonny jestem postawić tezę, że brak zmian ról jest narzucony i nie jest bezpośrednią reakcją samych zainteresowanych.

Utrzymywanie się z niepewnych źródeł rzadko bywa gwarancją samodzielności ekonomicznej⁷. Przyjmując wobec tego, że prekaryjne źródła dochodów sprzyjają gorszej sytuacji bytowej, powstaje pytanie, jakie są dodatkowe źródła utrzymania, które pozwalają funkcjonować poszczególnym jednostkom oraz gospodarstwom domowym? Z przeprowadzonych badań wynika, że najczęstszym dodatkowym źródłem dochodów jest pomoc rodziny (25,9%), co – przy ponad 15% udziale respondentów, dla których jest to podstawowe źródło utrzymania – daje niepokojący obraz badanej ludności. Niekiedy uważa się, że tego typu transferami cechują się społeczeństwa na niższym poziomie rozwoju gospodarczego⁸. Może to sugerować, że ludność wiejska o niepewnych dochodach stanowi grupę poślednią. Również w tym przypadku istotne znaczenie w procesie zaspokajania potrzeb i uzupełniania dochodów ma praca nierejestrowana. Tę formę wskazuje co ósmy respondent (tab. 2). Tak znaczny odsetek osób pracujących „na czarno” dopełnia obraz ludności wiejskiej na wsi. Jednocześnie ukazuje jak duże znaczenie w dochodach ludności ma praca nierejestrowana. Warto jednak zwrócić uwagę, że zaledwie 27,84% ankietowanych wskazało, że posiada i wykorzystuje dodatkową możliwość zdobycia środków pieniężnych.

⁶ P. Kingston, K. Nock, *Time Together Among Dual-Earner Couples*, *American Sociology Review* 1984/52/3, s. 391–400.

⁷ Por. H. Mueller, U. Wyss, *Atypical working hours and their impact on leisure – an official Swiss Time Use Study*, *Tourism Review* 2003/62/1, s. 14–24.

⁸ Por. E. Aksman, *Redystrybucja dochodów i jej wpływ na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1995–2007*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 49.

TABELA 2: *Dodatkowe źródła dochodów wśród badanej ludności wiejskiej według różnych cech diagnostycznych (w %)*

Wyszczególnienie	Ogółem	18–24 lat	25–34 lat	35–44 lat	45–54 lat	55–64 lat	65 i więcej lat
Pomoc rodziny	25,9	37,5	26,2	25,7	16,0	15,2	33,3
Praca nierejestrowana („na czarno”)	12,5	4,2	16,9	8,1	20,0	21,2	0
Umowa zlecenie lub umowa o dzieło	10,4	9,7	15,4	8,1	10,0	6,1	33,3
Sprzątanie, drobne naprawy	9,4	15,3	4,6	13,5	6,0	3,0	0
Praca sezonowa	9,1	18,1	4,6	4,1	10,0	9,1	0
Zatrudnienie na zastępstwo / zatrudnienie leasingowe	8,4	5,6	4,6	8,1	14,0	15,2	0
Praca tymczasowa	4,7	1,4	6,2	4,1	8,0	6,1	0
Zasiłek z pomocy społecznej	4,0	0	7,7	4,1	4,0	3,0	33,3
Własna działalność	3,4	1,4	1,5	5,4	2,0	9,1	0
Zasiłek dla bezrobotnych jednego z członków rodziny	3,4	0	1,5	9,5	2,0	3,0	0
Praca w domu przez Internet	1,7	4,2	1,5	1,4	0	0	0
Inne	6,7	2,8	9,2	6,8	8,0	9,1	0

Źródło: oprac. własne.

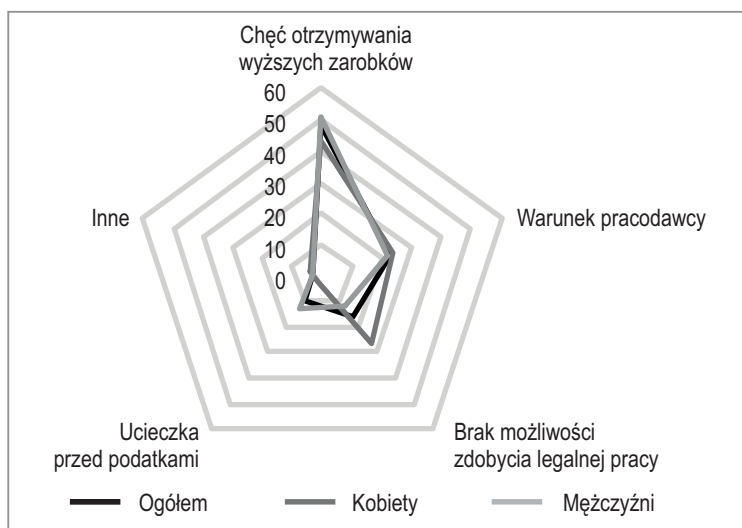
Warto zauważyć pewną zależność. Osoby, dla których głównym źródłem dochodów jest praca nieformalna rzadko podejmują dodatkową pracę. Często ich dodatkowym źródłem dochodów jest pomoc rodziny (23,5%), zasiłek dla bezrobotnych (7,4%) lub drobne prace jednorazowe (7,4%). Dorabianie „na czarno” wiąże się z podejmowaniem nielegalnego zatrudnienia przy równoczesnym zachowaniu statusu bezrobotnego i pobieraniu zasiłku dla bezrobotnych, a więc oznacza łączenie dochodów ze źródeł nieformalnych z pomocowymi. Niski poziom życia, ubóstwo i brak pracy zmuszają jednostki do poszukiwania społecznie akceptowanych środków do życia, a w sytuacji wysokiego bezrobocia i braku odpowiednich środków podejmowanie pracy nieformalnej jest czynnikiem, który w oczach ankietowanych świadczy o zaradności respondenta. Ponad 80% ankietowanych nie widzi nic złego w tej formie pracy.

Według J. Pretty’ego i H. Warda⁹ przesuwaniu popytu do szarej strefy sprzyja ograniczona chłonność wiejskich rynków pracy osób słabo wykształconych. Biorąc pod uwagę, że blisko 15% ankietowanych przyznaje się do podejmowania pracy nierejestrowanej w ciągu całego okresu zawodowego, a wśród tych osób przeważają osoby z wykształceniem nie wyższym niż zawodowe, należy przypuszczać, że problem ten w kolejnych okresach będzie narastał. W związku z brakiem jakiegokolwiek umowy, wykonujący pracę pozbawieni są ubezpie-

⁹ J. Pretty, H. Ward, *Social capital and the environment*, World Development 2001/29(2).

czenia, a tym samym nie mogą korzystać ze świadczeń społecznych, okres ten równocześnie nie zalicza się do składek ZUS, a pracownicy nie opłacają podatków osobistych z otrzymanych dochodów. Praca „na czarno”, zwłaszcza dla pracobiorców o niskich kwalifikacjach, jest szansą na podjęcie jakiegokolwiek pracy, a przez to – na uzyskanie chociażby minimalnych środków niezbędnych do przeżycia¹⁰. Warto jednak zauważyć, że dla blisko połowy ankietowanych podjęcie pracy nierejestrowanej wynika głównie z chęci poprawy własnej sytuacji materialnej i podwyższenia dochodów (48,3%). Niepokojące jest jednak, że blisko co czwarty respondent został do tego zmuszony przez pracodawcę, a co szósty został zmuszony do podjęcia takiej formy zarobkowania ze względu na swoją sytuację życiową, w tym niskie wykształcenie, obowiązki domowe, brak umiejętności, ale również zobowiązania w stosunku do banków czy Urzędu Skarbowego. Co interesujące, powody mężczyzn mają głównie charakter ekonomiczny i wynikają z chęci poprawy poziomu i jakości życia gospodarstwa domowego. Przyczyn podejmowania pracy nierejestrowanej wśród kobiet należałoby szukać w przyczynach od nich bezpośrednio niezależnych (wykr. 2).

WYKRES 2: *Przyczyny pracy „na czarno” (w %)*



Źródło: oprac. własne.

¹⁰ S. Kalinowski, *Aktywność ekonomiczna jako wyznacznik poziomu życia*, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy 2013/30*, s. 198–209.

Jak wspomniano, co szósty respondent miał doświadczenia pracy nierejestrowanej w przeszłości. W tym przypadku głównym motywem podejmowania takiej formy działalności był warunek pracodawcy. Blisko połowa ankietowanych została do tej formy zmuszona. Co trzeci ankietowany podejmował się wykonywania pracy nierejestrowanej ze względu na chęć podwyższenia wynagrodzenia, a blisko 15,5% nie rejestrowało własnej pracy, dążąc do ograniczenia kosztów (głównie utrzymujący się z własnej działalności gospodarczej) (tab. 3). Jak zauważa M. Bednarski¹¹, osoby prowadzące swoją działalność mogą ujawniać tylko część własnej pracy. Dotyczy to głównie małych warsztatów. Oznacza to, że szara strefa przenika się z rynkiem legalnym.

Jak nietrudno zauważyć, dla części pracodawców zatrudnianie w szarej strefie jest okazją do ograniczania kosztów okołopłacowych. Specyfika osób podejmujących się świadczenia tej formy pracy dodatkowo zachęca do obniżania wynagrodzenia poza akceptowalną płacę minimalną. Jednocześnie zarejestrowanie osoby wiązałoby się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów dla pracodawcy i – w wielu przypadkach – byłoby nieopłacalne. E. Kryńska¹² zauważa, że praca ta może mieć również pozytywne efekty, wynikające z zatrudnienia osób, które w normalnych warunkach nie miałyby szans na jakąkolwiek pracę. Warto zauważyć, że praca nierejestrowana dotyczy przede wszystkim małych przedsiębiorstw. Duże korporacje z reguły nie są zainteresowane tego typu obchodzeniem prawa, nie chcąc narażać się na obciążenia fiskalne związane z usiłowaniami zatajenia zatrudnienia. W małych przedsiębiorstwach prowadzących prace sezonowe zatrudnienie poza oficjalną ewidencją często jest metodą obniżenia wynagrodzenia poza oficjalną minimalną pensję, uniknięcia kosztów związanych z zatrudnieniem, a także zaoszczędzenia czasu niezbędnego na zarejestrowanie pracownika. Praca „na czarno” niejednokrotnie dotyczy pracodawców, którzy tę formę traktują jako ocenę przydatności pracownika do przedsiębiorstwa – wówczas zatrudnienie bez odpowiedniej umowy trwa krótki okres. Pracodawcy chcą w ten sposób uchronić własne przedsiębiorstwo przed kosztami transakcyjnymi i skomplikowanymi procedurami związanymi z naborem i zwalnianiem pracowników. Często obchodzenie przepisów jest szansą na przetrwanie małych, działających na granicy rentowności, przedsiębiorstw¹³.

¹¹ M. Bednarski, *Zatrudnienie w szarej strefie a dobre rządzenie (good governance)*, w: A. Organiściak-Krzykowska, M. Janusz (red.), *Dylematy rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2013, s. 70.

¹² E. Kryńska, *Szara strefa rynku pracy. Utrapienie gospodarcze czy ratunek społeczny?*, w: S. Borkowska (red.), *Przyszłość pracy w XXI wieku*, IPiSS – GUS, Warszawa 2004.

¹³ S. Kalinowski, *Problemy społeczno-ekonomiczne na wsi*, w: *Podstawy wiedzy o rolnictwie i agrobiznesie*, praca zbiorowa, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2012, s. 194–224.

TABELA 3: *Przyczyny pracy „na czarno” w przeszłości (w %)*

Wyszczególnienie	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni
Warunek pracodawcy	43,4	31,6	48,4
Chęć otrzymania wyższych zarobków	38,0	31,6	40,7
Ucieczka przed podatkami	15,5	2,6	20,9
Obawa przed utratą zasiłku	12,4	23,7	7,7
Krótki okres trwania pracy	11,6	15,8	9,9
Zbyt niskie wynagrodzenia	10,9	5,3	13,2
Nielegalność pracy	4,7	0,0	6,6

Źródło: oprac. własne.

Warto zauważyć, że praca „na czarno”, chociaż – w efekcie neutralizacji społecznych i ekonomicznych skutków bezrobocia – może sprzyjać ograniczeniu patologii społecznych, to nie rozwiązuje problemów osób pozostających oficjalnie bez pracy. Grupa ta w kolejnych latach może zasilić grono osób bezrobotnych, a ze względu na brak składek w przyszłości nie będzie otrzymywać świadczeń emerytalnych. Podejmowanie pracy „na czarno” może wynikać również z przyczyn merytorycznych. Według E. Kryńskiej część bezrobotnych podejmuje się świadczenia jej w obawie przed utratą umiejętności w okresie pozostawania bez pracy oficjalnej, a także dla zdobycia nowych umiejętności, które mogą okazać się niezbędne w nowym, przyszłym miejscu pracy¹⁴. Taką formę dodatkowego zatrudnienia wykorzystują osoby, które uzyskują z niej na tyle niskie dochody, że jej legalizacja byłaby dla nich nieopłacalna, jednocześnie wiązałaby się z utratą prawa do otrzymania zasiłku. Warto zaobserwować, że motywy ekonomiczne ustępują motywom społecznym wraz z wiekiem. Im młodszy respondent, tym chętniej rezygnuje z pracy rejestrowanej na rzecz nierejestrowanej, tak by poprawić własną pozycję ekonomiczną. Takie podejście jest łatwe do wytłumaczenia na gruncie psychologii ekonomicznej. W okresie młodości argument dotyczący przyszłych emerytur dla większości respondentów nie ma większego znaczenia. W miarę przesuwania się do kolejnych grup wiekowych motyw przezornościowy się nasila. Ankietowani, w obawie przed niskimi świadczeniami emerytalnymi lub ich brakiem, wolą podejmować pracę legalną. W starszych grupach wiekowych przybierają na sile argumenty pozamerytoryczne, wynikające z coraz mniej-

¹⁴ E. Kryńska, *Zatrudnienie nierejestrowane w oczach pracodawców*, w: R.C. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.), *Gospodarowanie zasobami pracy na początku XXI wieku. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, IPiSS, Białystok – Warszawa 2009, s. 42.

szej zatrudnialności osób starszych. Część pracodawców obawia się przyjęcia pracowników w wieku okołoemerytalnym, co wynika z późniejszych trudności w zwolnieniu (tab. 4).

TABELA 4: *Przyczyny podejmowania pracy „na czarno” w grupach wiekowych (w %)*

Wyszczególnienie	18–24 lat	25–34 lat	35–44 lat	45–54 lat	55–64 lat
Chęć otrzymania wyższych zarobków	56,7	54,3	46,9	43,2	30,8
Warunek pracodawcy	10,0	22,9	28,1	24,3	30,8
Brak możliwości zdobycia legalnej pracy	16,7	5,7	15,6	27,0	15,4
Ucieczka przed podatkami	13,3	17,1	0	5,4	15,4
Inne	3,3	0	9,4	0,1	7,6

Źródło: oprac. własne.

Warto zauważyć, że przejście do segmentu rynku nierejestrowanego (uważanego za najgorszy, podwartościowy), zwykle utrwała stan pracy „na czarno” na długi okres. Blisko połowa badanych podejmuje się świadczenia pracy nielegalnej przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Można przyjąć, że trafienie do tego segmentu ogranicza możliwości powrotu¹⁵. S. Domański zauważa, że osoby pracujące w tej formie po pewnym czasie nie nadają się do powrotu na rynek pierwotny czy nawet wtórny, tracą umiejętności i trudniej jest im zaadaptować się ponownie na rynku¹⁶. Osoby te pozbawione są szkoleń, dostępu do nowych technologii. Z reguły wykonują pracę podrzędną, o niskich wymaganiach, tym samym nie rozwijając się. Nie nabywają nowych umiejętności, w tym związanych z obsługą nowoczesnych maszyn i urządzeń.

Co ciekawe, niemal wszyscy ankietowani uznali, że gdyby istniała możliwość przejścia do pracy formalnej, to zdecydowaliby się na taki krok. Jednak zaledwie co trzeci by się tego podjął bez względu na warunki, 34,7% ankietowanych zdecydowałoby się na to tylko w przypadku zwiększenia wynagrodzenia, a 29,3% – gdyby otrzymali dodatkowe korzyści. Można zatem przyjąć, że dla części respondentów taka forma zatrudnienia jest efektem oczekiwań w stosunku do wynagrodzenia. Podjęcie pracy nieformalnej oznacza zwykle poprawę sytuacji ekonomicznej. Im młodszy respondent, tym większa motywacja zmiany formy

¹⁵ M. Bednarski, *Szara strefa – rynek pracy – integracja społeczna*, Optimum. Studia Ekonomiczne 2013/6(66), s. 45–56.

¹⁶ S. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

pracy wyłącznie w sytuacji poprawy warunków ekonomicznych. W przypadku osób starszych nabierają znaczenia dodatkowe korzyści (tab. 5).

TABELA 5: Czynniki zachęcające do zmiany formy zatrudnienia (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	18–24 lat	25–34 lat	35–44 lat	45–54 lat	55–64 lat
Wzrost wynagrodzenia	36,0	43,4	34,3	40,6	32,4	23,1
Bez dodatkowych warunków	34,7	33,3	37,1	37,5	32,4	30,8
Dodatkowe korzyści	29,3	23,3	28,6	21,9	35,2	46,2

Źródło: oprac. własne.

4. Zakończenie

Reasumując, należy stwierdzić, że skala zjawiska pracy „na czarno” jest bardzo duża. Fakt podejmowania tego typu zatrudnienia, poza krótkookresowymi korzyściami dla pracowników w postaci uzyskania dochodu, jest długookresowo niekorzystny (brak stabilności, brak odprowadzanych składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne, realne obniżenie kwalifikacji, ubożenie etc.). Z punktu widzenia przedsiębiorców korzyści są oczywiste – otrzymują tanią siłę roboczą, mogąc w ten sposób zwiększyć swoje dochody przy właściwie niewielkim ryzyku.

Dokonując oceny pracy „na czarno”, warto pamiętać, że liczba pracujących w tej formie uzależniona jest od motywacji osób do rejestracji. Ważną motywacją jest możliwość podjęcia pracy i uzyskania zatrudnienia za pośrednictwem urzędu pracy, uzyskanie zasiłku dla bezrobotnych, a także możliwość uczestnictwa w szkoleniach i doksztalcaniu. Motywacja ta może być osłabiona, jeśli szanse znalezienia pracy są znikome¹⁷. Taka sytuacja ma miejsce na obszarach wiejskich, gdzie podaż pracy jest z reguły niewielka.

Bibliografia

- Aksman E., *Redystrybucja dochodów i jej wpływ na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1995–2007*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
- Bednarski M., *Szara strefa – rynek pracy – integracja społeczna*, Optimum. Studia Ekonomiczne 2013/6 (66), s. 45–65.

¹⁷ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.

- Bednarski M.**, *Zatrudnienie w szarej strefie a dobre rządzenie (good governance)*, w: A. Organiściak-Krzykowska, M. Janusz (red.), *Dylematy rynku pracy*, IPISS, Warszawa 2013, s. 68–77.
- Domański S.**, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Feld L., Schneider F.**, *Survey on the Shadow Economy and Undeclared Work in OECD Countries*, w: F. Schneider (red.), *Handbook on the Shadow Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2011 (mps.).
- Kalinowski S.**, *Aktywność ekonomiczna jako wyznacznik poziomu życia*, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy* 2013/30, s. 198–209.
- Kalinowski S.**, *Problemy społeczno-ekonomiczne na wsi*, w: *Podstawy wiedzy o rolnictwie i agrobiznesie*, praca zbiorowa, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2012, s. 194–223.
- Kingston P., Nock K.**, *Time Together Among Dual-Earner Couples*, *American Sociology Review* 1984/52/3, s. 391–400.
- Kotowska I., Sztanderska U.**, *Zmiany demograficzne a zmiany na rynku pracy w Polsce*, w: E. Kotkowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka (red.), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, Scholar, Warszawa 2007, s. 13–46.
- Kryńska E.**, *Szara strefa rynku pracy. Utrapienie gospodarcze czy ratunek społeczny?*, w: S. Borkowska (red.), *Przyszłość pracy w XXI wieku*, IPISS – GUS, Warszawa 2004, s. 345–358.
- Kryńska E.**, *Zatrudnienie nierejestrowane w oczach pracodawców*, w: R.C. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.), *Gospodarowanie zasobami pracy na początku XXI wieku. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, IPISS, Białystok – Warszawa 2009, s. 39–52.
- Kucharski M.**, *Koncepcja flexicurity a elastyczne formy zatrudnienia na polskim rynku pracy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Kwiatkowski E.**, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
- Mueller H., Wyss U.**, *Atypical working hours and their impact on leisure – an official Swiss Time Use Study*, *Tourism Review* 2003/62/1, s. 14–24.
- Packard T., Koettl J., Montenegro C.**, *In From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*, The World Bank, Washington 2012.
- Pretty J., Ward H.**, *Social capital and the environment*, *World Development* 2001/29(2), s. 209–227.
- Staszewska E.**, *Przygotowanie zawodowe dorosłych*, *Praca i zabezpieczenie społeczne* 2012/2, s. 26–31.
- Styrc M.**, *Transfery finansowe i opieki w nieformalnych sieciach wsparcia*, w: I.E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka (red.), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, Scholar, Warszawa 2007, s. 306–344.
- Shukalski P.**, *Przepływy międzypokoleniowe i ich kontekst demograficzny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.

Sławomir KALINOWSKI

THE IMPORTANCE OF INFORMAL WORKING FOR RURAL POPULATION WITH PRECARIOUS INCOME DEPENDING ON AGE

(Summary)

The paper presents the problem of informal work of the rural population with precarious income. Attention was drawn to her place in the main and additional sources of income. Article focuses on the reasons for taking up informal jobs, and factors affecting its adoption. It was noted that the causes of informal work are mainly economic in nature, and are related to the desire to obtain a higher income. Despite the financial aspects of taking advantage of the work "black", drew attention to the lack of choice of some groups in the process of making this form of work, which results both for reasons attributable to the employee (education, low mobility) and the employers (the desire to reduce labor costs).

Keywords: informal work; precarious income; gray zone

Piotr KARP*

ASYMETRYCZNY WPŁYW ZMIANY STOPY PROCENTOWEJ WIBOR NA STOPY BANKÓW KOMERCYJNYCH ORAZ GOSPODARKE POLSKI¹

(Streszczenie)

Gospodarka Polski narażona jest na oddziaływanie wielu egzogenicznych szoków, co jest cechą charakterystyczną otwartych gospodarek o małej i średniej wielkości. Wpływ zaburzeń ma charakter asymetryczny, co wymaga zastosowania odpowiednich procedur, umożliwiających testowanie hipotez ekonomicznych. W artykule analizowane są skutki zmiany stopy procentowej WIBOR. Wprowadzony impuls powoduje uruchomienie sprzężenia inflacyjnego i w konsekwencji reakcję całego systemu gospodarczego. W związku z tym odpowiednie analizy muszą być przeprowadzone na kompletnym modelu makroekonometrycznym. W tej roli został wykorzystany miesięczny model WM-1. Wyniki analiz symulacyjnych wskazują na zróżnicowanie oferty banków komercyjnych w zależności od kierunku zmiany. Pomimo iż impuls płynie ze strony sfery nominalnej, zmiany dotyczą także procesów produkcji, inwestycji i zatrudnienia, a więc sfery realnej, i utrzymują się przez okres znacznie dłuższy niż okres oddziaływania samego impulsu.

Słowa kluczowe: stopy procentowe; progowe modele korekty błędem; asymetryczność reakcji; analizy symulacyjne

1. Wstęp

Istotnym elementem funkcjonowania gospodarki są przepływy finansowe i oddziałująca na nie polityka monetarna. Doświadczenia ostatnich lat potwierdzają, że stabilność systemu finansowego silnie wpływa na sferę realną gospodarki, a interwencje banku centralnego nie zawsze przynoszą oczekiwane rezultaty. Przedmiotem licznych badań są strategie polityki pieniężnej, których najważniejszym

* Dr, Katedra Modeli i Prognoz Ekonometrycznych, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki; e-mail: empik@uni.lodz.pl

¹ Badania zostały sfinansowane z grantu Maestro 4 DEC-2013/08/A/HS4/00612.

instrumentem jest krótkookresowa nominalna stopa procentowa. Już na początku XIX wieku pojawiły się propozycje stosowania reguł polityki pieniężnej związanej z zasadami emisji pieniądza. Jednak dopiero w drugiej połowie ubiegłego wieku przedstawiciele monetaryzmu, a zwłaszcza Milton Friedman, wnieśli istotny wkład na rzecz stosowania określonych reguł w polityce pieniężnej. Obecnie najczęściej korzysta się z reguły zaproponowanej przez Johna B. Taylora (1993).

Gospodarka Polski, jak wiele innych gospodarek średniej wielkości, narażona jest na oddziaływanie egzogenicznych szoków, a ich wpływ na długo- i krótkookresowe relacje ekonomiczne jest asymetryczny i zależy od kierunku zaburzeń. Kwantyfikacja odpowiednich efektów możliwa jest w ramach progowych modeli korekty błędem (*threshold error correction model*, TECM).

W artykule analizowane są skutki zmiany krótkookresowej stopy procentowej, co może być efektem działania władz monetarnych. Zaburzenie bezpośrednio wpływa na oprocentowanie proponowane przez banki komercyjne, powoduje uruchomienie pętli inflacyjnej i zmiany w całej gospodarce. Reakcje mają charakter dynamiczny, długotrwały i różnią się w zależności od kierunku zaburzenia. Odchylenia od prognozy bazowej poszczególnych zmiennych uwidaczniają znaczne rozbieżności w efekcie wzrostu lub spadku stopy WIBOR. Analiza skutków zmian możliwa jest jedynie przy wykorzystaniu makromodelu całej gospodarki narodowej. Prezentowane analizy symulacyjne zostały przeprowadzone na miesięcznym modelu WM-1².

2. Reguła stopy procentowej

Reguły polityki gospodarczej umożliwiają znalezienie rozwiązań zapewniających pożądaną rozwój i stabilność, jak również zobiektywizowanie podejmowanych decyzji i zachowanie przejrzystości działań. Najczęściej dotyczą one polityki monetarnej, rzadziej fiskalnej – ze względu na różnorodny zestaw instrumentów, niejednokrotnie przeciwnie wpływających na procesy gospodarcze. W polityce pieniężnej wyróżnić można reguły odnoszące się do celów (*targeting rule*) lub instrumentów (*instrument rule*)³. Obecnie większość banków centralnych wykorzystuje jako instrumenty stopy procentowe kształtowane zgodnie z regułą zaproponowaną przez Taylora. Postać liniowej reguły Taylora wynika z warunku koniecznego maksymalizacji użyteczności banku centralnego jako funkcji

² Por. A. Welfe, P. Karp, *Makroekonometryczny miesięczny model gospodarki narodowej Polski*, opracowanie w ramach grantu Maestro 4 DEC-2013/08/A/HS4/00612, 2015.

³ Por. A. Wojtyła, *Szkice o polityce pieniężnej*, PWE, Warszawa 2004.

kwadratowej odchylen inflacji od celu inflacyjnego oraz luki produkcyjnej. Zgodnie z regułą poziom nominalnych krótkookresowych stóp procentowych determinowany jest odchyleniami od pożądaných poziomów inflacji i produkcji:

$$i_t^* = \bar{i}_t + \Delta p_t + \alpha_1(\Delta p_t - \Delta p_t^{tar}) + \alpha_2(x_t - x_t^{pot}) \quad (1)$$

gdzie:

Δp_t – poziom inflacji;

Δp_t^{tar} – cel inflacyjny banku centralnego;

x_t – wielkość produkcji;

x_t^{pot} – produkcja potencjalną⁴;

\bar{i}_t – naturalna realna stopa procentowa⁵;

α_1, α_2 – parametry dostosowań⁶.

Różnica $x_t - x_t^{pot}$ definiuje lukę produkcyjną.

Z reguły Taylora wynika, że w przypadku inflacji równej celowi inflacyjnemu i jednocześnie produkcji realizującej się na poziomie potencjalnym, krótkookresowa stopa procentowa równa jest naturalnej stopie procentowej skorygowanej o inflację. Jednocześnie, zgodnie z zasadą Taylora⁷, zakłada się, że zmiana stopy inflacji o 1 punkt procentowy powinna spowodować zmianę krótkookresowej stopy procentowej o co najmniej 1 p.p., czyli $\alpha_1 \geq 0$. Założenie to gwarantuje, że modele oparte na hipotezie racjonalnych oczekiwań są stabilne, a reguła Taylora pełni rolę skutecznej nominalnej kotwicy dla inflacji i oczekiwań inflacyjnych.

⁴ Produkcja potencjalna (optymalna) rozumiana jako maksymalny produkt wytworzony przez gospodarkę nie wywołujący presji inflacyjnej (por. **J.B. Taylor**, *The Robustness and Efficiency of Monetary Policy Rules as Guidelines for Interest Rate Setting by the European Central Bank*, Journal of Monetary Economics 1999/43, s. 655–679; **J.B. Taylor, J.C. Williams**, *Simple and Robust Rules for Monetary Policy*, Working Papers Series, Federal Reserve Bank of San Francisco 2010).

⁵ Naturalna stopa procentowa, zgodnie z koncepcją Kunta Wicksella (1898), rozumiana jest jako realna stopa procentowa, przy której inwestycje równe są oszczędnościom, a gospodarka znajduje się w równowadze rozumianej jako stabilność pieniądza nie wywołującej presji inflacyjnej (por. **M. Brzoza-Brzezina**, *Zagadnienie naturalnej stopy procentowej*, Ekonomista 2003/4, s. 457–477; **idem**, *Rola naturalnej stopy w polskiej polityce pieniężnej*, Ekonomista 2003/5, s. 593–612).

⁶ W klasycznej regule Taylora parametry kalibrowane są na poziomach: $\alpha_1 = 0,5$ oraz $\alpha_2 = 0,5$.

⁷ Zasada Taylora określana jest również zasadą skutecznej lub dobrej polityki pieniężnej. (**M. Woodford**, *The Taylor Rule and Optimal Monetary Policy*, American Economic Review 2001/91/2, s. 232–237).

Wykorzystanie reguły Taylora wspomaga władze monetarne w procesie podejmowania decyzji. Sam Taylor (2007) podkreśla jednak, że reguła została wyprowadzona z teorii ekonomii i nie odwzorowuje działań banku centralnego. Mimo to reguła ta jest często stosowana w modelowaniu ekonometrycznym, jako podstawa poszukiwania funkcji odzwierciedlających rzeczywisty proces decyzyjny funkcjonujący w większości gospodarek.

Wątpliwości budzi wykorzystanie reguły Taylora do opisu stóp procentowych ustalanych bezpośrednio przez bank centralny (stopa redyskontowa, stopa lombardowa). Zastrzeżenia wynikają ze skokowego sposobu zmiany tych stóp (najczęściej o wielokrotność 25 punktów bazowych) oraz ich wpływu na operacje otwartego rynku, które istotnie determinują krótkookresowe stopy procentowe. Z teorii oczekiwanej krzywej dochodowości wynika, że długookresowe stopy procentowe są sumą bieżących i oczekiwanych krótkookresowych stóp procentowych, a ewentualne niespełnienie tego warunku umożliwiłoby stosowanie arbitrażu. Zatem racjonalnie działające podmioty ekonomiczne, przy założeniu stałej realnej stopy procentowej, będą oczekiwały zmiany krótkookresowej stopy procentowej zgodnej ze zmianą inflacji. Dlatego lepszą miarą restrykcyjności aktualnej polityki pieniężnej jest krótkookresowa stopa procentowa, a długookresowa stopa procentowa w większym stopniu wyraża oczekiwania co do przyszłego kształtowania się stóp procentowych (m.in. oczekiwane efekty polityki pieniężnej i fiskalnej, a także ryzyko wystąpienia szoków inflacyjnych)⁸. Z tego względu empiryczne analizy reguły Taylora przeprowadzane są najczęściej dla stóp procentowych o krótkim okresie zapadalności.

W praktyce dostępność informacji statystycznych znacznie ogranicza stosowanie reguły Taylora. W szczególności brakuje bieżących informacji o poziomie inflacji oraz produkcji, która aproksymuje PKB. Decyzje odnośnie do wysokości stóp procentowych podejmowane są na podstawie opóźnionych informacji statystycznych (*backwardlooking*) lub prognoz banku centralnego (oczekiwań) co do przyszłych realizacji (*forwardlooking*). Ze względu na spodziewane umiarkowane reakcje banku centralnego na zmieniającą się sytuację gospodarczą przyjmowana jest również hipoteza o wygładzonym przebiegu ścieżki stóp procentowych (*interestratesmoothing*). Zgodnie z tą hipotezą jednookresowe dostosowania stóp procentowych do reguły Taylora są niewielkie i rozłożone w czasie, co prowadzi do modelu częściowych dostosowań⁹:

⁸ Por. **P. Baranowski**, *Reguła Taylora oraz jej rozszerzenia – przegląd badań*, Gospodarka Narodowa 2008/7–8, s. 1–23.

⁹ Por. **C. Walsh**, *Monetary Theory and Policy*, MIT Press, Massachusetts 2003; **M. Woodford**, *Interest & Prices: Foundations of Monetary Policy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 2003.

$$i_t = \rho i_{t-1} + (1 - \rho) i_t^* + \mu_t \quad (2)$$

gdzie:

i_t^* – stopa procentowa wynikająca z reguły Taylora;

ρ – parametr dostosowań z przedziału (0,1);

μ_t – składnik losowy.

Z równania (2) wynika, że wpływ dostosowań stóp procentowych do reguły Taylora w kolejnych okresach maleje w postępie geometrycznym. Wartości parametru ρ bliskie jedności mogą świadczyć o małej skuteczności polityki pieniężnej lub o bardzo ostrożnych reakcjach banku centralnego na zmianę warunków gospodarczych. Podobnego efektu należy oczekiwać również w przypadku, gdy zmienne wykorzystane w regule Taylora mierzone są ze znacznym błędem, w szczególności problem ten związany jest z szacunkami luki produkcyjnej¹⁰. Wykorzystanie wówczas modelu częściowych dostosowań w badaniach empirycznych jest zasadne.

Powszechnie wykorzystywanych jest kilka metod szacowania produkcji potencjalnej i związanej z nią luki produkcyjnej: podażowa funkcja produkcji, modele zmiennych nieobserwowanych, filtry statystyczne, modele trendu deterministycznego lub trendu po szczytach¹¹. Niekiedy zamiast luki popytowej w regule Taylora używane są alternatywne miary aktywności i nierównowagi gospodarczej, np. bezrobocie lub wyniki badań koniunktury gospodarczej¹².

Przy założeniu stałości naturalnej stopy procentowej¹³ krótkookresową stopę procentową opisaną modelem częściowych dostosowań można przedstawić następująco:

¹⁰ Por. **L.E.O. Svensson, M. Woodford**, *Indicator Variables for Optimal Policy*, Journal of Monetary Economics 2003/50/3, s. 607–654.

¹¹ Por. **R. Grzęda-Latocha**, *Ekonometryczna analiza determinantów inflacji i stopy procentowej w strefie euro na podstawie danych ankietowych*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2005; **M. Gradzewicz, M. Kolasa**, *Szacowanie luki popytowej dla gospodarki polskiej przy wykorzystaniu metody VECM*, Bank i Kredyt 2004/35/2, s. 14–30.

¹² Por. **R. Grzęda-Latocha**, *Ekonometryczna analiza...*

¹³ Założenie o stałej naturalnej stopie procentowej przyjmowane jest w większość opracowań dotyczących reguły Taylora (por. **M. Brzoza-Brzezina**, *Zagadnienie naturalnej stopy procentowej*, Ekonomista 2003/4, s. 457–477).

$$i_t = \rho i_{t-1} + (1 - \rho)(\alpha_0 + \Delta p_t^{tar} + (1 + \alpha_1)(\Delta p_t - \Delta p_t^{tar}) + \alpha_2 gap_t) + \mu_t \quad (3)$$

gdzie:

α_0 – można interpretować jako naturalną stopę procentową;
 $gap_t = (x_t - x_t^{pot})$ – luka produkcyjna.

W modelu WM-1, w równaniu długookresowym stopę procentową uzależniono od inflacji oraz celu inflacyjnego NBP, a jako miernik aktywności gospodarczej wykorzystano wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury gospodarczej w przemyśle:

$$rw3m_t = 0,945 rw3m_{t-1} + (1 - 0,945)(0,01 + \Delta p_t^{tar} + 1,22(\Delta p_t - \Delta p_t^{tar}) + 0,14 kq_t) + dummies \quad (4)$$

gdzie:

$rw3m_t$ – trzymiesięczna stopa WIBOR;

Δp_t^{tar} – cel inflacyjny NBP;

Δp_t – inflację (CPI);

kq_t – wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury gospodarczej w przemyśle;

$dummies$ – zmienne sztuczne.

Rezultaty wskazują, że zachowana jest zasada skutecznej polityki pieniężnej, a jednoprocentowy wzrost inflacji powoduje w długim okresie wzrost stopy procentowej o 1,22%. Wyznaczona na podstawie równania (4) naturalna stopa procentowa wynosi 1%. Zmienne sztuczne korygują niedostosowania wynikające z wejścia Polski do Unii Europejskiej oraz początkowej fazy kryzysu finansowego na przełomie lat 2008–2009. Wyniki różnią się od rezultatów modelu NECMOD¹⁴, głównie ze względu na inną częstotliwość danych statystycznych, jak również inny katalog zmiennych objaśniających.

Zgodnie z procedurą Engele'a i Grangera równanie (4) wykorzystano do oszacowania relacji krótkookresowej trzymiesięcznej stopy WIBOR (w nawiasach pod oszacowaniami parametrów znajdują się wartości statystyki t):

$$\Delta rw3m_t = -0,29 \hat{\mu}_t + 0,24 \Delta(\Delta p_t - \Delta p_t^{tar}) + dummies \\ (-2,82) \quad (3,91) \quad (5)$$

gdzie: $\hat{\mu}_t$ – reszta relacji długookresowej (4).

¹⁴ Model NECMOD jest wykorzystywany w Narodowym Banku Polski do projekcji, które publikowane są w *Raportach o Inflacji*, <http://www.nbp.pl/>; stan na dzień 26.06.2015 r.

3. Oprocentowanie depozytów i kredytów złotych oferowane przez banki komercyjne

W gospodarce występują dostosowania asymetryczne wynikające z różnic w sile i kierunku reakcji podmiotów ekonomicznych na zachodzące zmiany. Podobnie wzrost lub spadek oprocentowania stopy WIBOR może różnie wpływać na zmianę oprocentowania depozytów oraz kredytów dla ludności i przedsiębiorstw oferowanych przez banki komercyjne. Weryfikacja właściwych hipotez możliwa jest za pomocą modeli progowych.

Wyróżnić można asymetrię szybkości dostosowań do trajektorii równowagi (asymetria długookresowa) oraz asymetrię reakcji na wzrosty i spadki poziomów poszczególnych zmiennych ekonomicznych (asymetria krótkookresowa). Obie hipotezy mogą być analizowane przy wykorzystaniu progowego modelu korekty błędem TECM¹⁵, postaci:

$$\Delta y_{1t} = \alpha^+ \hat{\varepsilon}_{t-1}^+ + \alpha^- \hat{\varepsilon}_{t-1}^- + \sum_{s=1}^S \gamma_{1s}^+ \Delta y_{1,t-s}^+ + \sum_{s=1}^S \gamma_{1s}^- \Delta y_{1,t-s}^- + \sum_{m=2}^M \sum_{s=0}^S \gamma_{ms}^+ \Delta y_{m,t-s}^+ + \sum_{m=2}^M \sum_{s=0}^S \gamma_{ms}^- \Delta y_{m,t-s}^- + \mu_t \quad (6)$$

gdzie:

$\hat{\varepsilon}_t = y_{1t} - \hat{y}_{1t}$ oznacza reszty regresji relacji długookresowej pierwszego kroku metody Engle'a i Grangera uporządkowanych względem progu τ : $\hat{\varepsilon}_t^+ = \hat{\varepsilon}_t$ dla $\hat{\varepsilon}_t > \tau$, $\hat{\varepsilon}_t^- = \hat{\varepsilon}_t$ dla $\hat{\varepsilon}_t < \tau$;

α^+ , α^- – parametry mierzące szybkość dostosowań do trajektorii długookresowej odpowiednio powyżej i poniżej progu τ ;

γ_{ms}^+ , γ_{ms}^- – parametry mierzące krótkookresowy wpływ zmiennych odpowiednio w reakcji na ich wzrost $\Delta y_{m,t-s}^+ = \Delta y_{m,t-s}$, $\Delta y_{m,t-s}^+ > 0$ lub spadek $\Delta y_{m,t-s}^- = \Delta y_{m,t-s}$, $\Delta y_{m,t-s}^- < 0$.

Hipotezy o braku asymetrycznych reakcji dostosowań długookresowych $\alpha^+ = \alpha^-$, krótkookresowych γ_{ms}^+ , γ_{ms}^- i skumulowanych efektów krótkookresowych $\sum_{s=0}^S \gamma_{ms}^+ = \sum_{s=0}^S \gamma_{ms}^-$ weryfikowane są za pomocą testu Walda.

¹⁵ Por. **W. Enders, C.W.J. Granger**, *Unit-Root Tests and Asymmetric Adjustment With an Example Using the Term Structure of Interest Rates*, Journal of Business and Economic Statistics 1998/16, s. 304–311; **W. Enders, P.L. Siklos**, *Co-integration and Threshold Adjustment*, Journal of Business and Economic Statistics 2001/19, s. 166–177; **K. Leszkiewicz-Kędziór, A. Welfe**, *Asymmetric Price Adjustments in the Fuel Market*, Central European Journal of Economic Modelling and Econometrics 2014/6, s. 105–127.

Wartość τ wyznaczona jest z progowego modelu autoregresyjnego (M-TAR) postaci:

$$\Delta \hat{\varepsilon}_t = \rho^+ \hat{\varepsilon}_t^+ + \rho^- \hat{\varepsilon}_t^- + \sum_{s=1}^S \theta_s \Delta \hat{\varepsilon}_{t-s} + \vartheta_t \quad (7)$$

gdzie: $\vartheta_t \sim \text{IID}(0, \sigma_\vartheta^2)$.

Zgodnie z procedurą Chana parametry modelu (7) szacowane są sekwencyjnie dla każdej wielkości progowej równej kolejnym realizacjom $\hat{\varepsilon}_t$ z przedziału między 15 a 85 percentylem¹⁶. Za τ przyjmowana jest wartość progowa z modelu, dla którego suma kwadratów reszt ϑ_t jest najmniejsza. Model (7) wykorzystywany jest również do testowania hipotezy o występowaniu mechanizmu progowego w modelu ECM¹⁷.

Główną determinantą stóp procentowych oferowanych przez banki przedsiębiorcom oraz indywidualnym konsumentom jest stopa WIBOR. We wszystkich relacjach długookresowych przyjęto jednostkową wartość krańcową względem stopy WIBOR. Równoważne jest to założeniu, że marża banków komercyjnych w długim horyzoncie zależna jest od koniunktury gospodarczej:

$$ik_t = \alpha_0^* + rw3_{mt} + \alpha_1^* gap_t + \varepsilon_t \quad (8)$$

gdzie:

ik_t – wybrana stopa oprocentowania depozytów lub kredytów oferowana przez banki komercyjne;

gap_t – luka produkcyjna lub inna miara aktywności gospodarczej;

α_0^* i α_1^* – parametry strukturalne;

ε_t – składnik losowy.

Banki maksymalizują swoje zyski, próbując jednocześnie minimalizować ryzyko, dlatego na wysokość oferowanych stóp procentowych wpływa koniunktura gospodarcza. W relacji długookresowej dla kredytów i depozytów ludności jako zmienną kwantyfikującą sytuację na rynku wykorzystano stopę bezrobocia rejestrowanego (ulb_t), której wzrost powoduje zwiększenie ryzyka niespłacalności kredytów konsumpcyjnych oraz spadek oprocentowania depozytów, zabezpieczający stopę zysków banków. Natomiast stopy procentowe dla przedsiębiorstw determinowane są wskaźnikiem ogólnego klimatu koniunktury

¹⁶ **K.S. Chan**, *Consistency and Limiting Distribution of the Least Squares Estimator of a Threshold Autoregressive Model*, *The Annals of Statistics* 1993/21, s. 520–533; **W. Enders, P.L. Siklos**, *Co-integration...*

¹⁷ Por. **W. Enders, C.W.J. Granger**, *Unit-Root Tests...*; **W. Enders, P.L. Siklos**, *Co-integration...*; **K. Leszkiewicz-Kędzior, A. Welfe**, *Asymmetric Price...*

gospodarczej w przemyśle. Wzrost tego wskaźnika oznacza poprawę sytuacji gospodarczej, zmniejszenie ryzyka prowadzonej działalności oraz spadek oprocentowania zarówno depozytów, jak i kredytów oferowanych przedsiębiorcom. W obu równaniach długookresowych oszacowania parametrów są bardzo zbliżone (por. tabela 1).

TABELA 1: Wyniki oszacowań relacji długookresowych stóp procentowych oferowanych przez banki komercyjne

Nazwa zmiennej	Symbol	α_0^*	α_1^* (kq_t)	α_1^* (ulb_t)
Depozyty złote przedsiębiorstw sektora niefinansowego z terminem pierwotnym, ogółem	rdp_t	-0,002	-0,034	-
Kredyty złote dla przedsiębiorstw sektora niefinansowego z terminem pierwotnym, ogółem	rkp_t	0,019	-0,035	-
Depozyty złote gospodarstw domowych i instytucji niekomercyjnych z terminem pierwotnym, ogółem	rdl_t	0,022	-	-0,219
Kredyty złote dla gospodarstw domowych i instytucji niekomercyjnych z terminem pierwotnym, ogółem	rkl_t	0,078	-	0,199

Źródło: oprac. własne.

Wpływ wahań stopy WIBOR na oprocentowanie oferowane przez banki komercyjne ma charakter asymetryczny¹⁸. We wszystkich równaniach krótkookresowych oprocentowania oferowanego przez banki komercyjne pozytywnie zweryfikowano hipotezę o asymetrycznych dostosowaniach. Weryfikacja statystyczna potwierdziła wpływ krótkookresowych wahań stopy oprocentowania WIBOR, natomiast krótkookresowy wpływ zmian sytuacji gospodarczej okazał się nieistotny.

Równanie krótkookresowe oprocentowania kredytów przedsiębiorstw potwierdza szybsze dostosowania do relacji długookresowej, gdy odchylenia od niej znajdują się powyżej progu $\hat{\tau} = 0,4\%$:

$$\Delta rkp_t = -0,337\hat{\varepsilon}_{t-1}^+ - 0,115\hat{\varepsilon}_{t-1}^- + 0,443\Delta rw3m_t^+ + 0,552\Delta rw3m_t^- + dummies \quad (9)$$

(-6,32)
(-2,98)
(4,72)
(12,58)

$$R^2 = 0,69, \hat{\tau} = 0,004,$$

gdzie:

$\Delta rw3m_t^+$ i $\Delta rw3m_t^-$ – odpowiednio: wzrosty lub spadki stopy WIBOR.

¹⁸ Por. Sznajderska A., *On the empirical evidence of asymmetric effects in the Polish interstrate pass-through*, The Journal of Economic Asymmetries 2013/10, s. 78–93.

Powyżej progu 0,4%, oszacowanie parametru jest prawie trzykrotnie większe. Oznacza to, że wyższe odchylenie od równowagi wywołuje zauważalną presję ze strony przedsiębiorstw na zmniejszenie kosztów i poszukiwanie tańszych kredytów, co skłania banki do szybszego obniżania oprocentowania. Podobnie spadek stopy WIBOR o 1 p.p. wywołuje spadek stopy oprocentowania kredytów przedsiębiorstw o 0,55 p.p., jeszcze w tym samym miesiącu. Natomiast wzrost stopy WIBOR oddziałuje słabiej i powoduje krótkotrwałe zmniejszenie kredytowej marży bankowej.

W równaniu opisującym oprocentowanie depozytów przedsiębiorstw nie udało się pozytywnie zweryfikować występowania asymetrii długookresowej:

$$\Delta rdp_t = -0,156\hat{\varepsilon}_{t-1} + 0,537\Delta rw3m_t^+ + 0,921\Delta rw3m_t^- \quad (10)$$

(− 3,59) (− 3,95) (14,26)

$$R^2 = 0,53.$$

Istotne różnice występują w dostosowaniach krótkookresowych. Spadek oprocentowania stopy WIBOR o 1 p.p. powoduje zbliżoną zmianę i obniżenie oprocentowania depozytów przedsiębiorstw aż o 0,92 p.p. w tym samym okresie. Natomiast wzrost stopy WIBOR wywołuje zwiększenie oprocentowania jedynie o 0,54 p.p.

Podobną reakcję na krótkookresowe wahania stawek WIBOR wskazują oszacowania parametrów równania stopy oprocentowania depozytów osób indywidualnych:

$$\Delta rdl_t = -0,085\hat{\varepsilon}_{t-1}^+ - 0,041\hat{\varepsilon}_{t-1}^- + 0,356\Delta rw3m_{t-1}^+ + 0,66\Delta rw3m_{t-1}^- + dummies \quad (11)$$

$$R^2 = 0,63, \hat{\tau} = -0,005.$$

Spadek stopy WIBOR o 1 p.p. powoduje w tym samym okresie obniżenie oprocentowania o 0,66 p.p., zaś reakcja na wzrost jest prawie dwukrotnie słabsza i dodatkowo następuje z miesięcznym opóźnieniem. Dowodzi to stosowanej przez banki polityki opóźniania wzrostu kosztów działalności, a zatem szybszego obniżania niż podwyższania oprocentowania depozytów. W porównaniu do stawek oprocentowania depozytów przedsiębiorstw, zarówno reakcje krótkookresowe, jak i dostosowania do relacji długookresowej są znacznie wolniejsze. Jednak w przypadku oprocentowania depozytów gospodarstw domowych na poziomie istotności 0,1 pozytywnie zweryfikowano występowanie asymetrii długookresowej. Oszacowania dostosowań do relacji długookresowej dodatkowo potwierdzają przewagę negocjacyjną banków, które prawie dwukrotnie szybciej

dostosowują oprocentowanie depozytów, gdy odchylenia od równowagi znajdują się powyżej $-0,5\%$.

W przypadku stopy oprocentowania kredytów udzielanych konsumentom indywidualnym dostosowania do relacji długookresowej wskazują na szybszy powrót do trajektorii równowagi dla odchyień powyżej progu $\hat{\tau} = 0,3\%$:

$$\Delta rkl_t = -0,387\hat{\varepsilon}_{t-1}^+ - 0,130\hat{\varepsilon}_{t-1}^- + 0,313\Delta rw3m_t^+ + 0,172\Delta rw3m_{t-2}^- + dummies \quad (12)$$

$$R^2 = 0,24, \hat{\tau} = 0,003.$$

Asymetria długookresowa sugeruje, iż banki są skłonne szybciej obniżyć oprocentowanie kredytów, gdy jest ono powyżej równowagi. Jednak asymetria krótkookresowa wskazuje na wyraźnie odmienną politykę reakcji banków na bezpośredni wzrost i spadek stopy WIBOR. Wzrost stopy WIBOR o 1 p.p. powoduje wzrost oprocentowania kredytów gospodarstw domowych o 0,31 p.p. jeszcze w tym samym okresie. Natomiast analogiczny spadek stopy WIBOR wywołuje obniżenie oprocentowania kredytów o 0,17 p.p., ale reakcja występuje z dwumiesięcznym opóźnieniem.

4. Model WM-1

Makroekonometryczny miesięczny model gospodarki Polski WM-1¹⁹ swą strukturą nawiązuje do serii modeli kwartalnych WK, konstruowanych w Katedrze Modeli i Prognoz Ekonometrycznych Uniwersytetu Łódzkiego²⁰. Model opisuje wszystkie najważniejsze zależności i sprzężenia występujące w gospodarkach rynkowych: mnożnik konsumpcyjny, mnożnik fiskalny, akcelerator, pętlę inflacyjną, sprzężenie kursowe. Zmienne związane ze sferą wytwarzania (zatrudnienie, płace, wydajność, wartość dodana) zostały zdezagregowane na cztery sektory: przemysł, budownictwo, usługi rynkowe i usługi nierynkowe.

Model WM-1 składa się ze 155 równań, z których 77 to równania stochastyczne. Blok równań łącznie współzależnych zawiera 84 zmienne, z czego aż 10 są to zmienne osiowe. Świadczy to o bardzo złożonej strukturze systemu i dużej ilości sprzężeń jednoczesnych. W ramach przyjętych założeń jest to model

¹⁹ A. Welfe, P. Karp, *Makroekonometryczny miesięczny model...*

²⁰ A. Welfe (red.), *Analiza kointegracyjna w makromodelowaniu*, PWE, Warszawa 2013; A. Welfe, P. Karp, P. Kęblowski, *Mechanizmy makroekonomiczne w gospodarce polskiej. Analiza ekonometryczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006; A. Welfe, P. Karp, R. Kelm, *Makroekonometryczny kwartalny model gospodarki Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.

kompletny i w pełni opisuje funkcjonowanie gospodarki, czego dowodzi liczba jedynie 19 zmiennych egzogenicznych. Wszystkie zmienne egzogeniczne należą do instrumentów polityki gospodarczej (np. stopy podatkowe, udział deficytu budżetowego w PKB) lub zaliczają się do kategorii, na które zmiany sytuacji ekonomicznej Polski mają minimalne oddziaływanie (np. popyt zagraniczny, kurs euro/dolar, populacja).

Wykorzystane dane pochodzą z oficjalnych publikacji Głównego Urzędu Statystycznego i Narodowego Banku Polskiego. W przypadku braku danych miesięcznych (np. dotyczących rachunków narodowych) posłużono się danymi kwartalnymi, które interpolowano do danych miesięcznych. Natomiast zmienne podlegające zmianom klasyfikacyjnym w obrębie próby przeszacowywano, ujednolicając szeregi zgodnie z najnowszymi definicjami. Szeregi czasowe wykorzystane do estymacji parametrów zostały poddane odsezonowywaniu procedurą TRAMO-SEATS²¹. Dostępna próba obejmuje okres od początku 2000 roku do końca 2013.

Procesy stochastyczne generujące zmienne wykorzystywane w modelu okazały się niestacjonarne, a odpowiednie równania mają postać modeli korekty błędem (ECM). Jedynie w przypadku wybranych równań przejść, w których ekonomicznie uzasadnione było wyeliminowanie dynamiki, zastosowano postać statyczną. Ze względu na rozmiar systemu parametry poszczególnych równań były estymowane niezależnie dwustopniową metodą Engele'a i Grangera. Dekompozycja zmienności na część długookresową i krótkookresową umożliwiła testowanie hipotez odpowiadających postulatam formułowanym na gruncie teorii ekonomii. Najczęściej były to restrykcje dotyczące jednostkowych elastyczności lub homogeniczności rzędu pierwszego odpowiednich funkcji²².

Konstrukcja modelu odzwierciedla przekonanie, że gospodarka Polski jest zorientowana popytowo. W konsekwencji założono, że nie występują ograniczenia podażowe, a w gospodarce występują wolne moce produkcyjne. Główną determinantą jest popyt i to on decyduje o wielkości produkcji, inwestycji, wymiany z zagranicą, zatrudnienia i spożycia. Wpłynęło to na specyfikację głównych równań. W relacjach długookresowych, w przypadku równań popytu na dobra importowane oraz wartości dodanej, przyjęto elastyczności wynikające ze struktury popytu opisanej macierzą przepływów międzygałęziowych dla gospodarki

²¹ Por. **Gómez V., Maravall A.**, *Programs TRAMO (Time Series Regression with Arima noise, Missing observations, and Outliers) and SEATS (Signal Extraction in Arima Time Series). Instruction for the User*, Working Paper 9628, Research Department, Bank of Spain, 1996.

²² Por. **Grabowski W., Welfe A.**, *Global Stability of Dynamic Models*, Economic Modelling 2010/28, s. 782–784.

Polski z 2010 roku. W przypadku kilku zmiennych pozytywnie zweryfikowano hipotezy dotyczące asymetrycznych reakcji na zmiany zachodzące w gospodarce. Specyfikacja równań kursu walutowego, nakładów inwestycyjnych oraz komercyjnych stóp procentowych uwzględnia asymetrię reakcji dostosowań do relacji długo- i krótkookresowej.

Konstrukcję modelu i badanie jego właściwości przeprowadzono zgodnie z procedurą budowy modeli wielorównaniowych²³. Prawidłowe funkcjonowanie modelu zostało potwierdzone licznymi analizami symulacyjnymi i scenariuszowymi.

5. Wyniki analiz symulacyjnych

Zaprezentowane wyniki analiz odnoszą się do zmiany stopy procentowej WIBOR. Zaburzenie wprowadzono poprzez korektę wyrazu wolnego w równaniu trzymiesięcznej stopy procentowej WIBOR, której wpływ determinuje poziomy pozostałych stóp procentowych w modelu WM-1.

Ze względu na omówione wcześniej reakcje asymetryczne, których efekty można analizować za pomocą modelu WM-1, przeprowadzono dwie symulacje, w których zaburzenia powodują wzrost i spadek stóp procentowych. W obu przypadkach wprowadzono taką samą, co do wartości bezwzględnej, wielkość zaburzenia WIBOR-u o 2 p.p., podtrzymaną przez okres 12 miesięcy. W analizach przyjęto założenie, że skokowa zmiana stóp nie spowoduje dodatkowych efektów wywołanych wzrostem niepewności funkcjonowania podmiotów życia ekonomicznego.

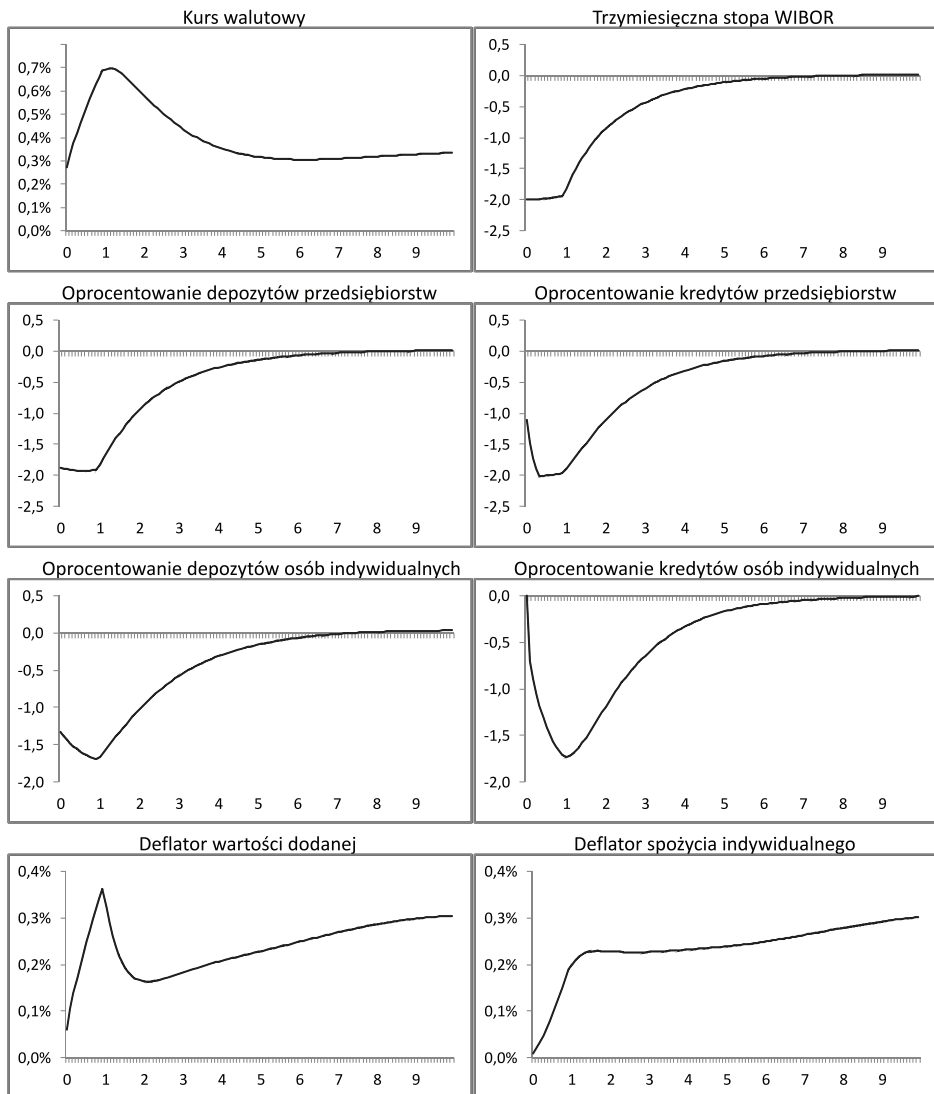
Dwunastomiesięczny okres wprowadzonego zaburzenia pozwala na analizę zarówno efektów impulsowych, jak i częściowo podtrzymanych, jednak na tyle krótkich, aby nie imitowały reakcji trwałych, których utrzymanie musiałoby wiązać się z dodatkowymi działaniami bądź kosztami. Symulację przeprowadzono poza okresem próby w horyzoncie dziesięcioletnim. Wyniki przedstawiono w postaci odchyłeń procentowych lub bezwzględnych odniesionych do symulacji bazowej modelu WM-1 będącej prognozą zamrożoną na ten sam okres.

W pierwszej symulacji założono spadek stopy procentowej WIBOR, co oddziałuje bezpośrednio na obniżenie stóp procentowych oferowanych przez banki, kurs walutowy i wpływa na koszty jednostkowe, główny składnik cen. Uruchamia to sprzężenie inflacyjne, reakcję całej gospodarki i wszystkich mechanizmów opi-

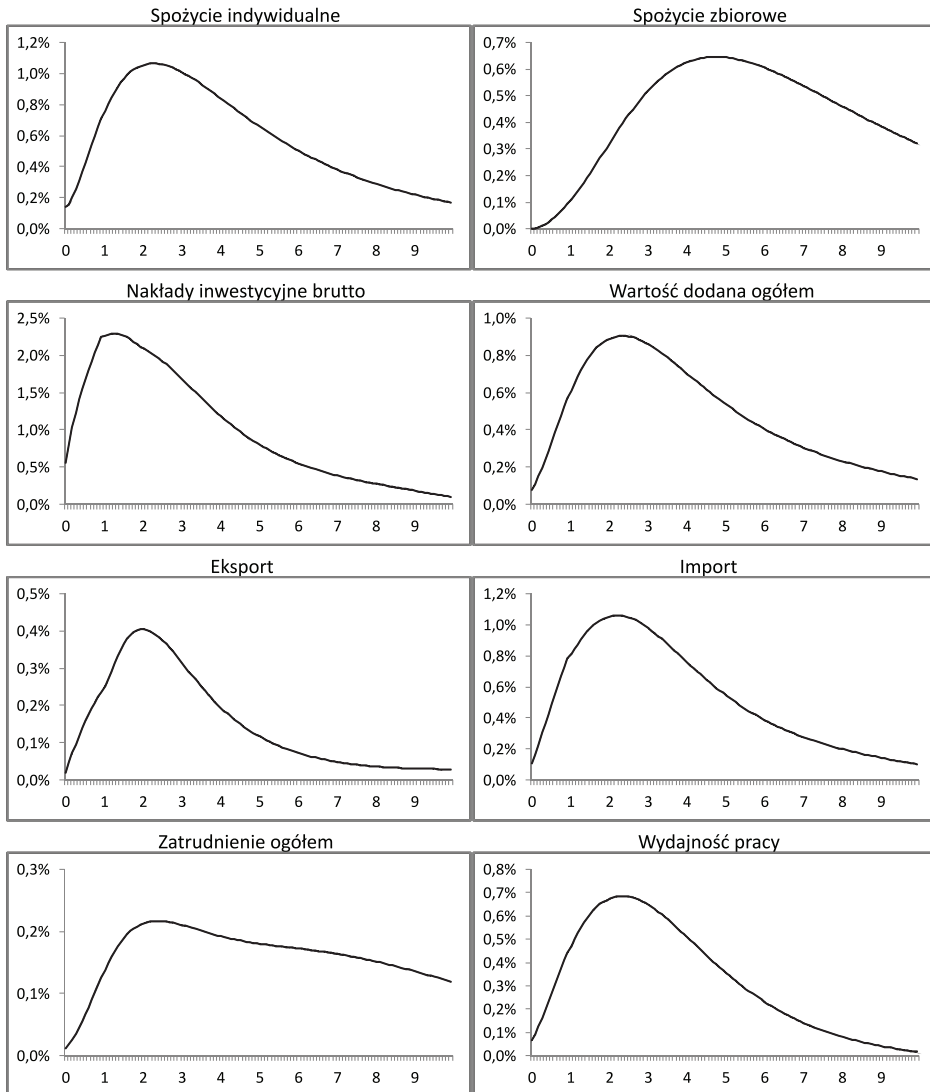
²³ Por. **Welfe A.**, *Ekonometria*, wyd. 4, PWE, Warszawa 2009.

sanych modelem WM-1, co prowadzi do złagodzenia pierwotnie wprowadzonego szoku o 0,07 p.p. w ostatnim okresie jego funkcjonowania (por. rysunek 1a–1b). Po wygaszeniu wprowadzonego zaburzenia stopa WIBOR zaczyna powracać na ścieżkę długookresową. Efekt spadku stopy uruchamia szereg zmian, które powodują przesunięcia do nowych poziomów równowagi wszystkich makrokategorii. W ostatnim miesiącu drugiego roku symulacji stopa WIBOR pozostaje jeszcze o 0,9 p.p. niższa niż w symulacji bazowej i z każdym kolejnym okresem symulacji wartości stopy WIBOR zbliżają się do prognozy bazowej. W siódmym roku symulacji różnice są już niewielkie i nie przekraczają 0,02 p.p.

Reakcja banków na zmniejszenie stopy WIBOR jest zróżnicowana względem podmiotów, do których kierowana jest ich oferta. Najszybsze dostosowania obserwowane są w przypadku stopy oprocentowania depozytów przedsiębiorstw, która już w pierwszym okresie symulacji obniżona zostaje o 1,87 p.p. Nieco wolniej dostosowana zostaje oferta oprocentowania kredytów dla przedsiębiorstw, która maleje w pierwszym okresie o 1,1 p.p., a dopiero po kolejnych trzech miesiącach o 2 p.p. Natomiast stawki dla klientów indywidualnych redukowane są znacznie wolniej. Oprocentowanie depozytów odchyła się od rozwiązania bazowego o 1,32 p.p. w pierwszym okresie, a maksymalnie o 1,7 p.p. w ostatnim okresie wprowadzania zaburzenia. Natomiast oprocentowanie kredytów indywidualnych w pierwszym okresie symulacji nie zmienia się i dopiero w kolejnym zostaje zredukowane o 0,7 p.p. Maksymalne obniżenie oprocentowania następuje jeden okres po wygaśnięciu szoku i wynosi 1,73 p.p. W kolejnych okresach wszystkie analizowane stopy procentowe powracają do rozwiązania bazowego w tempie zbliżonym do stopy WIBOR.

RYSUNEK 1a: *Efekt obniżenia trzymiesięcznej stopy WIBOR o 2 p.p. przez jeden rok*

Źródło: oprac. własne.

RYSUNEK 1b: *Efekt obniżenia trzymiesięcznej stopy WIBOR o 2 p.p. przez jeden rok*

Źródło: oprac. własne.

Obniżenie oprocentowania depozytów gospodarstw domowych powoduje spadek skłonności do oszczędzania i wzrost popytu konsumpcyjnego. Efekt ten jest wzmocniony obniżeniem oprocentowania kredytów dla odbiorców indywi-

dualnych, co zwiększa ich dostępność i skłania do zadłużania się i zwiększenia konsumpcji. Spożycie indywidualne jest głównym składnikiem popytu finalnego i jego wzrost wpływa stymulująco na produkcję, napędza gospodarkę i prowadzi do wzrostu dochodów, a w konsekwencji do dalszego wzrostu konsumpcji indywidualnej. Maksymalnie zwiększa się ona o prawie 1,1% na początku trzeciego roku symulacji, czyli ponad rok od wygaśnięcia wprowadzonego zaburzenia. Wyższy popyt konsumpcyjny skłania przedsiębiorstwa do podniesienia marż i zwiększenia cen. Już w pierwszym okresie symulacji deflator wartości dodanej rośnie o 0,06%, a maksymalnie odchyła się od rozwiązania bazowego o 0,36%, w okresie, w którym wygasa zaburzenie. W kolejnych okresach presja inflacyjna wywołana wzrostem popytu obniża się, a przedsiębiorstwa mogą obniżyć ceny, gdyż wzrost wydajności pracy powoduje spadek jednostkowych kosztów płacowych. Powoduje to obniżenie inflacji i stabilizację cen producentów. Ceny dóbr konsumpcyjnych charakteryzują się bardziej stabilnym wzrostem, a moment wygaśnięcia zaburzenia powoduje przejście do stanu stabilizacji długookresowej na nowym poziomie.

Obniżenie oprocentowania kredytów dla przedsiębiorstw obniża koszty kapitału i zwiększa możliwości kredytowania. Jednocześnie zwiększenie produkcji zachęca do inwestowania w celu zwiększenia mocy produkcyjnych zaspokajających wyższy popyt. Skutkuje to wzrostem nakładów inwestycyjnych, które w połowie drugiego roku symulacji są o 2,3% powyżej symulacji bazowej. W efekcie wzrostu kolejnego składnika popytu finalnego następuje pogłębienie ożywienia gospodarczego, którego pozytywne efekty obserwowane są przez kilka lat po wygaśnięciu początkowego zaburzenia.

W wyniku wprowadzonego zaburzenia i spadku oprocentowania depozytów na rynku krajowym następuje odpływ kapitałów, który prowadzi do podniesienia kursu walutowego i deprecjacji waluty krajowej. Poprawia to konkurencyjność cenową dóbr krajowych na rynkach zagranicznych i w konsekwencji wywołuje wzrost eksportu maksymalnie o 0,4%. Wzmacnia to efekt popytowy i pozytywnie wpływa na poziom produkcji krajowej.

Impuls ze strony popytu krajowego oraz zagranicy powoduje wzrost produkcji wszystkich sektorów gospodarki. Siła reakcji zależna jest od transmisji popytu na produkty poszczególnych sektorów. Najszybciej i najmocniej rośnie wartość dodana w budownictwie, pobudzona silnym wzrostem nakładów inwestycyjnych, który jest odpowiedzią na przyrost zapotrzebowania na produkcję i rozbudowę potencjału produkcyjnego. Jej maksymalny, prawie 1,8%, wzrost obserwowany jest na początku trzeciego roku symulacji. W tym okresie obserwowane jest również maksimum odchylenia od prognozy bazowej realnej wartości dodanej

w przemyśle (0,96%) i w usługach rynkowych (0,9%). Znacznie słabiej zwiększa się wartość dodana sektora usług nierynkowych, który silnie zależy od dochodów budżetu państwa i popytu zbiorowego. Największe odchylenie wynosi 0,63% i pojawia się dopiero po ponad czterech latach od wygaśnięcia zaburzenia.

Rosnący popyt wewnętrzny kraju powoduje wzrost zapotrzebowania na produkty importowane, które w modelu zdezagregowane są na import inwestycyjny, konsumpcyjny i zaopatrzeniowy. Oczywiście wzrost kursu walutowego wpływa na zwiększenie cen dóbr importowanych, spadek ich atrakcyjności i w konsekwencji – zmniejszenie popytu. Efekt ten jest jednak słaby i krótkotrwały, gdyż większość produktów importowanych nie może być substytuowana produktami krajowymi, a wzrost cen produktów krajowych dodatkowo osłabia ich konkurencyjność na rynku krajowym. Jedynie w przypadku popytu na importowane dobra konsumpcyjne obserwowany jest niewielki spadek w początkowych okresach symulacji. Popyt na importowane dobra inwestycyjne we wszystkich okresach jest wyższy od prognozy bazowej. Maksymalne odchylenie przekracza nawet 2% na początku trzeciego roku symulacji. Podobnie import zaopatrzeniowy jest wyższy w całym horyzoncie symulacji, gdyż wzrost produkcji wymusza zwiększone zapotrzebowanie na półprodukty i surowce. Powoduje to zwiększenie importu zaopatrzeniowego o prawie 0,86%. Skala zmian zbliżona jest do odchyień wartości dodanej w przemyśle.

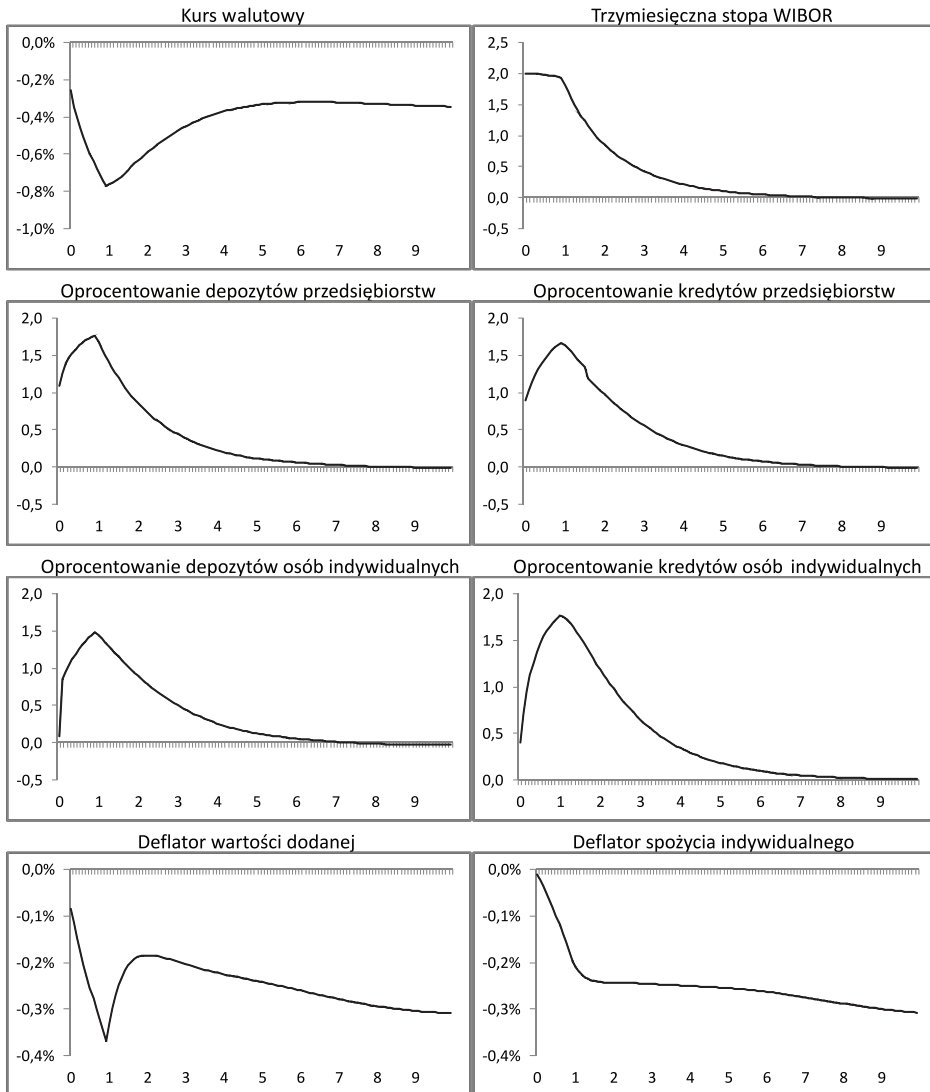
Zwiększenie mocy wytwórczych, będące odpowiedzią na rosnący popyt, prowadzi również do wzrostu zatrudnienia, które w przypadku stałej liczby aktywnych zawodowo powoduje spadek stopy bezrobocia o ponad 0,18 p.p. na początku trzeciego roku symulacji. W poszczególnych sektorach zatrudnienie rośnie w innych proporcjach niż popyt na produkcję danego sektora. Największy, ponad 0,5%, wzrost zatrudnienia zauważalny jest w budownictwie i niewiele niższy, bo 0,4% – w sektorze usług rynkowych. Natomiast w przemyśle, który charakteryzuje się największą kapitałochłonnością, pomimo wyższego wzrostu produkcji w relacji do innych sektorów, popyt na zatrudnionych rośnie jedynie o 0,1%. W sektorze usług nierynkowych zatrudnienie rośnie powoli. Efekt lepszej koniunktury gospodarczej i wzrost dochodów państwa, a zatem również wydatków, odczuwalny jest dopiero po kilku latach i dopiero w ósmym roku symulacji zatrudnienie w sektorze usług nierynkowych osiąga maksymalne 0,25% odchylenie od symulacji bazowej.

W horyzoncie symulacji zmiany zatrudnienia nie kompensują wzrostu wolumenu wartości dodanej, co powoduje zwiększenie wydajności pracy we wszystkich sektorach. Wyższa wydajność pracy oraz niższa stopa bezrobocia wywołują presję na renegocjację stawek płacowych, które – w zależności od

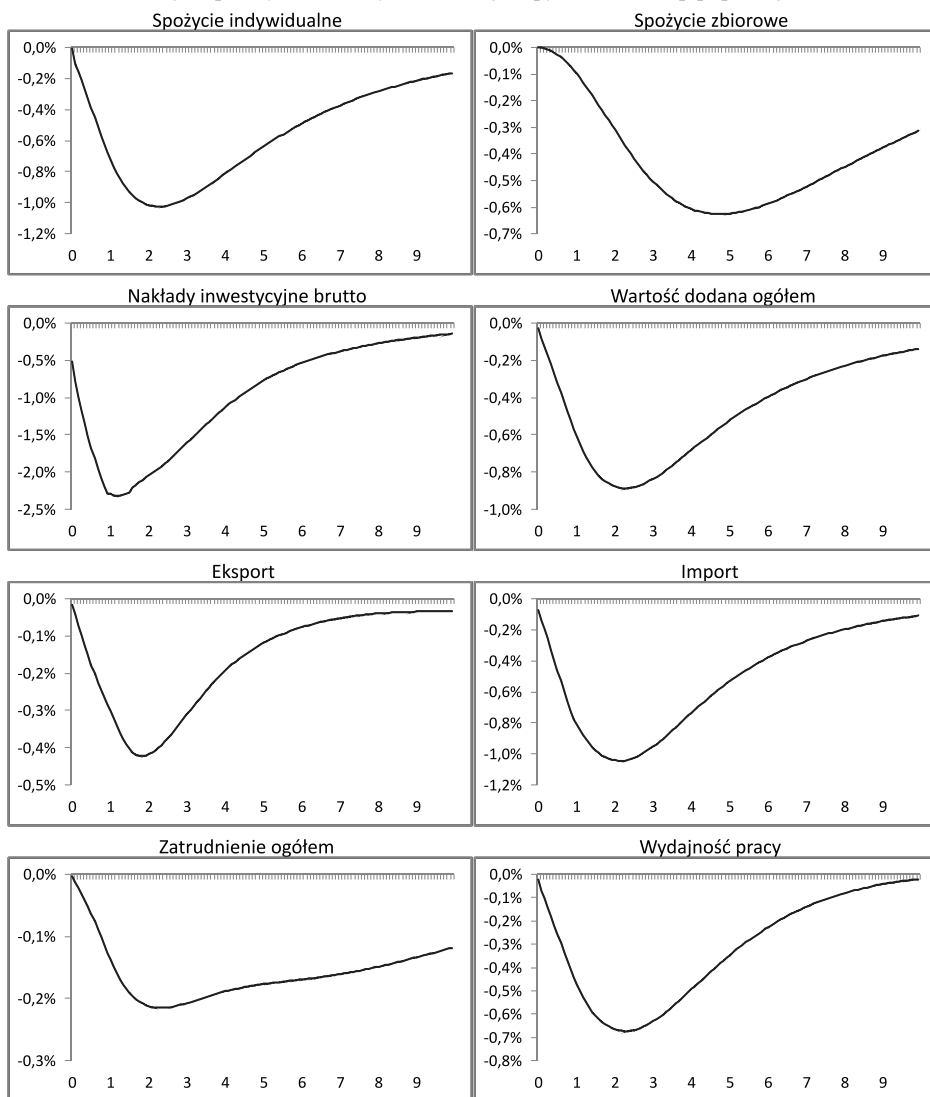
sektora – w ujęciu realnym są wyższe niż w symulacji bazowej maksymalnie o od 0,4% do 0,7%. Największe odchylenia obserwowane są na początku trzeciego roku symulacji. W ujęciu nominalnym płace rosną jeszcze silniej, co spowodowane jest wzrostem deflatora spożycia indywidualnego.

W kolejnej symulacji wprowadzono zaburzenie wywołujące wzrost stopy WIBOR o 2 p.p. podtrzymany przez dwanaście miesięcy. Ze względu na asymetryczność reakcje różnią się w porównaniu do poprzedniej symulacji nie tylko pod względem kierunku. Zmienne odchylają się w innych proporcjach bezwzględnych od prognozy bazowej oraz stabilizują się na nowych poziomach równowagi, do których dostosowują się z różną szybkością.

W wyniku podwyższenia stopy WIBOR o 2 p.p. oprocentowanie kredytów i depozytów przedsiębiorstw rośnie w pierwszym miesiącu symulacji o podobną wielkość, około 1 p.p. (por. rys. 2a–2b). W kolejnych okresach oprocentowanie kredytów przedsiębiorstw rośnie i w ostatnim okresie wprowadzonego zaburzenia jest wyższe o 1,67 p.p. niż w symulacji bazowej. Natomiast stopa oprocentowania depozytów przedsiębiorstw rośnie mocniej i odchylenie sięga 1,76 p.p. Znacznie większe różnice obserwowane są w przypadku oprocentowania depozytów konsumentów indywidualnych. Stawki stosowane dla depozytów w pierwszym okresie rosną zaledwie o 0,08 p.p. i maksymalnie odchylają się o 1,48 p.p. W tym samym okresie oprocentowanie kredytów podwyższane jest o 0,40 p.p., a maksymalnie o 1,77 p.p. w ostatnim okresie działania szoku. Po wygaśnięciu zaburzenia wszystkie wielkości stóp procentowych powracają do trajektorii z prognozy bazowej.

RYSUNEK 2a: *Efekt podwyższenia trzymiesięcznej stopy WIBOR o 2 p.p. przez jeden rok*

Źródło: oprac. własne.

RYSUNEK 2b: *Efekt podwyższenia trzymiesięcznej stopy WIBOR o 2 p.p. przez jeden rok*

Źródło: oprac. własne.

Różnice w reakcji banków na spadek i wzrost stopy WIBOR są najwyraźniejsze w pierwszym okresie symulacji, czyli bezpośrednio po wprowadzeniu zaburzenia. Największe rozbieżności ujawniają się w stopach depozytów, które

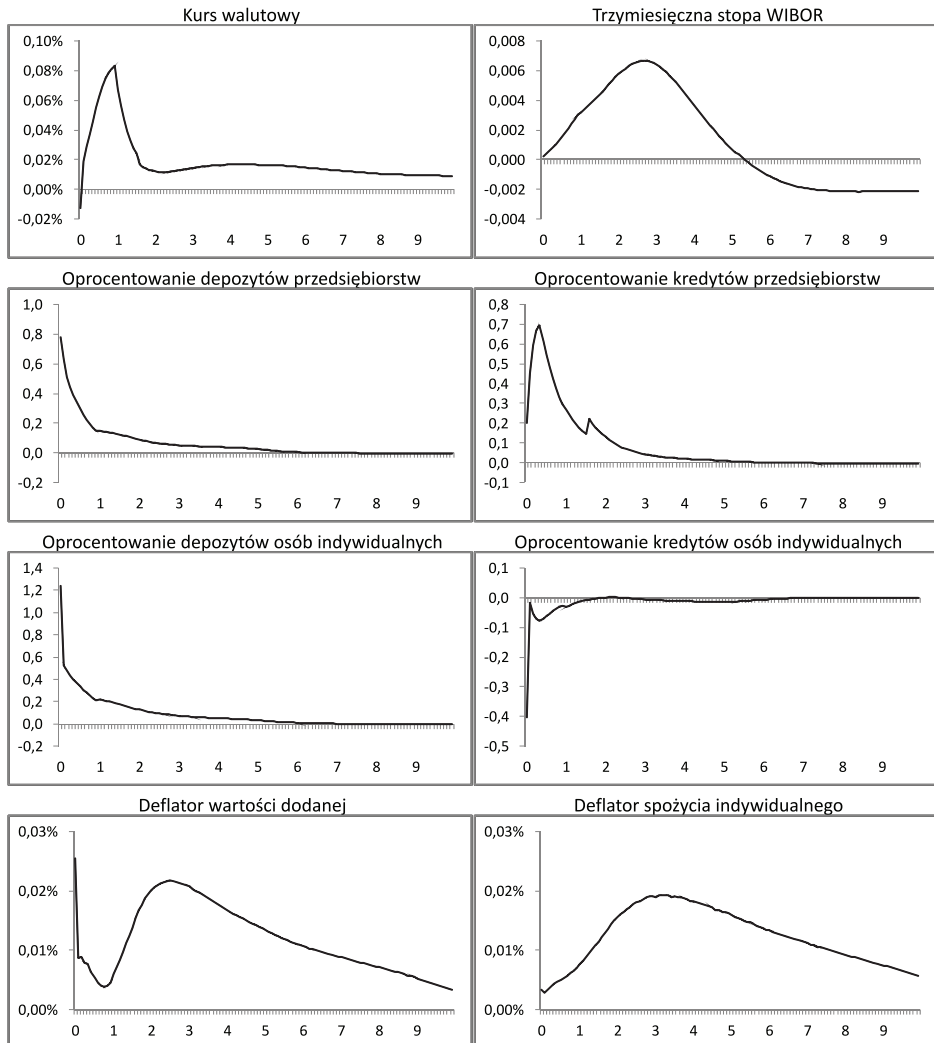
zdecydowanie silniej są obniżane niż podnoszone i dla klientów indywidualnych różnica sięga aż 1,24 p.p., a dla przedsiębiorstw 0,78 p.p. (por. rys. 3a–3b). W kolejnych okresach różnice zmniejszają się i po trzech latach nie przekraczają 0,1 p.p. W przypadku stopy oprocentowania kredytów, klienci indywidualni szybciej odczuwają bezpośredni wzrost stopy WIBOR, który powoduje o 0,40 p.p. mocniejszy wzrost. W kolejnych okresach reakcja oprocentowania kredytów gospodarstw domowych na wzrost i spadek stopy WIBOR jest prawie symetryczna, a różnice jedynie w pierwszym roku symulacji dochodzą do 0,07 p.p. Przeciwnie do oprocentowania kredytów klientów indywidualnych, stopa kredytów dla przedsiębiorstw jest silniej obniżana w przypadku spadku stopy WIBOR, niż podwyższana gdy WIBOR rośnie. Różnica w pierwszym okresie symulacji wynosi o 0,20 p.p. W kolejnych okresach rozbieżności pogłębiają się i maksymalnie sięgają 0,69 p.p. w okresie wygasania zaburzenia.

Otrzymane rezultaty potwierdzają, że w kontaktach przedsiębiorstw z bankami ich pozycje są równorzędne i obie strony starają się dopasować do aktualnych warunków gospodarczych. Natomiast osoby fizyczne stoją na zdecydowanie gorszej pozycji, gdyż w reakcji na zmiany oprocentowania stopy WIBOR banki znacznie wolniej dostosowują swoją ofertę, krótkookresowo zwiększając swoje marże i zyski.

Różnice wynikające z decyzji banków co do wysokości stóp procentowych wpływają na reakcje całego systemu. Jest to najbardziej widoczne w przypadku zmiennych, na które bezpośrednio oddziałują zmiany stóp banków komercyjnych. W szczególności, w pierwszym okresie symulacji wolumen konsumpcji indywidualnej zwiększa się o 0,13% bardziej w przypadku spadku stopy WIBOR niż jej wzrostu. Odchylenie to oddziałuje na całą sferę realną gospodarki i reakcja wielu zmiennych powodowana spadkiem stopy WIBOR jest silniejsza. Większy wzrost konsumpcji indywidualnej powoduje mocniejsze przyrosty wartości dodanej. W pierwszym okresie symulacji największe różnice obserwowane są w wartości dodanej w budownictwie, której reakcja jest o ponad 0,1% silniejsza. Wartość dodana w przemyśle rośnie o 0,086% mocniej, a w usługach rynkowych o 0,06%. W kolejnych kilkunastu okresach różnice zanikają. Dopiero po trzech latach symulacji, gdy ujawniają się efekty skumulowane, oddziałujące z opóźnieniem, obniżenie stopy WIBOR ponownie powoduje silniejsze reakcje, ale maksymalne różnice nie przekraczają 0,04%. Wartość dodana w usługach nierynkowych również mocniej reaguje na spadek stopy WIBOR. Różnice w pierwszych okresach symulacji są bardzo małe i dopiero w piątym roku symulacji wynoszą maksymalnie 0,02%. Różnice obserwowane w wartości dodanej w poszczególnych sektorach wpływają na podobne reakcje zatrudnienia i wydajności pracy. Wartości odchylenia są jednak mniejsze i zatrudnienie w budownictwie rośnie

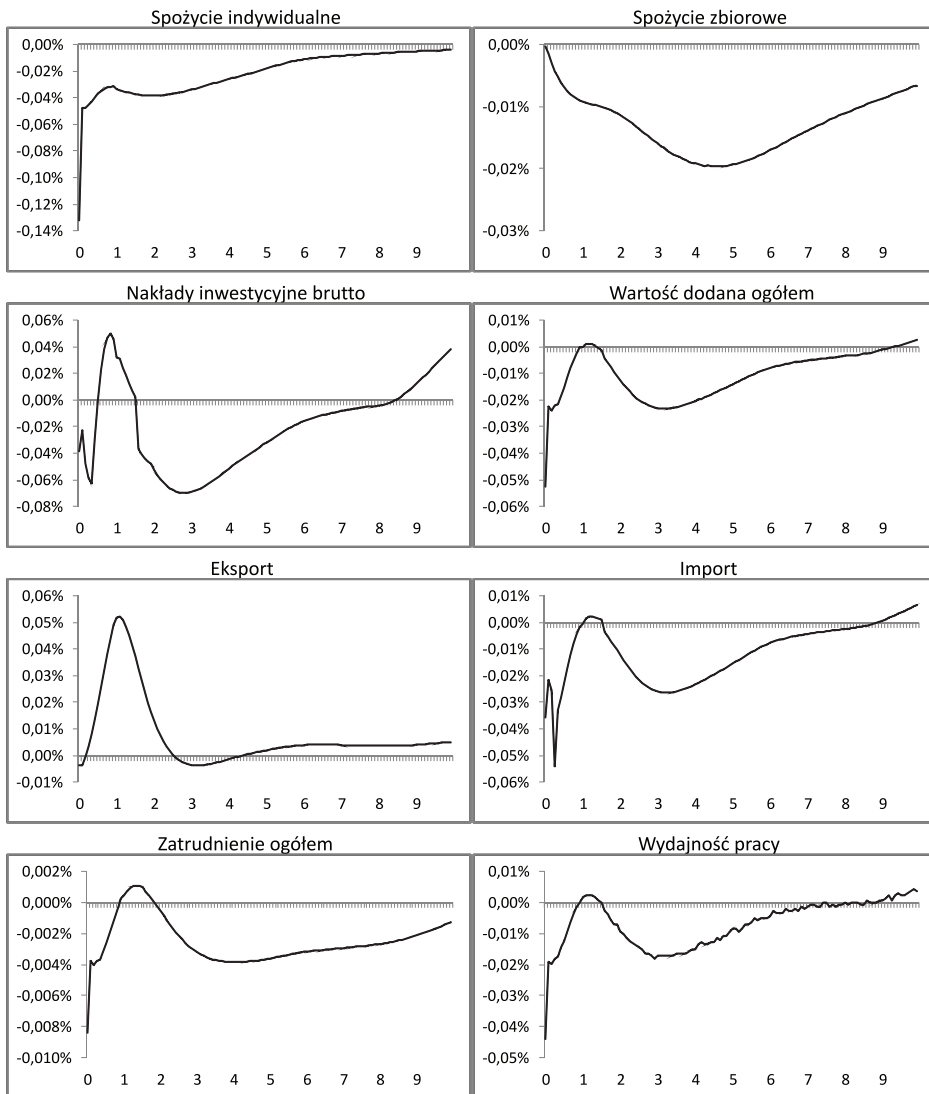
o 0,028%, w usługach rynkowych o 0,014%, a w przemyśle jedynie o 0,006% mocniej pod wpływem spadku stopy WIBOR, niż jej wzrostu. Znacznie mniejsze rozbieżności między sektorami obserwowane są w płacach, dla których różnice reakcji wahają się od 0,011% w przemyśle do 0,016% w usługach rynkowych.

RYSUNEK 3a: Różnica reakcji zmiennych na wzrost i spadek trzymiesięcznej stopy WIBOR



Źródło: oprac. własne.

RYSUNEK 3b: Różnica reakcji zmiennych na wzrost i spadek trzymiesięcznej stopy WIBOR



Źródło: oprac. własne.

W przypadku niektórych zmiennych silniejsza reakcja wywołana jest wzrostem stopy WIBOR lub efekty rozbieżności kumulują się. W przypadku kursu walutowego maksymalna różnica 0,08%, wywołana silniejszym spadkiem

w efekcie podniesienia stopy WIBOR, obserwowana jest w okresie wygaśnięcia zaburzenia. Natomiast w pierwszym okresie symulacji reakcja jest odwrotna i kurs walutowy reaguje silniej o 0,01% na spadek stopy WIBOR. Odchylenia reakcji kursu walutowego wpływają na funkcjonowanie całego systemu, poprzez wpływ na wymianę z zagranicą oraz ceny, których reakcja jest podobna. W efekcie eksport silniej spada pod wpływem wzrostu stopy WIBOR. Natomiast na zmiany importu silniej oddziałują efekty wzrostu popytu konsumpcyjnego i produkcji wywołane spadkiem stopy WIBOR.

Wprowadzone zaburzenia inaczej oddziałują na funkcjonowanie pętli inflacyjnej i całego systemu. Mimo to reakcja stopy WIBOR, która jest zaburzana, jest prawie symetryczna. Obserwowane w trzecim roku symulacji maksymalne odchylenia nie przekraczają 0,007 p.p.

6. Wnioski

Uwzględnienie w modelu WM-1 wpływu asymetrycznych efektów długo- i krótkookresowych umożliwia lepsze poznanie i odwzorowanie mechanizmów funkcjonowania gospodarki Polski. Przeprowadzone eksperymenty pokazują, że (egzogeniczne) zmiany stopy procentowej oddziałują na całą gospodarkę, a skutki obserwowane są długo po wygaśnięciu zaburzenia. Wyniki symulacji dowodzą, że wzrost lub spadek stopy procentowej WIBOR powodują odmienne reakcje systemu. Największe różnice obserwowane są w przypadku stóp procentowych bezpośrednio zależnych od stopy WIBOR.

Pomimo iż impuls dotyczy sfery nominalnej, asymetryczne reakcje obserwowane są również dla zmiennych realnych. Dla większości zmiennych sfery realnej silniejsze reakcje obserwowane są w wyniku obniżenia stopy WIBOR i luzowania polityki monetarnej, co wywołuje ożywienie gospodarcze. Z drugiej strony wzrost stopy WIBOR ma silniejszy wpływ na kurs walutowy i ceny, co sugeruje większą skuteczność oddziaływania na zmienne nominalne w przypadku zacieśniania polityki monetarnej.

Bibliografia

- Baranowski P.**, *Regula Taylora oraz jej rozszerzenia – przegląd badań*, Gospodarka Narodowa 2008/7–8, s. 1–23.
- Brzoza-Brzezina M.**, *Zagadnienie naturalnej stopy procentowej*, Ekonomista 2003/4, s. 457–477.
- Brzoza-Brzezina M.**, *Rola naturalnej stopy w polskiej polityce pieniężnej*, Ekonomista 2003/5, s. 593–612.

- Chan K.S.**, *Consistency and Limiting Distribution of the Least Squares Estimator of a Threshold Autoregressive Model*, *The Annals of Statistics* 1993/21, s. 520–533.
- Enders W., Granger C.W.J.**, *Unit-Root Tests and Asymmetric Adjustment With an Example Using the Term Structure of Interest Rates*, *Journal of Business and Economic Statistics* 1998/16, s. 304–311.
- Enders W., Siklos P.L.**, *Co-integration and Threshold Adjustment*, *Journal of Business and Economic Statistics* 2001/19, s. 166–177.
- Engle R.F., Granger C.W.J.**, *Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing*, *Econometrica*, 1987/55, s. 251–276, .
- Engle R.F., Granger C.W.J.**, *Long-Run Economics Relationships: Readings In Cointegration*, Oxford University Press, Oxford 1991.
- Gómez V., Maravall A.**, *Programs TRAMO (Time Series Regression with Arima noise, Missing observations, and Outliers) and SEATS (Signal Extraction in Arima Time Series). Instruction for the User*, Working Paper 9628, Research Department, Bank of Spain, 1996.
- Gradzewicz M., Kolasa M.**, *Szacowanie luki popytowej dla gospodarki polskiej przy wykorzystaniu metody VECM*, *Bank i Kredyt* 2004/35/2. s. 14–30.
- Grabowski W., Welfe A.**, *Global Stability of Dynamic Models*, *Economic Modelling* 2010/28, s. 782–784.
- Grzęda-Latocha R.**, *Ekonometryczna analiza determinantów inflacji i stopy procentowej w strefie euro na podstawie danych ankietowych*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2005.
- Hall S.G., Henry S.G.B.**, *Macroeconomic Modelling*, North Holland, Amsterdam 1998.
- Leszkiewicz-Kędzior K., Welfe A.**, *Asymmetric Price Adjustments in the Fuel Market*, *Central European Journal of Economic Modelling and Econometrics* 2014/6, s. 105–127.
- Łyziak T., Przystupa J., Stanisławska E., Wróbel E.**, *Monetary Policy Transmission Disturbances During the Financial Crisis. A Case of an Emerging Market Economy*, *Eastern European Economics* 2011/49, s. 75–96.
- Majsterek M.**, *Wielowymiarowa analiza kointegracyjna w ekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Svensson L.E.O., Woodford M.**, *Indicator Variables for Optimal Policy*, *Journal of Monetary Economics* 2003/50/3, s. 607–654.
- Sznajderska A.**, *On the empirical evidence of asymmetric effects in the Polish interest rate pass-through*, *The Journal of Economic Asymmetries* 2013/10, s. 78–93.
- Taylor J.B.**, *Discretion Versus Policy Rules in Practice*, *Carnegie-Rochester Series on Public Policy* 1993/39/1, s. 195–214.
- Taylor J.B.**, *The Robustness and Efficiency of Monetary Policy Rules as Guidelines for Interest Rate Setting by the European Central Bank*, *Journal of Monetary Economics* 1999/43, s. 655–679.
- Taylor J.B.**, *Explanatory Power of Monetary Policy Rules*, NBER Working Paper 13685, 2007.
- Taylor J.B., Williams J.C.**, *Simple and Robust Rules for Monetary Policy*, Working Papers Series, Federal Reserve Bank of San Francisco 2010.
- Welfe A.** (red.), *Analiza kointegracyjna w makromodelowaniu*, PWE, Warszawa 2013.
- Welfe A.**, *Ekonometria*, wyd. 4, PWE, Warszawa 2009.
- Welfe A., Karp P.**, *Makroekonometryczny miesięczny model gospodarki narodowej Polski, opracowanie w ramach grantu Maestro 4 DEC-2013/08/A/HS4/00612*, 2015.
- Welfe A., Karp P., Kelm R.**, *Makroekonometryczny kwartalny model gospodarki Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.

- Welfe A., Karp P., Kęblowski P.**, *Mechanizmy makroekonomiczne w gospodarce polskiej. Analiza ekonometryczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006.
- Wicksell K.**, *Interest and Prices. A Study of the Causes Regulating the Value of money*, New York 1936.
- Woodford M.**, *The Taylor Rule and Optimal Monetary Policy*, American Economic Review 2001/91/2, s. 232–237.
- Woodford M.**, *Interest & Prices: Foundations of Monetary Policy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 2003.
- Wojtyna A.**, *Szkice o polityce pieniężnej*, PWE, Warszawa 2004.
- Walsh C.**, *Monetary Theory and Policy*, MIT Press, Massachusetts 2003.

Piotr KARP

ASYMMETRIC IMPACT OF CHANGES THE WIBOR INTEREST RATE ON COMMERCIAL BANKS INTEREST RATES AND THE POLISH ECONOMY

(Summary)

The Polish economy is influenced by many exogenous shocks, which is characteristic of small and medium-sized open economies. The impact of these impulses is asymmetric what requires the application of appropriate procedures to test economic hypotheses. The article analyzes the effects of changes in the WIBOR interest rate. The impulse initiates the inflation loop and consequently the reaction of the whole economic system. Therefore the relevant analysis must be done on a complete macroeconomic model such as monthly model of the Polish economy WM-1. The results of the simulation analysis shows the variability of interest rates offered by commercial banks depends on the direction of change. Although the initial impulse directly affects the nominal economy its impact influences the real economy as well (production, investment or employment).

Keywords: interest rates; threshold error correction models; asymmetric reactions; simulation analysis

JEL: C51, C53, E43, E47

Mariusz NYK*

PŁACA MINIMALNA WOBEC OCZEKIWAŃ PODAŻOWEJ STRONY RYNKU PRACY

(Streszczenie)

Opracowanie ma charakter diagnozy i jest głosem w dyskusji nad efektywnością płacy minimalnej wobec wysokości zasiłku dla bezrobotnych, przez co tezą jest stwierdzenie, iż poziom i dynamika ustawowego, minimalnego wynagrodzenia nie zachęca do wykonywania pracy. Opracowanie ma na celu wskazać zmiany, jakie zachodzą w obszarze płacy minimalnej oraz zasiłku dla bezrobotnych. Wynagrodzenia, a szczególnie płaca minimalna, od jakiegoś czasu są w mediach tematem pierwszego, drugiego i trzeciego obiegu. Ilu komentatorów, tyle opinii. Niektórzy nich twierdzą, że wzrost płacy minimalnej niejako zmusza pracodawców do lepszego wynagradzania pracowników. Warto podkreślić, że duży rozdźwięk pomiędzy oczekiwaniami podażowej a popytowej strony rynku pracy może przełożyć się na spadek nastrojów społecznych w dalszych okresach. Brak podwyżek może też spowodować obniżenie motywacji wśród pracowników i mniejszą efektywność pracy. Stąd wniosek, że wzrost płacy minimalnej powinien być niższy lub co najwyżej równy wzrostowi wydajności pracy.

Słowa kluczowe: płaca minimalna; zasiłek dla bezrobotnych; rynek pracy; motywacja

1. Wstęp

Płaca minimalna stanowi przedmiot sporu i dyskusji wśród wielu ekonomistów, polityków, ekspertów. Wątpliwości budzi nie tylko sama istota ustawodawstwa najniższego wynagrodzenia, ale również jej poziom, dynamika i ujednoczenie na obszarze całego kraju, wszystkich branż i zawodów.

* Dr, Katedra Polityki Ekonomicznej, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Łódzki;
e-mail: mnyk@interia.pl

Warto zaznaczyć, iż kwestią, która również stanowi dylemat (głównie podażowej strony rynku pracy) jest relatywizowanie zasiłku dla bezrobotnych wobec najniższego wynagrodzenia, określane często mianem pułapki bezrobocia lub też stopą kompensacji. Stosunkowo duża stopa kompensacji nie zachęca do podjęcia pracy, głównie pracowników o niskich kwalifikacjach, stąd powstaje pytanie jaka wysokość najniższego wynagrodzenia motywuje do podjęcia pracy?

Opracowanie ma charakter diagnozy i jest głosem w dyskusji nad efektywnością płacy minimalnej wobec wysokości zasiłku dla bezrobotnych, przez co teza jest stwierdzenie, iż poziom i dynamika ustawowego, minimalnego wynagrodzenia nie zachęca do wykonywania pracy. Opracowanie ma na celu wskazać zmiany, jakie zachodzą w obszarze płacy minimalnej oraz zasiłku dla bezrobotnych.

2. Refleksje nad płacą minimalną

Płaca minimalna to najniższe wynagrodzenie, jakie można zapłacić pracownikowi zatrudnionemu na umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy¹. Wynagrodzenie to ustalane jest najczęściej na drodze prawnej przez dane państwo. Wykładnia tej definicji pozwala twierdzić, iż chodzi tu o kwotę ustaloną legislacyjnie, do której pracownik ma roszczenia prawne w przypadku jej nieprzestrzegania. Kwota ta w Polsce jest ustalana na określonym jednym poziomie dla całego kraju przez tzw. Komisję Trójstronną – przedstawiciele rządu, związków zawodowych oraz konfederacji pracodawców. Płaca ta przysługuje za prace proste, nieuciążliwe, wykonywane w normalnych warunkach. Warto zwrócić uwagę, iż metody ustalania płacy minimalnej w poszczególnych krajach są odmienne, a także zakres jej stosowania jest niejednakowy. Różnice dotyczą wieku pracowników objętych kategorią płacy minimalnej, przynależności do grupy zawodowej i miejsca wykonywania pracy. Mimo pewnych odrębności w stosowaniu instytucji płacy minimalnej, metod jej podwyższania i kontroli, kategoria ta wykazuje wiele wspólnych cech w różnych krajach świata². Wynika to z szerokiego zakresu i skuteczności działań Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP).

Pierwsza decyzja w zakresie ustalania poziomu płacy minimalnej została podjęta w Nowej Zelandii w 1894 roku, w celu rozwiązania sporu dotyczącego podwyżki wynagrodzeń. Początkowo postanowienie to dotyczyło pracowników należących tylko do związków zawodowych. Jednak już w 1899 roku objęto nim

¹ *Ustawa o płacy minimalnej z dnia 1 lipca 2005 r., z późn. zm. (Dz.U., nr 171, poz. 1209).*

² **Z. Jacukowicz**, *Zróżnicowanie plac w Polsce, w krajach Unii Europejskiej i w USA*, IPISS, Warszawa 2000.

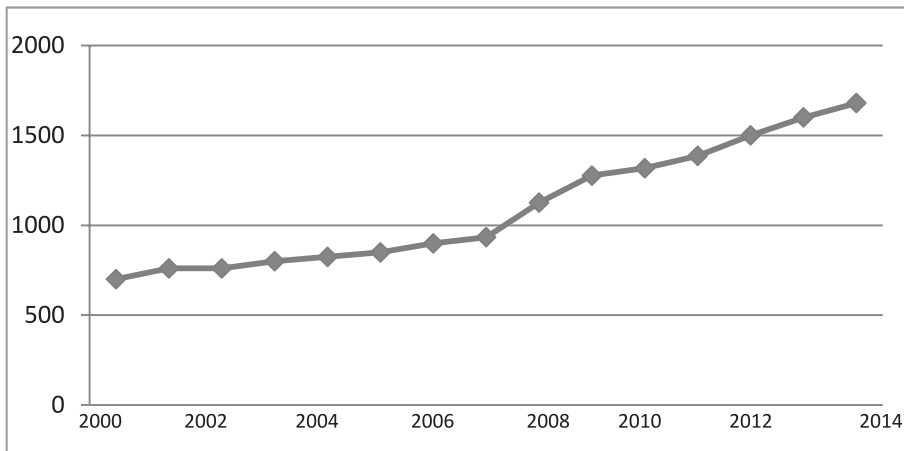
również niezrzeszonych pracowników. W ślad za rozwiązaniem przyjętym w Nowej Zelandii, najniższe wynagrodzenie wprowadzono również w kilku stanach Australii. W 1896 roku powołano system rad do spraw płac, które wprowadziły tę kategorię ekonomiczną w formie regulacji prawnych.

Nadrzędnym celem stosowania płacy minimalnej jest zapobieganie nadmiernemu wykorzystywaniu pracowników z tytułu wykonywanej pracy. Po raz pierwszy zastosowano płacę minimalną w Wielkiej Brytanii w 1909 roku, początkowo – w czterech gałęziach produkcji. W miarę upływu czasu ustawodawstwo o najniższym wynagrodzeniu zaczęło obejmować pozostałe sektory oraz dziedziny gospodarki.

W Polsce kategorię płacy usankcjonowano w 1956 roku, by zagwarantować, że nikt w pełnym wymiarze czasu pracy nie będzie zarabiał mniej. Lata doświadczeń wskazują, że łatwiej było ją egzekwować, gdy niemal wszystkie podmioty gospodarcze były państwowe. Znacznie trudniej, gdy dominuje sektor prywatny, rozwija się szara strefa, a sytuacja na rynku pracy jest niekorzystna (relatywnie wysokie bezrobocie, niskie tempo wzrostu liczby pracujących). W praktyce gospodarczej okazuje się, że przedsiębiorcy są wrogami płacy gwarantowanej, uważając ją tym samym za uciążliwy przymus. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych twierdzi, że ustawowe, najniższe wynagrodzenie doprowadza do sytuacji, w której to wynagrodzenie, jako zbyt wysokie, nie pełni należycie roli motywacyjnej. Pracownicy o niskich kwalifikacjach i niskiej produktywności, zadowolając się tym wynagrodzeniem, nie są motywowani do większej dbałości o efekty pracy.

Problem wprowadzenia i ustalenia płacy minimalnej budzi wiele kontrowersji. Zwolennicy podkreślają jej znaczenie w kontekście nisko wynagradzanych pracowników, zaś przeciwnicy zwracają uwagę na jej negatywny wpływ na rynek pracy. Wzrost najniższego wynagrodzenia nie jest korzystny dla budżetu państwa. Bowiem okazuje się, że istnieje zależność – wzrost płacy minimalnej o jedną złotówkę zwiększa wydatki budżetowe o ponad milion złotych. Z najniższym wynagrodzeniem powiązane są ulgi podatkowe, poziom kwoty wolnej od podatku, diety i zwrot kosztów dla osób pełniących obowiązki społeczne, zapomogi wypłacane w przypadku klęsk żywiołowych itp.

WYKRES 1: Płaca minimalna w Polsce w latach 2000–2014



Źródło: oprac. własne na podst. *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wysokości płacy minimalnej*, Monitor Rządowy 2000–2014.

Płaca minimalna jest istotnym elementem kształtowania polityki makroekonomicznej państwa. O jej wprowadzeniu, wysokości i sposobach regulacji decydują rządy poszczególnych krajów za pomocą odpowiednich rozwiązań legislacyjnych. Informacje wykorzystywane przy jej ustalaniu wskazują, że jej wysokość zależy od oceny sytuacji gospodarczej kraju, przy czym do analizy przyjmuje się różne wskaźniki. Trudno wskazać, czy poziom płacy minimalnej w różnych krajach jest wysoki czy nie. Nadmierne podwyższanie najniższego wynagrodzenia wiązałoby się ze spłaszczeniem wynagrodzeń, które oznaczałyby pewną poprawę proporcji płac w odniesieniu do wartości pracy³.

Nominalny poziom płacy minimalnej wzrasta rokrocznie (wyjątek: 2002 rok). Rząd ma obowiązek opublikować w Monitorze Rządowym do 15 września wysokość tej płacy na kolejny rok. Tendencja wzrostowa płacy minimalnej jest efektem metodologii obliczania najniższego wynagrodzenia. Obecnie wysokość tej płacy jest efektem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, poziomu inflacji oraz wzrostu gospodarczego. Dynamika najniższego wynagrodzenia jest bardzo zróżnicowana. Najniższe tempo wzrostu odnotowano w latach 2004 oraz 2005 – wynosiło 3%, najwyższe zaś w 2001 roku – 8,5% oraz w 2003 – 5,2%. Wyjątkowo wysokie

³ W. Golnau, *Płaca minimalna w krajach Unii Europejskiej i w Polsce w latach 1990–1999*, *Gospodarka w praktyce i teorii* 2001/1.

tempo wzrostu poziomu płacy minimalnej wystąpiło w 2008 roku – o 20%⁴. Występuje pewna zależność pomiędzy wielkościami świadczącymi o kondycji gospodarki a najniższym wynagrodzeniem. Należy zauważyć, że w 66% tempo wzrostu najniższego wynagrodzenia jest zasługą wzrostu gospodarczego. Dlatego obserwujemy wyższe tempo wzrostu płacy minimalnej w latach, gdy wzrost PKB również był relatywnie wysoki. Ostatnie lata obserwacji wskazują na nieco niższe tempo zmian badanej kategorii. W 2012 roku jej wzrost wyniósł 8,2%, w 2013 – 6,6%, podczas gdy rok 2014 charakteryzuje się wzrostem wobec poprzedniego jedynie o 5%.

Instytucja płacy minimalnej ma swoich przeciwników i zwolenników. Przeciwnicy twierdzą, że mechanizm płacy minimalnej niekorzystnie oddziałuje na sytuację na krajowym rynku pracy. W przypadku bowiem wzrostu płacy minimalnej można oczekiwać, że pracodawcy będą zmniejszać zatrudnienie i ograniczać tworzenie nowych miejsc pracy, co w efekcie ograniczy dostęp do rynku pracy osób w szczególnej sytuacji, np. osób młodych, kobiet, długotrwale bezrobotnych, osób niepełnosprawnych. Ponadto podniesienie najniższego wynagrodzenia spowoduje wzrost kosztów pracy, a więc ograniczy międzynarodową konkurencyjność krajowych towarów i usług⁵.

Zwolennicy płacy minimalnej uważają, że wzrost tej płacy może spowodować poprawę jej relacji do płacy przeciętnej i będzie ona bardziej zbliżona do standardów międzynarodowych (Międzynarodowa Organizacja Pracy, Rada Europy). Tendencja wzrostowa tegoż wynagrodzenia umożliwi również podniesienie świadczeń społecznych, w związku z czym cały system zabezpieczenia społecznego będzie skuteczniejszy w ochronie przed ubóstwem. Stosowanie płacy minimalnej motywuje do podejmowania pracy, która może stać się atrakcyjna dla osób o niskich kwalifikacjach. Nie będą one wówczas poszukiwały innego sposobu uzyskiwania dochodów, np. łącząc pobieranie zasiłków z pracą w szarej strefie.

Warto też przytoczyć wypowiedź O.M. Levin-Waldmana: „płaca minimalna jest przede wszystkim sprawą polityczną, a koncentrowanie uwagi na modelach ekonomicznych, jakby to one miały kierować procesem politycznym, jest całkowicie chybione”⁶.

⁴ Obliczenia własne na podst. danych z wykresu 1.

⁵ **W. Golnau**, *Znaczenie płacy minimalnej dla funkcjonowania rynku pracy*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007.

⁶ O.M. Levin-Waldman jest profesorem w Public Administration in the School of Management at Metropolitan College of New York.

3. Motywacyjna rola płacy minimalnej – mit czy rzeczywistość?

Motywacyjna rola wynagrodzenia przejawia się m.in. w wydajności pracy. Efekty pracy stanowią drugi czynnik, obok wymagań (trudności) pracy, określający wartość rzeczywiście świadczonej pracy i wymagający opłacenia. Rezultaty pracy zależą od sposobu świadczenia pracy przez pracowników. W tych samych warunkach organizacyjno-technicznych pojawiają się lepsze lub gorsze efekty odpowiednio do kwalifikacji i wysiłku pracownika, jego motywacji i zaangażowania w realizację stawianych zadań⁷. W literaturze występuje pogląd, że motywowanie do zwiększenia wysiłku i starań pracownika jest skuteczne wówczas, gdy pracownicy są przekonani, że różne poziomy wykonania pracy są proporcjonalnie wynagradzane⁸. W związku z tym trudno określić płacę minimalną jako wynagrodzenie motywujące do lepszej, wydajniejszej pracy. Poziom płacy minimalnej odnosi się raczej do przetargów o znamionach politycznych i stanowi tym samym mocny argument dla zdobycia elektoratu.

Przejawem motywowania do pracy jest premiowanie, a tym samym odpowiedni system wynagradzania. W praktyce w sektorze przedsiębiorstw występują dwa modele motywowania (premiowania) do pracy. Model pierwszy polega na premiowaniu zadań, które objęte są taryfikatorem kwalifikacyjnym i opłacane wynagrodzeniem zasadniczym. Ten model polega na ocenie jakości wykonania podstawowych zadań na stanowisku pracy i premiowaniu dobrych wyników. W przypadku polskich uwarunkowań pracownicy otrzymujący płacę minimalną mają świadomość, że otrzymywane przez nich wynagrodzenie zawiera wszelkie elementy motywacji i stanowi tym samym płacę zasadniczą.

Drugi model polega na premiowaniu zadań, których nie ujmuje się w taryfikatorze kwalifikacyjnym i nie są opłacane płacą zasadniczą, ale stanowią odrębne zadania (np. oszczędność zużycia materiałów). W tym modelu premiowanie stanowi opłacanie wyodrębnionych zadań i motywację do osiągania konkretnych efektów określanych przez przedsiębiorstwo zależnie od jego bieżących potrzeb. Taki system wynagrodzeń dotyczy stanowisk produkcyjnych oraz handlowych.

Jednym z wielu argumentów przemawiających przeciwko instytucji płacy minimalnej jest jej niszczący wpływ na rynek pracy. Szkodzi grupie osób pracujących najmniej zarabiających. Istnieje bowiem ryzyko, że pracodawca, który wynagradza swoich pracowników wyższymi stawkami, niż sugeruje wolny rynek, będzie dążył do redukcji zatrudnienia. Warto jednak nadmienić, że w krajach,

⁷ Z. Jacukowicz, *Skuteczny system wynagradzania w firmie*, ODDK, Gdańsk 2001, s. 91.

⁸ A. Kozdrój, *Pomiary i ocena efektów pracy*, ZNZ, Warszawa 1990, s. 33.

gdzie zostało swego czasu wprowadzone ustawowe najniższe wynagrodzenie zmniejszyła się absencja i rotacja wśród pracowników⁹. Zdecydowaną korzyścią wprowadzenia płacy minimalnej jest wzrost motywacji do pracy nisko wykwalifikowanych pracowników, szczególnie w branżach, w których z uwagi na słabą konkurencję międzynarodową, płace rosną w wolniejszym tempie. Zatem wynagrodzenie to jest szansą na wyższe płace wśród najniżej zarabiających pracowników, co przyczynia się do walki z ubóstwem. Jednakże problemem najuboższych często nie jest poziom wynagrodzeń, ale całkowity brak pracy, a więc w tym przypadku płaca minimalna nie jest narzędziem doskonałym.

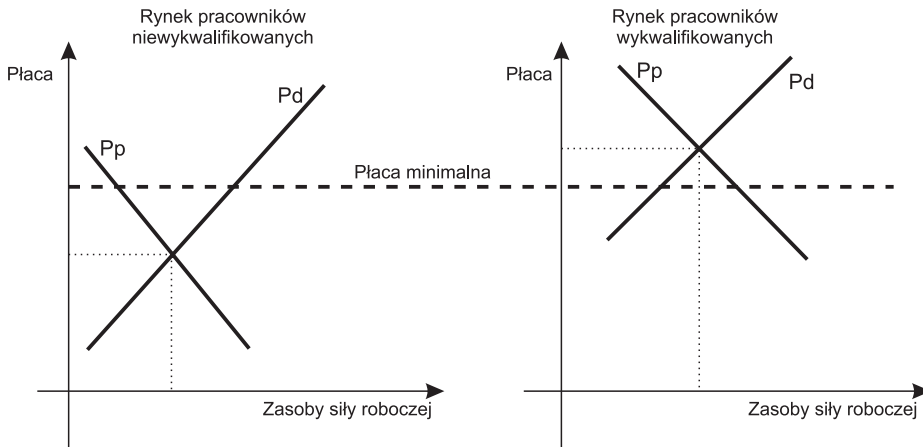
Jednym z modeli doskonale opisujących zjawisko bezrobocia oraz wpływ płac na jego kształtowanie jest model Shapiro–Stiglitz’a¹⁰. Założeniem jest, że wszyscy zatrudnieni otrzymują rynkowe wynagrodzenie i nie występuje bezrobocie. W tej sytuacji najgorsze, co może się zdarzyć, to wyrzucenie z pracy i natychmiastowe zatrudnienie w innym miejscu. Według założeń modelu nie występuje kara za brak wysiłku (bumelowanie). Aby skłonić pracowników do wysiłku, przedsiębiorstwa płacą wyższe wynagrodzenia, wówczas utrata dobrze płatnej pracy jest bolesna. Jeśli jednej firmie opłaca się płacić więcej, to wszystkim innym również. W tej sytuacji bodźce do wysiłku zanikają, ale pojawia się bezrobocie, gdyż płace rosną powyżej poziomu czyszczącego rynek. Bezrobocie staje się karą za bumelowanie. Reasumując, z modelu wynika, że ustalenie płacy minimalnej na wyższym od rynkowego poziomie zwiększa motywację do pracy, bo ewentualne bezrobocie ma charakter przymusowy.

Liberałowie słusznie krytykują nieskuteczność, nieefektywność i demoralizujący wpływ wielu różnych mechanizmów polityki społecznej. Do najczęściej wymienianych elementów wymagających reformy należą: płaca minimalna oraz problem motywacji bezrobotnych do podejmowania nisko płatnej pracy, powiązany z kwestią zależności od państwowych transferów socjalnych. Te trzy elementy stanowią w istocie jeden problem, obejmujący z jednej strony sferę polityki rynku pracy, z drugiej zaś – temat właściwego adresowania środków pomocowych.

⁹ Wniosek z badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii, gdzie wprowadzono płacę minimalną w 1999 r., za: Alan Manning – ekonomista i dziennikarz z CNN.

¹⁰ C. Shapiro, J.E. Stiglitz, *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*, American Economic Review 1984/74/3.

RYSUNEK 1: Wpływ płacy minimalnej na płacę równowagi na rynku pracy



Źródło: oprac. własne na podst.: E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2006.

Chcąc szczegółowo analizować wpływ ustalenia płacy minimalnej na rynek pracy, należy wyróżnić dwa rynki, tj. rynek pracowników niewykwalifikowanych oraz rynek pracowników wykwalifikowanych.

Wprowadzenie najniższego, ustawowego wynagrodzenia na rynku pracowników o niskich kwalifikacjach będzie oznaczało wzrost wynagrodzeń, gdyż na tym rynku cechą charakterystyczną jest osiąganie stosunkowo niskich zarobków. W rezultacie spowoduje to, że pracownicy będą otrzymywać wyższe wynagrodzenia, jednakże można spodziewać się również spadku popytu na pracę (Pp) oraz wzrostu podaży pracy (Pd) reprezentowanej przez zasoby siły roboczej.

Natomiast wprowadzenie płacy minimalnej na rynku pracowników o relatywnie wysokich kwalifikacjach nie spowoduje żadnych zmian, gdyż przed jej wprowadzeniem płaca równowagi rynkowej (punkt przecięcia krzywej popytu na pracę z krzywą podaży pracy) była wyższa od wynagrodzenia minimalnego.

Ustawowa płaca minimalna zamyka wielu osobom drogę na legalny rynek pracy. W każdym przypadku ustanowienie płacy minimalnej jest bezzasadne. Jeśli jej poziom kształtuje się poniżej rynkowej wartości pracy, nie ma żadnego sensu (a może nawet stanowić impuls do płacowego dumpingu). W większości przypadków płaca minimalna kształtuje się powyżej rynkowej wartości pracy, prowadzi do faktycznej likwidacji miejsc pracy dla pracowników o niskich kwalifikacjach, którzy są albo zmuszeni do przejścia do szarej strefy, albo do trwałego przejścia na utrzymanie państwa (np. w przypadku outsourcingu miejsc pracy do tańszych

lokalizacji). Zwolennicy utrzymania i zwiększania pułapu płacy minimalnej posiadają jeden dosyć mocny argument na jej rzecz. Pomijają oni problem ludzi skazanych na bezrobocie przez płacę minimalną jako niewygodny i wskazują, iż ustalenie płacy minimalnej może stanowić gwarancję tego, że osoba pracująca na pełen etat uzyska dochód umożliwiający określony poziom egzystencji, uznany za minimalny akceptowany społecznie. Argument ten traci jednak całą swoją siłę, jeśli ideę płacy minimalnej zastąpi się ideą dochodu minimalnego, a problem poziomu płac powiąże z kwestią wysokości zasiłków transferowanych przez państwo. Co istotne, inaczej niż w przypadku płacy minimalnej, beneficjentem zabezpieczenia oferowanego w systemie dochodu minimalnego jest każdy obywatel, także bezrobotny¹¹. Zniesienie płacy minimalnej oraz odpowiednia konstrukcja systemu transferów gwarantujących dochód minimalny składają się dodatkowo na mocny impuls zachęcający do podejmowania pracy, także słabo płatnej, a więc osłabiają uzależnienie od transferów socjalnych, pomagając przechodzić stopniowo do finansowej niezależności.

Według L. Balcerowicza interwencjonizm socjalny wpędza ludzi w uzależnienie od zasiłków i zniechęca do pracy. Istotą takich działań jest patologia bodźców, która eliminuje najważniejszy motor nowoczesnej gospodarki – przedsiębiorczość¹².

TABELA 1: *Relacja zasiłku dla bezrobotnych wobec płacy minimalnej w Polsce w latach 2011–2014 (w %)*

Wysokość zasiłku*	2011		2012		2013		2014	
	A	B	A	B	A	B	A	B
80%	43,9	34,5	43,9	34,5	39,7	31,2	39,2	30,7
100%	43,1	54,9	54,9	43,1	49,6	38,9	49	38,5
120%	65,9	51,8	65,9	51,7	59,6	46,7	58,8	46,2

Objaśnienia: * – 80% dla bezrobotnych legitymujących się stażem pracy do 5 lat; 100% dla bezrobotnych legitymujących się stażem pracy od 5 do 20 lat; 120% dla bezrobotnych legitymujących się stażem pracy powyżej 20 lat; **A** – w okresie pierwszych trzech miesięcy pobierania zasiłku; **B** – w okresie kolejnych miesięcy posiadania prawa do zasiłku.

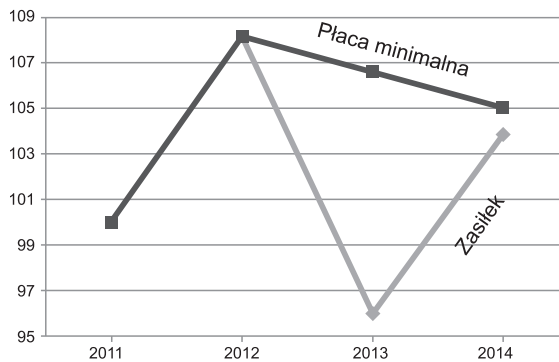
Źródło: oprac. własne na podst.: Obwieszczeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych dla lat 2011, 2012, 2013, 2014.

¹¹ **W. Jarmolowicz**, *Rynek a płace. Problemy i dylematy teorii i polityki płac*, IPiSS, Studia i Materiały, Warszawa 1994.

¹² **L. Balcerowicz**, *Balcerowicz wprost – Pułapki bodźców*, Wprost 2004/29.

Pracownicy, podejmując pracę za ustawowo najniższą płacę, często uzależniają swoją decyzję od tego, jaka jest relacja wynagrodzenia wobec zasiłku dla bezrobotnych. Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych wskazuje, że jego wysokość jest podyktowana stażem pracy (większy staż pracy to wyższy zasiłek) bezrobotnego oraz okresem pobierania zasiłku (kolejne miesiące charakteryzują się niższym poziomem zasiłku). Obserwacja relacji zasiłku wobec płacy minimalnej w ostatnich kilku latach pozwala na sformułowanie wniosku. W 2014 roku badana relacja wynosiła dla 80%, 100% oraz 120% wysokości zasiłku odpowiednio: 30,7%, 38,5% oraz 46,2%. Zadawalającym jest fakt, iż w ostatnich kilku latach stosunek ten charakteryzował się tendencją spadkową, co pozwala utwierdzić się w przekonaniu o rosnącej motywacyjnej roli instytucji płacy minimalnej.

WYKRES 2: Dynamika płacy minimalnej oraz zasiłku dla bezrobotnego w Polsce w latach 2011–2014



Źródło: obliczenia własne.

Dane uzyskane z lat poddanych obserwacji nie pozwalają na ustalenie trendu w obszarze dynamiki płacy minimalnej i zasiłku dla bezrobotnych. Niemniej jednak można sformułować pogląd dotyczący odmienności w badaniu tempa zmian wybranych kategorii społeczno-ekonomicznych. Warto zwrócić uwagę, iż zbyt wysoki poziom zasiłku wobec poziomowi najniższego wynagrodzenia nie jest motywatorem nie tylko dla lepszego wykonywania pracy, ale również dla jej podjęcia.

Wielu pracowników – szczególnie w okresie wychodzenia z kryzysu gospodarczego – jest przekonanych, iż powinni otrzymywać wynagrodzenie, które pozwoli im żyć na godnym poziomie. Przekonanie to przekłada się na dążenie do zwiększania płacy minimalnej, co z kolei rodzi niechęć przedsiębiorców i ekono-

mistów, obawiających się negatywnych konsekwencji dla rynku pracy. Pozostaje jedynie pytanie, na ile rozwiązania zaproponowane dla rozbudowy „państwa dobrobytu” (m.in. zróżnicowanie płacy minimalnej regionalnie, ustalenie minimalnej stawki godzinowej, odmiennosc płacy minimalnej dla poszczególnych grup zawodowych itp.), z wielką liczbą – relatywnie hojnych i kosztownych – świadczeń miałyby zastosowanie w polskich uwarunkowaniach. Jednakże wraz z rozwojem polskiej gospodarki i w związku z udziałem w europejskim peletonie warto o tego rodzaju modelach pamiętać. Pozwolą one uniknąć skopiowania cudzych błędów i zapobiegną powstaniu w Polsce podobnego gąszczy nieczytelnych przepisów w zakresie polityki społecznej. Rynek bowiem wymaga rozwiązań prostych. Relamentacje i wszelkie odgórne narzucenia zawsze źle odbijają się na gospodarce. To pokazuje, że ludzie tak naprawdę mogą tylko sobie sami pomóc, a więc działaniem dla ich dobra nie jest ustalanie norm, standardów, minimów, tylko praca bezpośrednio z nimi tak, aby to oni sami zechcieli poprawić swój status.

4. Podsumowanie

Kluczową cechą współczesnego rynku pracy jest to, że jego podstawowe kategorie – w tym płace – nie są określane swobodnie między uczestnikami transakcji na nim zachodzących, czyli pracodawcami a pracownikami, a są negocjowane zazwyczaj w ramach złożonych przepisów¹³. Wynagrodzenia, a szczególnie płaca minimalna, od jakiegoś czasu są w mediach tematem pierwszego, drugiego i trzeciego obiegu. Ilu komentatorów, tyle opinii. Niektórzy z nich twierdzą, że wzrost płacy minimalnej niejako zmusza pracodawców do lepszego wynagradzania pracowników. Warto podkreślić, że duży rozdźwięk pomiędzy oczekiwaniami podażowej a popytowej strony rynku pracy może przełożyć się na spadek nastrojów społecznych w dalszych okresach. Brak podwyżek może też spowodować obniżenie motywacji wśród pracowników i mniejszą efektywność pracy. Stąd wniosek, że wzrost płacy minimalnej powinien być niższy lub co najwyżej równy wzrostowi wydajności pracy i tym samym uzupełniany na bieżąco podnoszeniem jakości kapitału ludzkiego (ciągłe zdobywanie nowej wiedzy i nowych umiejętności adekwatnych do aktualnych wymagań rynku), uelastycznianiem norm opisujących funkcjonowanie rynku pracy oraz ograniczaniem biurokratyzacji przebiegu procesów gospodarczych.

¹³ E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 192.

Bibliografia

Akty prawne:

Ustawa o płacy minimalnej z dnia 1 lipca 2005 r., z późn. zm., (Dz.U. z 2005 r., nr 171, poz. 1209).
Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych dla lat 2011–2014.

Opracowania:

Balcerowicz L., *Balcerowicz wprost – Pulapki bodźców*, Wprost 2004/29, <http://www.wprost.pl/ar/63126/Balcerowicz-wprost-Pulapki-bodzcow/>; stan na dzień 20.05.2015 r.

Golnau W., *Płaca minimalna w krajach Unii Europejskiej i w Polsce w latach 1990–1999*, Gospodarka w praktyce i teorii 2001/1, s. 51–60.

Golnau W., *Znaczenie płacy minimalnej dla funkcjonowania rynku pracy*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007.

Jacukowicz Z., *Skuteczny system wynagradzania w firmie*, ODDK, Gdańsk 2001.

Jarmołowicz W., *Rynek a płace. Problemy i dylematy teorii i polityki płac*, IPISS, Studia i Materiały, Warszawa 1994.

Karaszewska H., *Ewolucja wynagrodzeń w Polsce w okresie zmian systemu ekonomicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2003.

Kozdrój A., *Pomiary i ocena efektów pracy*, ZNZ, Warszawa 1990.

Kryńska E., **Kwiatkowski E.**, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2006.

Shapiro C., **Stiglitz J.E.**, *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*, American Economic Review 1984/74/3, s. 433–444.

Mariusz NYK

EXPECTATIONS TO MINIMUM WAGE JOB MARKET

(Summary)

Development is a diagnosis and a voice in the debate over the effectiveness of the minimum wage to unemployment benefits. An increase in the minimum wage forces employers to better remuneration. No increases may also result in loss of motivation among employees and lower efficiency. An increase in the minimum wage should be lower, or at most equal to the growth of labor productivity, and thus constantly replenished on improving the quality of human capital.

Employees taking a job, a statutory minimum wage, often addicted its decision on what is the relation of wages to unemployment benefits. Analysis to determine the impact of minimum wages on the labor market indicates that there are two markets – the market for unskilled and skilled labor market. Statutory minimum wage is close to many people the way to the regular labor market. In any case, the establishment of a minimum wage is unfounded.

Keywords: minimum wage; unemployment benefits; labor market; motivation

Izabela POPIEL*

ASPEKTY POJĘCIOWE KAPITAŁU LUDZKIEGO I JEGO ZNACZENIE

(Streszczenie)

Świat cały czas się zmienia, idzie do przodu. Dlatego Unia Europejska musi być gospodarką inteligentną, zrównoważoną i sprzyjającą włączeniu społecznemu. Obszary kapitału ludzkiego, wiedzy, edukacji, szczególnie na poziomie wyższym wymagają szczególnej uwagi. Edukacja i nauka determinuje procesy tworzenia i inwestowania w kapitał ludzki, co może pomóc we wzroście wiedzy i stworzenie konkurencyjnej gospodarki.

Inwestowanie w kapitał ludzki jest jednym z najważniejszych czynników decydujących o rozwoju nowoczesnej gospodarki. Kwestia ta ma szczególne znaczenie dla toczącej się globalizacji i coraz bardziej wyraźnie określonej konkurencji na rynkach międzynarodowych. Dynamiczny rozwój obszarów związanych z przetwarzaniem informacji, informatyzacji, nowych i zaawansowanych technologii, niewątpliwie wymaga zaangażowania kapitału ludzkiego wysokiej jakości, który jest w dużej mierze pochodną wykształcenia i zdobytych kwalifikacji, wsparte praktycznymi umiejętnościami.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki; inwestycje w kapitał ludzki; szkolnictwo wyższe; inteligentna i zrównoważona gospodarka

1. Wstęp

Nowoczesna i inteligentna gospodarka wymaga od społeczeństwa permanentnego aktualizowania i wzbogacania wiedzy oraz podnoszenia kwalifikacji, czyli stałej edukacji, szczególnie na poziomie wyższym.

Wysokie kwalifikacje oraz wykształcenie, poparte umiejętnościami szybkiego przystosowywania się do dynamicznego otoczenia, w dużym stopniu ułatwiają zdobycie pracy, osiąganie wyższych dochodów, zapewniając tym samym możliwość większego zaspokajania potrzeb materialnych.

* Mgr, doktorantka w Katedrze Mikroekonomii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki; e-mail: popiel.izabela@gmail.com

Słaba pozycja Polski na tle EU-27 spowodowana jest między innymi niewystarczającymi inwestycjami w kapitał ludzki, a przede wszystkim w rozwój kwalifikacji pracowników, jak również współpracę sektora nauki i biznesu. Dla poprawy sytuacji gospodarki niezbędny jest stały dopływ do niej wysoko wykwalifikowanej kadry.

Celem artykułu jest prezentacja podstawowych kwestii pojęciowych i teoretycznych związanych z kapitałem ludzkim oraz ukazanie zmian w szkolnictwie wyższym jako podstawowym obszarze inwestycji w kapitał ludzki.

2. Kapitał ludzki – próba definicji

„Kapitał ludzki” (ang. *human capital*) to pojęcie, o którym na co dzień nieustannie słyszymy. W dzisiejszych czasach jest ono powszechnie używane, wręcz modne. Obok wiedzy i innowacji, kapitał ludzki to jeden z najbardziej istotnych czynników gwarantujących przewagę rynkową. W jego rozwój coraz więcej się inwestuje. Widać to doskonale na przykładzie Unii Europejskiej, a także naszego kraju. Liczne programy realizowane na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym już w swych tytułach zawierają wyrażenie kapitał ludzki. Jeden z największych programów operacyjnych, realizowanych w Polsce w perspektywie 2007–2013, to Program Operacyjny Kapitał Ludzki, przeznaczony na wsparcie efektywnego rozwoju zasobów ludzkich w takich obszarach jak: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, a także budowa sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli i wdrażanie zasady dobrego rządzenia.

W dzisiejszych czasach pojęcie to najczęściej określane jest jako zasób wiedzy oraz umiejętności, które człowiek zdobywa, uczestnicząc w procesie kształcenia oraz podczas pracy zawodowej, jak również jako zasób zdrowia i energii witalnej. Kapitał ludzki jest zintegrowany z jednostką ludzką, wiedzą, jaką posiada, jego umiejętnościami, zdolnościami.

Jednym z pierwszych ekonomistów, którzy zwrócili uwagę na to, że każdy człowiek może być traktowany jako forma kapitału, był Adam Smith. W swym klasycznym dziele z 1776 roku, a wydanym w Polsce w roku 1954, pt. *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, porusza kwestię kapitału ludzkiego i wskazuje na wagę zagadnienia. Szkocki myśliciel i ekonomista kapitał ludzki nazywał pożytecznymi umiejętnościami nabytymi w trakcie procesu kształcenia, które uznawał za osobisty majątek zarówno człowieka, jak i społeczeństwa, do

którego należy¹. Poglądy A. Smitha nie zostały jednak sprecyzowane w postaci formalnej teorii², jak to miało miejsce w przypadku protoplastów teorii: Theodore Williama Schulza, Gary'ego S. Beckera oraz Jacoba Mincera, którzy swe badania prowadzili niezależnie i dla różnych celów³.

Podstawy teorii kapitału ludzkiego sformułowane zostały w latach 60. ubiegłego stulecia i w gruncie rzeczy opierają się na rozważaniach zawartych w pracach trzech wyżej wymienionych pionierów. Można przyjąć, że datą wyznaczającą narodziny teorii jest moment ukazania się dodatkowego numeru czasopisma „Journal of Political Economy”, zatytułowanego *Investment in Human Being*, czyli rok 1962⁴. Na jego łamach znalazły się pierwsze rozdziały monografii G.S. Beckera (wydanej w całości w 1964 roku pt. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*). Niemniej jednak za twórcę teorii uważa się T.W. Schulza, który w 1979 roku otrzymał nagrodę Nobla za badania w dziedzinie ekonomii. W swych poglądach nad rozwojem gospodarczym kładł szczególny nacisk na znaczenie kapitału ludzkiego. Tworząc teorię *human capital*, T.W. Schultz wykorzystał w swych rozważaniach prace amerykańskiego ekonomisty polskiego pochodzenia, Jacoba Mincera oraz amerykańskiego noblisty z 1992 roku w dziedzinie ekonomii – G.S. Beckera, którego teoria opierała się w swej istocie na myśli A. Smitha⁵.

W klasycznym dziele T.W. Schultza, pt. *Investment in Human Capital*, opublikowanym w 1961 roku, autor podkreśla, że kapitał ludzki jest „ucieleśniony w ludziach”⁶. Twierdzi, że korzyści z inwestowania w człowieka poprzez kształcenie, doszkalanie oraz doskonalenie zawodowe są większe niż te płynące z inwestycji w kapitał rzeczowy. Jego zdaniem, każda jednostka ludzka dysponuje pewnymi wrodzonymi zdolnościami i wiedzą, które może rozwijać dzięki dobrej formie zdrowotnej, edukacji szkolnej, nabywaniu nowych kwalifikacji i doświadczenia w czasie pracy zawodowej. Właśnie od tego uzależniony jest dobrobyt państwa⁷.

¹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954, s. 345.

² A. Oleksiuk, *Inwestowanie w kapitał ludzki w Polsce*, Economicus, Szczecin 2009, s. 10.

³ M. Kunasz, *Teoria kapitału ludzkiego na tle dorobku myśli ekonomicznej*, <http://www.konferencja.edu.pl/ref8/pdf/pl/Kunasz-Szczecin.pdf>; stan na dzień 1.04.2014 r.

⁴ M. Blaug, *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995, s. 303.

⁵ M. Markowska, *Kapitał ludzki a poziom rozwoju regionów UE – ujęcie dynamiczne*, w: E. Skrzypek, A. Sokół (red.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce opartej na wiedzy*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, s. 15–16.

⁶ T.W. Schultz, *Investment in Human Capital*, The Free Press, New York 1976, s. 48.

⁷ *Ibidem*, s. 24; por. Z. Czajka, *Gospodarowanie kapitałem*, Wyd. Uniw. w Białymstoku, Białystok 2011, s. 14–15.

J. Mincer w swej pozycji *Investment In Human Capital and Personal Income Distribution*, wydanej w USA w 1958 roku, próbował oszacować wpływ tego kapitału na dochody z pracy⁸. Wprowadził pojęcie inwestowania w kapitał ludzki, rozumiane jako proces uczenia się, zdobywania wiedzy najpierw w szkole (na wszystkich poziomach edukacji szkolnej), a następnie podczas wykonywania pracy zawodowej, czyli zdobywania umiejętności w postaci doświadczenia zawodowego, np. w formie doksztalcania się, nabywania nowych kwalifikacji. W modelu J. Mincera kapitał ludzki mierzony jest długością okresu edukacji formalnej oraz wiekiem, który odzwierciedla doświadczenie poszczególnych jednostek⁹. Model J. Mincera analizuje wpływ inwestycji w kapitał ludzki na rozkład dochodów.

Z kolei G. Becker w swym dziele pt. *Human Capital*¹⁰ najpełniej opisał koncepcję kapitału ludzkiego. Noblista wprowadził pojęcie inwestowania w kapitał ludzki, rozumiany jako alokacja zasobów, która wpływa na przyszłe realne dochody. Uważał, że na poziom kapitału istotny wpływ wywiera edukacja szkolna, zdobywanie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, gromadzenie informacji na temat działania systemu gospodarczego oraz stan zdrowia, który odpowiada za dyspozycję fizyczną i psychiczną człowieka. Wszystkie wymienione rodzaje inwestowania w jednostkę ludzką podnoszą jej zdolności, zwiększając tym samym jej rzeczywiste dochody. G. Becker stał na stanowisku, że wiedza i technologia mają coraz większy wpływ na wzrost gospodarczy. Najwięcej miejsca w swych rozważaniach poświęcił kwestii inwestowania w kapitał ludzki poprzez szkolenia w pracy¹¹. Model G. Beckera opisuje zatem inwestycje w kapitał ludzki poprzez szkolenia w pracy.

W kolejnych dekadach, opierając się na pracach T.W. Schultza, G. Beckera i J. Mincera, liczni autorzy, ekonomiści i myśliciele, zarówno zagraniczni, jak i polscy, poświęcali i poświęcają wiele uwagi problematyce kapitału ludzkiego.

Termin „kapitał ludzki” w literaturze przedmiotu nie jest jednoznacznie i precyzyjnie sformułowany, dlatego znalezienie jednej, uniwersalnej definicji określającej go jest bardzo trudne. Rozważania teoretyczne na temat kapitału ludzkiego podejmowane są w zakresie szerokim i wąskim.

Kapitał ludzki rozumiany szeroko, poza wiedzą tkwiącą, ucieleśnioną w człowieku, jego wrodzonymi zdolnościami, poziomem wykształcenia, indywidual-

⁸ Z. Czajka, *Gospodarowanie...*, s. 13.

⁹ K. Cichy, K. Malaga, *Kapitał ludzki w modelach i teorii wzrostu gospodarczego*, w: M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Scholar, Warszawa 2007, s. 18–19.

¹⁰ G.S. Becker, *Human Capital*, NBER, New York 1993.

¹¹ K. Cichy, K. Malaga, *Kapitał...*, s. 22–23.

nymi umiejętnościami, obejmuje również szereg wszystkich innych czynników, między innymi psychofizycznych, zdrowotnych, kulturowych.

Koncepcje kapitału ludzkiego T.W. Schultza i G. Beckera można uznać za szerokie, ponieważ, oprócz wrodzonych talentów, umiejętności, zasobu wiedzy, obejmowały one dodatkowo zdrowie czy energię witalną. Bazując na szerokim ujęciu kapitału ludzkiego obydwu autorów w późniejszych czasach pojawiło się wiele zbliżonych definicji.

Kluczowe znaczenie dla badań w Polsce ma pozycja Stanisława Ryszarda Domańskiego, wydana w 1993 roku, w której autor przedstawia między innymi definicję kapitału ludzkiego. Określa go jako:

zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia, energii witalnej zawarty w społeczeństwie. Zasób ten jest dany przez genetyczne cechy danej populacji raz na zawsze, ale można go powiększać drogą inwestycji zwanych inwestycjami w człowieka: w ludzi, w kapitał ludzki, w ludzkie życie¹².

Twierdzi również, że to „zasób, który jest źródłem przyszłej satysfakcji, zarobków czy też, ogólnie usług o jakiejś wartości”¹³.

Podobnego zdania jest również Waldemar Florczak, który stoi na stanowisku, iż kapitał ludzki w szerokim znaczeniu obejmuje:

wszystkie cechy psychofizyczne jednostki, takie jak posiadane wrodzone zdolności, zasób wiedzy, poziom wykształcenia, umiejętności i doświadczenie zawodowe, stan zdrowia, poziom kulturalny, aktywność społeczno-ekonomiczna, światopogląd itp., które wpływają bezpośrednio lub pośrednio na wydajność pracy i które są nierozzerwalnie związane z człowiekiem jako nośnikiem owych wartości¹⁴.

Zaś w *Leksykonie Zarządzania* czytamy, że:

kapitał ludzki to zbiór właściwości tkwiący w ludziach, takich jak: wiedza, umiejętności, cechy psychologiczne, zdrowie, zachowania posiadające określoną wartość, które mogą być źródłem przyszłych dochodów, zarówno dla pracownika, jak i organizacji¹⁵.

Powyższe definicje dowodzą, że kapitał ludzki to nie tylko wiedza i zdolności człowieka, ale także różne inne czynniki, jak na przykład zdrowie, sprawność fizyczna i psychiczna, kultura.

Natomiast zawężając pojęcie kapitału ludzkiego należy uznać je za wiedzę ucieleśnioną w człowieku. Utożsamiane jest ono z poziomem wykształcenia

¹² S.R. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993, s. 19.

¹³ *Ibidem*, s. 19.

¹⁴ W. Florczak, *Kapitał ludzki a rozwój gospodarczy*, w: W. Welfe (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy*, PWE, Warszawa 2007, s. 113; *idem*, *Mikro- i makroekonomiczne korzyści związane z kapitałem ludzkim*, *Ekonomista* 2007/5, s. 651.

¹⁵ Adamska M., *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 193.

jednostki ludzkiej. Roman Przybyszewski twierdzi, że kapitał ludzki to wiedza zdobyta podczas edukacji oraz praktyki zawodowej¹⁶. Z kolei David Romer uważa, że pojęcie to obejmuje „zdolności, umiejętności i wiedzę poszczególnych pracowników”¹⁷.

Powyżej przedstawione definicje wydaje się zawierać w sobie propozycja Marka Blauga. Brytyjski ekonomista stoi na stanowisku, że „ludzie na różne sposoby wydają na siebie pieniądze, mając na uwadze nie tylko swe bieżące przyjemności, lecz również przyszłe zyski o charakterze pieniężnym i pozapieniężnym”¹⁸.

W tym miejscu należy również wspomnieć o ogólnej, oddającej istotę zagadnienia definicji organizacji OECD, zgodnie z którą kapitał ludzki tworzą „wiedza, umiejętności, kompetencje i inne atrybuty posiadane przez jednostki, które sprzyjają tworzeniu osobistego, społecznego i ekonomicznego dobrobytu”¹⁹.

Analiza literatury i przegląd interpretacji pojęcia „kapitału ludzkiego” różnych autorów jednoznacznie wskazują na wielość propozycji w tym temacie. Bez względu na przyjęte podejście, niezależnie od tego, czy jest ono wąskie, czy szerokie, mówiąc o kapitale ludzkim niewątpliwie mamy do czynienia z wiedzą i umiejętnościami danego człowieka. Można również śmiało stwierdzić, że kapitał ludzki jest indywidualną cechą jednostki, co wydaje się aspektem wspólnym dla autorów koncepcji. Część definicji podkreśla, iż tkwi on w człowieku, część ujmuje go jako zdrowie i energię witalną, część określa go jako możliwości wykazania się w zawodzie, kreatywność, przedsiębiorczość itp. Niemniej jednak, najczęściej kapitałem ludzkim nazywa się zasób wiedzy i umiejętności zdobytych w procesie kształcenia i praktyki zawodowej.

Podsumowując przedstawione powyżej definicje kapitału ludzkiego, warto podkreślić, iż kapitał ludzki stanowi zdolności i wiedzę, jaką posiada każda jednostka ludzka wykazująca się kulturą osobistą na odpowiednim poziomie. Człowiek w ciągu swego życia stale je pogłębia i rozwija dzięki inteligentnym inwestycjom w siebie w postaci edukacji formalnej i nieformalnej, poprzez uczestniczenie w procesie edukacji szkolnej, nauki w trakcie studiów oraz różnego rodzaju doksztalcanie w postaci kursów, warsztatów, szkoleń, a następnie pracując i zdobywając doświadczenie zawodowe. Wszystko po to, by sprostać

¹⁶ R. Przybyszewski, *Kapitał ludzki w procesie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007, s. 22.

¹⁷ D. Romer, *Makroekonomia dla zaawansowanych*, PWN, Warszawa 2000, s. 149.

¹⁸ M. Blaug, *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995, s. 304.

¹⁹ OECD, *The Well-being of Nations: the Role of Human and Social Capital. Executive Summary*, OECD, s. 3.

wymogom i wyzwaniom innowacyjnego i konkurencyjnego rynku pracy XXI wieku. W dzisiejszych czasach człowiek musi posiadać silną pozycję przetargową do efektywnego funkcjonowania w inteligentnej i zrównoważonej Europie. Jego argumentami są stosowne dokumenty potwierdzające wiedzę i umiejętności, między innymi dyplomy, świadectwa, certyfikaty czy zaświadczenia.

3. Inwestycje w kapitał ludzki w obszarze szkolnictwa wyższego

Istnieje logiczna zależność między poziomem wiedzy i umiejętności, jakie reprezentuje dana jednostka ludzka, a osiąganym przez nią dochodem. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do skali całej gospodarki. Oczywistym jest, że wysoko wykwalifikowana kadra pracownicza otrzymuje wyższe wynagrodzenie, a państwa, w których system kształcenia jest na wysokim poziomie, dobrze rozwinięty i powszechnie dostępny, osiągają wyższy dochód narodowy. W dobie gospodarki opartej na wiedzy, Europy dążącej do inteligentnego, zrównoważonego, sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju, kapitał ludzki odgrywa niezwykle istotną rolę. Inwestycje w niego w postaci zdobywania wykształcenia, doszkalania, doskonalenia zawodowego, dzięki którym rozwijane są dotychczas posiadane i nabywane nowe umiejętności i kwalifikacje itp. stanowią obecnie kluczowy argument przetargowy na innowacyjnym i konkurencyjnym rynku pracy. Generalnie można uznać również za logiczne stwierdzenie, że im wyższy poziom wykształcenia, tym mniejsza stopa bezrobocia, co jest interpretowane jako mniejsze ryzyko utraty pracy i większe możliwości jej znalezienia.

S.R. Domański, zgodnie z rozważaniami prezentowanymi w literaturze przedmiotu, wymienia podstawowe formy inwestycji w człowieka:

- szeroko pojęte usługi i udogodnienia w kwestii ochrony zdrowia, wpływające na długość życia człowieka, jego sprawność fizyczną i psychiczną, witalność, siłę oraz wigor;
- szkolenia w czasie pracy, wraz z doskonaleniem zawodowym i zdobywaniem doświadczenia przy warsztacie pracy;
- formalna edukacja na wszystkich poziomach kształcenia szkolnego;
- programy studiów dla osób dorosłych;
- migracje ludności w celu podjęcia lepszej pracy;
- poszukiwanie i gromadzenie informacji dotyczących perspektyw zawodowych na rynku pracy oraz warunków ekonomicznych przedsiębiorstw;
- badania naukowe.

Należy tu zaznaczyć, że kwestii nakładów na badania poświęca się mniej miejsca. Dostarczają one innowacyjne rozwiązania, informacje, odkrycia, wynalazki, wyznaczają również nowe kierunki ich wykorzystania w działalności inwestycyjnej, nie wyłączając oczywiście obszaru inwestycji w kapitał ludzki.

Wymienione powyżej formy można nieco uogólnić i tym samym wyodrębnić cztery fundamentalne obszary inwestycji w kapitał ludzki, a będą to: kształcenie zgodnie z systemem edukacji, doskonalenie zawodowe w pracy, ochrona zdrowia oraz czwarty kierunek, na który składają się migracje, gromadzenie informacji i badania naukowe. Z analizy literatury przedmiotu jasno wynika, iż „inwestycje w szkolnictwo, w doskonalenie zawodowe, informacje o pracy, migracje, podnoszą produkcyjną wartość nagromadzonych zdolności człowieka i prowadzą do zmiany jakości, które mogą być kwantyfikowane”²⁰.

W miejscu tym warto podkreślić ogromną rolę, jaką pełni państwo w obszarze inwestowania w kapitał ludzki. Rząd każdego kraju, dążąc do szybkiego i efektywnego rozwoju, musi kierować znaczne środki finansowe w zasoby ludzkie, w kształcenie społeczeństwa informacyjnego. Państwo poprzez swoje działania w różnych dziedzinach gospodarki ma kluczowy wpływ na rozwój kapitału ludzkiego. W artykule uwaga skupiona zostanie na obszarze edukacji, a w szczególności szkolnictwa wyższego.

Niewątpliwie obszar edukacji determinuje procesy kreowania i inwestowania w kapitał ludzki. Zdecydowanie przyczynia się do zwiększania zasobów wiedzy, odpowiedniego wykorzystania jej efektów, budowania inteligentnego i kreatywnego społeczeństwa informacyjnego, a tym samym wzrostu konkurencyjności Polski na arenie europejskiej.

Edukacja obejmuje przekazywanie wiedzy, naukę umiejętności oraz wychowanie. Proces ten towarzyszy człowiekowi przez całe jego życie. Nie ogranicza się jedynie do formalnego kształcenia w systemie szkolnym. Edukację coraz częściej rozpatruje się w kontekście do sytuacji osób na rynku pracy. Zakłada się zatem, że wyższe wykształcenie daje większe możliwości znalezienia dobrej pracy, jak również rozwoju kariery zawodowej. Wreszcie: edukacja to podstawa ustawicznie uczącego się inteligentnego społeczeństwa informacyjnego.

W zakresie polityki edukacyjnej zadaniem państwa jest dbanie o wykształcenie społeczeństwa, między innymi poprzez określenie okresu edukacji obowiązkowej, finansowanie działalności i rozwoju szkolnictwa czy przedstawianie programów edukacyjnych na wzór europejskich i światowych tendencji. Państwo może również, tworząc stosowne przepisy prawne, oddziaływać na pracodawców

²⁰ T. Schultz, *Investment...*, s. 18.

w celu doskonalenia zawodowego swoich pracowników w formie ich dokształcania bądź stwarzania udogodnień w zdobywaniu wyższych kwalifikacji²¹.

Należy pamiętać, iż proces kształtowania kapitału ludzkiego rozpoczyna się już od najmłodszych lat życia człowieka. W okresie tym wpływają na niego przede wszystkim rodzice oraz szkoła wraz z całym jej otoczeniem. Odpowiadając na wyzwania otaczającej nas rzeczywistości oraz potrzeby dostosowania do warunków i oczekiwań społecznych, system szkolnictwa jest co pewien czas reformowany.

Szczególną uwagę należy poświęcić na etap kształcenia w ramach szkolnictwa wyższego. 1 października 2011 roku weszła w życie nowa reforma szkolnictwa wyższego i kariery akademickiej, która aktualnie jest wdrażana. Wyznacza ona przełomowy rozdział w historii polskich uczelni, koncentrując się na stałym, zrównoważonym ich rozwoju. Fundamentalne zmiany, jakie wprowadziła, to przede wszystkim nowoczesny system kształcenia na poziomie europejskim, zwiększenie praw studenckich, uproszczenie ścieżki kariery pracowników naukowych uczelni, integracja świata nauki z biznesem oraz dostosowanie kształcenia do potrzeb i wymogów konkurencyjnego rynku pracy. Wraz ze zmianą przepisów legislacyjnych zwiększyły się nakłady na szkolnictwo wyższe, w tym zagwarantowane zostały podwyżki wynagrodzeń dla pracowników szkół wyższych. Minister Barbara Kudrycka podkreśla, iż przyjmując do realizacji reformę „wprowadzamy nową architekturę prawną, uczelnie otrzymują więcej autonomii, zmienia się proces kształcenia. Studenci zyskują nowe prawa, szanse i przywileje”²².

Najistotniejsze zmiany, jakie zreformowana ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* wprowadziła, przedstawione są poniżej.

Łatwiejszy dostęp do bezpłatnych studiów

Zgodnie z nowymi przepisami od 1 października 2011 roku obligatoryjnie zawierana jest umowa pomiędzy studentem a uczelnią (publiczną lub niepubliczną), która chroni prawa studenta, przede wszystkim w zakresie niewłaściwie wprowadzanych zobowiązań finansowych. Na mocy ustawy stworzony został katalog bezpłatnych usług dla wszystkich studentów szkół wyższych publicznych i niepublicznych. Od 1 stycznia 2012 roku uczelnie nie może żądać od studentów dodatkowych opłat za egzaminy, egzaminy dyplomowe, poprawkowe

²¹ Z. Czajka, *Gospodarowanie...*, s. 34.

²² <https://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/reforma-uczelni-i-kariery-akademickiej-wchodzi-w-zycie,archiwum,1,akcja,pdf.html>; stan na dzień 1.04.2014 r.

i komisyjne, wpis na kolejny semestr i rok studiów czy wydanie suplementu do dyplomu. Natomiast wraz z rozpoczęciem nowego roku akademickiego, czyli z dniem 1 października 2012 roku, weszły w życie zmiany dotyczące dostępu do bezpłatnego drugiego kierunku studiów. Aktualnie w dalszym ciągu dopuszczalna jest możliwość bezpłatnego studiowania na drugim i kolejnym kierunku studiów. Na przyszłość dostęp do bezpłatnych studiów na drugim kierunku został zagwarantowany na obecnym poziomie, czyli 10%, niemniej jednak decydującym kryterium będą wyniki w nauce. Poza tym studenci będą mieli możliwość uczestniczenia w całkowicie bezpłatnych interdyscyplinarnych studiach (np. dwa kierunki w jednym programie).

Reforma wprowadziła także tańsze bilety na przejazdy autobusami i pociągami dla wszystkich studentów między I a II stopniem studiów i doktorantów. Usunięto niekorzystną zasadę, zgodnie z którą student był wyłączony z ulg między okresem przejściowym z licencjatu/inżyniera na studia magisterskie. Tym samym student zachowuje zarówno swoje prawa do zniżek komunikacyjnych, jak i dostęp do bibliotek czy członkostwo w organizacjach przez cały okres trwania studiów pierwszego i drugiego stopnia.

Dzięki podwyższeniu progu dochodów w przyznawaniu stypendium socjalnego oraz zwiększeniu puli środków na ten obszar, znacznie większa liczba studentów może z nich skorzystać. Oznacza to zwiększenie dostępności stypendiów oraz podwyższenie ich wartości. Poza tym wielu studentów już otrzymuje stypendia na kierunkach zamawianych, a ich wysokość sięga nawet 1000 zł miesięcznie. Zakłada się, że będą one jeszcze rosły. Ponadto reforma gwarantuje studentom, a teraz także i doktorantom, możliwość otrzymania stypendium ministra. Stypendia rektora trafiają do studentów osiągających dobre wyniki, spełniających kryteria określone przez uczelnie w porozumieniu z samorządem studenckim. Z kolei wybitnie uzdolnieni absolwenci studiów licencjackich i inżynierskich oraz studenci po ukończeniu trzeciego roku jednolitych studiów magisterskich mają szansę otrzymania w drodze konkursu „Diamentowego Grantu”, czyli specjalnych środków na swoje badania naukowe. Jednocześnie stwarza im się możliwość wkroczenia na drogę doktoratu, wyłączając konieczność zdobycia wcześniej stopnia magistra, jako warunkującego przystąpienie do kolejnego etapu naukowego.

Nowy model kształcenia

Uczelnie uzyskały większą autonomię programową, swobodę w tworzeniu nowych autorskich kierunków studiów. Programy powinny być tworzone we współpracy wybitnych uczonych, ekspertów świata biznesu oraz pracodawców. Nowe mechanizmy opierają się na funkcjonujących w Europie tzw. Ramach Kwalifikacji, dzięki czemu dyplomy uzyskane w polskich szkołach wyższych mogą być porównywane z dyplomami z innych uczelni Europy.

Przyznanie dodatkowego finansowania uczelni będzie w większym stopniu zależało od jakości kształcenia studentów i poziomu badań naukowych. Więcej środków otrzymają najlepsze jednostki wyłonione w drodze konkursu. Co więcej, dodatkowe środki przyznane będą najlepszym uczelniom publicznym i niepublicznym, które uzyskają status Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących (KNOW) oraz wybitnym uczonym, młodym naukowcom, doktorantom i studentom.

Krajowe Naukowe Ośrodki Wiodące (KNOW)

Polskie uczelnie wyróżniające się wśród uczelni europejskich pod względem jakości badań naukowych i dydaktyki wyłaniane są w postaci Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących. KNOW-y wybierane są w drodze konkursów w wybranych obszarach wiedzy, a cała procedura przeprowadzana jest przez niezależne komisje, w których skład wchodzi międzynarodowi eksperci. W Polsce Krajowe Naukowe Ośrodki Wiodące będą finansowane przez pięć lat. Dodatkowo będą miały możliwość wydłużenia tego okresu o następne pięć lat.

Przejrzyste zasady kariery akademickiej

Zmiany upraszczają ścieżkę kariery akademickiej, aby motywować tym samym naukowców do rozwoju i zdobywania kolejnych szczebli kariery akademickiej. Zgodnie z nowelizacją, procedura ubiegania się o stopień doktora habilitowanego jest mniej skomplikowana poprzez większą koncentrację na realnych osiągnięciach i dorobku naukowym oraz skróceniu czasu jej prowadzenia z obecnych 11 do 5 miesięcy.

W kwestii kwalifikacji na studia doktoranckie wprowadzony został obowiązek stosowania trybu konkursowego. Reforma zakłada większe wsparcie finansowe

dla doktorantów, a dla tych najlepszych – dodatkowe stypendium. Nowe prawo wprowadza także procedury konkursowe na wszystkie stanowiska w uczelniach.

Uczelnie szerzej otwierają się także na naukowców z zagranicy, co oznacza, iż wybitny naukowiec ze stopniem doktora oraz znaczącym dorobkiem naukowym uzyskanym w zagranicznych ośrodkach ma możliwość uzyskania stopnia doktora habilitowanego w Polsce.

Zgodnie z nowelizacją, nauczyciele akademicy są obowiązkowo poddawani ocenie działalności naukowej, dydaktycznej i organizacyjnej, która to będzie dokonywana nie rzadziej niż co 2 lata, a w przypadku profesorów raz na 4 lata. Otrzymanie drugiej negatywnej oceny obliguje rektora uczelni do rozwiązania stosunku pracy z negatywnie ocenionym.

Nie pominięto także kwestii wieloletowości, która uległa znacznemu ograniczeniu. Z dniem 1 października 2011 roku nie można podejmować dodatkowego zatrudnienia bez zgody rektora, natomiast osobom zatrudnionym aktualnie na więcej niż jednym etacie wyznacza się okres trzech lat na dostosowanie się do nowego prawa.

Połączenie uczelni z gospodarką

Kolejnym celem zaproponowanych zmian jest zacieśnienie współpracy oraz zwiększenie integracji środowiska akademickiego ze światem biznesu. W zakresie tym szkoły wyższe muszą opracować i wprowadzić regulaminy własności intelektualnej oraz przyjąć ścieżkę komercjalizacji wyników prac naukowo-badawczych.

Programy studiów o profilu praktycznym mogą być tworzone we współpracy z przedstawicielami otoczenia społeczno-gospodarczego. Uczelnie zyskują możliwość kształcenia studentów przy ich udziale albo na zamówienie pracodawcy. Dalsze losy zawodowe absolwentów muszą być monitorowane, co pomoże w dopasowaniu oferty kształcenia do rynku pracy.

Na mocy reformy szkolnictwa wyższego i kariery akademickiej, 14 grudnia 2011 roku powołany został Rzecznik Praw Absolwenta, by ułatwić absolwentom studiów podejmowanie pracy oraz likwidować bariery w karierze zawodowej.

Zmiany w przepisach mają na celu podniesienie poziomu jakości kształcenia, promowanie uczelni o najbardziej imponującym potencjale dydaktycznym i naukowym, traktowanie studenta jako godnego partnera uczelni, wzmocnienie efektywnego zarządzania uczelnią. Nowe prawo pozwoli docenić i nagrodzić uzdolnionych studentów za ich wyniki w nauce oraz za innego rodzaju osiągnię-

cia. Tym samym Polska dąży do wejścia w struktury europejskiej przestrzeni szkolnictwa wyższego²³.

Wpływ państwa na kapitał ludzki zaznacza się wyraźniej w obszarze polityki naukowej, kreującej warunki dla rozwoju nauki i jej finansowania. W ostatnich latach w Polsce poświęca się wyjątkowo dużo uwagi tejże dziedzinie z racji przystąpienia do Unii Europejskiej, a w związku z tym – z koniecznością wykonania pewnych wskaźników w danym zakresie. Cele i zadania polityki naukowej na okres poprzedniej dekady wyznaczała *Strategia Lizbońska*, natomiast aktualnie wskazuje na nie *Europa 2020*. Unia Innowacji, czyli jedna z flagowych inicjatyw aktualnej strategii, opublikowana w październiku 2010 roku, zobowiązuje się do utworzenia dobrze funkcjonującej Europejskiej Przestrzeni Badawczej (EPB) do 2014 roku. Na konieczność jej utworzenia wskazywała również strategia z Lizbony. Charakterystyczną cechą EBP jest swobodny przepływ naukowców, wiedzy naukowej i technologii. Europa tym samym dąży do zwiększenia spójności i kompatybilności polityki, rozwoju programów i działań w zakresie badań naukowych, do wzrostu mobilności naukowców i rozwoju karier zawodowych uczonych, zachęcania przedsiębiorstw i naukowców do współpracy, poprawy infrastruktury naukowo-badawczej, wsparcia dla tworzenia instytutów naukowo-badawczych we wszystkich krajach członkowskich osobno oraz w Unii Europejskiej jako całości²⁴.

Dążenie do zapewnienia wysoce efektywnego i zintegrowanego systemu naukowo-badawczego poprzez konkretne działania na rzecz wyżej wymienionych obszarów niewątpliwie wskazuje na ważny wpływ rządu i jego inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego. Zdaniem specjalistów, w celu stworzenia odpowiednich warunków do poprawy ogólnego stanu kapitału ludzkiego, państwo musi inwestować między innymi właśnie w rozwój polityki naukowej.

3. Zakończenie

Inwestowanie w rozwój kapitału ludzkiego jest jednym z najistotniejszych czynników determinujących rozwój współczesnej gospodarki. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia wobec postępującej globalizacji oraz coraz wyraźniej

²³ <http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/reforma-szkolnictwa-wyzszego/>; stan na dzień 1.04.2014 r.

²⁴ Europejska Przestrzeń Badawcza, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, <http://www.nauka.gov.pl/ministerstwo/wspolpraca-polska-ue/inicjatywy-na-szczelbu-unijnym-w-obszarze-badan-naukowych/europejska-przestrzen-badawcza/>; stan na dzień 1.04.2014 r.

zaznaczającej się konkurencji na rynkach międzynarodowych. Dynamiczny rozwój dziedzin związanych z przetwarzaniem informacji, informatyzacją, nowymi i zaawansowanymi technologiami, bezdyskusyjnie wymaga zaangażowania wysokiej jakości kapitału ludzkiego, która w dużej mierze stanowi pochodną wykształcenia społeczeństwa oraz zdobytych przez niego kwalifikacji, popartych praktycznymi umiejętnościami. To z kolei przekłada się na wzrost możliwości innowacyjnych, a następnie umacnianie pozycji konkurencyjnej gospodarki.

Z przedstawionych powyżej rozważań wynika, że edukacja i nauka determinują procesy kreowania i inwestowania w kapitał ludzki. To przede wszystkim właśnie one przyczyniają się do zwiększania zasobów wiedzy i tworzenia konkurencyjnej gospodarki. W aspekcie rozwoju kapitału ludzkiego nie bez znaczenia pozostaje również kwestia polityki zdrowotnej państwa.

Bibliografia

Opracowania:

- Adamska M.**, *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004
- Becker G.S.**, *Human Capital*, NBER, New York 1993.
- Blaug M.**, *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995.
- Cichy K., Malaga K.**, *Kapitał ludzki w modelach i teorii wzrostu gospodarczego*, w: M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, SCHOLAR, Warszawa 2007, s. 5–46.
- Czajka Z.**, *Gospodarowanie kapitałem*, Wyd. Uniw. w Białymstoku, Białystok 2011.
- Domański S.R.**, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993.
- Florczak W.**, *Kapitał ludzki a rozwój gospodarczy*, w: W. Welfe (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy*, PWE, Warszawa 2007, s. 112–172.
- Florczak W.**, *Mikro- i makroekonomiczne korzyści związane z kapitałem ludzkim*, *Ekonomista* 2007/5, s. 651–673.
- Kunasz M.**, *Teoria kapitału ludzkiego na tle dorobku myśli ekonomicznej*, <http://www.konferencja.edu.pl/ref8/pdf/pl/Kunasz-Szczecin.pdf>; stan na dzień 1.04.2014 r.
- Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004.
- Markowska M.**, *Kapitał ludzki a poziom rozwoju regionów UE – ujęcie dynamiczne*, w: E. Skrzypek, A. Sokół (red.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce opartej na wiedzy*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, s. 15–33.
- OECD**, *The Well-being of Nations: the Role of Human and Social Capital*, Executive Summary, OECD.
- Oleksiuk A.**, *Inwestowanie w kapitał ludzki w Polsce*, *Economicus*, Szczecin 2009.
- Przybyszewski R.**, *Kapitał ludzki w procesie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007.
- Romer D.**, *Makroekonomia dla zaawansowanych*, PWN, Warszawa 2000.
- Schultz T.W.**, *Investment in Human Capital*, The Free Press, New York 1976.
- Smith A.**, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.

Strony internetowe:

<http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/reforma-szkolnictwa-wyzszego/>; stan na dzień 1.04.2014 r.

<https://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/reforma-uczelni-i-kariery-akademickiej-wchodzi-w-zycie,archiwum,1,akcja.pdf.html>; stan na dzień 1.04.2014 r.

Izabela POPIEL

CONCEPTUAL ASPECTS OF HUMAN CAPITAL AND ITS IMPORTANCE

(Summary)

World is changing permanently that is why European Union have to become a smart, sustainable and inclusive economy. Areas of human capital, knowledge, education, especially at higher level need special attention. Education and science determine processes of creating and investing in human capital what could help to increase knowledge and create competitive economy.

Investing in human capital is one of the most important factors determining the development of the modern economy. This issue has particular importance to the ongoing globalization and increasingly clearly defined competition in international markets. The dynamic development of areas related to the processing of information, informatization, new and advanced technologies, indisputably requires the involvement of high quality human capital, which is largely a derivative of education and gained qualifications, supported practical skills.

Keywords: human capital; human capital investments; higher education; intelligent and sustainable economy

Lucyna PROROK*

RYNEK PRACY A REALIZACJA AKTYWNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ. PRZYKŁAD ŁÓDZKI

(Streszczenie)

W artykule przedstawione zostały główne cechy łódzkiego rynku pracy w kontekście realizacji zadań z zakresu wdrażania rozwiązań aktywnej polityki społecznej. Proces przekształcania klasycznej polityki społecznej i odchodzenie od jej osłonowego charakteru i instrumentów pasywnych na rzecz aktywizacji, reaktywacji zawodowej, reintegracji społecznej zapoczątkowane zostały w latach 90. ubiegłego stulecia. W artykule analizie została poddana regionalna gospodarka, rynek pracy, które w istotny sposób wpływają na możliwość realizacji założeń ASP. Celem zatem jest analiza działań aktywizujących i osłonowych wobec jednostek będących w trudnej sytuacji na rynku pracy w województwie łódzkim w kontekście sytuacji gospodarczej regionu.

Słowa kluczowe: aktywizacja; aktywne polityka społeczna; rynek pracy; bezrobocie

Wstęp

Nowe podejście do polityki społecznej wynika z obecnej od dawna w naukach społecznych tezy, iż specyficzne dla gatunku ludzkiego jest zachowanie polegające na wykonywaniu pracy, która wiąże się z rozwojem danego społeczeństwa, grupy i jednostki. Praca w życiu człowieka spełnia liczne funkcje społeczne, przyczyniając się do zaspokajania zarówno jednostkowych, jak i grupowych potrzeb. Praca to również możliwość wyboru, gwarancja wolności i samostanowienia, o czym często przekonują się ludzie, którzy pozbawieni pracy – dochodu, muszą podporządkować się zasadom instytucji udzielającej im pomocy. Żeby zobrazować problematykę realizacji aktywnej polityki społecznej, autorka

* Dr, Katedra Socjologii Edukacji, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki;
e-mail: lucpro@wp.pl

wybrała przykład województwa łódzkiego, które charakteryzuje się wysokim odsetkiem osób bezrobotnych oraz aktywnie poszukujących zatrudnienia na lokalnym rynku pracy, ponadto realizowane są tu liczne projekty aktywizujące. W oparciu o dane statystyczne oraz literaturę została opisana specyfika regionu łódzkiego, co ma na celu pokazanie, że dla województwa posiadającego mocne strony (lokalizacja, typ gospodarki, zasoby inwestycyjne) najważniejszym dobrem gwarantującym rozwój jest kapitał ludzki. Dlatego też celem artykułu jest analiza sytuacji gospodarczej w województwie łódzkim w kontekście realizacji działań aktywizujących i osłonowych wobec jednostek w trudnej sytuacji na rynku pracy.

1.1. Sytuacja społeczno-gospodarcza województwa łódzkiego

Region łódzki charakteryzuje się średnim poziomem rozwoju gospodarczego i w skali kraju zajmuje szóstą pozycję pod względem tempa wzrostu PKB osiągniętego w latach 2009–2011, które kształtowało się na poziomie średniej krajowej – 4,2%¹. Natomiast przeciętny poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w województwie łódzkim w omawianym okresie był na poziomie 90% średniej krajowej, co w przeliczeniu na złotówki wyniosło 36 750 zł (Polska: 39 665 zł)². Znacznie korzystniej województwo łódzkie wypada ze względu na wyniki finansowe przedsiębiorstw, które w roku 2012 były jednymi z najkorzystniejszych w kraju, np. wskaźnik poziomu kosztów spadł z 94,4% do 93,5%, zaś udział przedsiębiorstw rentownych w liczbie podmiotów ogółem wyniósł 80,0%³. Osiągnięte wyniki finansowe oraz cechy takie jak: dostępność transportowa, koszty pracy, wielkość i jakość zasobów ludzkich, rozwój infrastruktury gospodarczej i społecznej czy poziom rozwoju gospodarczego warunkują atrakcyjność inwestycyjną regionu, a także kształtują lokalny rynek pracy. Łódzka gospodarka cechuje się zróżnicowaniem wewnętrznym poziomu gospodarczego, co bierze się z przemysłowo-rolniczego charakteru województwa, jednakże z badań przeprowadzanych w 2013 roku wynika, że łódzkie – obok województwa małopolskiego, wielkopolskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego – należy do grupy regionów o ponadprzeciętnej atrakcyjności inwestycyjnej⁴.

Region łódzki, ze względu na dobrą dostępność transportową oraz silne zindustrializowanie, jest atrakcyjny przede wszystkim dla działalności przemysłowej

¹ *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2011 r.*, GUS, Katowice 2013, s. 23.

² *Ibidem*, s. 24.

³ *Ibidem*.

⁴ **M. Nowicki** (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2013*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2013, *Wstęp*, s. 5.

i w rankingu podregionów zajmuje trzecią pozycję, za podregionami katowickim i rybnickim. Wpływ na to mają zasoby pracy, tzn.: duża liczba wykwalifikowanych pracowników przy jednoczesnym wysokim bezrobociu, jak również ponadprzeciętna w skali kraju liczba absolwentów szkół zawodowych⁵.

Natomiast dla inwestycji w obszarze usług oraz nowoczesnych technologii za regionem łódzkim przemawiają takie cechy jak: liczna grupa wykwalifikowanych pracowników i potencjalnych pracowników – absolwentów szkół średnich i wyższych, studentów, których cechuje wysoki poziom aktywności ekonomicznej, ponadto ulokowane w Łodzi ośrodki naukowo-badawcze, jak Uniwersytet Łódzki, Politechnika Łódzka, spośród których w 2010 roku za najlepsze w Polsce Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego uznało m.in.: Wydział Chemiczny, Mechaniczny, Budownictwa, Biotechnologii i Nauk o Żywności Politechniki Łódzkiej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego, Wydział Nauk o Zdrowiu Uniwersytetu Medycznego. W skali kraju województwo łódzkie posiada sześcioprocentowy udział pod względem ogółu liczby absolwentów szkół wyższych, oraz absolwentów szkół średnich (6,2%)⁶.

Powyższe uwarunkowania wpływają na procesy zachodzące na rynku pracy w województwie łódzkim, co rodzi następujące problemy:

1. W zakresie kształtowania zasobów ludzkich oraz kapitału społecznego województwo łódzkie charakteryzuje się dobrze rozwiniętym szkolnictwem wyższym, jednakże przedsiębiorcy zwracają uwagę na niedopasowanie profilów kształcenia do potrzeb regionalnego rynku pracy, co przekłada się na zjawisko bezrobocia wśród osób z wykształceniem wyższym, np. wśród kobiet szybciej zatrudnienie znajdują absolwentki szkół zasadniczych zawodowych aniżeli po studiach. Tenże problem może wynikać między innymi z faktu słabej współpracy międzyuczelnianej w regionie oraz miernej współpracy na linii władze samorządowe – uczelnie wyższe – przedsiębiorstwa. Ponadto realnym zagrożeniem staje się dla łódzkich szkół wyższych konkurencja o potencjalnych studentów ze strony innych ośrodków akademickich z kraju i zagranicy⁷.
2. W obszarze edukacji uwagę zwraca również problem słabego poziomu szkolnictwa i kształcenia zawodowego na poziomie ponadgimnazjalnym⁸

⁵ *Ibidem*.

⁶ H. Godlewska-Majkowska, A. Komor, P. Zarębski, M. Typa, *Atrakcyjność inwestycyjna regionów 2013*, Centrum Analiz Regionalnych i Lokalnych, Warszawa 2013, s. 15–17.

⁷ *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego do 2020 roku*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2013, s. 11–12.

⁸ W województwie łódzkim do szkół zasadniczych zawodowych uczęszcza 5,2% uczniów województwa, a do techników 5,8%. *Ibidem*, s. 17.

i wyższym, co szczególnie ważne jest dla potencjalnych pracodawców, chcących zatrudniać pracowników o skonkretyzowanym, często specjalistycznym profilu zawodowym. Nadprodukcja absolwentów szkół wyższych o profilu humanistycznym często przekłada się na ich dezaktywację zawodową, powoduje konieczność podejmowania przez nich szkoleń doszkalających lub wiąże się z koniecznością migracji zarobkowej.

3. Ze względu na niewystarczający poziom publicznych i prywatnych nakładów na finansowanie sfery B+R w regionie obserwuje się niski poziom innowacyjności gospodarki regionalnej. Ponadto osłabiona współpraca B+R skutkuje powolnym rozwojem nowych specjalizacji regionalnych⁹, niedorozwojem parków i inkubatorów nowoczesnych technologii czy tworzeniem centrów transferu technologii, w których miejsca pracy znaleźliby absolwenci szkół wyższych (specjaliści wysokiej klasy)¹⁰.
4. W obszarze społeczno-ekonomicznym problemem w województwie łódzkim są znaczne dysproporcje w rozwoju gospodarczym na poziomie powiatów i gmin, co powoduje wykluczenie obszarów peryferyjnych, nierówności w zasobach ludzkich oraz rynku pracy. Przekłada się to na wykluczenie społeczne dużych grup ludności z zaniedbanych i/lub zdegradowanych obszarów wiejskich i utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia.

1.2. Łódzki, czyli jaki rynek pracy?

W końcu marca 2014 roku liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w województwie łódzkim wyniosła 153,9 tys. osób, z czego 47,7% to kobiety¹¹. Na poziomie województwa stopa bezrobocia rejestrowanego w III kwartale 2014 roku wyniosła 14,2%, o 0,8 p.p. mniej niż rok wcześniej w analogicznym okresie¹². W powiatach różnice w poziomie stopy bezrobocia sięgają około 10%, najmniejsze bezrobocie jest w powiecie skierniewickim (9,1%), a najwyższe w kutnowskim (18,5%)¹³. Problemem jest również zjawisko petryfikacji bezrobocia strukturalnego w trzech powiatach, które od lat charakteryzują się najwyż-

⁹ Od lat w województwie łódzkim obserwuje się obecność tych samych branż przemysłowych, jak: produkcja materiałów budowlanych, wznioctwo i produkcja tkanin, sprzętu AGD, farmaceutyków, produkcja rolna, ostatnio powstały centra logistyczne.

¹⁰ *Strategia Rozwoju...*

¹¹ *Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej Województwa Łódzkiego w marcu 2014*, GUS, Warszawa, 2014, s. 5 [data pobrania: 6.05.2014 r.].

¹² *Ibidem*, s. 6.

¹³ *Ibidem*.

szym bezrobociem¹⁴. Generalnie od 2012 roku stopa bezrobocia w województwie łódzkim jest wyższa od średniej krajowej o około 10%¹⁵. Przy czym zauważa się analogiczne trendy wzrostu i spadku odsetka bezrobotnych na poziomie województwa i kraju w tym samym okresie¹⁶.

W marcu 2014 roku w powiatowych urzędach pracy było zarejestrowanych 153, 9 tys. osób, z czego 80,7% to osoby rejestrujące się po raz kolejny, 13,8% to osoby dotychczas niepracujące, 8,3% to absolwenci, zaś 87,1% to bezrobotni bez prawa do zasiłku¹⁷. Od 2005 roku obserwuje się spadek bezrobocia wśród absolwentów szkół wyższych, co może być spowodowane czynnikami demograficznymi lub migracją osób z wyższym wykształceniem do innych miast w celu znalezienia zatrudnienia.

W kategorii bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy¹⁸ największy odsetek stanowią osoby długotrwale bezrobotne (61,4%), osoby bez kwalifikacji zawodowych (35,6%), osoby powyżej 50 roku życia (29,7%) oraz osoby młode – do 25 roku życia (17,%)¹⁹. W porównaniu z rokiem 2013 w łódzkim przybywa osób długotrwale bezrobotnych i bezrobotnych po 50 roku życia²⁰. Wśród kobiet można wyróżnić trzy krytyczne sytuacje zwiększające ryzyko wystąpienia bezrobocia:

- przedział wieku od 25 do 34 lat, czyli czas, kiedy zaczynają pracę zawodową i realizują swoje plany macierzyńskie;
- przedwczesne zakończenie edukacji na poziomie podstawowym i/lub gimnazjalnym, np. z powodu nieletniego macierzyństwa;
- samotne macierzyństwo, które powoduje trudności ze znalezieniem lub kontynuacją zatrudnienia.

W województwie łódzkim większość osób długotrwale bezrobotnych to również kobiety – na koniec 2012 roku stanowiły 53,7% ogółu osób długotrwale bezrobotnych²¹.

¹⁴ Stopa bezrobocia dla wspomnianych powiatów w 2011 roku wyniosła: powiat tomaszowski 17,3%, kutnowski 17,3%, zgierski 16,8%. Za: *ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, s. 5.

¹⁸ Osoby posiadające status bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy w marcu 2014 roku, stanowiły 92, 2% ogółu bezrobotnych.

¹⁹ *Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa łódzkiego w marcu 2014 roku*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2014, s. 6 [data pobrania: 6.05.2014 r.].

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województw*, w: *Rocznik Statystyczny Województwa Łódzkiego*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2014, s. 85–87.

Z urzędów pracy w marcu 2014 roku wyrejestrowało się 17,1 tys. osób, z czego z tytułu podjęcia pracy – 8 tys. osób. Największy odsetek bezrobotnych wyrejestrowanych dotyczył osób, które podjęły prace społecznie użyteczne, rozpoczęły szkolenia lub staże zawodowe.

Reasumując, można stwierdzić, iż potencjalnymi beneficjentami aktywnej polityki społecznej w województwie łódzkim są:

- osoby młode do 34 roku życia i/lub zamieszkałe na wsi – w tym uczące się oraz z krótkim stażem pracy lub bez doświadczenia zawodowego;
- osoby legitymujące się wykształceniem ponadgimnazjalnym bez określonej specjalizacji zawodowej – zasadniczym zawodowym, średnim zawodowym, policealnym – co wiąże się z posiadaniem przygotowania zawodowego, ale nieadekwatnego do potrzeb lokalnego rynku pracy, nadpodaży absolwentów określonych kierunków kształcenia, braku doświadczenia zawodowego, posiadaniem przez absolwentów tylko wiedzy teoretycznej itp.;
- osoby zwolnione z pracy przyczyn dotyczących zakładów pracy, posiadające staż pracy;
- częściej kobiety i osoby mieszkające w mieście.

Poważnym problemem dla łódzkiego rynku pracy jest również ubytek ludności, co powoduje zmniejszanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym, przy jednoczesnym stałym wzroście osób w wieku poprodukcyjnym. Według prognoz demograficznych w 2035 roku udział osób w wieku poprodukcyjnym w województwie łódzkim wyniesie 29% wobec 15% udziału osób w wieku przedprodukcyjnym i 57% udziału osób w wieku produkcyjnym. Prognozuje się, iż w 2035 roku współczynnik obciążenia demograficznego wyniesie 76,8 osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym²².

1.3. Aktywna polityka społeczna, czyli promocja zatrudnienia

Idea aktywnej polityki społecznej zakłada zachęcanie obywateli o określonych cechach społeczno-ekonomicznych do podejmowania aktywności w różnych istotnych oraz potrzebnych ze społecznego punktu widzenia rolach. Ponadto chodzi o zwiększenie liczby odsetka osób aktywnych zawodowo, co w gospodarce rynkowej jest miarą sukcesu gospodarczego i postępu cywilizacyjnego.

Na poziomie województwa zasady aktywnej polityki społecznej realizowane są poprzez wprowadzanie specjalnych rozwiązań dla osób „trudno zatrudnianych”

²² *Rynek pracy w województwie łódzkim w 2012 roku*, Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, Łódź 2013, s. 6–7.

oraz rozwijanie instrumentów reintegracji społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym²³. Realizacja aktywnej polityki polega na prowadzeniu przez urzędy pracy, MOPS-y, GOPS-y, organizacje pozarządowe itp., wszelkich usług związanych z poradnictwem zawodowym, pośrednictwem pracy, szkoleniami, stażami dla absolwentów oraz podejmowaniu działań polegających na wspieraniu różnych form aktywności zawodowej osób bezrobotnych²⁴. Według danych zgromadzonych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi w 2012 roku najwięcej osób bezrobotnych aktywowano w ramach działań takich jak: staż pracy, szkolenia zawodowe, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne. W większości uczestniczyły w nich kobiety. I tak: 62% kobiet w pracach społecznie użytecznych, 61% – w szkoleniach/stażach u pracodawcy, 58% – w pracach interwencyjnych, 41% – w robotach publicznych²⁵. Generalnie można stwierdzić, że kobiety, jako beneficjenci programów aktywizacyjnych są nadreprezentowane, co można tłumaczyć nie tylko większą liczbą bezrobotnych kobiet, ale ich większą skłonnością do podejmowania nauki i zdobywania nowej wiedzy zawodowej.

Ogromne znaczenie w zakresie wspierania aktywności kobiet na łódzkim rynku pracy mają także projekty realizowane w ramach Priorytetów VI i VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013. I tak w poszczególnych działaniach uczestniczyło odpowiednio: Działanie 6.1 – 87% kobiet, Działanie 6.2 – 67% kobiet, Działanie 6.3 – 88% kobiet²⁶.

Generalnie można zauważyć, iż aktywność zawodowa kobiet (nie tylko w województwie łódzkim) obciążona jest różnego rodzaju przesłankami, po pierwsze – ekonomicznymi, po drugie – kulturowymi. Pierwszy typ przesłanek wynika z koniunktury w gospodarce czy zawodów nadwyżkowych i deficytowych na lokalnym rynku itp., czyli cech pozajednostkowych. Dlatego planowanie działań aktywizacyjnych w takim przypadku polega głównie na dopasowaniu się do zewnętrznych (obiektywnych) warunków, co przekłada się na realizację szkoleń lub staży adekwatnych do zapotrzebowania pracodawców.

²³ Przy czym należy zaznaczyć, że wskaźniki obrazujące np. realizację aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu wykazują znaczne wahania, co nie wynika z wahań koniunktury w gospodarce narodowej, ale szeregu arbitralnych decyzji dotyczących alokacji środków z Funduszu Pracy.

²⁴ Podstawą prawno-instytucjonalną powyższych działań są następujące akty prawne: ustawa o rehabilitacji zawodowej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z 1997 r.; ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r.; ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003 r.; ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.; ustawa o pomocy społecznej z 2004 r.; ustawa o spółdzielniach socjalnych z 2006 r.

²⁵ *Rynek pracy w województwie łódzkim*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013, s. 27–29.

²⁶ *Ibidem*, s. 29.

Natomiast przesłanki kulturowo-społeczne mają bardziej lokalną oraz indywidualną specyfikę, ponieważ realizacja roli matki jest osobistym wyborem każdej kobiety i w polskich realiach napotyka często na opór właśnie ze strony pracodawców. Czasowa dezaktywacja zawodowa, spowodowana w tym wypadku opieką nad dzieckiem, powoduje, że działania z zakresu aktywizacji zawodowej powinny obejmować szkolenia zarówno z umiejętności zarządzania czasem, podejmowania niestandardowych form zatrudnienia, ale również ułatwiających rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, przekwalifikowanie, czy aktualizację wiedzy z zakresu zawodu wyuczonego.

Kolejną grupą odbiorców działań aktywizujących województwie łódzkim są mieszkańcy terenów wiejskich, których w 2012 roku było 918 005 tys., co stanowiło 36,4% ogółu ludności województwa łódzkiego²⁷. Dlatego też realizowane na terenach wiejskich działania aktywizujące mają na celu przede wszystkim: pomoc młodym mieszkańcom wsi w dopasowaniu się do aktualnych warunków społeczno-ekonomicznych, trendów na rynku pracy; zwiększenie ich mobilności zawodowej, poszerzenie kwalifikacji zawodowych o pozarolnicze oraz pomoc w znalezieniu zatrudnienia poza sektorem działalności rolniczej. W 2012 roku z projektów w ramach PO KL Działanie 6.1 *Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie* skorzystało 8201 osób, z czego 1/3 to osoby pochodzące z terenów wiejskich, a 2559 to młodzi mieszkańcy wsi do 34 roku życia²⁸. Dla mieszkańców wsi skutecznym instrumentem w przeciwdziałaniu bezrobociu jest podejmowanie samozatrudnienia oraz dotacje na rzecz promocji indywidualnej przedsiębiorczości, na przykład dzięki środkom z EFS, z którego w 2012 roku utworzono 514 nowych miejsc pracy.

Problemem województwa łódzkiego jest również zjawisko długotrwałego bezrobocia, które z różnym natężeniem dotyczy różnych grup społeczno-demograficznych, przy czym w największym stopniu osób z niewielkim stażem pracy, bez specjalizacji zawodowej i/lub z niskim wykształceniem. Jak wiadomo, poprzez pracę zawodową człowiek kontynuuje naukę, rozwija się społecznie, nabywa nowe role społeczne; jej brak wiąże się nie tylko z konsekwencjami ubóstwa ekonomicznego, ale także społecznego. Brak pracy buduje osobowość dysfunkcyjną. Osoby, które nigdy nie pracowały (lub pracowały krótko) nie nabyły nawyków zawodowych, funkcjonowania w grupie zawodowej (zadaniowej), nie posiadają wykształconego poczucia obowiązku, odpowiedzialności itp. Dlatego też bezrobocie wśród młodych to nie tylko kwestia wykluczenia ekono-

²⁷ *Ibidem*, s. 40.

²⁸ *Ibidem*, s. 44.

micznego, ale także kompetencyjno-kulturowego. W związku z tym w ramach przeciwdziałania wydłużającej się dezaktywacji zawodowej w województwie łódzkim realizowane są działania pomocowe w różnej formie, jak: szkolenia, dotacje, wsparcie psychologiczno-doradcze ukierunkowane na osoby młode i długotrwale bezrobotne²⁹.

Ostatnim analizowanym problemem bezrobocia w regionie łódzkim jest sytuacja bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku życia. Warto podkreślić, że realizowany od października 2008 roku rządowy program „Solidarność Pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” przynosi efekty zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Założono, bowiem w tym programie osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia w grupie od 55 do 64 lat na poziomie 50% do końca 2020 roku. W województwie łódzkim wskaźnik ten w 2011 roku wyniósł 37,2%, co pozwala na optymistyczne prognozy³⁰.

Problem bezrobocia osób powyżej 50. roku życia jest dwubiegunowy, z jednej strony wiąże się z biologicznym i psychicznym zjawiskiem starzenia się człowieka, ograniczonymi zdolnościami uczenia się, percepcji nowych zadań. Z drugiej strony dotyczy świadomości społecznej oraz kulturowego podejścia do starości, co jest szczególnie trudne w czasach, gdy dominuje kult młodości, zdrowia, piękna i życiowej witalności. Dlatego też w opinii pracodawców, ale również samych „dojrzałych” pracowników są oni mało atrakcyjni i przegrywają z młodszymi w wyścigu o pracę. W związku z tym działania aktywizujące nie dotyczą tylko obecności na rynku pracy, ale całej sfery aktywności społecznej, kulturowej i publicznej osób po 50. roku życia.

Dla regionu jest to szczególnie istotny problem, ponieważ od kilku lat obserwuje się stały wzrost liczby osób po 50. roku życia – problem starzejącego się społeczeństwa. Co czwarta osoba zarejestrowana w łódzkich urzędach pracy to bezrobotny pięćdziesięciolatek, których w 2012 roku było 39 923 (np. o 8519 więcej niż w 2009 roku), a co piąta bezrobotna to pięćdziesięcioletnia kobieta³¹. Cechą charakterystyczną tej kategorii bezrobotnych jest wieloletni staż pracy,

²⁹ Na przykład w ramach poszczególnych działań PO KL uczestniczyło: Działanie 6.1 *Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie* 2821 osób (w tym 1576 kobiet), od początku realizacji projektów – 16574 osób. Działanie 6.2 *Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia – wsparcie w formie bezzwrotnych dotacji* od początku realizacji projektów – 371 osób. Działanie 7.1 *Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji* – 952 osoby. Za: *Rynek pracy w województwie łódzkim*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013, s. 48.

³⁰ *Ibidem*, s. 49–53.

³¹ *Ibidem*.

przy niskim poziomie wykształcenia, co zarówno ułatwia, jak i utrudnia podejmowanie działań aktywizujących.

W województwie łódzkim zakres działań reintegracyjnych i aktywizujących adresowanych do osób po 50. roku życia w 2012 roku został zrealizowany na wysokim poziomie, ponieważ w projektach finansowanych w ramach PO KL 2007–2013 udział wzięło odpowiednio: Priorytet VI – 8260 osób, Priorytet VII – 5200 osób³².

Zgodnie z ideą aktywnej polityki społecznej jej podmioty (np. instytucje rynku pracy) w miarę posiadanych kompetencji i możliwości podejmują działania na rzecz upowszechniania instrumentów wywołujących i wzmacniających motywację osób bezrobotnych do podjęcia pracy. W województwie łódzkim jednym z ważniejszych działań pozwalających zrealizować to założenie jest coroczne opracowanie i realizacja Regionalnego Planu Działania na Rzecz Zatrudnienia³³. Aby osiągnąć założone cele, konieczna jest na poziomie regionu współpraca samorządów lokalnych, pracodawców, organizacji pracowniczych oraz wszelkiego typu instytucji działających na rynku pracy³⁴. Generalnie działania zaplanowane na 2014 rok w RPD/Z dotyczą dwóch kierunków:

- zwiększenie adaptacyjności rynku pracy;
- wzmocnienia obsługi instytucjonalnej regionalnego rynku pracy.

W zakres realizacji pierwszego celu wchodzi m.in.: działania związane z aktywizacją osób do 30. i po 50. roku życia, wspieranie osób (zwłaszcza kobiet) w godzeniu obowiązków rodzicielskich z pracą zawodową, działania w ramach Priorytetu VII PO KL na rzecz osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, upowszechnienie wśród pracodawców i pracowników alternatywnych form zatrudnienia, w tym promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia, monitorowanie zjawisk zachodzących na lokalnym rynku pracy (szczególnie zwolnienia z pracy z przyczyn niezależnych od pracowników).

W zakres realizacji drugiego działania wchodzi m.in.: rozwijanie i wzmacnianie współpracy między instytucjami publicznymi a aktorami rynku pracy

³² *Ibidem*.

³³ RPD/Z 2014 został opracowany zgodnie z zapisem art. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.), który nakłada na samorząd województwa obowiązek corocznego przygotowania regionalnego planu działania na rzecz zatrudnienia, określającego preferowane w regionie programy, projekty lokalne oraz priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia.

³⁴ Na koniec roku 2014 RPD/Z zakłada realizację następujących celów podstawowych: utrzymanie liczby bezrobotnych na poziomie 170 000 tys., stopy bezrobocia na poziomie 14,8% oraz rozwój przedsiębiorczości i wzrost liczby nowych podmiotów gospodarczych.

(np.: akademickie biura pracy, agencje pośrednictwa pracy, firmy szkoleniowe, organizacje pracodawców i pracowników, pozarządowe itp.); analiza i monitoring rynku pracy, w tym sposób i zakres wykorzystania środków finansowych z EFS, podejmowanie działań na rzecz migracji powrotnej, doskonalenie wiedzy i kompetencji pracowników instytucji rynku pracy, rozwój usług EURES oraz doskonalenie usług pośrednictwa pracy w regionie.

Działania zaprojektowane w RPD/Z zgadzają się z nowym ujęciem polityki społecznej, promującej zasadę wielosektorowości opartej na różnych podmiotach realizujących usługi pomocowe, opiekuńcze i socjalne, jak: sektor samorządowy, sektor społeczny (zorganizowany i niezorganizowany), rynkowy (formalny i nieformalny), rodzina i bliscy itd.³⁵ Ponadto dąży się do ugruntowania w świadomości społecznej łódzian – beneficjentów projektowanych działań – idei *flexicurity*, aktywnej integracji oraz indywidualnej (samo) pomocy i odpowiedzialności.

1.4. Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, w regionie łódzkim podejmowane są wielosektorowe działania na rzecz zwiększania zatrudnienia; jednakże, obserwując statystyki, można odnieść wrażenie ich niskiej skuteczności (efektywności). Nie można ani jednoznacznie zaprzeczyć ani potwierdzić tej tezy, ponieważ na rynek pracy ciągle wchodzi nowe osoby, które z różnych przyczyn nie są (jeszcze) zatrudniane, a wychodzą osoby (już) niezatrudniane. Jak pokazują opisane w artykule dane, łódzki rynek pracy jest bardzo dynamicznym środowiskiem wrażliwym na czynniki makroekonomiczne i makrospołeczne, dlatego też należy wypracować instrumenty zabezpieczające przed ewentualnymi kryzysami. Chodzi tu o odpowiednie przygotowanie przyszłych pracowników do zmian na rynku pracy, dlatego kształcenie zawodowe, nabywanie kompetencji uczenia się, wiara we własne siły i przedsiębiorczość mogą przyczynić się do zmniejszenia ewentualnego ryzyka wystąpienia w przyszłości bezrobocia oraz wpłynąć pozytywnie na budowanie lokalnego kapitału społecznego.

Reasumując, można stwierdzić, iż konieczne jest podjęcie dalszych rozwiązań na poziomie systemowym, odchodzących w polityce społecznej od działań osłonowych, a skupiających się na aktywizujących. Ponadto stały monitoring lokalnego rynku pracy oraz ścisła współpraca instytucji i aktorów na nim występujących mogą przyczynić się do większej skuteczności podejmowanych działań.

³⁵ R. Szarfenberg, *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej*, w: G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 401–415.

Bibliografia

Opracowania:

- Godlewska-Majkowska H., Komor A., Zarębski P., Typa M.**, *Atrakcyjność inwestycyjna regionów 2013*, Centrum Analiz Regionalnych i Lokalnych, Warszawa 2013.
- Nowicki M.** (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2013*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2013.
- Rymsza M.**, *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.
- Szarfenberg R.**, *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej*, w: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, WN PWN, Warszawa 2007.

Dokumenty:

- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województw*, w: *Rocznik Statystyczny Województwa Łódzkiego*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2014.
- Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa łódzkiego w marcu 2014 roku*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2014 [data pobrania: 6.05.2014 r.].
- Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2011 r.*, GUS, Katowice 2013.
- Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia w Województwie Łódzkim na rok 2014*, WUP w Łodzi, kwiecień 2014.
- Rocznik Statystyczny Województwa Łódzkiego*, GUS, Warszawa 2013.
- Rynek pracy w województwie łódzkim*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2013.
- Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego do 2020 roku*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2013.

Lucyna PROROK

REALISATION OF APS AT THE LABOUR MARKET. THE LODZENIS EXAMPLE

(Summary)

The paper presents the main attribute of lodz voivodeship labour market in the context of realization solutions of the active social policy. In years of 90. last century one began the process of transformations of the classical social policy in the interest of the activation, the professional reactivation, and the social reintegration. In the paper resolve the regional economy, the labour market which influence to a possibility of realisation ASP foundations. The main aim of the paper is the analysis of activities activating and protection the people being in difficult position on labour market in lodz voivodeship.

Keywords: activisation; APS; labour market; unemployability

Marta ROSTROPOWICZ-MIŚKO*

WPŁYW ZAGRANICZNYCH MIGRACJI ZAROBKOWYCH Kobiet ze ŚLĄSKA OPOLSKIEGO NA RELACJE MAŁŻEŃSKIE / PARTNERSKIE

(Streszczenie)

W artykule przedstawiono wyniki badań nad wpływem migracji zarobkowych kobiet ze Śląska Opolskiego na związek małżeński/partnerski. Badania pokazały, że mimo rozłąki migrantki oceniają relacje w swoich związkach jako dobre lub bardzo dobre. Wynika to z faktu, że ich wyjazdy są krótkotrwałe. Dodatkowo utrzymywane są regularne kontakty telefoniczne, a badane także często odwiedzają swoje rodziny. Wyjazd za granicę jest jednak podłożem występowania problemów w związku, wynikających przede wszystkim z nieobecności w domu oraz obciążeniem męża/partnera dodatkowymi obowiązkami, ale ich oddziaływanie nie jest na tyle silne, żeby zakłócić dobre relacje w związku.

Słowa kluczowe: migracje zarobkowe; migracje kobiet

1. Wstęp

Emigracja zarobkowa kobiet ze Śląska Opolskiego w ostatnich latach stała się zjawiskiem powszechnym. Rosnący udział migrantek w ogólnej liczbie osób przebywających za granicą obserwujemy już od początku XXI wieku. Wcześniej wyjazdy zarobkowe podejmowali przede wszystkim mężczyźni, dzięki nim zapewniali oni swoim rodzinom na Śląsku źródło utrzymania. Rozwój procesów migracyjnych nastąpił po 1989 roku, kiedy to – dzięki przemianom ustrojowym w Polsce – możliwe stało się swobodne przemieszczanie poza granice kraju. Znaczna część mieszkańców Śląska posiadająca obywatelstwo zarówno polskie,

* Dr, Zakład Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski; e-mail: mrostropowicz@gmail.com

jak i niemieckie mogła podejmować za granicą – głównie w Niemczech – legalne zatrudnienie¹. Podstawowym czynnikiem wypychającym z regionu było wysokie bezrobocie, szczególnie na początku lat 90. ubiegłego wieku. Z drugiej strony oddziaływał czynnik przyciągający, jakim były wysokie dochody możliwe do uzyskania za granicą. Jednoczesne występowanie wymienionych czynników spowodowało, że nastąpił intensywny rozwój procesów migracyjnych ze Śląska Opolskiego, o czym świadczą dane ze spisów powszechnych. W okresie tym za granicą przebywało czasowo 53 tys. osób z województwa opolskiego, w 2002 roku liczba ta podwoiła się, a według spisu powszechnego z 2011 roku liczba migrantów czasowych wynosiła 107,9 tys.² Wyjeżdżający za granicę to przede wszystkim osoby młode, w wieku 20–39 lat, które – według danych z 2011 roku – stanowiły prawie 51,0% emigrantów. Wśród przebywających za granicą mężczyzn najwięcej było osób w wieku 30–34 lat (15,6%), a wśród kobiet w wieku 25–29 lat (17,4%). Główne motywy wyjazdu deklarowane przez emigrantów to wyższe zarobki za granicą (35,2%) oraz trudności w znalezieniu zatrudnienia w kraju (30,6%), co pokazuje, że czynnik ekonomiczny cały czas jest wiodący³. Natomiast kraj, do którego najczęściej wyjeżdżają emigranci ze Śląska Opolskiego to Niemcy – 40,6%, Wielka Brytania – 7,3% oraz Holandia – 6,2%. Zatem główny kierunek migracji jest odmienny niż w całym kraju, gdyż według NSP 2011 obywatele polscy najczęściej wybierali Wielką Brytanię – 30,0%, a Niemcy – 22,0% mi-

¹ Część mieszkańców Śląska posiada obywatelstwo polskie i niemieckie na zasadzie artykułu 116 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec. Artykuł ten głosi, że obywatelem Niemiec jest każda osoba urodzona na terenach należących do III Rzeszy do 31 grudnia 1937 r., a także potomkowie tych osób.

² *Raport z wyników województwa opolskiego. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Urząd Statystyczny w Opolu, Opole 2012, s. 61.

³ Prowadzone w województwie liczne badania na temat migracji zarobkowych wyraźnie dowodzą, że brak pracy w regionie oraz możliwość uzyskania wyższych zarobków za granicą są podstawowymi czynnikami decyzji migracyjnej, zob. m.in.: **R. Jończy**, *Migracje zagraniczne z obszarów wiejskich województwa opolskiego po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wybrane aspekty ekonomiczne i demograficzne*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole – Wrocław 2010, s. 225–229; **idem**, *Wpływ migracji zagranicznych na dysharmonię rozwoju województwa opolskiego (ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy)*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2006, s. 134–135; **idem**, *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2003, s. 238–243; **idem** (red.), *Migracje zarobkowe z województwa opolskiego. Przyczyny i charakterystyka pracy za granicą oraz warunki powrotu. Zespołowy raport badawczy*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2007, s. 23–27; **M. Rostropowicz-Miśko**, *Migracje ludności ze Śląska Opolskiego do Niemiec w latach 1989–2005. Aspekty demograficzne, społeczne i ekonomiczne*, Wydawnictwo Editio Silesia, Opole 2007, s. 165–166.

grantów⁴. Potwierdzają to także badania migracji zarobkowych z województwa opolskiego przeprowadzone przez zespół Romualda Jończego. Zaobserwowano, że osoby z podwójnym obywatelstwem (polskim i niemieckim) wyjeżdżają głównie do Holandii (56,4%) i Niemiec (39,1%), natomiast osoby z jedynie polskim obywatelstwem emigrują najczęściej do Wielkiej Brytanii (39,3%), Niemiec (22,2%), Holandii (14,5%) i Irlandii (12,0%)⁵. Zróznicowanie to wynika przede wszystkim z wieloletnich tradycji migracyjnych na Śląsku i silnego powiązania z Niemcami. Na przestrzeni lat wykształciła się sieć powiązań między emigrantami przebywającymi w tym kraju a mieszkańcami regionu, dzięki czemu osoby wyjeżdżające otrzymują pomoc w znalezieniu zatrudnienia i wsparcie w nowym środowisku. Brygida Solga twierdzi, że: „Rodzina i znajomi są najważniejszymi elementami tych powiązań. To od nich czerpie się informacje o kraju emigracji, o pracy, o możliwościach korzystania z opieki społecznej”⁶. Podobny pogląd przedstawia Elżbieta Kuźma, która – prowadząc badania nad migracjami Polaków do Belgii – zaobserwowała rozrastanie się sieci powiązań na coraz szersze grono osób: „sieci powiązań złożone są z rodziny bliższej (rodzice, dzieci, rodzeństwo) i dalszej (kuzyni, ciotki, wujkowie), sąsiadów i przyjaciół, zarówno przebywających w Polsce, jak i przebywających w Belgii”⁷.

Jak już wcześniej wspomniano, w ostatnich latach nastąpił wzrost udziału kobiet wśród wyjeżdżających za granicę, który w 1988 roku wynosił 46,0%, w 2002 roku – 50,0%, a w 2011 roku – 51,5%. Warto zatem poznać czynniki skłaniające kobiety do migracji, ich sytuację za granicą, a także wpływ podjęcia decyzji o wyjeździe na funkcjonowanie ich rodzin. Autorka przeprowadziła badania wśród wyjeżdżających zarobkowo za granicę kobiet z województwa

⁴ *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, s. 50.

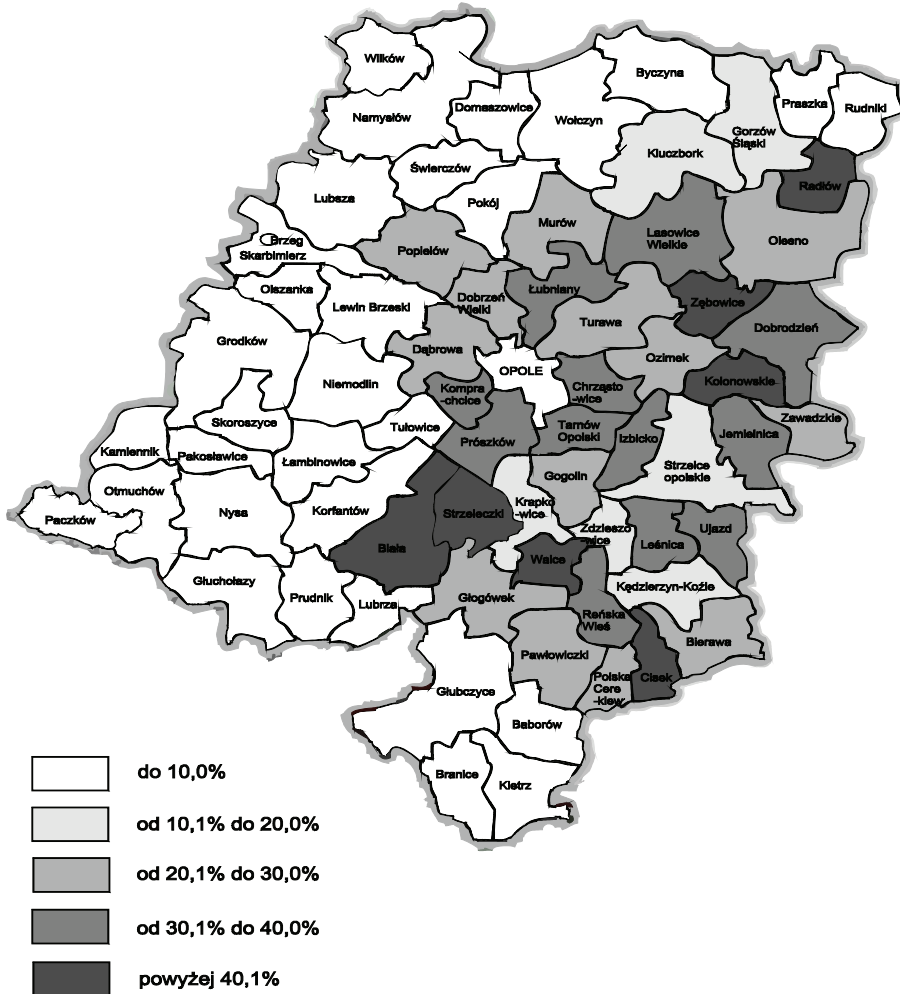
⁵ **R. Jończy** (red.), *Migracje...*, s. 27–28.

⁶ **B. Solga**, *Migracje polsko-niemieckie i ich konsekwencje społeczno-ekonomiczne na obszarach wiejskich Śląska Opolskiego*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2002, s. 84. Zob. także **K. Heffner**, **R. Rauziński**, *Region migracyjny (wybrane aspekty demograficzne, społeczne i gospodarcze na przykładzie Śląska Opolskiego)*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej, Opole 2003, s. 33–34 i 81–86.

⁷ **E. Kuźma**, *Kobiety – nielegalne imigrantki z Polski w Brukseli pod koniec XX w. – zjawisko i problemy*, w: **J. Zamojski** (red.), *Kobiety i młodzież w migracjach*, Migracje i Społeczeństwo, t. 10, NERITON, Warszawa 2005, s. 259 i nn. Na temat sieci migracyjnych zob. także **D. Praszalowicz**, *Praca, społeczność, rodzina: polskie analizy współczesnych migracji kobiet*, w: **J. Zamojski** (red.), *Migracje i społeczeństwa współczesne*, Migracje i Społeczeństwo t. 12, Instytut Historii PAN, Warszawa 2007, s. 134–139.

opolskiego, pochodzących z obszarów o wieloletnich tradycjach migracyjnych – zamieszkałych przez ludność śląską⁸.

MAPA 1: Ludność deklarująca narodowość niepolską w gminach województwa opolskiego w 2002 roku



Źródło: oprac. własne na podst. Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku.

⁸ Badania ankietowe prowadzone były w drugiej połowie 2012 r., natomiast ankiety zwracane były w 2013 r.

2. Cel badań i hipotezy badawcze

Badania prowadzone były od drugiej połowy 2012 do połowy 2013 roku. Zastosowano dobór próby celowy – emigrantki zarobkowe mieszkające w gminach o długich tradycjach migracyjnych. Metoda ta jest stosowana do zbadania małego podzioru populacji o określonych cechach społeczno-demograficznych. Aby dotrzeć do jak największej liczby respondentów zastosowano metodę kuli śnieżnej. Wykorzystanym narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety. Liczba rozprawdzonych kwestionariuszy ankiety wynosiła 500, zwrócono 427, co stanowi zwrot na poziomie 85,4%. Liczba kobiet będących w stałych związkach (zarówno formalnych, jak i nieformalnych) wynosiła 244.

Celem badania było ukazanie wpływu wyjazdów zarobkowych na życie rodzinne, a dokładniej – zmian w relacjach między małżonkami/partnerami wskutek rozłąki migracyjnej oraz analiza sytuacji ich dzieci⁹. Hipotezą główną jest twierdzenie, że wyjazdy zarobkowe mają niejednoznaczny wpływ na relacje małżeńskie/partnerskie. Jej rozwinięciem są hipotezy cząstkowe:

1. Nieobecność w domu i duże obciążenie obowiązkami męża/partnera są głównymi przyczynami pogorszenia relacji małżeńskich/partnerskich.
2. Wyjazdy krótkotrwałe nie wywierają negatywnego wpływu na relacje małżeńskie/partnerskie.
3. Wyjazdy długotrwałe skutkują pogorszeniem relacji małżeńskich/partnerskich.

Wśród badanych kobiet, będących w stałych związkach, najliczniejszą grupę stanowiły kobiety w wieku 25–35 lat – 74 osoby, następnie kobiety w wieku 36–45 lat – 52 i kobiety w wieku 46–55 lat – 49. W pozostałych grupach wiekowych liczba migrantek kształtowała się następująco: w wieku 18–24 lat – 40 i powyżej 56 roku życia – 29. Wśród badanych 63,5% stanowiły mężatki, 33,2% panny, a kobiety rozwiedzione – 3,3%.

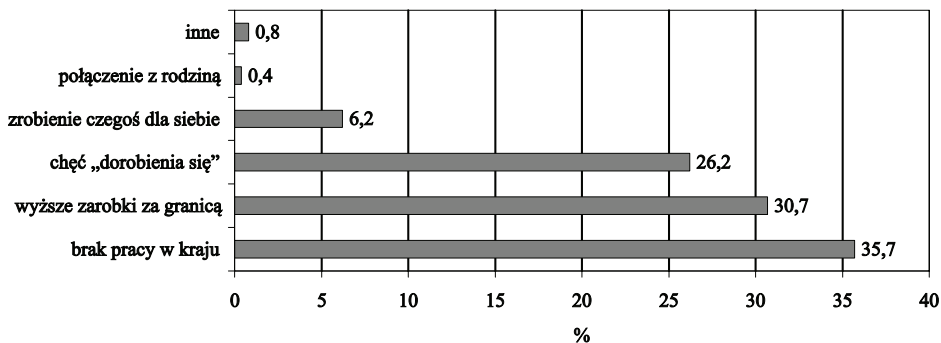
3. Motywy, kraje wyjazdu oraz branże zatrudnienia badanych

Istotną kwestią są czynniki skłaniające kobiety ze Śląska do wyjazdu za granicę. Migrantki będące w stałych związkach wskazywały jako główny motyw decyzji migracyjnej brak pracy w kraju – 35,7%, następnie wyższe zarobki za

⁹ Ze względu na obszerny zakres tematyki autorka przedstawi w niniejszym opracowaniu jedynie wpływ migracji zarobkowych kobiet na relacje małżeńskie (partnerskie).

granicą – 30,7%, a także chęć „dorobienia się”¹⁰. Można zatem wnioskować, że niejako przejęły one rolę żywiciela rodziny, którą wcześniej pełnili wyjeżdżający zarobkowo za granicę mężczyźni, co potwierdza fakt, że mężowie/partnerzy ponad 70,0% badanych przebywali w Polsce. Podobną przemianę roli kobiety w rodzinie zaobserwowała E. Kuźma twierdząc, że „z osoby zajmującej się przede wszystkim prowadzeniem domu i wychowywaniem dzieci, kobieta staje się głównym żywicielem rodziny”¹¹.

WYKRES 1: Główne motywy podejmowania pracy za granicą



Źródło: oprac. własne.

Kraje, w których migrantki będące w stałych związkach podejmowały zatrudnienie to przede wszystkim Holandia – 57,8% i Niemcy – 35,7%. Pozostałe pracowały w Austrii (4,9%), Belgii (1,2%) i we Włoszech (0,4%). Zdecydowana większość wyjeżdżała za granicę do prac sezonowych – 44,4%, pracę stałą wykonywało 33,6%, a prace dorywcze – 18,0%. Obrany kierunek migracji jest zróżnicowany w poszczególnych grupach wiekowych, co też ściśle wiąże się z branżą zatrudnienia. Kobiety młodsze pracują głównie w Holandii, w rolnictwie i ogrodnictwie, natomiast migrantki starsze w większości świadczą usługi opiekuńcze nad osobami starszymi w Niemczech, co prezentuje poniższy wykres.

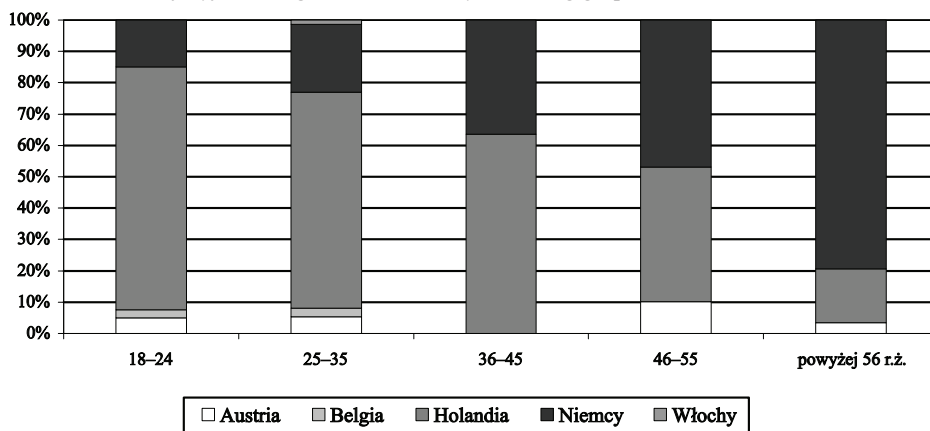
Migrantki podejmują zatrudnienie w różnych branżach, co uwarunkowane jest m.in. ich wiekiem. Kobiety pracujące za granicą, szczególnie w Holandii, wykonują prace związane z uprawą i produkcją roślin. Na drugim miejscu są różnorodne usługi, m.in. opieka nad osobami starszymi, sprząatanie, fryzjerstwo, kosmetyka. Według badań aż 75,0% kobiet w wieku 18–24 lat pracuje w ogrod-

¹⁰ Zob. także A. Krasnodębska, *Migracja zarobkowa a życie rodzinne kobiet z Opolszczyzny*, Pedagogika Społeczna 2008/7/3, s. 61–73; E. Kuźma, *Kobiety...*, s. 261–262.

¹¹ E. Kuźma, *Kobiety...*, s. 270.

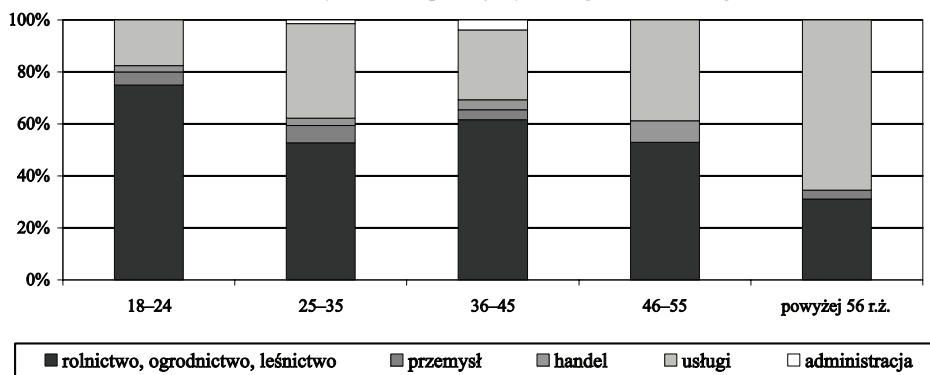
nictwie, rolnictwie, sadownictwie, a w usługach jedynie 17,5%. Z kolei odwrotnie przedstawia się ta kwestia wśród kobiet powyżej 56 roku życia – w usługach pracuje ponad 65,0% badanych, a w ogrodnictwie 31,0%. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w zdecydowanej większości nie ma zgodności wykonywanej pracy z posiadanymi kwalifikacjami. Aż 53,3% badanych wykonuje pracę niezgodną z kwalifikacjami, 31,5% poniżej kwalifikacji, a jedynie 15,2% wskazało zgodność.

WYKRES 2: Kraj wyjazdu migrantek zarobkowych według grup wieku



Źródło: oprac. własne.

WYKRES 3: Zatrudnienie badanych kobiet pracujących za granicą według wieku i branż



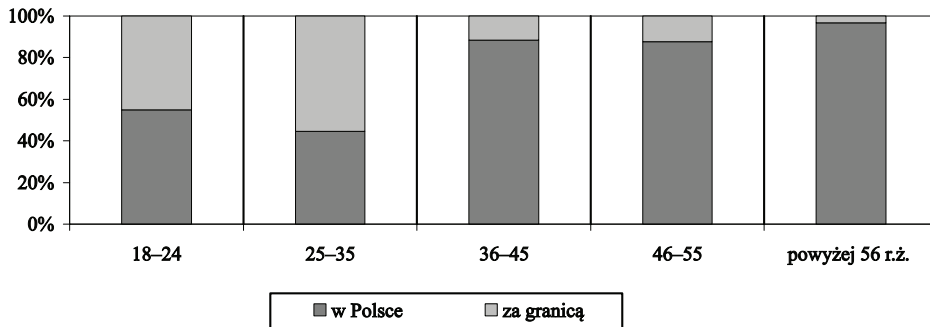
Źródło: oprac. własne.

Deklarowany przez migrantki sposób znalezienia pracy potwierdza istnienie silnych sieci powiązań pomiędzy mieszkańcami Śląska Opolskiego a osobami przebywającymi za granicą. Ponad 60,0% badanych podjęło pracę za granicą dzięki pomocy rodziny i znajomych, jedynie nieco ponad 10,0% korzysta z usług agencji pośrednictwa pracy.

4. Zmiany relacji małżeńskich/partnerskich w kontekście wybranych cech badanych migrantek

Wyjazdom zarobkowym nieodłącznie towarzyszy rozłąka z najbliższymi. Spośród badanej grupy kobiet będących w stałych związkach (244 osoby) jedynie 72 przebywały za granicą z mężami/partnerami. Według badań młodsze wiekiem migrantki częściej wyjeżdżają za granicę wraz z mężem/partnerem, natomiast starsze z reguły przebywają tam same. Nasuwa się zatem pytanie o wpływ rozłąki spowodowanej migracją na związki i wzajemne relacje.

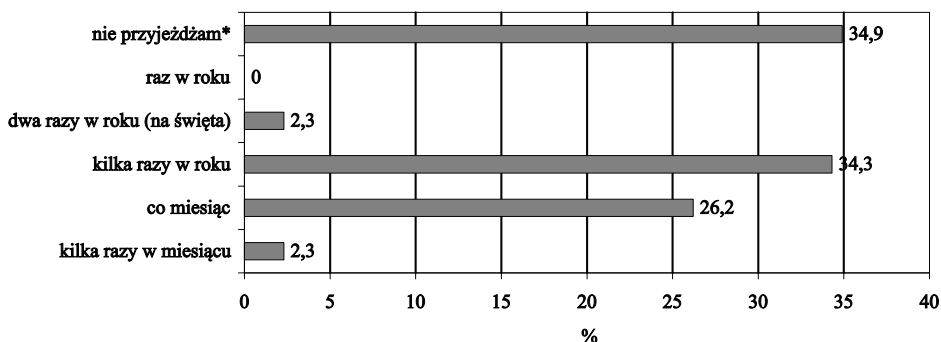
WYKRES 4: *Miejsce pobytu męża/partnera migrantek zarobkowych według grup wieku*



Źródło: oprac. własne.

Kraj docelowy, a także charakter wykonywanej pracy determinują częstotliwość przyjazdu pracujących za granicą kobiet do Polski. Z jednej strony niezbyt duża odległość oraz dobra komunikacja (w porównaniu np. z Wielką Brytanią), a z drugiej – sezonowy i dorywczy charakter pracy, umożliwiają regularne i stosunkowo częste przyjazdy do kraju, co ma ogromne znaczenie dla trwałości związku i relacji w nim panujących, a także dla całej rodziny.

WYKRES 5: Częstotliwość przyjazdu do Polski badanych

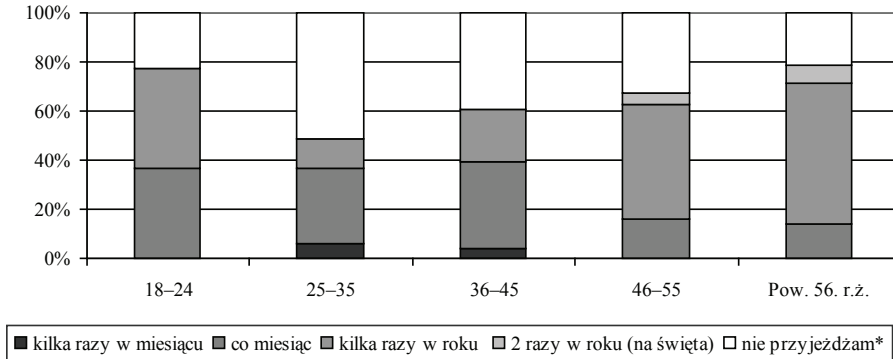


Objaśnienia: * dotyczy migrantek krótkookresowych (wyjazdy na czas poniżej 2 miesięcy).

Źródło: oprac. własne.

Prawie 35,0% badanych zadeklarowało, że nie przyjeżdża w odwiedziny, ale wynika to wyłącznie z faktu, że ich wyjazdy są krótkotrwałe – poniżej 2 miesięcy – wiążące się ściśle z charakterem wykonywanej pracy (sezonowej lub dorywczej). Analiza natomiast częstotliwości odwiedzin w kraju według grup wiekowych pozwala wykazać zależność polegającą na tym, że im młodsze są badane, tym częściej przyjeżdżają do rodzin, natomiast migrantki starsze ograniczają odwiedziny do kilku w roku. W ocenie autorki wynika to z faktu, że kobiety młode, posiadające nieletnie dzieci, starają się regularnie odwiedzać swoje rodziny i uczestniczyć w życiu rodzinnym. Z kolei kobiety starsze, niezadko z wieloletnim stażem małżeńskim i dorosłymi dziećmi, stabilną sytuacją życiową, mogą te kontakty osobiste utrzymywać rzadziej. Wpływ na to ma także rodzaj wykonywanej pracy. Migrantki starsze wiekiem zajmują się najczęściej opieką nad osobami starszymi i z reguły przebywają za granicą nieprzerwanie kilka miesięcy, po czym na jakiś czas wracają do Polski i ponownie wyjeżdżają. Natomiast kobiety młodsze pracują najczęściej sezonowo w ogrodnictwie i rolnictwie, stąd też te wyjazdy są krótkotrwałe. Rzadkie przyjazdy do kraju deklarują również migrantki w najmłodszej grupie wiekowej 18–24 lat (40,9%), co z kolei wynika z faktu, że zdecydowana większość z nich nie posiada jeszcze dzieci.

WYKRES 6: Częstotliwość przyjazdu do Polski badanych według grup wieku



Objaśnienia: * dotyczy migrantek krótkookresowych (wyjazdy na czas poniżej 2 miesięcy).

Źródło: oprac. własne.

Przebywające za granicą kobiety utrzymują również bardzo częste kontakty telefoniczne (80,8% badanych) oraz za pomocą komunikatorów internetowych (17,5%). Kontakt codzienny zadeklarowało ponad 42,0% migrantek, 2–3 razy w tygodniu – 33,1%, a raz w tygodniu – 24,4% badanych.

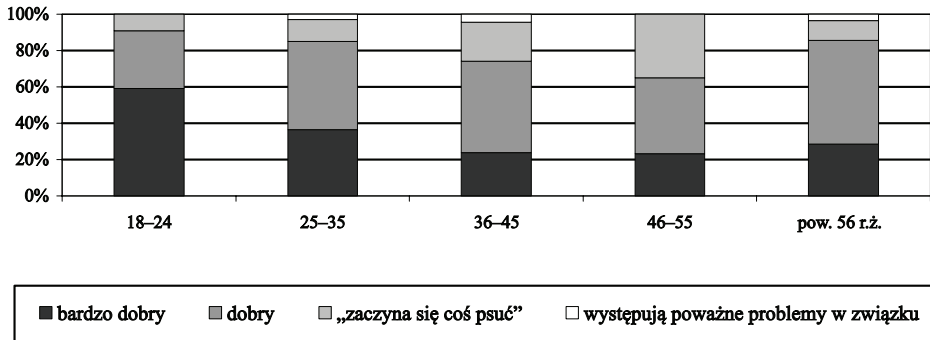
Nasuwa się zatem pytanie o to, jak migrantki będące w stałym związku oceniają swój związek oraz relacje z mężem/partnerem. Zdecydowana większość określiła swój związek jako dobry – 46,5%, bardzo dobrze oceniło go 31,4% badanych, natomiast określenie „zaczyna się coś psuć” wybrało 19,8% badanych. Poważne problemy w związku wystąpiły jedynie u 2,3% migrantek. Badania Wioletty Danilewicz pokazały, że 30,0% badanych małżeństw, które żyły w rozłące spowodowanej emigracją, oceniło korzystne zmiany relacji; 47,0% uznało, że ich relacje się nie zmieniły, natomiast pogorszenie odczuło 23,0% badanych małżeństw. Autorka podkreśla, że negatywne zmiany częściej odczuwały kobiety niż mężczyźni, co jej zdaniem świadczy o negatywnych konsekwencjach wyjazdów mężczyzn¹². Z kolei Zofia Kawczyńska-Butrym, badając migrantów zarobkowych po ich powrocie do kraju, stwierdziła, że rozłąka częściej wpływa na poprawę niż pogorszenie relacji rodzinnych. Według jej badań 12,7% migrantów zauważyło poprawę relacji z żoną/mężem w okresie pobytu za granicą, a 14,5% – po powrocie do kraju¹³.

¹² W. Danilewicz, *Sytuacja życiowa dzieci w rodzinach migracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersyteckie Trans Humana, Białystok 2006, s. 119.

¹³ Z. Kawczyńska-Butrym, *Rodzina w migracji zarobkowej*, w: J. Gorbaniuk (red.), *Sytuacja rodziny we współczesnym społeczeństwie – doświadczenia Europy Środkowo-Wschodniej*,

Analizując wyniki badań dotyczących relacji w związku w poszczególnych grupach wiekowych, można dostrzec wyraźne zróżnicowanie w ich ocenie. Im młodsze migrantki, tym bardziej zadowolone są z jakości relacji i trwałości związku, natomiast kobiety starsze częściej wskazywały na problemy w relacjach z mężem/partnerem, co przedstawia poniższy wykres.

WYKRES 7: Ocena relacji w związku małżeńskim/partnerskim według ankietowanych



Źródło: oprac. własne.

Badane zapytane o przyczyny problemów w związku wymieniały dwa podstawowe czynniki: swoją nieobecność w domu – 88,2% wskazań oraz zbyt duże obciążenie męża/partnera obowiązkami domowymi – 48,9% wskazań¹⁴. Jedynie 3,2% badanych obwiniało męża/partnera za niepowodzenie w związku, a 1,1% – siebie. Swoją nieobecność w domu jako główną i jedyną przyczynę problemów w związku dostrzega 100,0% migrantek w wieku 18–24 lat. Natomiast nieobecność w domu i zbyt duże obciążenie męża/partnera obowiązkami domowymi to przyczyny problemów w związku pozostałych badanych, z tym że większy procent wskazań ma nieobecność w domu. Winę po stronie męża widzą kobiety w wieku 25–35 lat – 9,5% oraz w wieku 36–45 lat – 3,4%. Przyczynie-

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II: Lubelska Szkoła Biznesu Fundacji Rozwoju KUL, Lublin 2007, s. 67.

¹⁴ Ewa Kozdrowicz i Bartłomiej Walczak wśród negatywnych konsekwencji migracji wymieniają m.in. brak stabilizacji w rodzinie, wynikający z ciągłych wyjazdów i powrotów, czy też trudności w przejęciu i pełnieniu obowiązków rodzica, który przebywa za granicą przez rodzica pozostającego w kraju (przeciążenie pracą zawodową i obowiązkami domowymi), **E. Kozdrowicz, B. Walczak, Rodzina migracyjna: przemiany i zagrożenia**, w: **K. Iglicka** (red.), *Poakcesyjne migracje powrotne Polaków: geneza, przyczyny i konsekwencje*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2010, Biuletyn RPO. Materiały. Zeszyty Naukowe 2010/69, s. 180.

nie się do niepowodzenia w związku przypisuje sobie jedynie 4,8% badanych w wieku 25–35 lat. Wskazanie przez prawie połowę badanych na przeciążenie męża/partnera obowiązkami domowymi może świadczyć o tym, że nie do końca radzą sobie oni z prowadzeniem gospodarstwa domowego i opieką nad dziećmi.

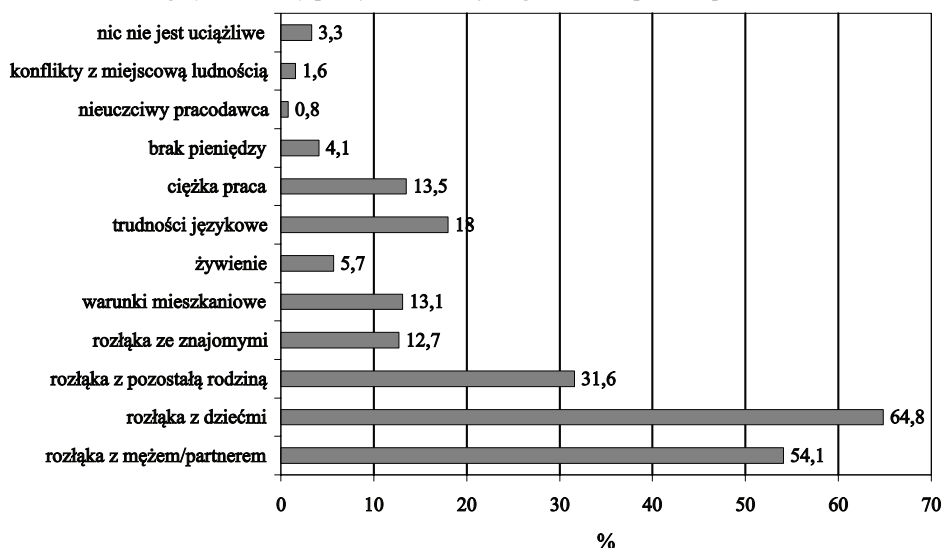
Mimo występowania problemów w związku, migrujące zarobkowo kobiety oceniają jednak swoje relacje z mężem/partnerem jako dobre lub bardzo dobre. Bardzo częste kontakty oraz możliwość odwiedzin pozwalają na utrzymanie związku w dobrej kondycji. Z drugiej strony dostrzegają jednak problemy wynikające z ich nieobecności na co dzień w domu¹⁵.

Istotną kwestią w kontekście relacji w związku są także uciążliwości, z jakimi borykają się emigrantki za granicą. Wyniki badań pokazały, że najbardziej odczuwają one rozłąkę z dziećmi (64,8%), mężem/partnerem (51,1%) i pozostałą rodziną (31,6%). Badania Bohdana Rożnowskiego i Doroty Bryk także pokazały, że rozłąka z rodziną jest największą uciążliwością i stratą – odczuwało ją 80,0% badanych¹⁶. Pozostałe wymienione uciążliwości (wykres 8) miały znacznie niższy procent wskazań. Jednakże prawie połowa badanych (48,0%), pytana o planowany czas pracy za granicą, nie potrafiła go określić, a 41,0% deklorowało chęć pracy za granicą przez kilka kolejnych lat. Jedynie 11,0% migrantek zdecydowanych jest na zatrudnienie za granicą na stałe. Zatem podejmując decyzję o wyjeździe nie obawiają się negatywnego wpływu rozłąki na trwałość ich związku i rodzinę, a wymienione poniżej uciążliwości nie przyczyniłyby się do zaniechania dalszych wyjazdów zarobkowych. Cały czas jednak należy mieć na uwadze fakt, że są to wyjazdy krótkotrwałe, a wzajemne kontakty utrzymywane są często. Można zatem stwierdzić, że im krótszy czas rozłąki, tym jakość relacji jest lepsza, pod warunkiem, że przed wyjazdem były one równie dobre. Zależność jakości kontaktów między małżonkami od długości rozłąki zauważa także W. Danilewicz, twierdząc, że w rodzinach rozłączonych od roku do trzech lat następowało wzmocnienie więzi. Dodatkowo poczucie stabilizacji materialnej i bezpieczeństwo ekonomiczne pozytywnie wpływa na relacje między małżonkami¹⁷.

¹⁵ Na temat konsekwencji migracji zarobkowych dla relacji między małżonkami zob. szerzej: **D. Gizička, J. Gorbaniuk, M. Szyszka**, *Rodzina w sytuacji rozłąki migracyjnej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 19–32; **K. Wojaczek**, *Więź małżeńska w sytuacji rozłąki z przyczyn ekonomicznych. Studium pastoralne*, Redakcja Wydawnictw Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2007.

¹⁶ **B. Rożnowski, D. Bryk**, *Stres emigracji zarobkowej i jego konsekwencje dla systemu wartości migrantów*, w: **M.S. Zięba** (red.), *Migracja – wyzwanie XXI wieku*, Lubelska Szkoła Biznesu Sp. Fundacji Rozwoju KUL, Lublin 2008, s. 142.

¹⁷ **W. Danilewicz**, *Sytuacja...*, s. 122.

WYKRES 8: *Negatywne strony pracy zarobkowej za granicą w opinii respondentek*

Źródło: oprac. własne.

Badane migrantki, pytane o to, czy ponownie zdecydowałyby się podjąć pracę za granicą, w większości odpowiedziały pozytywnie, jedynie 20,0% nie wyraziło takiej chęci, z kolei niezdecydowanych było nieco ponad 21,0%. Pozostaje zatem jeszcze do przedstawienia kwestia czynników skłaniających kobiety do zaprzestania dalszych wyjazdów za granicę w celach zarobkowych. Wyniki badań pokazały, że zachętą do pozostania w kraju byłaby praca lepiej płatna niż za granicą lub na tym samym poziomie – ponad 67,0% wskazań¹⁸, pewna praca w Polsce istotna jest dla 35,7% badanych, problemy z dziećmi – 30,7% wskazań, natomiast dla 18,0% badanych problemy w związku stanowiłyby istotny czynnik powrotu. Jednakże ocena ostatniego warunku w poszczególnych grupach wiekowych uwidacznia wyraźne zróżnicowanie. Tylko dla 5,0% migrantek w wieku 18–24 lat problemy w związku są ważnym powodem powrotu, kobiety te zdecydowanie przedkładają wyższe zarobki w kraju (87,5% badanych). Z kolei najczęściej wskazań (32,7%) – na problemy w związku jako warunek powrotu – wystąpiło w grupie kobiet w wieku 36–45 lat.

¹⁸ Badane migrantki deklarowały najczęściej dochody w następujących przedziałach: do 1000 euro – 14,3%; 1001–1199 euro – 25,4%; 1200–1399 euro – 29,1%; 1400–1599 euro – 18,9%; pozostałe osiągały dochody wyższe. Ze względu na obszerność zagadnienia autorka nie porusza w opracowaniu zagadnienia korzyści finansowych i materialnych dla rodziny, wynikających z pracy zarobkowej kobiet za granicą.

5. Podsumowanie

Przedstawione wyniki badań, dotyczące wpływu migracji zarobkowych kobiet na relacje w związkach małżeńskich/partnerskich, pozwalają stwierdzić, że nie wywierają one zasadniczo negatywnego wpływu. Większość badanych ocenia swoje relacje z małżonkiem/partnerem jako dobre lub bardzo dobre. Istotne znaczenie ma fakt, że wyjazdy te są krótkotrwałe, a migrantki utrzymują stały kontakt (telefoniczny czy multimedialny) z najbliższymi osobami w kraju. Odległość oraz dobra komunikacja z krajami docelowymi (Niemcami i Holandią) umożliwiają regularne przyjazdy do rodziny. Wprawdzie część badanych zauważa problemy w związku, wynikające z ich nieobecności w domu oraz z konieczności przejścia przez męża/partnera dodatkowych obowiązków, jednak nie oddziałują one na tyle silnie, aby zniechęcić do dalszego pobytu za granicą.

Bibliografia

Opracowania:

- Danilewicz W.**, *Sytuacja życiowa dzieci w rodzinach migracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersyteckiego Trans Humana, Białystok 2006.
- Gizicka D., Gorbaniuk J., Szyszka M.**, *Rodzina w sytuacji rozłąki migracyjnej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010.
- Heffner K., Rauziński R.**, *Region migracyjny (wybrane aspekty demograficzne, społeczne i gospodarcze na przykładzie Śląska Opolskiego)*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej, Opole 2003.
- Jończy R.**, *Migracje zagraniczne z obszarów wiejskich województwa opolskiego po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wybrane aspekty ekonomiczne i demograficzne*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole – Wrocław 2010.
- Jończy R.**, *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2003.
- Jończy R.**, *Wpływ migracji zagranicznych na dysharmonię rozwoju województwa opolskiego (ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy)*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2006.
- Jończy R.** (red.), *Migracje zarobkowe z województwa opolskiego. Przyczyny i charakterystyka pracy za granicą oraz warunki powrotu. Zespołowy raport badawczy*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2007.
- Kawczyńska-Butrym Z.**, *Rodzina w migracji zarobkowej*, w: J. Gorbaniuk (red.), *Sytuacja rodziny we współczesnym społeczeństwie – doświadczenia Europy Środkowo-Wschodniej*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II: Lubelska Szkoła Biznesu Fundacji Rozwoju KUL, Lublin 2007, s. 63–70.
- Kozdrowicz E., Walczak B.**, *Rodzina migracyjna: przemiany i zagrożenia*, w: K. Iglicka (red.), *Poakcesyjne migracje powrotne Polaków: geneza, przyczyny i konsekwencje*, Biuro Rzeczn-

nika Praw Obywatelskich, Warszawa 2010, Biuletyn RPO. Materiały. Zeszyty Naukowe 2010/69, s. 167–191.

Krasnodębska A., *Migracja zarobkowa a życie rodzinne kobiet z Opolszczyzny*, Pedagogika Społeczna 2008/7/3, s. 61–80.

Kuźma E., *Kobiety – nielegalne imigrantki z Polski w Brukseli pod koniec XX w. – zjawisko i problemy*, w: J. Zamojski (red.), *Kobiety i młodzież w migracjach*, Migracje i Społeczeństwo, t. 10, NERITON, Warszawa 2005, s. 253–275.

Praszalowicz D., *Praca, społeczność, rodzina: polskie analizy współczesnych migracji kobiet*, w: J. Zamojski (red.), *Migracje i społeczeństwa współczesne*, Migracje i Społeczeństwo t. 12, Instytut Historii PAN, Warszawa 2007, s. 131–139.

Rostropowicz-Miśko M., *Migracje ludności ze Śląska Opolskiego do Niemiec w latach 1989–2005. Aspekty demograficzne, społeczne i ekonomiczne*, Wydawnictwo Editio Silesia, Opole 2007.

Różnowski B., Bryk D., *Stres emigracji zarobkowej i jego konsekwencje dla systemu wartości migrantów*, w: M.S. Zięba (red.), *Migracja – wyzwanie XXI wieku*, Lubelska Szkoła Biznesu Sp. Fundacji Rozwoju KUL, Lublin 2008, s. 127–152.

Solga B., *Migracje polsko-niemieckie i ich konsekwencje społeczno-ekonomiczne na obszarach wiejskich Śląska Opolskiego*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2002.

Wojaczek K., *Więź małżeńska w sytuacji rozłąki z przyczyn ekonomicznych. Studium pastoralne*, Redakcja Wydawnictw Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2007.

Dokumenty:

Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Raport z wyników województwa opolskiego. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Urząd Statystyczny w Opolu, Opole 2012.

Marta ROSTROPOWICZ-MIŚKO

THE EFFECTS OF FOREIGN LABOUR MIGRATIONS OF OPOLE SILESIA WOMEN ON THEIR MARITAL / PARENTAL RELATIONS

(Summary)

The article presents research results on effects of foreign labour migrations of women from Opole Silesia on marital/partner relations. The conducted research showed that despite separation, the migrants rate relations in their relationships as good or very good. This results mainly from the fact that their stays abroad are of short duration. Additionally, regular telephone contacts are maintained, and the research participants also frequently visit their families. Moving abroad is, however, the base of conflicts resulting mainly from absence from home and over-burdening husbands/partners with additional responsibilities, but these influences are not strong enough to disrupt good relations in relationships.

Keywords: labour migration; women's migrations

Janusz ŚWIERKOCKI*

ELEMENTY POLITYKI WOBEC POLSKICH INWESTYCJI BEZPOŚREDNICH

(Streszczenie)

Celowość tworzenia przez państwo preferencyjnych warunków dla krajowych inwestycji bezpośrednich jest trudniejsza do wyjaśnienia niż dla inwestycji bezpośrednich napływających z zagranicy. Wątpliwości dotyczą szczególnie krajów takich jak Polska, które w odróżnieniu od wielu innych gospodarek wschodzących cierpią na niedobór własnych oszczędności. Jednak kolejne polskie przedsiębiorstwa podejmują działalność gospodarczą inwestując za granicą. Mimo że skala tej ekspansji nie jest na razie duża, to w świetle koncepcji ścieżki rozwoju inwestycyjnego J. Dunninga należy oczekiwać jej wzrostu w najbliższych latach. Rodzi to pytanie o celowość wspierania polskich inwestycji bezpośrednich (PIB) ze środków publicznych. Działania w tym zakresie muszą mieścić się w ramach określonych przez polskie prawo dewizowe i wspólne reguły konkurencji UE. Instrumenty możliwe do zastosowania są liczne i urozmaiczone. Jednak ich wykorzystanie w Polsce było dotychczas więcej niż skromne. Może to być uzasadnione ze względu na brak badań oceniających skutki PIB dla gospodarki. Artykuł przedstawia dotychczas stosowane narzędzia wspierające te inwestycje i formułuje rekomendacje dla polityki w tym zakresie.

Słowa kluczowe: polskie inwestycje bezpośrednie; polityka gospodarcza; instrumenty wspierania zagranicznych inwestycji bezpośrednich

1. Wstęp

Polskie inwestycje bezpośrednie (PIB) stają się coraz bardziej widoczne w statystykach wymiany z zagranicą. W porównaniu z inwestycjami bezpośrednimi napływającymi do naszego kraju stanowiły ok. 3% w 2000 i ok. 22% w 2012 roku¹

* Prof. zw. dr hab., Katedra Wymiany Międzynarodowej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki; e-mail: jswierk@uni.lodz.pl

¹ World Investment Report, Investing in the SDGs: an Action Plan, United Nations New York and Geneva 2014, s. 209.

Jednak mimo absolutnego i relatywnego wzrostu wartości, nadal wypadają one skromnie nie tylko na tle osiągnięć czołowych pod tym względem gospodarek wschodzących, takich jak Chiny, Korea Płd., Rosja czy Taiwan. Również wśród nowych krajów członkowskich UE, jeśli uwzględnić relację ZIB do wielkości gospodarki mierzonej PKB i do liczby ludności, Polska jest ich przeciętnym eksporterem².

Wzajemne relacje między strumieniami zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB) wyjaśnia m.in. koncepcja ścieżki inwestycyjnego rozwoju J. Dunninga³, która wskazuje, że ich saldo zależy od poziomu gospodarki danego kraju. Jeśli ten poziom jest niski, kraj w zasadzie jedynie importuje kapitał, natomiast w miarę wzrostu gospodarczego zaczyna sam inwestować za granicą. Jego inwestycje rosną i w efekcie saldo tej wymiany stopniowo wyrównuje się, by w końcu uzyskać znak dodatni⁴. Cały proces liczy pięć etapów. Badania empiryczne zgodnie umieszczały Polskę między drugim a trzecim, ale nieco bliżej trzeciego niż Węgry, Czechy i Słowację⁵. Tym samym można oczekiwać, że w długim okresie wraz ze wzrostem PKB wartość inwestycji wychodzących z Polski będzie także rosła, choć oczywiście niekoniecznie w sposób systematyczny.

Dla polityki wymiany z zagranicą oznacza to pewien dylemat. Z jednej strony odpływ kapitału wspierać będzie utrzymujący się od 1996 roku stan nierównowagi w bilansie obrotów bieżących, który zagraża stabilności kursu złotego, i może pogłębiać niedobór krajowych oszczędności w stosunku do potrzeb inwestycyjnych.

² **Z. Zimny**, *Outward FDI from Poland and its policy context 2012*, Columbia FDI Profiles, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment December 28, 2012, s. 2, <http://ccsi.columbia.edu/publications/test-fdi-profiles-page/>; stan na dzień 15.03.2015 r. **H. Kępka**, *Polskie inwestycje bezpośrednie zagranicą w latach 2003–2012*, w: **E. Kaliszuk** (red. nauk.), *Dziesięć lat Polski w Unii Europejskiej*, IBRKK, Warszawa 2014 s. 290.

³ **R. Narula, J. Dunning**, *Industrial development, globalization and multinational enterprises: New realities for developing countries*, Oxford Development Studies 2000/28/2, s. 141–167.

⁴ Dane statystyczne potwierdzają, że istnieje korelacja pomiędzy wielkością ZIB netto na mieszkańca a PKB na mieszkańca, ale wskazują na cały szereg krajów, w których ona nie występuje (World Investment Report, FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development, United Nations New York and Geneva 2006 s. 144–146), co nakazuje ostrożność w wyciąganiu wniosków. Koncepcja ścieżki rozwoju inwestycyjnego powieliła hipotezę „etapów bilansu płatniczego”, której współczesną wersję zaproponował P. Samuelson zob. **M. Ono**, *Examining the “Balance of Payments Stages” Hypothesis*, Global Economy Journal 2014/14/3–4, s. 373–397.

⁵ **M. Gorynia, J. Nowak, R. Wolniak**, *Investment Development Paths Of Central European Countries: a Comparative Analysis*, Argumenta Oeconomica 2010/1/24, s. 65–87; *Polskie inwestycje bezpośrednie w 2011 roku*, Ministerstwo Gospodarki Departament Strategii i Analiz, marzec 2013 s. 27–30.

Tak więc z makroekonomicznego punktu widzenia celowość wspierania przez państwo polskich inwestycji bezpośrednich wydaje się co najmniej przedwczesna. Z drugiej strony – według niektórych badaczy biznesu międzynarodowego – inwestowanie za granicą odgrywa ograniczoną rolę w internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw, co stawia je w niekorzystnej sytuacji wobec konkurentów z innych krajów⁶. Dostarcza to argumentu zwolennikom pilnego podjęcia wspierania tego typu ekspansji, tym bardziej, że – jak wskazują niektóre badania w Polsce⁷ oraz w innych krajach⁸ – przedsiębiorstwa, które zainwestowały za granicą są bardziej produktywne od swoich konkurentów, które tego nie uczyniły. Posiadanie jak największej liczby takich jednostek leży zatem w interesie każdego rządu, któremu zależy na podnoszeniu poziomu życia swoich obywateli.

Celem artykułu jest przedstawienie instrumentów, które były dotychczas stosowane w Polsce w stosunku do przedsiębiorstw inwestujących za granicą i sformułowanie ocen i rekomendacji w tym zakresie. Podstawą wniosków będzie analiza literatury przedmiotu, aktów prawnych i informacji pochodzących od instytucji rządowych⁹.

2. Potencjalne kierunki i narzędzia polityki wobec PIB

Członkostwo Polski w rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, gwarantujące podmiotom gospodarczym swobodę przepływu kapitału, przepływu usług i swobodę przedsiębiorczości¹⁰, z założenia wyklucza, wyjąwszy sytuacje nadzwyczajne, wariant polityki restrykcyjnej w stosunku do inwestycji bezpośrednich. Nie ma przy tym znaczenia, czy są one dziełem polskich rezydentów z granicą, czy chodzi

⁶ T. Gołębiowski, M. Witek-Hejduk, *Formy internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw*, Marketing i Rynek 2007/2, s. 16–22.

⁷ P. Gabrielczak, T. Serwach, *Produktywność a ekspansja międzynarodowa przedsiębiorstw. Przypadek województwa łódzkiego*, *Ekonomia Międzynarodowa* 2014/5 s. 5–25.

⁸ D. Greenaway, R. Kneller, *Firm Heterogeneity, Exporting And Foreign Direct Investment*, *The Economic Journal* 2007 (February); A. Bernard, J. Bradford, P. Schott, *Importers, Exporters and Multinationals: A Portrait of Firms in the U.S. that Trade Goods*, <http://www.nber.org/chapters/c0500>; stan na dzień 15.03.2015 r.

⁹ Badanie przeprowadzono w ramach projektu „*Determinanty i efekty aktywnej internacjonalizacji przedsiębiorstw z województwa łódzkiego*”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2011/01/B/HS4/03372). Rozszerzoną i zmienioną wersję artykułu stanowi rozdział 2 w książce B. Buczkowski i in., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne polskich przedsiębiorstw. Doświadczenia regionu łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego (w druku).

¹⁰ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012, rozdział 7.

o projekty realizowane w naszym kraju przez rezydentów zagranicznych, obowiązuje bowiem zasada niedyskryminacji. Wobec tego traktatowego ograniczenia władze publiczne (państwowe i samorządowe) mają zasadniczo do wyboru trzy strategie postępowania w odniesieniu do przedsiębiorstw zainteresowanych inwestycjami za granicą¹¹:

1. Niepodejmowanie żadnych szczególnych działań w przekonaniu, że wolny rynek, nawet funkcjonujący w sposób niedoskonały, i tak trafniej od polityków i urzędników określi pożądaną skalę i strukturę przedmiotową projektów realizowanych za granicą (trawestując stwierdzenie jednego z byłych polskich ministrów przemysłu, powtórzone za amerykańskim noblistą G. Beckerem: „najlepszą polityką wobec PIB jest brak jakiejkolwiek polityki”).
2. Wspieranie wszystkich potencjalnych projektów bez względu na ich kraj i branżę, w jakiej powstaną, co odpowiada założeniu, że każda dodatkowa polska inwestycja za granicą jest korzystna dla gospodarki. Dotyczyłoby to zatem także tzw. kapitału w tranzycie, który obecnie stanowi ponad połowę zasobu PIB¹². Są to środki finansowe przetrzucane pomiędzy krajami głównie w celu wykorzystania optymalizacji podatkowej, a nie po to, aby organizować tam działalność gospodarczą polegającą na produkcji czy świadczeniu usług. Korzyści państwa z tego tytułu są więc mocno wątpliwe.
3. Wspieranie tylko takich kategorii ZIB, które wpisują się w długofalowe plany rozwoju i strukturalnych przekształceń w gospodarce¹³. Oznacza to branie przez rząd pod uwagę m.in. wielkości, formy, jakości (np. zaawansowania technologicznego), kierunku geograficznego, branży czy motywów projektów podejmowanych przez polskich inwestorów. Podejście to, uznające wyższość państwa nad rynkiem w efektywnym alokowaniu zasobów, jest zatem przeciwieństwem pierwszej koncepcji.

W realizacji drugiej, a zwłaszcza trzeciej strategii pomocne są wszelkiego rodzaju zachęty inwestycyjne. Ze względu na ich bogactwo i różnorodność, to popularne określenie niektóre instytucje międzynarodowe (UNCTAD) i niektórzy

¹¹ K. Sauvart i V. Chen wyróżniają następujące możliwości: ograniczanie (*restricting*), ułatwianie (*facilitating*), wspieranie (*supporting*) i zachęcanie (*encouraging*). Zob. K. Sauvart, V. Chen, *China's regulatory framework for outward foreign direct investment*, China Economic Journal 2014/7/1, s. 141–163, http://works.bepress.com/karl_sauvant/105; stan na dzień 31.03.2015 r.

¹² Z. Zimny, *Outward FDI...*, s. 4.

¹³ O rosnącej w świecie popularności trzeciej strategii zdaje się świadczyć to, że wraz z liberalizacją przepisów wobec inwestorów zagranicznych, kraje jednocześnie wprowadzają coraz więcej regulacji reglamentujących ich działania, co od kilku lat odnotowują kolejne raporty UNCTAD (np. World Investment Report, Investing in the SDGs...).

badacze coraz częściej zastępują bardziej ogólnymi terminami „instrumenty kraju goszczącego” (*host country measures*) lub „instrumenty kraju pochodzenia” ZIB (*home country measures*). Od innych działań państwa zwykle branych pod uwagę przez przedsiębiorstwo przy decyzji o umieszczeniu działalności gospodarczej w kraju lub za granicą (np. polityka kursowa, monetarna, rynku pracy, handlowa) różni je wyraźne ukierunkowanie na pomoc w realizowaniu ZIB¹⁴.

Instrumenty będące w gestii kraju pochodzenia można podzielić na¹⁵: 1) finansowe (np. dotacje, pożyczki, preferencje kredytowe, udziały kapitałowe); 2) fiskalne (np. różnego typu ulgi i zwolnienia podatkowe, także przyspieszona amortyzacja); 3) usługi informacyjne i techniczne (m.in. informowanie o rynkach, warunkach prowadzenia działalności, ułatwianie kontaktów biznesowych, doradztwo, wspieranie udziału w targach i misjach gospodarczych); 4) zmniejszające ryzyko (ubezpieczenia od ryzyka politycznego i kredytowego); 5) pozostałe (regulacyjne, jak międzyrządowe porozumienia o inwestycjach i o opodatkowaniu oraz inne, jak różne działania poprawiające klimat inwestycyjny, np. redukujące formalności urzędowe). Z ekonomicznego punktu widzenia zdecydowana większość tych instrumentów w mniejszym lub większym stopniu faktycznie subsydiuje uczestnika rynku, aby obniżyć mu koszty lub/i ryzyko projektu.

3. Ogólne ramy prawne polityki wobec PIB

Z formalnego punktu widzenia podejmowanie inwestycji bezpośrednich podlega w Polsce przepisom ustawy „Prawo dewizowe”¹⁶. Zgodnie z jej art. 9 jest to możliwe na podstawie ogólnego zezwolenia dewizowego, które wydaje minister właściwy do spraw finansów publicznych w drodze rozporządzenia (art. 7) lub pod warunkiem uzyskania indywidualnego zezwolenia dewizowego, które wydaje Prezes NBP jako decyzję administracyjną (art. 8).

Minister Finansów w ogólnym zezwoleniu dewizowym pozwala rezydentom na „przekazywanie za pośrednictwem uprawnionych banków, krajowych lub za-

¹⁴ K. Sauvart, P. Economou, K. Gal, S. Lim, W. Wilinski, *Trends in FDI, home country measures and competitive neutrality*, w: A.K. Bjorklund (red.), *Yearbook on International Investment Law & Policy 2012–2013*, Oxford University Press, New York 2014, s. 13.

¹⁵ *Investment Incentives: The good, the bad and the ugly. Assessing the benefits and options for policy reform*, Background Paper for the Eighth Columbia International Investment Conference, November 13–14, 2013, Draft as of November 8, 2013, s. 21–23, http://ccsi.columbia.edu/files/2014/01/VCC_conference_paper_-_Draft_Nov_12.pdf; stan na dzień 20.11.2013 r.

¹⁶ Prawo dewizowe ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. (Dz.U. z 2002 r., nr 141 poz. 1178).

granicznych środków płatniczych, z przeznaczeniem na podjęcie lub rozszerzenie w tych krajach działalności gospodarczej, w tym na nabycie nieruchomości na potrzeby tej działalności” oraz „nabywanie przez rezydentów udziałów i akcji w spółkach, a także obejmowanie udziałów i akcji w takich spółkach”¹⁷. Możliwości takiego transferu kapitału dotyczą po pierwsze krajów, z którymi Polska posiada umowy o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji, po drugie, krajów trzecich, z którymi Wspólnota Europejska zawarła wiążące Polskę umowy zobowiązujące strony do zapewnienia swobody dokonywania ZIB (np. umowy stowarzyszeniowe) oraz po trzecie, krajów, z którymi analogiczne co do zakresu umowy bilateralne zawarły indywidualnie państwa członkowskie UE¹⁸. Tak więc polskie przepisy akceptują wszystkie formy dokonywania ZIB (*greenfield*, *brownfield*, fuzje i przejęcia), natomiast wprowadzają pewne, raczej niewielkie, ograniczenia co do geografii ich eksportu.

Na mocy traktatu lizbońskiego ZIB objęto wspólną polityką handlową, która należy do tzw. kompetencji wyłącznych UE. Dotyczą one m.in. negocjowania umów o swobodzie realizacji i ochronie ZIB. Na tej podstawie Komisja ma dokonać stopniowej weryfikacji umów, które państwa członkowskie zawarły z państwami trzecimi jeszcze przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego i ocenić, czy są zgodne z prawem unijnym. Celem tego jest, po pierwsze, zagwarantowanie wszystkim unijnym inwestorom w państwach trzecich takiego samego traktowania, niezależnie od konkretnej umowy bilateralnej. Różnice w ich postanowieniach mogą bowiem naruszać tzw. neutralność konkurencyjną¹⁹. Po drugie, chodzi o zapewnienie podmiotom unijnym ochrony prawnej nie tylko po dokonaniu inwestycji, ale także w momencie wchodzenia na rynek, czyli w fazie realizacji projektu²⁰. Stare umowy bilateralne, jeśli okażą się zgodne z prawem unijnym, będą funkcjonować do czasu zawarcia nowej między Unią a danym

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20.04.2009 r. w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych (Dz.U. z 2009 r., nr 69, poz. 597 z dnia 7.05.2009 r.).

¹⁸ W 2010 r. takich bilateralnych umów funkcjonowało prawie 1200, a jedynym państwem członkowskim, które ich nie posiadało była Irlandia. Zob. *Towards a comprehensive European international investment policy*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010)343 final, s. 4.

¹⁹ Czym jest i jakie znaczenie ma neutralność konkurencyjna wyjaśniają: **K. Sauvart, P. Economou, K. Gal, S. Lim, W. Wilinski**, *Trends in FDI...*, s. 4, s. 96–103.

²⁰ *Towards a comprehensive...*, s. 5.

państwem trzecim. W przeciwnym wypadku państwo członkowskie zostanie zobligowane do ich renegegowania zgodnie z wytycznymi UE²¹.

Umowy o ochronie inwestycji traktowane są jako jedna z form pomocy inwestorom na rynkach zagranicznych. Przejmowanie przez Komisję kompetencji w ich zawieraniu oznacza, że polski rząd, podobnie jak rządy pozostałych państw członkowskich, zostanie pozbawiony możliwości samodzielnego korzystania z tego instrumentu. Zmiana ta jednak zapewne nie będzie miała poważniejszych skutków dla polskich przedsiębiorstw ze względu na niewielki zakres i na ograniczone znaczenie umów tego typu dla eksportu ZIB²². Jednocześnie Komisja uznała, że „ani realne, ani pożądane” byłoby zastępowanie polityki promocji inwestycji w państwach członkowskich realizowanej na poziomie centralnym i regionalnym oraz ograniczanie wzajemnej konkurencji w tym zakresie, pod warunkiem, że promocja mieści się w ramach wspólnej polityki handlowej i pozostaje w zgodzie z prawem UE²³.

Warunek zgodności polityki promocji inwestycji z prawem UE dotyczy przede wszystkim przestrzegania przez państwa członkowskie wspólnych reguł konkurencji w zakresie udzielania pomocy publicznej. Zgodnie z artykułem 107 ust. 1 traktatu o funkcjonowaniu UE pomocą publiczną jest „wszelka pomoc przyznawana przez państwo lub z zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie”. Zakazana na mocy tego artykułu jest zaś – co do zasady – ta pomoc, która „zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji”, „sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” i „jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową pomiędzy Państwami Członkowskimi”. Jednocześnie art. 107 w ust. 2 wyróżnia pomoc dozwoloną (bezwarunkowo), a w ust. 3 pomoc dopuszczalną (warunkowo). Jeśli przyznana została niezgodnie z procedurą, beneficjent może zostać zobowiązany do jej zwrotu. Właśnie w tej ostatniej kategorii będą mieścić się instrumenty, którymi państwo może legalnie wspomagać własnych inwestorów w ekspansji na rynki zagraniczne. Z punktu widzenia swobody prowadzenia przez Polskę polityki w tym zakresie istotne jest natomiast to, że pomoc udzielana przedsię-

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1219/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. ustanawiające przepisy przejściowe w zakresie dwustronnych umów inwestycyjnych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. UE L.2012.351.40).

²² O wątpliwościach dotyczących praktycznej skuteczności umów o ochronie inwestycji dla eksportu ZIB pisze m.in. **K. Sauvart**, *The regulatory framework for investment: where are we headed?*, w: *The Future of Foreign Direct Investment and the Multinational Enterprise*, Research in Global Strategic Management, Volume 15, Emerald Publishing, Bingley 2011, s. 407–433.

²³ *Towards a comprehensive...*, s. 6.

biorstwom i instytucjom ze środków unijnych, także tym, które zainwestują za granicą, nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1²⁴, czyli nie jest zakazana przez prawo.

Wbrew pozorom wspieranie eksportu ZIB przez państwa członkowskie nie zawsze ma marginalne znaczenie dla konkurencji na rynku wewnętrznym i dla wzajemnej wymiany handlowej. Komisja kontroluje tę aktywność rządów i w latach 1996–2007 interweniowała sześć razy²⁵. Cztery decyzje dotyczyły Portugalii, a więc kraju nienależącego do gospodarczej i inwestycyjnej czołówki UE. Pozytywnie oceniła pomoc przede wszystkim dla sektora MŚP w ramach programów wsparcia obejmujących nie pojedyncze podmioty, ale większą liczbę beneficjentów.

4. Instrumenty wspierania PIB

Polska należy do krajów, które z powodzeniem transformowały swoją gospodarkę²⁶, a jednocześnie, w porównaniu z sąsiadami, stosunkowo szeroko stosowała zachęty dla zagranicznych inwestorów²⁷, za które odpłacili znacząco przyczyniając się do osiągniętego sukcesu. Stymulowali rozwój przedsiębiorczości, restrukturyzując gospodarkę w kierunku produkcji o wyższej wartości dodanej, wzrost wydajności pracy, wzrost eksportu²⁸. Natomiast rodzaj i skala interwencji w stosunku do polskich przedsiębiorstw inwestujących za granicą były, siłą rzeczy, jak do tej pory nieporównanie skromniejsze, a ich efekty dopiero mogą się pojawić w przyszłości.

Wśród instrumentów dostępnych krajowi pochodzenia (*home country measures*) uczestnicy rynku prawdopodobnie najbardziej cenią sobie możliwość otrzymania wsparcia finansowego, dzięki któremu koszty i ryzyko ekonomiczne

²⁴ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...*, s. 315.

²⁵ W. Wiliński, *Polityka gospodarcza państw wysoko rozwiniętych i rozwijających się w zakresie wspierania krajowych spółek inwestujących poza granicami kraju*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013, s. 100–105.

²⁶ Zob. A golden opportunity, Special report Poland, The Economist 2014, June 28th; J. Roaf, R. Atoyan, B. Joshi, K. Krogulski and an IMF staff team, *25 years of transition: post-communist Europe and the IMF*, D.C.: International Monetary Fund, Washington 2014.

²⁷ F. Cass, *Attracting FDI to Transition Countries: The Use of Incentives and Promotion Agencies*, Transnational Corporations 2007/16/2 (August), s. 77–122.

²⁸ Szerzej: J. Chojna, *Rola sektora zagranicznego w rozwoju gospodarczym Polski w okresie przed- i poakcesyjnym*, w: E. Kaliszuk (red. nauk.), *Dziesięć lat...*

uruchomienia działalności w innych krajach są mniejsze (np. dotacje, pożyczki, preferencje kredytowe, udziały kapitałowe ze środków publicznych). W Polsce środki tego typu nie były dotychczas wydzielane z myślą o podmiotach inwestujących za granicą. Sytuacja ma się jednak wkrótce zmienić. W 2015 roku Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) zaplanował uruchomienie Funduszu Ekspansji Zagranicznej, który będzie inwestował w zagraniczne podmioty polskich spółek, m.in. współfinansując je w postaci kapitału i pożyczek. Udział Funduszu w każdym z projektów wyniesie od 5 do 50 mln złotych i będzie stanowił nie więcej niż połowę wartości całej inwestycji. Fundusz będzie finansowany ze środków otrzymanych przez BGK od Skarbu Państwa²⁹.

Poza tym oczywiście polscy rezydenci mogą ubiegać się o środki dostępne z programów operacyjnych UE i z budżetu³⁰. Część z nich, wzmacniając konkurencyjność i zwiększając posiadane zasoby, będzie okreśną drogą pomagać beneficjentom w inwestowaniu za granicą. Tego można oczekiwać od funduszy, które od instytucji pośredniczących można było pozyskać na rozwój innowacji, np. w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w latach 2007–2014. Po drugie, podmioty inwestujące za granicą zwykle też intensywnie zajmują się eksportem, który korzysta ze stwarzanych przez państwo specjalnych udogodnień finansowych. Dodatkowe zyski z eksportu, wzmacniając sytuację finansową przedsiębiorstwa, mogą pośrednio sprzyjać jego ekspansji w formie kapitałowej. Taką funkcję można przypisać rządowemu programowi Finansowe Wspieranie Eksportu, na mocy którego BGK udziela zagranicznym nabywcom (bezpośrednio lub poprzez bank nabywcy) kredytów finansujących kontrakty eksportowe na zakup polskich towarów i usług. Środki te są wypłacane eksporterom, a zagraniczni nabywcy spłacają kredyty po otrzymaniu dostaw. Podobne znaczenie ma program wspierania eksportu DOKE, przewidujący dopłacanie do oprocentowania kredytów eksportowych, które mogą być udzielane nabywcom przez banki i międzynarodowe instytucje finansowe³¹.

Instrumenty fiskalne w kraju pochodzenia (różnego typu ulgi i zwolnienia podatkowe, a także przyspieszona amortyzacja), które wpływają na efektywną stopę obciążeń podmiotów gospodarczych daninami na rzecz państwa i na resztę

²⁹ Zob. <http://www.bgk.com.pl/fundusz-ekspansji-zagranicznej>; stan na dzień 24.03.2015 r.

³⁰ Ich katalog zob. Zbiorcze zestawienie dostępnych instrumentów wsparcia (według stanu na 1 stycznia 2015 r.), Ministerstwo Gospodarki Departament Innowacji i Przemysłu, Warszawa 2015.

³¹ Zob. www.bgk.pl; stan na dzień 25.03.2015 r.

zysku, którą same dysponują, są istotne dla decyzji mikroekonomicznych³². Polska nie stosuje żadnych specjalnych ulg fiskalnych dla przedsiębiorstw w związku z inwestowaniem za granicą. Pewne znaczenie może mieć jednak sposób opodatkowania korzyści tam osiągniętych.

Ustawa³³ dzieli podatników z siedzibą w Polsce na 3 kategorie: 1) osiągających dochody w krajach, z którymi Polska nie ma umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania; 2) osiągających dochody w krajach, które mają z Polską umowę o unikaniu podwójnego opodatkowania (poza państwami UE, EOG i Szwajcarią); 3) osiągających dochody w UE, EOG i w Szwajcarii. Podatnicy pierwszej kategorii mogą odliczyć od CIT w Polsce podatek dochodowy zapłacony za granicą, ale nie więcej niż część podatku przypadającą proporcjonalnie na dochód zagraniczny. Podatnicy drugiej kategorii również mogą odliczyć od CIT w Polsce podatek zapłacony za granicą, a także, pod pewnymi warunkami, podatek zapłacony przez zagraniczną spółkę-córkę. W efekcie ciężar podatkowy polskiej firmy, która zainwestowała za granicą jest ograniczony do poziomu CIT, czyli 19%. Podatnicy trzeciej kategorii mogą nie płacić CIT w Polsce od dochodów uzyskiwanych za granicą, jeśli polska spółka-matka nie korzysta ze zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym od całości swoich dochodów, bez względu na źródło ich osiągnięcia.

Rozwiązanie przyjęte dla podatków trzeciej kategorii oznacza, że państwo aprobejuje wykorzystywanie ulg podatkowych oferowanych w kraju goszczącym. Ci, którzy zainwestowali za granicą mogą dzięki temu płacić niższe podatki w stosunku do przedsiębiorstw, które produkują swoje towary i usługi jedynie w Polsce. Skutkiem tego popularnego w świecie podejścia jest wspieranie eks-

³² Różnice w efektywnych stopach opodatkowania determinują lokalizację ZIB. Ich obniżenie w kraju goszczącym w stosunku do poziomu w kraju pochodzenia przyciąga inwestorów, zob. **D. Wawrzyniak**, *Opodatkowanie przedsiębiorstw jako determinanta bezpośrednich inwestycji zagranicznych w krajach Unii Europejskiej*, *Gospodarka Narodowa* 2013/3, s. 7–55. Wrażliwość inwestorów na różnice w podatkach zależy od motywu ZIB, gałęzi i stopnia internacjonalizacji przedsiębiorstwa, zob. **M. Overesch, G. Wamser**, *Who Cares About Corporate Taxation? Asymmetric Tax Effects on Outbound FDI*, *The World Economy* 2009/12, s. 1657–1684.

³³ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, artykuły: 3, 17.3, 20. Rozwiązanie stosowane w Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, określane jest jako neutralne dla importu kapitału lub przedmiotowe (terytorialne). Szerzej o skutkach różnych rozwiązań w opodatkowaniu dochodów zagranicznych pisze **W. Wiliński**, *Polityka gospodarcza...*, s. 76–80 i **T. Moran**, *What Policies should developing country government adept toward outward FDI? Lessons from the experience of developed countries*, w: **K.P. Sauvart** (red.), *The Rise of Transnational Corporations from Emerging Markets. Threat or Opportunity?* Edward Elgar, Cheltenham 2008, s. 279–282.

portu ZIB w sposób pośredni. Wyjątek od powyższej zasady stworzono w Polsce dla tzw. zagranicznych spółek kontrolowanych, które, tak jak w Polsce, płacą 19% podstawy opodatkowania³⁴. Pozbawienie polskich rezydentów korzyści z ulg za granicą ma na celu ograniczenie przekazywania przez granice środków finansowych, służącego jedynie ograniczeniu ich obciążeń podatkowych, a nie prowadzeniu rzeczywistej działalności gospodarczej.

Kolejną możliwość wsparcia dają krajowi pochodzenia instrumenty zmniejszające ryzyko projektów zagranicznych (różne formy ubezpieczania się od ryzyka politycznego i kredytowego). W Polsce służy temu gwarantowane przez Skarb Państwa maksymalnie na 15 lat ubezpieczenie eksportu ZIB od ryzyka politycznego w Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE). Instrument ten obejmuje projekty nowe i długoterminowe, niemające charakteru spekulacyjnego i niezwiązane z produkcją sprzętu militarnego czy narkotyków. Ryzyko inwestora może polegać m.in. na wybuchu działań wojennych, wyłączeniu lub zablokowaniu transferu zysków przez kraj goszczący³⁵.

Chyba najbardziej rozpowszechnionym na świecie sposobem wspierania swoich ZIB są różnego rodzaju usługi informacyjne i techniczne, traktowane ogólnie jako działalność promocyjno-marketingowa (m.in. informowanie o obcych rynkach i warunkach prowadzenia działalności gospodarczej, ułatwianie kontaktów biznesowych, doradztwo, wspieranie udziału w targach i misjach gospodarczych). W Polsce ta forma pomocy – w porównaniu z innymi narzędziami – również jest najbardziej rozbudowana. Realizuje ją też najwięcej podmiotów, takich jak Ministerstwo Gospodarki (MG), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ), Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji (WPHI), działające w wielu polskich ambasadach i konsulatach, a także organizacje pozarządowe, np. Think Tank czy Poland, Go Global i przedsiębiorstwa, np. PwC. Ogólną pieczę i patronat nad tymi inicjatywami sprawuje MG.

MG uruchomiło ogólny Portal Promocji Eksportu, na którym można uzyskać informacje o charakterystyce konkretnych rynków zagranicznych, dowiedzieć się o zagranicznych zapytaniach ofertowych i o przetargach, a także zamieścić własne oferty sprzedaży skierowane do zagranicznych importerów. Na portalu znajdują się również dane kontaktowe wojewódzkich Centrów Obsługi Inwesto-

³⁴ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r., art. 24a. Wobec tego typu spółek stosowane jest więc kryterium podmiotowe (uniwersalne) lub neutralne dla eksportu kapitału, które nie zachęca do eksportu ZIB.

³⁵ Zob. www.kuke.com.pl; stan na dzień 26.03.2015 r.

rów i Eksporterów (COIE), które zajmują się promocją umiędzynarodowienia polskich firm na poziomie regionów, oraz dane kontaktowe WPHI, a także informacje o dostępnych instrumentach wsparcia dla eksporterów. MG uruchomiło też wyspecjalizowane portale dla kierunków, które charakteryzuje szczególnie duża dysproporcja między chłonnością rynku a obecnością polskich przedsiębiorstw w charakterze eksporterów i inwestorów. Są to, mające pomóc w realizacji strategii rozwoju eksportu i ZIB, portal Go China i portal Go Africa, w szczególności do Nigerii, Angoli, Kenii, Mozambiku oraz RPA. Oba zawierają informacje o warunkach prowadzenia działalności gospodarczej, o aktualnych wydarzeniach (np. targi i wystawy) i ofertach biznesowych. Oba programy uwzględniają też możliwości wyjazdów w ramach misji gospodarczych przy okazji wizyt polityków najwyższych szczebli. Przedsiębiorcy zainteresowani działalnością handlową lub inwestycyjną na rynku europejskim mogą natomiast korzystać z dostępnych na stronie MG: 1) systemu SOLVIT, który pomaga w nieformalnym rozwiązywaniu problemów pojawiających się w związku z niewłaściwym stosowaniem przepisów rynku wewnętrznego; 2) portalu EU GO, który jako Pojedynczy Punkt Kontaktowy umożliwia obecnym oraz przyszłym przedsiębiorcom dostęp do szczegółowych informacji o różnych dziedzinach działalności gospodarczej (regulacjach, instytucjach, procedurach).

PAIiZ została powołana głównie z myślą o przyciąganiu inwestorów do Polski, ale od pewnego czasu posiada również Wydział Polskich Inwestycji Zagranicznych. Dostarcza on m.in. informacji o wybranych rynkach i branżach w innych krajach, pomaga przy nawiązywaniu kontaktów, organizuje misje wyjazdowe, ułatwia wymianę doświadczeń między polskimi inwestorami. PAIiZ realizuje też na zlecenie MG pilotażowy projekt „Wspieranie polskich przedsiębiorstw na wybranych rynkach”, obejmujący sześciu najważniejszych partnerów handlowych Polski³⁶.

Z kolei PARP daje polskim firmom z sektora MSP możliwość uczestnictwa w organizowanych na całym świecie i dofinansowywanych przez państwo misjach gospodarczych, giełdach kooperacyjnych oraz targach i wystawach. Prowadzi też szkolenia dla przedsiębiorców, w tym eksporterów, i gromadzi oferty współpracy od firm zagranicznych. Działająca przy PARP Enterprise Europe Network łączy prawie 600 ośrodków afiliowanych przy instytucjach wspierających rozwój przedsiębiorczości w Unii Europejskiej i w krajach trzecich. Konsultanci sieci oferują małym i średnim przedsiębiorstwom usługi doradcze, które mają pomóc

³⁶ Szczegółowe działania wymienia **M. Wejtko**, *Wsparcie polskich firm na rynkach zewnętrznych*, PAIiZ 2012, s. 1–10.

rozwinąć ich zdolności konkurencyjne. Portal Twoja Europa, współpracujący z European Enterprise Network i finansowany przez UE zawiera informacje o warunkach prowadzenia przedsiębiorstwa w krajach europejskich, będąc częścią działań wspierających sektor MSP przez UE.

Ze względu na bieżącą znajomość warunków działania biznesu w innych krajach, szczególną rolę promocyjną pełni 49 WPHI. Ich głównym celem jest pomaganie, zwłaszcza podmiotom z sektora MSP, w nawiązywaniu kontaktów mających służyć rozwojowi polskiego eksportu i inwestycji zagranicznych. Pomoc polega na dostarczaniu aktualnych informacji o rynku i jego regulacjach, inicjowaniu i ułatwianiu kontaktów biznesowych oraz udziale w realizacji przedsięwzięć promocyjnych. Świadczone usługi są nieodpłatne, o ile nie generują po stronie WPHI żadnych dodatkowych kosztów jednostkowych³⁷.

Promowaniem eksportu ZIB oprócz władz centralnych zajmuje się także samorząd terytorialny. Program Polski Czempion jest realizowany na zlecenie Miasta Wrocławia od 2012 roku. Wśród uczestników znajduje się 12 tamtejszych firm, mimo że formalnie przystąpili do niego przedstawiciele niektórych innych województw i miast wojewódzkich. Program skierowano tylko do tych – przedsiębiorstw wielonarodowych, które mają strategię globalne w obszarach, które sami uczestnicy zdefiniowali jako kluczowe. Były to, jak dotychczas, zasoby ludzkie, promocja, badania i rozwój. Niestety, z opisu Programu nie wiadomo, na czym konkretnie polega wsparcie dla inwestycji w innych krajach (poza stworzeniem platformy do komunikacji)³⁸. Zaangażowanie władz lokalnych w promowanie eksportu ZIB polega ponadto na finansowaniu biur COIE.

Do kategorii „pozostałe instrumenty w dyspozycji kraju pochodzenia”, które mogą ułatwiać polskim firmom inwestowanie za granicą zalicza się międzyrządowe porozumienia o inwestycjach i opodatkowaniu podmiotów działających w skali międzynarodowej oraz wszelkie inicjatywy władz poprawiające wewnętrzny klimat dla inwestycji, np. redukcję formalności związanych z wchodzeniem na obce rynki. Polska podpisała umowy w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji z 60 państwami. Uwzględniając (z reguły) klauzulę narodową i klauzulę największego uprzywilejowania, określają prawa inwestorów oraz odpowiedzialność krajów goszczących. Zapewniają polskim przedsiębiorcom, ogólnie biorąc, sprawiedliwe traktowanie, pełną ochronę i bezpieczeństwo

³⁷ Szczegółowy wykaz tych usług i warunki ich świadczenia zawiera publikacja Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji dla polskich eksporterów i inwestorów, Ministerstwo Gospodarki, Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych, Departament Promocji i Współpracy Dwustronnej, czerwiec 2014 r. s. 4–6.

³⁸ Zob. www.polskiczempion.pl; stan na dzień 29.03.2015 r.

działalności, rekompensatę w przypadku wyłączenia, możliwość transferu kapitału i przychodów z inwestycji, arbitraż z państwem goszczącym. Polska jest też stroną 45 umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, mających znaczenie dla zyskowności ZIB.

Jeśli chodzi o warunki do prowadzenia działalności gospodarczej, Polska niewątpliwie poczyniła ostatnio duże postępy. W rankingu Banku Światowego Doing Business 2015³⁹ zajęła 32 miejsce (w 2011 roku była 70.). Ta poprawa nie dokonuje się jednak w sposób ciągły i w różnym stopniu dotyczy wartości składających się na wskaźnik ogólny. W rankingu dla 2014 roku Polska była już bowiem na 30 pozycji. Zmiany, które od tego czasu wprowadziły władze, nie pogorszyły położenia biznesu, a nawet je poprawiły. Niższa pozycja w 2015 roku nie jest więc kwestią absolutnego, ale relatywnego obniżenia lotów. W stosunku do innych krajów pozycja Polski spadła bowiem w 6 rankingach cząstkowych, w 2 uległa poprawie, a w 2 pozostała bez zmian. Sygnalizuje to, że tempo reform było w naszym kraju wolniejsze niż u konkurencji. Z punktu widzenia zmian bezpośrednio odnoszących się do internacjonalizacji przedsiębiorstw istotna jest poprawa wskaźnika ilustrującego warunki handlu z zagranicą i awans z 46 na 41 miejsce.

5. Wnioski i rekomendacje

Teoretyczne uzasadnienie dla wspierania przez państwo inwestycji bezpośrednich za granicą nie różni się od przytaczanego w odniesieniu przyciągania tychże inwestycji z zagranicy. Za interwencją przemawiają niedoskonałości rynku, takie jak: asymetria informacji na niekorzyść inwestora w obcym środowisku biznesowym⁴⁰; widoczne przejawy dyskryminacji, z jaką przedsiębiorstwa wielonarodowe z krajów wschodzących spotykają się w krajach rozwiniętych⁴¹ lub korzystne społecznie efekty zewnętrzne w postaci wyższej zagregowanej pro-

³⁹ Zob. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/poland>; stan na dzień 4.04.2015 r.

⁴⁰ **G.H. Hanson**, *Should Countries Promote Foreign Direct Investment?*, G-24 Discussion Paper Series, UNCTAD, United Nations, New York and Geneva, February 2001.

⁴¹ **K. Held, N. Berg**, *Facing Discrimination by Host Country Nationals – Emerging Market Multinational Enterprises in Developed Markets*, w: **A. Verbeke, R. Van Tulder, S. Lundan**, *Multinational Enterprises, Markets and Institutional Diversity*, "Progress in International Business Research" Vol. 9, Emerald, Bingley 2014.

duktywności osiągananej w gospodarce dzięki wiedzy i technologii sprowadzonym przez inwestora na własny użytek⁴².

Wspieranie inwestorów kosztuje, a jeśli dotyczy ich wybranej kategorii może w dodatku naruszać warunki równej konkurencji. Stąd podstawowa wątpliwość ekonomistów dotyczy tego, czy ktokolwiek, nawet państwo, potrafi właściwie zidentyfikować niedoskonałości rynku i efekty zewnętrzne, a następnie zmierzyć je, aby zastosować prawidłowe instrumenty i uczynić to w uzasadnionej rachunkiem ekonomicznym skali⁴³. Preferencyjne traktowanie ZIB może więc w praktyce zupełnie niepotrzebnie obciążać gospodarkę nie przynosząc w zamian korzyści dobrobytowych⁴⁴.

Od efektów całościowych nie jest wcale łatwiej wyliczyć efekty odcinkowe, jakie kraj macierzysty osiąga dzięki inwestycjom bezpośrednim, jeśli chodzi o stopę inwestycji, wzrost eksportu i poziom zatrudnienia. Lektura przeglądów wielu różnych badań empirycznych dotyczących gospodarek rozwiniętych pozwala stwierdzić jedynie tyle, że inwestowanie za granicą nie przynosi im strat, a może nawet dawać korzyści⁴⁵. Również na poziomie przedsiębiorstwa badania wpływu wielonarodowości (stopnia internacjonalizacji) na jego wyniki ekonomiczne dostarczają niespójnych ocen tej zależności. Może ona przybierać „zarówno kształt litery U, odwróconej litery U, litery S, jak również postać pozytywnego i negatywnego związku liniowego”⁴⁶.

Tak więc ekonomiści nie potrafią dostarczyć rządów przekonujących argumentów za wyborem polityki wobec swoich inwestorów bezpośrednich. Dotyczy to również polskich autorów. Na przykład P. Trąpczyński zestawiał 31 empirycznych publikacji o PIB, wykazując, że dominuje w nich pogłębiony opis takich cech jak m.in. wielkość, dynamika, kierunki, formy, motywy, determinanty, ba-

⁴² **M. Blomström, A. Kokko**, *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives*, Working Paper 168, Bundesbank Conference, January 2003.

⁴³ **D. Lal**, *Reviving the Invisible Hand. The Case for Classical Liberalism in the Twenty First Century*, Princeton University Press, Princeton 2006.

⁴⁴ **G.H. Hanson**, *Should Countries...*, s. 23–24.

⁴⁵ Zob. **A. Kokko**, *The Home Country Effects of FDI In Developed Economies*, Working Paper No. 225, 2006 April, European Institute of Japanese Studies Stockholm School of Economics; **E. Sunesen, S. Jespersen, M. Thelle**, *Impacts Of EU Outward FDI*, Copenhagen Economics Final Report 20 May 2010; **S. Globerman**, *Canadian Outward Foreign Direct Investment and Its Implications for the Canadian Economy*, The Conference Board of Canada, Report May 2012; **W. Wiliński**, *Polityka gospodarcza...*, s. 24–34.

⁴⁶ **T. Hutzschenreuter, J. Horstkotte**, *Performance effects of international expansion processes: moderating role of top management team experiences*, *International Business Review* 2013/1, s. 259.

riery, oczekiwania. Jedynie w dwóch znalazły się elementy oceny skutków PIB dla polskiej gospodarki, choć były na marginesie głównych rozważań⁴⁷. Wydaje się, że szczególnym tego powodem jest niezrozumiałe – w świetle praktyki w wielu innych krajach – zamykanie dostępu do systematycznej informacji do celów naukowych o podmiotach, które się internacjonalizują, w szczególności o tych, które zainwestowały za granicą⁴⁸. Obowiązujące przepisy o tajemnicy statystycznej uniemożliwiają zatem prowadzenie pogłębionych badań naukowych nad tą problematyką. W tej sytuacji badaczom pozostaje korzystanie z informacji wycinkowych, a więc niepełnych, które nie pozwalają na formułowanie zbyt daleko idących uogólnień.

Dotychczasowy stosunek rządu do PIB różnił się wyraźnie w zależności od sektora własnościowego. Politykę w stosunku do sektora prywatnego niektórzy badacze określali jako *laissez-faire*⁴⁹ albo jako „brak realizacji oficjalnej polityki wspierania ZIB”⁵⁰. Natomiast zupełnie inne reguły obowiązywały wobec inwestycji przedsiębiorstw państwowych lub kontrolowanych przez państwo⁵¹. Tu polityka była aktywna, a wychodzenie za granicę niejednokrotnie akceptowali lub inspirowali sami politycy, jak np. przejęcie przez KGHM producenta miedzi Quadra w Kanadzie⁵² albo zakup przez PKN Orlen rafinerii w Możejkach na Litwie⁵³. Jak łatwo się domyślić, decyzje te nie zawsze były powodowane kalkulacjami ekonomicznymi. Dlatego ich efekty każą zachować ostrożność w ocenach skuteczności bezpośredniej interwencji państwa. Na przykład, z uwagi na sposób zarządzania, giełdowa wycena KGHM jest relatywnie niższa od wyceny kon-

⁴⁷ P. Trąpczyński, *Determinants of foreign direct investment performance in the internationalization of Polish companies*, niepublikowana rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2014, s. 141–146.

⁴⁸ W. Karaszewski (red.), *Aktywność inwestycyjna polskich przedsiębiorstw za granicą. Czynniki i skutki*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2013, s. 3.

⁴⁹ Z. Zimny, *Outward FDI...*, s. 7.

⁵⁰ A. Wąsowska, *State-controlled multinationals from transition economies: evidence from Poland*, w: M. ThiThnh Thai, E. Turkina, *Internationalization of Firms from Economies in Transition*, Edward Elgar, Cheltenham 2014, s. 30.

⁵¹ W 2010 r. na liście 25 największych polskich przedsiębiorstw wielonarodowych znajdowało się 5 przedsiębiorstw państwowych lub kontrolowanych przez państwo. Ich zagraniczne aktywa stanowiły prawie 70% całości aktywów tej grupy przedsiębiorstw. Zob. E. Kaliszuk, M. Błaszczuk-Zawiła, A. Wancio, *Polish Multinationals Go Beyond Europe*, IBRKK, Vale Columbia Center, Warsaw – New York 2012.

⁵² A. Wąsowska, *State-controlled...*, s. 30.

⁵³ A. Grzeszak, *Co można w Możejkach*, *Polityka* 2010/11; eadem, *Co można w Możejkach?*, *Polityka* 2014/31.

kurentów z branży⁵⁴. Z kolei inwestycja w Możejkach za 4,5 mld zł po 8 latach została wyceniona na zero złotych, a wynikłymi stąd stratami inwestor obciążył nabywców paliw w Polsce⁵⁵.

Powyższe dwa negatywne przykłady oraz wspomniane wcześniej ograniczenia poznawcze, wynikające z braku dostępu do informacji, utrudniają krytykowanie względnej powściągliwości władz w pomaganiu polskim inwestorom bezpośrednim w sektorze prywatnym. W tej sytuacji jest to być może racjonalne podejście. Polega ono na niestosowaniu (w zasadzie) restrykcji i na ułatwianiu raczej niż wspieraniu inwestycji za granicą. Do takiego stwierdzenia upoważnia brak typowych instrumentów finansowych (dotacje, pożyczki) czy fiskalnych przeznaczonych specjalnie w tym celu. Pomoc polega na: 1) zawieraniu międzynarodowych umów o inwestycjach i opodatkowaniu, z których istnienia i roli zapewne wielu przedsiębiorców nawet nie zdaje sobie sprawy; 2) stworzeniu możliwości ubezpieczenia transakcji eksportowych i części projektów od ryzyka politycznego i ekonomicznego; 3) prowadzeniu wielołątkowej działalności informacyjnej i promocyjnej, która nie jest instytucjonalnie wydzielona z myślą o inwestujących za granicą, lecz stanowi uboczną część aktywności skierowanej przede wszystkim do polskich eksporterów i do zagranicznych inwestorów w Polsce.

Połączenie pomocy dla różnych kategorii podmiotów ma w warunkach polskich racjonalne uzasadnienie. Jak wskazuje cały szereg badań⁵⁶, z jednej strony inwestycje polskich przedsiębiorstw bardzo często spowodowane są chęcią rozwijania dotychczasowego eksportu (przez budowę za granicą placówek zajmujących się sprzedażą, a nie zakładów produkcyjnych). Z drugiej strony przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym utworzone w Polsce dzięki ZIB nierzadko same potem inwestują, powiększając zasób inwestycji bezpośrednich, zaliczanych na konto naszego kraju.

Informowanie o warunkach biznesowych za granicą i promowanie tam inwestycji bezpośrednich jest niewątpliwie potrzebne. Czynią tak chyba wszystkie

⁵⁴ A. Wąsowska, *State-controlled...*, s. 33–34.

⁵⁵ A. Grzeszak, *Co można w Możejkach?*, *Polityka* 2014/31.

⁵⁶ Np. E. Maleszyk, *Internacjonalizacja polskich przedsiębiorstw handlowych*, *Gospodarka Narodowa* 2007/9, s. 79–98; W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga, *Determinanty bezpośrednich inwestycji polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, *Gospodarka Narodowa* 2007/9, s. 31–53; *Ekspansja międzynarodowa polskich przedsiębiorstw. Skala i charakter umiędzynarodowienia na podstawie działalności spółek giełdowych*, MDDP Business Consulting, Warszawa, styczeń 2014.

kraje⁵⁷, a niektóre duże polskie przedsiębiorstwa wielonarodowe są wyraźnie zainteresowane intensywniejszą ekonomiczną dyplomacją, wskazując na wzory do naśladowania z innych państw⁵⁸. Kwestią do dyskusji jest natomiast skuteczność różnych narzędzi i form organizacyjnych temu służących.

Źródłem wiedzy na ten temat są w Polsce jedynie nieliczne badania bezpośrednie opinii przedsiębiorstw. Są one generalnie mało pochlebne dla państwa⁵⁹. Po pierwsze, zdaniem respondentów rozproszenie zadań pomiędzy wiele instytucji, przy braku jednostki odpowiedzialnej za całą strategię, utrudnia uzgadnianie działań pomiędzy resortami, co zwiększa koszty transakcyjne internacjonalizacji⁶⁰. Po drugie, krytycznie jest oceniana jakość oferowanej pomocy. Zastrzeżenia dotyczą kompetencji pracowników większości placówek dyplomatycznych i konsularnych, którzy są w stanie udzielać jedynie ogólnych, mało przydatnych informacji, a poza tym boją się współpracy z przedsiębiorcami. Dlatego ich zdaniem bardziej pożyteczne są kontakty z placówkami innych krajów. Podobne uwagi dotyczą również stylu pracy i profesjonalizmu krajowej administracji rządowej i samorządowej. Po trzecie, za praktycznie mało pomocny w ekspansji na rynki zagraniczne biznesmeni uważają udział w misjach towarzyszących rządowym wizytom oficjalnym. Co jednak ciekawe, za najmniej przydatne uznają działalność w bilateralnych izbach handlowych oraz udział w misjach organizowanych przez izby branżowe i gospodarcze. Tak niska ocena zaangażowania własnych samorządów pozwala więc w nieco innym świetle widzieć narzekania przedsiębiorców na pracę administracji państwowej.

Oczekiwania respondentów generalnie różnią się w zależności od składu badanej grupy (np. od wielkości przedsiębiorstw, doświadczenia, uzależnienia od rynków zagranicznych, branży)⁶¹. Dlatego trudno tu o uogólnienia, zwłaszcza wobec małej liczby podobnych badań. Potrzebna byłaby też weryfikacja uzyskiwanych odpowiedzi, np. metodami statystycznymi, a także ocena efektów, jakie przynoszą konkretne działania rządu i instytucji otoczenia biznesu⁶². Choć akcenty

⁵⁷ K. Sauvant, P. Economou, K. Gal, S. Lim, and W. Wilinski, *Trends in FDI...*, Annex Table I.

⁵⁸ J. Solska, *Czy można państwu pomóc?*, *Polityka* 2013/25, s. 38–40.

⁵⁹ M. Bonikowska, P. Rabiej, A. Turkowski, K. Żurek, *Obudzić uspiętego olbrzyma. Jak wesprzeć średniej wielkości przedsiębiorstwa w ekspansji zagranicznej?*, *Magazyn THINKTANK* 2013/19, s. 10, 12.

⁶⁰ Drobnym przykładem braku porządku jest np. to, że Centra Obsługi Inwestorów i Eksporterów na stronie www.paiz.gov.pl (stan na dzień 31.03.2015 r.) nadal figurowały jako Centra Obsługi Inwestora.

⁶¹ Zob. W. Karpińska-Mizelińska, Smuga T., *Determinanty...*

⁶² Takich badań ilościowych jest niewiele. Np. zob. A. Rose, *The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion*, Working Paper 11111, <http://www.nber.org/papers/>

w odpowiedziach, co zaznaczyliśmy, różnie się rozkładają, jest dość oczywiste, że respondenci chcieliby lepszej pracy instytucji zajmujących się promowaniem i informowaniem na temat otrzymania bezpośredniego wsparcia finansowego (dotacji, ulg podatkowych, hojniejszego dofinansowania udziału w targach i wystawach zagranicznych), bezpłatnego doradztwa prawnego i finansowego dla firm, które dopiero zamierzają wchodzić na obce rynki oraz możliwości konsultowania propozycji rozwiązań przygotowywanych przez państwo w zakresie wspierania internacjonalizacji⁶³.

Można zatem przypuszczać, że kwestią czasu jest przejście do bardziej aktywnych form wspierania polskich inwestorów, które będą angażować środki publiczne w sposób lepiej widoczny i kosztowniejszy niż informowanie i promocja ich przedsięwzięć kanałami administracyjnymi, politycznymi i dyplomatycznymi. Dobrym uzasadnieniem dla zmiany polityki byłyby nie naciski ze strony różnych lobby i emocjonalne czasem argumenty, ale chłodna analiza kosztów i korzyści. W tym celu pomocne byłyby badania porównujące ekonomiczne wyniki polskich przedsiębiorstw wielonarodowych z wynikami zbliżonych wielkością konkurentów nieinwestujących za granicą. Ich przedmiotem może być poziom produktywności, wysokość płac, wielkość eksportu, konkurencyjność, innowacyjność itp.

Gdyby okazało się, że wyniki tych analiz przemawiają na korzyść polskich inwestorów bezpośrednich⁶⁴, to szersza interwencja powinna spełniać kilka warunków. Pierwszym jest uwzględnienie ograniczeń skali dofinansowania wynikających z przepisów o pomocy publicznej UE. Drugim jest stopniowanie zaangażowania państwa. Ostrożność jest tu wielce wskazana, gdyż z badań wynika, że polscy inwestorzy bezpośredni nie stosują poprawnego rachunku ekonomicznego w podejmowaniu decyzji⁶⁵. Trzecim jest ewentualne sformu-

w11111; stan na dzień 14.03.2015 r.; **K. Head, J. Ries**, *Do trade missions increase trade?*, Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie 2010/3.

⁶³ **M. Bonikowska, P. Rabiej, A. Turkowski, K. Żurek**, *Obudzić uśpionego...*, s. 8; **W. Karpińska-Mizielińska, Smuga T.**, *Determinanty...*, s. 46–47.

⁶⁴ Np. tylko 54% ankietowanych uważa, że dokonanie ZIB zwiększyło ich potencjał konkurencyjny w stosunku do rywali krajowych, a 56% – że do rywali zagranicznych. Przewaga osiągnięta dzięki ZIB jest więc znikoma. Zob. **M. Szalucka**, *Zagraniczna aktywność inwestycyjna polskich przedsiębiorstw a ich konkurencyjność*, w: **W. Karaszewski** (red), *Aktywność inwestycyjna...*, s. 129–130.

⁶⁵ **M. Jaworek**, *Ocena ekonomicznej efektywności bezpośrednich inwestycji zagranicznych w praktyce polskich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 276.

lowanie i stosowanie kryteriów wsparcia⁶⁶. W przypadku inwestycji za granicą preferencje mogą mieć projekty zapewniające np. dostęp do surowców i do nowoczesnych technologii albo dokonywane w krajach, które państwo uważa za ważne dla swoich interesów. Wątpliwe jest natomiast szczególne wspieranie ekspansji małych przedsiębiorstw, gdyż upadek filii groziłby bankrutem całej firmie⁶⁷. Czwartym jest wybór właściwej formy wsparcia. Bezpieczniejsze dla budżetu i efektywniejsze wydają się pożyczki (o niskim bądź zerowym oprocentowaniu) niż dotacje i udziały kapitałowe. Piątym jest warunkowość pomocy, podobnie jak przyjęto w *Programie wspierania*. Jej przyznanie powinno zależeć od przewidywanych skutków dla polskiej gospodarki, np. dla wielkości eksportu i zatrudnienia. Tylko wpływ pozytywny lub neutralny upoważniałby do ubiegania się o wsparcie projektu. Szóstym jest stałe monitorowanie stosowanych form wsparcia i ich ocena w celu eliminowania tych, które są mało efektywne.

Na zakończenie warto zauważyć, że wspieranie polskich inwestycji bezpośrednich nie jest wcale koniecznym warunkiem ich wzrostu. Przemawiają za tym przynajmniej dwa argumenty. Po pierwsze, przykład Chile, które w latach 2001–2011 było w krajach wschodzących w pierwszej dziesiątce największych eksporterów ZIB, ograniczając się, tak jak Polska dotychczas, do działalności informacyjnej i w dodatku stosując mniej korzystne dla inwestorów podmiotowe kryterium opodatkowania⁶⁸. Po drugie, jeśli koncepcja ścieżki rozwoju inwestycyjnego J. Dunninga⁶⁹ dobrze modeluje rzeczywistość, to wzrost PKB wygeneruje też polskie inwestycje bezpośrednie. Wobec tego wszystkie polityki kreujące ten wzrost, tzn. sprzyjające inwestycjom podmiotów krajowych i zagranicznych oraz stwarzające im dogodne warunki do działania przez poprawę jakości instytucji (rozumianych funkcjonalnie), rozbudowę infrastruktury i lepszą edukację, będą także wspierać powstawanie i rozwój polskich przedsiębiorstw wielonarodowych.

⁶⁶ K. Sauvant, P. Economou, K. Gal, S. Lim, and W. Wilinski, *Trends in FDI...*, s. 37–42. Zrobiono to w *Programie wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*, Ministerstwo Gospodarki (tekst jednolity na dzień 27 października 2014 r.), dalej: *Program wspierania*. Mimo powszechnego zasięgu, jest on w praktyce adresowany do zagranicznych inwestorów w Polsce.

⁶⁷ F. De Beule D. Van Den Bulcke, H. Zhang, *Impact of Outward Foreign Direct Investment Promotion Policy: Evidence from Newly Industrialized, Emerging, and Developing Asian Economies*, w: A. Verbeke, R. Van Tulder, S. Lundan, *Multinational Enterprises, Markets and Institutional Diversity*, Volume 9 Progress in International Business Research, Emerald, Bingley 2014, s. 298.

⁶⁸ K. Sauvant, P. Economou, K. Gal, S. Lim, and W. Wilinski, *Trends in FDI...*, s. 91.

⁶⁹ R. Narula, J. Dunning, *Industrial development...*

Bibliografia

Akty prawne:

- Prawo dewizowe ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. (Dz.U. z 2002 r., nr 141 poz. 1178).
- Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*, Ministerstwo Gospodarki (tekst jednolity na dzień 27 października 2014 r.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20.04.2009 r. w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych (Dz.U. z 2009 r., nr 69, poz. 597 z dnia 7.05.2009 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1219/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. ustanawiające przepisy przejściowe w zakresie dwustronnych umów inwestycyjnych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. UE L.2012.351.40).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1992 r., nr 21 poz. 86, Kancelaria Sejmu, wersja ujednolicona 12.02.2015 r.).

Opracowania:

- A golden opportunity, Special report Poland, *The Economist* 2014, June 28th.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michalowska-Gorywoda K.**, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012.
- Bernard A., Bradford J., Schott P.**, *Importers, Exporters and Multinationals: A Portrait of Firms in the U.S. that Trade Goods*, <http://www.nber.org/chapters/c0500>; stan na dzień 15.03.2015 r.
- Blomström M., Kokko A.**, *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives*, Working Paper 168, Bundesbank Conference, January 2003.
- Bonikowska M., Rabiej P., Turkowski A., Żurek K.**, *Obudzić uspiętego olbrzyma. Jak wesprzeć średniej wielkości przedsiębiorstwa w ekspansji zagranicznej?*, Magazyn THINK-TANK 2013/19, s. 1–12.
- Buczkowski B.** i in., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne polskich przedsiębiorstw. Doświadczenia regionu łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego (w druku).
- Cass F.**, *Attracting FDI to Transition Countries: The Use of Incentives and Promotion Agencies*, *Transnational Corporations* 2007/16/2 (August), s. 77–122.
- De Beule F., Van Den Bulcke D., Zhang H.**, *Impact of Outward Foreign Direct Investment Promotion Policy: Evidence from Newly Industrialized, Emerging, and Developing Asian Economies*, w: A. Verbeke, R. Van Tulder, S. Lundan, *Multinational Enterprises, Markets and Institutional Diversity*, Volume 9 Progress in International Business Research, Emerald, Bingley 2014, s. 281–302.
- Ease of Doing Business in Poland, World Bank Group, 2015, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/poland>; stan na dzień 21.04.2015 r.
- Ekspansja międzynarodowa polskich przedsiębiorstw. Skala i charakter umiędzynarodowienia na podstawie działalności spółek giełdowych*, MDDP Business Consulting, Warszawa, styczeń 2014.
- Gabrielczak P., Serwach T.**, *Produktywność a ekspansja międzynarodowa przedsiębiorstw. Przypadek województwa łódzkiego*, *Ekonomia Międzynarodowa* 2014/5, s. 5–25.
- Globerman S.**, *Canadian Outward Foreign Direct Investment and Its Implications for the Canadian Economy*, The Conference Board of Canada, Report May 2012.

- Golębiowski T., Witek-Hejduk M.,** *Formy internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw*, Marketing i Rynek 2007/2, s. 16–22.
- Gorynia M., Nowak J., Trapczyński P., Wolniak R.,** *Overview and Evaluation of Policy Measures Supporting Outward FDI: The Case of Poland*, w: E. Kaynak, T. Karcar (red.), *Flexibility, Innovation, and Adding Value as Drivers of Global Competitiveness: Private and Public Sector Challenges*, IMDA Press, Hummelstown 2013, s. 108–115.
- Gorynia M., Nowak J., Trapczyński P., Wolniak R.,** *The internationalization of Polish firms: evidence from a qualitative study of FDI behavior*, w: M. ThiThanh Thai, E. Turkina, *Internationalization of Firms from Economies in Transition*, Edward Elgar, Cheltenham 2014, s. 39–68.
- Gorynia M., Nowak J., Wolniak R.,** *Investment Development Paths Of Central European Countries: a Comparative Analysis*, Argumenta Oeconomica 2010/1/24, s. 65–87.
- Greenaway D., Kneller R.,** *Firm Heterogeneity, Exporting And Foreign Direct Investment*, The Economic Journal 2007 (February).
- Grzeszak A.,** *Co można w Możejkach*, Polityka 2010/11;
- Grzeszak A.,** *Co można w Możejkach?*, Polityka 2014/31.
- Hanson G.H.,** *Should Countries Promote Foreign Direct Investment?*, G-24 Discussion Paper Series, UNCTAD, United Nations, New York and Geneva, February 2001.
- Head K., Ries J.,** *Do trade missions increase trade?*, Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique, 2010/3, s. 754–775.
- Held K., Berg N.,** *Facing Discrimination by Host Country Nationals – Emerging Market Multinational Enterprises in Developed Markets*, w: A. Verbeke, R. Van Tulder, S. Lundan, *Multinational Enterprises, Markets and Institutional Diversity*, “Progress in International Business Research” Vol. 9, Emerald, Bingley 2014, s. 417–442.
- Hutzschenreuter T., Horstkotte J.,** *Performance effects of international expansion processes: moderating role of top management team experiences*, International Business Review 2013/1, s. 259–277.
- Investment Incentives: The good, the bad and the ugly. Assessing the benefits and options for policy reform*, Background Paper for the Eighth Columbia International Investment Conference, November 13–14, 2013, Draft as of November 8, 2013, s. 21–23, http://ccsi.columbia.edu/files/2014/01/VCC_conference_paper_-_Draft_Nov_12.pdf; stan na dzień 20.11.2013 r.
- Jaworek M.,** *Ocena ekonomicznej efektywności bezpośrednich inwestycji zagranicznych w praktyce polskich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
- Kaliszuk E.** (red. nauk.), *Dziesięć lat Polski w Unii Europejskiej*, IBRKK, Warszawa 2014.
- Kaliszuk E., Blaszczyk-Zawila M., Wancio A.,** *Polish Multinationals Go Beyond Europe*, IBRKK, Vale Columbia Center, Warsaw – New York 2012.
- Karaszewski W.** (red.), *Aktywność inwestycyjna polskich przedsiębiorstw za granicą. Czynniki i skutki*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2013.
- Karpińska-Mizielńska W., Smuga T.,** *Determinanty bezpośrednich inwestycji polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, Gospodarka Narodowa 2007/9, s. 31–53.
- Kępką H.,** *Polskie inwestycje bezpośrednie zagranicą w latach 2003–2012*, w: E. Kaliszuk (red. nauk.), *Dziesięć lat Polski w Unii Europejskiej*, IBRKK, Warszawa 2014, s. 287–305.
- Kokko A.,** *The Home Country Effects of FDI In Developed Economies*, Working Paper No. 225, 2006 April, European Institute of Japanese Studies Stockholm School of Economics.

- Lal D.**, *Reviving the Invisible Hand. The Case for Classical Liberalism in the Twenty First Century*, Princeton University Press, Princeton 2006.
- Maleszyk E.**, *Internacjonalizacja polskich przedsiębiorstw handlowych*, *Gospodarka Narodowa* 2007/9, s. 79–98.
- Moran T.**, *What Policies should developing country government adept toward outward FDI? Lessons from the experience of developed countries*, w: K.P. Sauvant (red.), *The Rise of Transnational Corporations from Emerging Markets. Threat or Opportunity?* Edward Elgar, Cheltenham 2008, s. 272–298.
- Narula R., Dunning J.**, *Industrial development, globalization and multinational enterprises: New realities for developing countries*, *Oxford Development Studies* 2000/28/2, s. 141–167.
- Ono M.**, *Examining the “Balance of Payments Stages” Hypothesis*, *Global Economy Journal* 2014/14/3–4, s. 373–397.
- Overesch M., Wamser G.**, *Who Cares About Corporate Taxation? Asymmetric Tax Effects on Outbound FDI*, *The World Economy* 2009/12, s. 1657–1684.
- Polskie inwestycje bezpośrednie w 2011 roku*, Ministerstwo Gospodarki Departament Strategii i Analiz, marzec 2013.
- Roaf J., Atoyan R., Joshi B., Krogulski K.** and an IMF staff team, *25 years of transition: post-communist Europe and the IMF*, D.C.: International Monetary Fund, Washington 2014.
- Sauvant K., Chen V.**, *China’s regulatory framework for outward foreign direct investment*, *China Economic Journal* 2014/7/1, s. 141–163, http://works.bepress.com/karl_sauvant/105; stan na dzień 31.03.2015 r.
- Sauvant K., Economou P., Gal K., Lim S., Wilinski W.**, *Trends in FDI, home country measures and competitive neutrality*, w: Bjorklund A.K. (red.), *Yearbook on International Investment Law & Policy 2012–2013*, Oxford University Press, New York 2014, s. 5–117.
- Sauvant K.**, *The regulatory framework for investment: where are we headed?*, w: *The Future of Foreign Direct Investment and the Multinational Enterprise*, Research in Global Strategic Management, Volume 15, Emerald Publishing, Bingley, s. 407–433.
- Solska J.**, *Czy można państwu pomóc?*, *Polityka* 2013/25, s. 38–40.
- Sunesen E., Jespersen S., Thelle M.**, *Impacts Of EU Outward FDI*, Copenhagen Economics Final Report 20 May 2010.
- Szałucka M.**, *Zagraniczna aktywność inwestycyjna polskich przedsiębiorstw a ich konkurencyjność*, w: W. Karaszewski (red.), *Aktywność inwestycyjna polskich przedsiębiorstw za granicą. Czynniki i skutki*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2013, s. 103–132.
- Towards a comprehensive European international investment policy*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010)343 final.
- Trąpczyński P.**, *Determinants of foreign direct investment performance in the internationalization of Polish companies*, niepublikowana rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2014.
- Wąsowska A.**, *State-controlled multinationals from transition economies: evidence from Poland*, w: M. ThiThnh Thai, E. Turkina, *Internationalization of Firms from Economies in Transition*, Edward Elgar, Cheltenham 2014, s. 17–38.
- Wawrzyniak D.**, *Opodatkowanie przedsiębiorstw jako determinanta bezpośrednich inwestycji zagranicznych w krajach Unii Europejskiej*, *Gospodarka Narodowa* 2013/3, s. 37–55.
- Wejtko M.**, *Wsparcie polskich firm na rynkach zewnętrznych*, *PAiIZ* 2012, s. 1–10.

Wiliński W., *Polityka gospodarcza państw wysoko rozwiniętych i rozwijających się w zakresie wspierania krajowych spółek inwestujących poza granicami kraju*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.

World Investment Report, FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development, United Nations New York and Geneva 2006.

World Investment Report, Investing in the SDGs: an Action Plan, United Nations New York and Geneva, 2014.

Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji dla polskich eksporterów i inwestorów, Ministerstwo Gospodarki, Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych, Departament Promocji i Współpracy Dwustronnej, czerwiec 2014 r.

Zbiorcze zestawienie dostępnych instrumentów wsparcia (według stanu na 1 stycznia 2015 r.), Ministerstwo Gospodarki Departament Innowacji i Przemysłu, Warszawa 2015.

Zimny Z., *Outward FDI from Poland and its policy context 2012*, Columbia FDI Profiles, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment December 28, 2012.

Strony internetowe:

<http://www.bgk.com.pl/fundusz-ekspansji-zagranicznej>; stan na dzień 24.03.2015 r.

<http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/poland>; stan na dzień 4.04.2015 r.

www.bgk.pl; stan na dzień 25.03. 2015 r.

www.kuke.com.pl; stan na dzień 26.03.2015 r.

www.polskiczempion.pl; stan na dzień 29. 03. 2015 r.

<http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fisap.sejm.gov.pl%2;> stan na dzień 27.03.2015 r.

Janusz ŚWIERKOCKI

POLICY MEASURES SUPPORTING OUTWARD FDI IN POLAND

(Summary)

It is much more difficult to justify why a State would like to offer preferential conditions to OFDI than in the case of IFDI. Such doubts are raised in particular in countries like Poland which, differently from many other emerging economies, suffer from shortages in their own savings. However, more and more Polish enterprises locate their economic operations abroad. Although the scale of expansion is still not very impressive, in the light of the idea proposed in the Investment Development Path by J. Dunning, we should expect its intensification in the years to come. Therefore the question is whether supporting OFDI from public resources would be a reasonable policy. The government intervention must remain within the framework of Polish foreign currency law and common EU competition rules. Instruments available under the two regimes are numerous and versatile. Nevertheless, their application in Poland has so far been more than modest. It could be justified by the lack of knowledge about the effects of OFDI for Poland's economy. The paper aims at presenting the measures applied so far to support the OFDI in Poland and at formulating recommendations for such policy.

Keywords: Polish OFDI; economic policy; FDI home country measures

INSTRUKCJA DLA AUTORÓW ARTYKUŁÓW PUBLIKOWANYCH W „STUDIACH PRAWNO-EKONOMICZNYCH”

1. Objętość artykułu nie może przekraczać 30 tys. znaków ze spacjami.
2. 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 jdzialo@uni.lodz.pl
3. W odnośniku do nazwisk zamieszczonych przy tytule artykułu prosimy o podanie afiliacji autorów tekstu wraz ze stopniem albo tytułem naukowym.
4. Format pliku zgodny z edytorem tekstu MS Word 2007 lub nowszym.
5. Krój czcionki: Times (New Roman), rozmiar tekstu podstawowego: 12 punktów.
6. Interlinia (odstęp między wierszami): 1,5 wiersza.
7. Wcięcia akapitowe: 0,6 cm (bez odstępu pomiędzy akapitami).
8. Tekst w tabelach, rysunkach, przypisach, spisie literatury, streszczeniu: 9 punktów.
9. 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.
10. Rysunki, tabele należy umieścić w odpowiednich miejscach tekstu (jak najbliżej odwołań).
11. Przypisy bibliograficzne i przedmiotowe u dołu strony, według wzoru (**proszę zwrócić uwagę na konieczność podawania: pełnych imion autorów i redaktorów, nazw wydawnictw oraz zakresów stron dla artykułów publikowanych w czasopismach i tomach zbiorowych**):
Fernand Braudel, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992, s. 187. *Ibidem*, s. 234.
Bogdan Wawrzyniak, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2, s. 22–23.

Monika Marcinkowska, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, w: **Stanisław Rudolf** (red.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 369.

Bob De Wit, Ron Meyer, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, cyt. za: **Izabela Koładkiewicz**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999, s. 42.

Fernand Braudel, *Kultura...*, s. 18.

Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. 2003, nr 49, poz. 408) art. 55.

<http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3>; stan na 10.10.2011 r.

12. Wykaz pozycji bibliograficznych obejmujący wyłącznie prace powołane w treści artykułu na końcu wg porządku alfabetycznego, według wzoru: **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 10.10.2011 r.

Marcinkowska Monika, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, w: Rudolf S. (red.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 367–381.

Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. 2003, nr 49, poz. 408) art. 55.

Wawrzyniak Bogdan, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2, s. 21–32.

13. Prosimy o dołączenie:

- słów kluczowych (od 3 do 5) w języku polskim i angielskim,
- streszczeń artykułu w języku polskim i angielskim (o objętości do 20 wierszy); streszczenie w języku angielskim powinno być opatrzone przetłumaczonym tytułem, odpowiadającym tytułowi oryginału, pismem tekstowym (nie wersalikami), aby nie było wątpliwości co do wyrazów pisanych małą lub wielką literą.

14. Pliki do pobrania w formacie doc. dostępne na stronie:

http://www.ltn.lodz.pl/pdf/szablon_dla_autorow.doc

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.