

STUDIES IN LAW AND ECONOMICS

*studia*

---

**PRAWNO**

---

**EKONOMICZNE**

---



*studia*

---

**PRAWNO  
EKONOMICZNE**

---

TOM XCII

2014



---

**ŁÓDZKIE TOWARZYSTWO NAUKOWE**

---

REDAKCJA NACZELNA WYDAWNICTW  
ŁÓDZKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO

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

---

## STUDIES IN LAW AND ECONOMICS

### RADA REDAKCYJNA

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

### RECENZENCI

Wiktor Adamus, Andrzej Bator, Bogusława Bek-Gaik, Sławomir Bukowski,  
Paweł Chmielnicki, Piotr Jedynak, Eugenia Fojcik-Mastalska, Jacek Izydorczyk,  
Joanna Jagoda, Aleksander Kappes, Anna Kosut, Leszek Mitrus,  
Iwona Niżnik-Dobosz, Zbigniew Ofiarski, Adam Samborski, Grażyna Skąpska,  
Jakub Stelina, Danuta Zawadzka, Anna Ząbkowicz

REDAKTOR JĘZYKOWY: Marta Szymor-Rólczak

Wydano z pomocą finansową Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego,  
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego,  
Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego

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

Wydanie I, wersja drukowana pierwotna

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2014

Projekt okładki: Hanna Stańska  
Opracowanie komputerowe: „PERFECT” Marek Szychowski, tel.: (42) 215 83 46  
Druk: 2K A. Kwiatkowski, D. Kanierski Spółka Jawna,  
Łódź, ul. Płocka 35/43, [www.2K.com.pl](http://www.2K.com.pl)  
Nakład: 200 egz.

ISSN 0081-6841

## SPIS TREŚCI

## CONTENTS

### PRAWO – THE LAW

Hanna DEŃBSKA

Iluzje prawniczego rozumu. O społecznych warunkach praktyk (bez)refleksyjnych ..... 11

*Illusions of the legal mind on the social conditions of non-reflexive practices*

Tomasz DURAJ

Stosunek pracy pracowników zajmujących stanowiska kierownicze –  
ujęcie definicyjne ..... 25

*The employment relationship of employees holding managerial positions –  
definitional approach*

Lesław GÓRAL

Rekonstrukcja pojęcia rynku bankowego na gruncie przepisów polskiego  
prawa bankowego i jego użyteczność w zakresie analizy regulacji prawnych  
normujących cel nadzoru nad tym rynkiem ..... 51

*Reconstruction of the notion of banking market under provisions  
of the polish banking law and its applicability in the analysis  
of legal regulations concerning the normative objectives of supervision  
over this market*

András KECSKÉS, Vendel HALÁSZ

Performance based compensation – a practical guidance on remuneration  
of corporate executives ..... 69

*Wynagrodzenie zależne od efektów – praktyczne aspekty wynagradzania  
osób zarządzających spółkami kapitałowymi*

Artur KRAKAŁA

Przesiedlenie i relokacja uchodźców – nowe regulacje w polskim prawie ..... 91

*Resettlement and relocation of refugees – new regulations in polish law*

Małgorzata KRÓL Założenia aksjologiczne oraz warianty dyskursu aborcyjnego .....	103
<i>Axiological assumptions and variants of abortion discourse</i>	
Krystyna SULCZEWSKA Opłata planistyczna oraz opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza .....	129
<i>Zoning fee and betterment fee – axiological justification and comparative analysis</i>	
Wojciech SULCZEWSKI Opłata roczna z tytułu trwałego zarządu a opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego. Wnioski z analizy porównawczej .....	149
<i>Annual fee due to permanent administration and annual fee due to perpetual usufruct. Comparative analysis conclusions</i>	
Filip ŠČERBA New measures for the acceleration of criminal proceedings in Czech criminal law .....	169
<i>Nowe środki zmierzające do przyspieszenia postępowań karnych w prawie karnym Republiki Czeskiej</i>	
Paweł KSIEŻAK Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r. III CZP 51/10 ....	185
<b>Recenzje</b>	
Wojciech Siuda, <i>Elementy prawa dla ekonomistów</i> (Marek ZIELINSKI, Piotr SOBOL-KOŁODZIEJCZYK) .....	193

## **EKONOMIA – THE ECONOMY**

Tomasz BIAŁOWAŚ Umiejdzynarodowienie produkcji a rzeczywista przewaga komparatywna krajów Unii Europejskiej w światowym handlu towarowym .....	201
<i>Internationalization of production and real comparative advantage of European Union countries in world merchandise trade</i>	

---

Agnieszka DOROŻYŃSKA, Tomasz DOROŻYŃSKI The role of human capital in attracting FDI the case of the Lodz Region .....	221
<i>Rola kapitału ludzkiego w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na przykładzie województwa łódzkiego</i>	
Anna DYLAŁG, Zofia ŁACAŁA Innowacyjność a stres, wypalenie i zaangażowanie zawodowe .....	243
<i>Innovativeness and stress, burnout and work engagement</i>	
Joanna GOCŁOWSKA-BOLEK Innowacyjność gospodarcza i społeczna jako strategia rozwoju Ameryki Łacińskiej w perspektywie historycznej .....	263
<i>Economic and social innovativeness as a development strategy of Latin America in the historical perspective</i>	
Piotr MASIUKIEWICZ Financial leverages for rehabilitation process of enterprise .....	281
<i>Dźwignie finansowe dla procesu naprawczego przedsiębiorstwa</i>	
Tomasz MISIAK Struktura bezrobocia rejestrowanego w województwie łódzkim i podkarpackim a zmiany na rynku towarowym .....	297
<i>The structure of registered unemployment in the provinces of Lodz and podkarpacie versus changes in the commodity market</i>	
Krzysztof NYKLEWICZ Praca tymczasowa jako instrument polityki zatrudnienia przedsiębiorstw w Niemczech .....	319
<i>Temporary work as an instrument of employment politics of companies in Germany</i>	
Igor POSTUŁA Interes publiczny jako cel lub determinanta celów spółek Skarbu Państwa .....	339
<i>Public interest as the State Owned Companies' objective or the factor that determines other objectives</i>	
Błażej SOCHA Innowacje jako czynnik efektywności gospodarowania i budowy wartości rynkowej polskich spółek publicznych .....	355
<i>Innovation as a factor of financial performance and market value in polish listed companies</i>	

Waldemar WALCZAK

Metody doboru członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa  
a kodeksy dobrych praktyk ..... 375

*The methods of selection members of supervisory board in companies  
with state treasury shareholding and codes of the best practices*

Beata WOŹNIAK-JĘCHOREK

J.R. Commons vs. O.E. Williamson – dwie szkoły instytucjonalne  
i ich dorobek z punktu widzenia ekonomiki rynku pracy ..... 391

*J.R. Commons vs. O.E. Williamson – two institutional schools and their  
achievements from the point of view of labour market economics*

Łukasz ŻABSKI

Istota i cele nadzoru korporacyjnego w spółkach komunalnych ..... 409

*The essence and objectives of corporate governance in municipal companies*



**P R A W O**

***THE LAW***



Hanna DĘBSKA\*

## ILUZJE PRAWNICZEGO ROZUMU. O SPOŁECZNYCH WARUNKACH PRAKTYK (BEZ)REFLEKSYJNYCH

**Słowa kluczowe:** refleksyjna socjologia prawa, Pierre Bourdieu, pole prawne, doksa prawna, złudzenie scholastyczne

### Wprowadzenie

We współczesnym dyskursie naukowym refleksyjność stanowi jedną z głównych narracji. W naukach społecznych wiąże się ją z nastaniem rzekomo całkowicie odmiennej formacji, czy też kondycji społecznej, zwanej późną nowoczesnością<sup>1</sup>. Sytuacja ta, określana także płynną nowoczesnością<sup>2</sup> czy też społeczeństwem ryzyka<sup>3</sup>, charakteryzować się ma m.in. rozbiciem dawnych, charakterystycznych dla wczesnej fazy nowoczesności, struktur społecznych (np. klasowych). Teoretycy późnej nowoczesności twierdzą, że jednostka nie jest już ograniczona przez owe zewnętrzne struktury, a zmuszona dokonywać nieustannych, krótko- i długoterminowych wyborów (od działań codziennych aż po kwestie wyboru partnera, pracy czy stylu życia). Na tym zasadza się refleksyjność jednostkowa, inaczej mówiąc urefleksyjnienie tego, co do tej pory miało charakter rutynowy, zorganizowany zgodnie z nieświadomie przyjmowanymi nakazami tradycji. Anthony Giddens podkreśla, że cała tożsamość

---

\* Dr, Katedra Prawa i Nauk o Administracji, Instytut Politologii, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie; e-mail: hannadebska86@gmail.com

<sup>1</sup> U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Modernizacja refleksyjna. Polityka, tradycja i estetyka w porządku społecznym nowoczesności*, PWN, Warszawa 2009; A. Giddens, *Konsekwencje nowoczesności*, WUJ, Kraków 2008.

<sup>2</sup> Z. Bauman, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Wyd. Sic!, Warszawa 2007.

<sup>3</sup> U. Beck, *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze ku innej nowoczesności*, Scholar, Warszawa 2002.

jednostki staje się w społeczeństwie posttradycyjnym przedsięwzięciem refleksyjnym<sup>4</sup>, zaś Alain Touraine przypisuje współczesnemu człowiekowi znaczną podmiotowość sprawczą – włączanie się w ruchy społeczne, działalność publiczną, a tym samym potencję przekształcania struktur świata społecznego, często wbrew tradycji, instytucjom czy normom moralnym, którym może zdecydowanie się przeciwstawić<sup>5</sup>. W ujęciach bardziej radykalnych, zwłaszcza neoklasycznej – dominującej dziś – ekonomii, jednostka traktowana jest jako podmiot w pełni świadomy i racjonalny (*homo oeconomicus*). Uważa się, że podejmuje ona spójne decyzje, będące konsekwencją zamierzonych wyborów. Takie ujęcie, jak i całą tak zorientowaną w wyżej zarysowanym sensie perspektywę, zaczyna przenosić się do innych dyscyplin, czego przykładem jest „bezrefleksyjne” wejście pojęcia refleksyjności do dyskursu nauk prawnych. Trzeba bowiem zauważyć, że wspólną cechą ujęć, które akcentują wszechobecność refleksyjności, jest ich abstrakcyjny, czysto teoretyczny charakter. Kiedy zwrócimy się ku podejściom osadzonym w empirii, rzecz przedstawia się odmiennie. Okazuje się bowiem, że zarówno założenie o działaniach podmiotu jako ze swej istoty refleksyjnego, jak i pretensje naukowców w tym względzie, są błędne. Aby to zrozumieć, rozważyć należy refleksyjność prawa z punktu widzenia socjologii krytycznej, zaproponowanej przez francuskiego badacza Pierre’a Bourdieu, który z jednej strony kwestionuje rzekomą refleksyjność działań zwykłych aktorów społecznych, jak i wyjaśnia społeczne warunki, jakie muszą nastąpić, aby mogła zaistnieć realna refleksyjność intelektualistów, a więc także badaczy zajmujących się rozważaniami nad prawem.

## 1. Działania podmiotów – zmysł praktyczny

W swojej teorii praktyk społecznych Bourdieu proponuje wprowadzenie pojęcia zmysłu praktycznego (*habitusu*) dla wyjaśnienia schematów myślenia i działania człowieka w świecie. Podkreśla, że choć jednostki są autorami własnych działań, to jednocześnie pozostają ograniczone przez „[...] określone możliwości i nie-możliwości narzucone przez strukturę, w której się znajdują,

<sup>4</sup> A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość*, PWN, Warszawa 2002.

<sup>5</sup> A. Touraine, *Rola podmiotu w społeczeństwie nowoczesnym*, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Scholar, Warszawa 2006, s. 769–789.

i przez pozycje, które w tej strukturze zajmują”<sup>6</sup>. W socjologicznym sporze między strukturalizmem Claude’a Lévy-Straussa<sup>7</sup> a fenomenologią Jeana-Paula Sartre’a<sup>8</sup>, Bourdieu sytuuje się więc pomiędzy, tworząc spójną koncepcję, łączącą strukturę społeczną (pole, w którym działa jednostka) z zakorzenionymi w ciele jednostek dyspozycjami (habitusem). Rozważmy to stanowisko.

Zmysł praktyczny to wytworzone w socjalizacji trwałe struktury poznawcze oraz schematy działania. Innymi słowy są to obiektywne społeczne dyspozycje, które uwewnętrzniają się (internalizują) w jednostce. Podpowiadają jej jak widzieć sytuację, a następnie wyznaczają odpowiednią do owego postrzegania reakcję. Ich przejawem może być zarówno sposób posługiwania się językiem, styl życia, gust, jak i dokonywane wybory matrymonialne itp. Zmysł praktyczny działa jak rama ukierunkowująca działanie<sup>9</sup>, niemal automatycznie określa, jak się zachować. Wskazuje również przestrzeń możliwości – podpowiada, co jest „właściwą rzeczą do zrobienia” w konkretnej sytuacji, a także co jest dla danego podmiotu możliwe i dostępne (co „można” a czego „nie można pomyśleć”, co „jest dla mnie” i „nie jest dla mnie”<sup>10</sup>). Bardzo szybko staje się więc „pierwszą i ostatnią rzeczywistością”<sup>11</sup>. Co najważniejsze, mimo iż struktury habitusu są nabyte, stanowią nieświadomy, subiektywny aspekt struktury społecznej. Jednostki zazwyczaj postrzegają je jako własne, gdyż zakorzeniają się w nawykach cielesnych<sup>12</sup>. Ludzkie ciało przyswaja bowiem arbitralne społeczne właściwości i właśnie ten fenomen jest przyczyną złudzenia, że to, co zostało nabyte, jest wrodzone<sup>13</sup>.

Tym samym, podmioty społeczne, wyposażone w struktury habitusu, podporządkowują się tym strukturom i działają niejako poniżej progu świadomości. Prowadzić to musi do odrzucenia wizji człowieka jako *homo oeconomicus*, jak również do rezygnacji z wiążącego się z tą wizją szeregu założeń o kalkulacyjności i racjonalności jego działań z jednej strony, jak i czystego automatyzmu (mechanicyzmu) z drugiej.

<sup>6</sup> P. Bourdieu, *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, PWN, Warszawa 2009, s. 86.

<sup>7</sup> C. Lévi-Strauss, *Antropologia strukturalna*, Aletheia, Warszawa 2011.

<sup>8</sup> J.-P. Sartre, *Byt i nicłość. Zarys ontologii fenomenologicznej*, Zielona Sowa, Kraków 2007.

<sup>9</sup> T. Warczok, *Konstruktywny zwrot filozofii i socjologii w projekcie teoretycznym Pierre’a Bourdieu*, Przegląd filozoficzny 2013/3(88), s. 46.

<sup>10</sup> P. Bourdieu, *Zmysł praktyczny*, WUJ, Kraków 2008, *passim*.

<sup>11</sup> Idem, *Rozum praktyczny. O teorii działania*, WUJ, Kraków 2009, s. 22.

<sup>12</sup> Idem, *Social Space and Symbolic Power*, *Sociological Theory* 1989/7, s. 17.

<sup>13</sup> Idem, *Medytacje pascaliańskie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2006, s. 193–194.

Dla rozważań nad refleksyjnością kluczowe znaczenie ma fakt, że nabyty przez podmiot system percepcji i preferencji jest zrelatywizowany do zajmowanego w przestrzeni społecznej miejsca. Innymi słowy, jednostka przynależąc do świata społecznego widzi go z określonego punktu, który – jak zostało wyjaśnione – jest przez nią nierozpoznany. Co więcej, podmioty działające w danym uniwersum społecznym (np. w świecie artystycznym, prawnym) i zajmujące zbliżone pozycje, wykształcają podobne schematy mentalne i praktyki działania – przez co wzajemnie rozumieją się i tworzą względnie spójną klasę społeczną<sup>14</sup>. W ten sposób bez żadnego wyróżnionego dyrygenta dokonuje się szczególna, jak ją określa Bourdieu, orkiestracja habitusów<sup>15</sup>, która otwiera przestrzeń porozumienia między podmiotami znajdującymi się w tym samym położeniu. Za przykład posłużyć może termin „grupa”, który inaczej odczyta matematyk, a inaczej artysta czy socjolog, gdyż każdy z nich zrozumie go zgodnie z logiką pola do którego przynależy. Właśnie dzięki wspólnocie podzielanych założeń, możliwe staje się również porozumienie między prawnikami – wspólna edukacja i podobne doświadczenie budują w nich bowiem podobne struktury postrzegania (interpretacji, oceny) i działania. Pole formułuje też szczególne zasady, choćby tę w polu sztuki, mówiącą o tym, że „dzieła sztuki należy kontemplować estetycznie – a nie religijnie lub erotycznie itp.”<sup>16</sup>. Podobna zasada obowiązuje w polu prawnym – „teksty prawne należy czytać w sposób prawniczy”, czyli mając ku temu dyspozycje – przede wszystkim odbyte studia kierunkowe<sup>17</sup>. Jednakże, jak dowodzi

<sup>14</sup> P. Bourdieu, J.C. Passeron, *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*, PWN, Warszawa 2006.

Termin „klasa” nie jest tu stosowany w znaczeniu przyjętym w naukach społecznych (np. w sensie marksowskim). Chodzi raczej o wyodrębnienie pewnej kategorii społecznej, np. klasyfikacja według płci, zawodu, narodowości itp. Zatem klasa u Bourdieu tworzy się nie tylko materialnie (jak u Marksa), ale też symbolicznie, co oznacza, że tworzą ją i warunki materialne (np. rozmieszczenie poszczególnych kapitałów), i sposoby jej postrzegania (np. gust, styl życia). Zob. P. Bourdieu, *Symbolic Capital and Social Classes*, *Journal of Classical Sociology* 2013/13, s. 292–302. Zatem, klasa dla Bourdieu istnieje o tyle, o ile istnieją agenci wystarczająco silni do reprodukcji stałych, charakterystycznych struktur dyspozycji, które grupa w pełni rozpoznaje. Zob. idem, *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądowniczej*, Scholar, Warszawa 2005, *passim*.

<sup>15</sup> Idem, *Szkic teorii praktyki poprzedzony trzema studiami na temat etnologii Kabyłów*, Wyd. Marek Drewniecki, Kęty 2007, s. 193.

<sup>16</sup> Idem, *Medytacje...*, s. 84–85.

<sup>17</sup> Interesujące jest to, że zasada ta znajduje powszechne społeczne uznanie. Uważa się, że laik (osoba spoza pola prawnego) nie może właściwie interpretować (i rozumieć) przepisów

francuski socjolog, podmiot przynależący do danego pola nie potrafi w pełni zobiektywizować swego spojrzenia<sup>18</sup>. Stąd dopiero odczytanie tekstu (również prawnego) z punktu widzenia innego uniwersum, umożliwia jego alternatywne i uzupełniające zrozumienie – rozpoznanie głębszych jego warstw, nieświadomie przyjętych doktryn, czy ukrytych ideologii.

Więcej stanie się jasne, gdy umiejscowimy przekonania pojedynczego podmiotu w przestrzeni społecznej – w polu prawnym, które działa jak wspomniany wyżej „system współrzędnych”<sup>19</sup> i w którym ogniskują się przekonania i wierzenia prawników jako relatywnie spójnej grupy społecznej. Podobne obserwacje w badaniach dotyczących pola ekonomicznego poczynił Frederic Lebaron, udowadniając, że osoby zarządzające bankami centralnymi łączą podobny sposób myślenia i wiara w te same teorie ekonomiczne<sup>20</sup>.

## 2. Pole – ograniczenia strukturalne

W koncepcji Bourdieu przestrzeń społeczna składa się z odrębnych, względnie autonomicznych mikrokosmosów, zwanych polami, które wspólnie, w swych dominujących częściach, tworzą uniwersum szczególne, zwane metapolem władzy<sup>21</sup>. Pole prawne, obok pola sztuki, pola religijnego, ekonomicznego czy politycznego, jest więc jednym z takich mikroświatów. Jest ono względnie niezależne od innych pól społecznych – wytwarza własne reguły, które w nim obowiązują, a także określa stawki, o które toczy się gra. Każde bowiem pole, także i pole prawne, jest miejscem symbolicznej rywalizacji

---

prawa. Sytuacja ta, jedynie z pozoru oczywista, pokazuje ukrytą władzę prawników – monopolizowanie przez nich obszaru życia społecznego i uczynienie wyłącznie siebie depozytariuszami kompetencji prawnej. Bourdieu ukazuje ten historyczny proces autonomizowania się pola prawnego i monopolizowania uprawnień przez prawników w swojej ojczyźnie. Zob. **idem**, *From the King's House to the Reason of State: A Model of the Genesis of the Bureaucratic Field*, *Constellation* 2004/1/1, s. 16–36.

<sup>18</sup> Może tego dokonać dopiero po spełnieniu pewnych warunków, przede wszystkim rekonstrukcji przestrzeni społecznej, w której działa i rozpoznaniu zajmowanego w niej miejsca (por. przyp. 29, poniżej).

<sup>19</sup> **Idem**, *Rozum praktyczny...*, s. 45.

<sup>20</sup> **F. Lebaron**, *The Space Economic Neutrality: Types of Legitimacy and Trajectories of Central Bank Managers*, *International Journal of Comparative Sociology* 2000/37/2, s. 215.

<sup>21</sup> **P. Bourdieu**, *The State Nobility. Elite Schools in the Field of Power*, Stanford University Press, California 1996, cz. IV.

o dominację i uznanie. Przybiera ona postać współzawodnictwa o najcenniejszy w tym uniwersum zasób (w teorii Bourdieu – „kapitał”<sup>22</sup>) umożliwiającą uzyskanie dominującej pozycji. Uniwersum prawne stanowi więc przestrzeń społeczną, w której toczy się walka między podmiotami o posiadanie prawomocnej (nabytej w formalnym i praktycznym procesie edukacyjnym) i uznanej kompetencji wyrażania prawa i jego interpretacji (kapitał prawny)<sup>23</sup>. Podmioty prawne działające w polu prawnym rozpoznają, o co toczy się gra (np. zostanie sędzią, profesorem prawa) i włączają się w nią. Bourdieu określa to zjawisko mianem *illusio* (z łac. *ludus* – gra, zabawa) i tłumaczy je jako ‘zaangażowanie w grę’. Gra jest w pełni zrozumiała jedynie dla podmiotów danego mikroświata, a sam fakt uczestnictwa w niej jest dowodem istnienia *illusio*. Jego wynikiem jest przyjęcie (często nieświadomie) *doksy* danego pola, będącej zespołem ukrytych założeń, konstytuujących konkretną przestrzeń społeczną. *Doksa* to wytworzone w strukturach pola sposoby myślenia i działania, których się nie kwestionuje, gdyż po wejściu w jego obieg, stały się niepodważalne. Zatem jednostki, uczestniczące w danym uniwersum, przyjmują je bezrefleksyjnie – jako pewne „podstawy wiary”, oczywistość, której się nie poddaje w wątpliwość. W polu prawnym *doksę* stanowią na przykład założenia o racjonalności podmiotów działających, zarówno ustawodawcy, organów stosujących prawo, jak i podmiotów, które prawo ustanowione naruszają. Do *doksy* zaliczyć można również indywidualizm metodologiczny (pomijający w analizie działania jednostek strukturę społeczną, w której te jednostki działają<sup>24</sup>) czy też niemożność podważenia uniwersalnego i bezinteresownego charakteru prawa. Wreszcie także szczególną relację władzy z czasem – niewypowiedzianą wiarę w konieczność długiego procesu zdobywania uprawnień (np. studia, aplikacja), osiągnięcia określonego wieku dla zajęcia określonego stanowiska (np. sędziego NSA po uzyskaniu 35 lat).

<sup>22</sup> W swoich pracach Bourdieu konsekwentnie odcina się od wąskiego, marksistowskiego ujęcia kapitału. Określa nim wyłącznie kapitał ekonomiczny, podkreślając konieczność wyróżnienia w przestrzeni społecznej również kapitału kulturowego (np. dobre maniery, tytuł naukowy, płótno malarskie) i kapitału społecznego (np. znajomości, towarzyskie koneksje). Zob. **idem**, *The Forms of Capital*, [w:] **J.C. Richardson** (red.), *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education, Education*, Greenwood Press, New York 1986, s. 241–258.

<sup>23</sup> **Idem**, *The Force of Law. Toward the Juridical Field*, *The Hastings Law Journal* 1987/38, *passim*.

<sup>24</sup> Socjologia od swego początku zмага się z iluzją indywidualizmu, co wyraził Émile Durkheim w słynnym już stwierdzeniu, iż to, co społeczne należy wyjaśniać przez społeczne. **É. Durkheim**, *Zasady metody socjologicznej*, PWN, Warszawa 2007.



Z tego powodu jednostki znajdujące się w uniwersum podejmują grę, znając nie tylko specyficzne dla danego pola korzyści płynące ze zdobycia cennych zasobów, ale również wiedząc, raczej *tacite* niż *explicite*, jakie środki mogą do owych korzyści doprowadzić, a także które z nich są dozwolone. Na podstawie przekonania o podzieleniu wspólnej *doksy*, podmioty uniwersum prawnego mogą również przewidywać poziom wiedzy i zasobów innych uczestników, ich działania i reakcje. Co ważne, „[...] przystąpienie do gry przebiega niewidocznie, stopniowo, [stąd] uzyskanie specyficznego habitusu jest w gruncie rzeczy nieuchwytnie [...]. [W]łączanie w pole nie polega bynajmniej na świadomym i rozważnym zaangażowaniu ani na dobrowolnej umowie. Pierwotne zaangażowanie nie ma źródła, ponieważ istnieje zawsze, zanim jeszcze dojdzie do zaangażowania, i ponieważ, kiedy zastanawiamy się, czy przyłączyć się do gry, gra jest już w mniejszym lub większym stopniu ustanowiona”<sup>25</sup>. W ten sposób, gdy *doksa* włącza się w habitus jednostki, stając się elementem jego konstrukcji, następuje spotkanie struktury społecznej (pola) z podmiotem.

Zatem, w interesującymi nas kontekście, pole prawne należy rozumieć także jako sieć, konfigurację obiektywnej relacji między pozycjami, jakie zajmują podmioty działające w danym polu a ucieleśnionymi strukturami poznawczymi w nich wytworzonymi. Elementy te wzajemnie oddziałują na siebie. Struktura pola wywiera wpływ na jednostki w taki sposób, że współwytworza w nich habitus: aktorzy społeczni myślą i działają zgodnie z kategoriami wytworzonymi przez pole, w którym się znajdują. Nie oznacza to, iż są całkowicie bezwolni, jednak to zajmowana pozycja wyznacza przestrzeń możliwości ich działań, jak i sposób myślenia i percepcji<sup>26</sup>. Z tego też powodu prawnicy są ograniczeni w swej refleksyjności. Badając prawo nie mogą bowiem przekroczyć struktur prawniczej *doksy*, która jest wynikiem edukacji prawniczej i przyjęcia zasad, na których zbudowany jest świat prawa. Analizując instytucje prawne (w szeroko rozumianym sensie) czynią to zawsze jako podmioty zaangażowane w grę i z opisanych powodów najczęściej podporządkowują się *doksie* prawa i popadają w logikę jego dominacji<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> P. Bourdieu, *Medytacje...*, s. 22.

<sup>26</sup> Idem, *Rozum praktyczny...*, s. 15–19.

<sup>27</sup> M.R. Madsen, Y. Dezaley, *The Force of Law and Lawyers: Pierre Bourdieu and the Reflexive Sociology of Law*, *The Annual Review of Law and Social Sciences* 2012/8, s. 436. Nawet jeśli poszczególni badacze prawa rywalizują między sobą w polu prawnym (np. o to czym jest prawo i jego reguły), walka ta jest możliwa wyłącznie przy przestrzeganiu zasad prawa, czyli po przyjęciu przez wszystkich wspólnej *doksy*. Aby bowiem przeciwstawić

### 3. Dwa błędy scholastycznego rozumu

Ostatnią kwestią jaką należy rozważyć, by zrozumieć trudność podejmowania zorientowanych refleksyjnych badań nad prawem, jest tzw. złudzenie scholastyczne, w które najczęściej uwikłani są naukowcy<sup>28</sup>. Jest ono pewną dyspozycją, wytwarzającą się wśród tych podmiotów społecznych, których nie ograniczają konieczności ekonomiczne. Jednostki te mogą „bawić się na serio”, czyli poświęcać swój czas wolny nauce i inwestowaniu w siebie. Proces nabywania tej szczególnej dyspozycji jest wynikiem edukacji szkolnej, a im dłużej ona trwa, tym silniej wytwarza się w jednostkach *scholastyczna doksa*. W miarę upływu czasu *doksa* staje się naturalną praktyką, niedostrzeganą przez tych, którzy się nią posługują. Złudzenie scholastyczne, jakie jej towarzyszy, to przekonanie o tym, że człowiek może oceniać świat społeczny, w którym uczestniczy, z dystansu, prowadzić nad nim nieustanną refleksję, wreszcie – co jest częstą domeną naukowców – posiadać niezależny punkt widzenia na swój własny punkt widzenia<sup>29</sup>.

Iluzja dotycząca dystansującego się rozumu jest szczególnie częsta wśród filozofów<sup>30</sup>, ale występuje także u wszystkich osób zajmujących się nauką,

---

się obowiązującym w polu prawnym podejściom, ideom i temu, co one wyrażają, należy je wpiąć podzielać – uznać za istotne i sensowne (P. Bourdieu, *Medytacje...*, s. 143–144). Nawet więc ci, którzy przeciwstawiają się ortodoksji prawa (a więc temu, co oficjalnie uznane zostało za obowiązujące w polu prawnym), tym samym sytuując się po stronie heterodoksji, ujawniają w ten sposób swoje przywiązanie do reguł *doksy* rządzącej polem prawnym (*idem*, *The Force of Law...*, s. 844).

<sup>28</sup> *Idem*, *Rozum praktyczny...*, rozdz. 7; *idem*, *Medytacje...*, zwłaszcza rozdz. I i II.

<sup>29</sup> *Idem*, *Medytacje...*, s. 169. Bourdieu przeciwstawia się zarówno transcendentnemu podmiotowi Georga W.F. Hegla, jak i czystemu rozumowi Immanuela Kanta, postulując na wzór swojego mistrza Gastona Bachelarda refleksyjną epistemologię, czyli podjęcie próby zrozumienia nierozpoznanej społecznej determinacji poznania. Zob. D. Schwartz, *Culture and Power. The sociology of Pierre Bourdieu*, The University of Chicago Press, Chicago – London 1997, s. 31–35. Dla Bourdieu sposobem na zerwanie ze scholastycznym złudzeniem jest zrekonstruowanie przestrzeni społecznej, w której się działa (dla prawników będzie to odtworzenie struktury pola prawnego, dla socjologów – pola socjologicznego itd.) i umieszczenie siebie jako punktu w tej przestrzeni. Wówczas można dostrzec całość sił społecznych oddziałujących na podmiot, także w zakresie postrzegania i interpretacji przezeń świata społecznego, w tym również interpretacji ściśle naukowej.

<sup>30</sup> Wyrazistym przykładem jest pole filozoficzne, w którym złudzenia postrzegania świata z boskiego punktu widzenia są szczególnie silne. Zob. T. Warczok, *Konstruktywny spór filozofii i socjologii...*, *passim*.

w tym prawem. W ich przypadku błąd ten przejawia się w dwóch obszarach. Z jednej strony polega na projektowaniu przez badacza na podmiot swych badań (człowieka) własnego doświadczenia, które wydaje mu się „czyste”<sup>31</sup>. Z drugiej zaś – na przecenianiu własnych możliwości autonomicznego myślenia, czego skutkiem jest nieświadomość jego założeń, *ergo* społecznych warunków, w których ukształtowało się myślenie scholastyczne<sup>32</sup>. Idąc za Karlem Mannheimem: naukowcom wydaje się, że są społecznie niezdeteminowani<sup>33</sup>, podczas gdy w rzeczywistości nie są niezakorzeni. Wręcz przeciwnie, wiążą ich silnie określone relacje społeczne, w tym także, co skrętnie próbuje się ukryć, relacje władzy<sup>34</sup>.

Dociekania prowadzone w nurcie socjologii krytycznej dowodzą, że podmioty działające niemal zawsze posługują się ucieleśnionym zmysłem praktycznym, co oznacza, że rzadko podejmują pogłębioną refleksję nad swymi zachowaniami czy tym, w jaki sposób myślą. Refleksyjność jest więc raczej sytuacją szczególną, wyjątkową, a nie, jak chcieliby tego naukowcy, zasadą. Staje się jednak niezbędną dla badacza, który, by osiągnąć praktyczne rezultaty w swojej pracy badawczej, musi dokonać „zobiektywizowani[a] siebie w świecie produkcji kulturalnej w polu kulturowym”<sup>35</sup>, czyli uświadomić sobie, że on sam, jego sposób myślenia, działania, a nawet podejmowane przez niego tematy naukowe, nie są całkowicie neutralne, wyabstrahowane i niezależne. Przeciwnie, można umiejscowić je nie tylko historycznie, społecznie, kulturowo, ale wyjaśnić również biograficznie<sup>36</sup>.

Innymi słowy, w socjologii praktyk społecznych, jaką proponuje Bourdieu, nie wystarczy zobiektywizować przedmiot badań. Podmiot obiektywizujący (czyli badający rzeczywistość społeczną) sam musi stać się zobiektywizo-

<sup>31</sup> P. Bourdieu, *Zmysł praktyczny...*, s. 63.

<sup>32</sup> Idem, *Rozum praktyczny...*, s. 162–163.

<sup>33</sup> K. Mannheim, *Ideologia i utopia*, Wyd. Test, Lublin 1992, s. 123.

<sup>34</sup> Należy zaznaczyć, że nie chodzi tu o *expresis verbis* formułowane przekonania polityczne, a więc nie o wyznawaną ideę (to, czy ktoś jest liberałem, konserwatystą czy socjalistą). Idzie o relacje mniej oczywiste, ukryte, związane z pozycją w polu prawnym, oraz, o czym nie należy zapominać, ulokowaniem tego pola na uprzywilejowanej pozycji metapola władzy.

<sup>35</sup> P. Bourdieu, L.J.D. Wacquant, *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009, s. 49.

<sup>36</sup> Co pokazał Bourdieu, badając pole filozoficzne dzieła Martina Heideggera (P. Bourdieu, *The Political Ontology of Martin Heidegger*, Stanford University Press, Stanford, California 1991), czy w polu sztuki, analizując literaturę Gustava Flauberta (idem, *Reguły sztuki. Geneza i struktura pola literackiego*, Universitas, Kraków 2001).

wany<sup>37</sup>. Owa podwójna refleksyjność (przedmiotu badań i siebie samego), czy „projekcja pozycji naukowca w przedmiot”<sup>38</sup>, wypływa z mechanizmu anamnezy, przypomnienia społecznych struktur, w których otrzymujemy praktyczną wiedzę<sup>39</sup>. Dla prawnika będzie to przypomnienie (uświadomienie) sobie uwikłania w aksjomaty nabyte w trakcie kształcenia prawniczego, zobiektywizowanie doświadczeń płynących z podejmowanej praktyki, konfrontacja z przekonaniami podmiotów spoza prawniczego świata (osób badających prawo z punktu widzenia innych dyscyplin, zwłaszcza socjologii) o polu prawnym: regułach jego funkcjonowania jako systemu przepisów, jak i działań jego instytucji (sądy, prokuratura, korporacje) i podmiotów (prawników-praktyków, profesorów prawa). Innymi słowy, zadanie pytania o społeczne warunki funkcjonowania swojej dyscypliny i indywidualnej trajektorii badacza prawa (np. miejsca jakie zajmuje on w uniwersum prawnym, czyli czy zajmuje pozycję dominującą czy zdominowaną).

## Zakończenie

Pogłębiona refleksyjność jako metoda pracy naukowca, tak jak proponuje ją Bourdieu, wymaga rozpoznania zależności między sposobem myślenia a społecznymi warunkami, w jakich owo myślenie odbywa się. Analizie krytycznej poddane zostają nie tylko przedzałożenia wszelkiej wiedzy, ale również pozycja samego badacza i jego własne schematy poznawcze.

Autoanaliza nie jest jednak łatwa. Przyznanie się do własnego uwikłania w schematy mentalne wymaga przekroczenia „siebie samego”, „bolesnego odciążenia”, w tym wypadku od prawniczej *doksy* – prawniczej deontologii, wyznawanego *credo* i wierzeń<sup>40</sup>. To poddanie w wątpliwość tego, co niejednokrotnie stanowi fundament danej dziedziny. Staje się ona jednak niezbędna, jeśli chce się przeprowadzić refleksyjne badania jakiegokolwiek wycinka rzeczywistości społecznej.

<sup>37</sup> **Idem**, *Medytacje...*, s. 20.

<sup>38</sup> **K. Sztandar-Sztanderska**, *Teoria praktyki i praktyka teorii. Wstęp do socjologii Pierre'a Bourdieu*, WUW, Warszawa 2010, s. 16.

<sup>39</sup> **P. Bourdieu**, *Męska dominacja*, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2002, rozdz. 2.

<sup>40</sup> **P. Bourdieu, L.J.D. Wacquant**, *Zaproszenie...*, s. 69.

Warto także pamiętać, że praca badacza społecznego jest szczególnie trudna – niejednokrotnie polega na ujawnianiu tego, czego ludzie o świecie społecznym nie chcą wiedzieć, czemu zaprzeczają, gdyż poddaje w wątpliwość porządek i reguły ich świata lub jest zwyczajnie niewygodne (na przykład dla tych, którzy chcą utrzymać swą uprzywilejowaną pozycję). Jak pisze Bourdieu „[...] kiedy socjolog robi to, co powinien robić, przerywa zaczarowany krąg zbiorowej negacji: [...] usiłując dowiedzieć się i uczynić znanym to, o czym świat wiedzy nie chce wiedzieć, zwłaszcza o sobie samym, ponosi ryzyko, że zostanie uznany za osobę «puszczającą farbę»”<sup>41</sup>. W przypadku prawa uwaga ta jest jeszcze trafniejsza.

Ujawnienie, do jakiego jest zdolna tak rozumiana socjologia refleksyjna, niesie ze sobą możliwość odkrycia struktur rządzących uniwersum prawnym, które mogą okazać się zagrożeniem dla uprzywilejowanej pozycji tego uniwersum w metapolu władzy<sup>42</sup>. Budowany w dyskursie społecznym obraz prawa przedstawia je jako pole bezinteresowne, służące dobru wspólnemu, jako niezaangażowany mediator konfliktów, zaś jego reguły jako uniwersalne, obiektywne, neutralne, nieideologiczne itp. Prawdziwie refleksyjnie zorientowana socjologia prawa, która zdolna jest zdemaskować pozornie neutralny język prawniczy, uchwycić partykularność interesów pola prawnego i arbitralność narzuconych przez nie reguł, jest dla ortodoksji prawa i samych prawników właśnie z tych powodów niebezpieczna. Stąd wydaje się, że badacze prawa wolą, na poziomie zmysłu praktycznego, nie odkrywać iluzji swojego prawniczego Rozumu, pozostając pozornie refleksyjnymi.

## Bibliografia

- Bauman Z.**, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Wyd. Sic!, Warszawa 2007.
- Beck U., Giddens A., Lash S.**, *Modernizacja refleksyjna. Polityka, tradycja i estetyka w porządku społecznym nowoczesności*, PWN, Warszawa 2009.
- Beck U.**, *Spółczesność ryzyka. W drodze ku innej nowoczesności*, Scholar, Warszawa 2002.
- Berger P.L.**, *Zaproszenie do socjologii*, PWN, Warszawa 2001.
- Bourdieu P.**, *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądowniczej*, Scholar, Warszawa 2005.
- Bourdieu P.**, *From the King's House to the Reason of State: A Model of the Genesis of the Bureaucratic Field*, *Constellation* 2004/1/1, s. 16–36.

<sup>41</sup> **P. Bourdieu**, *Medytacje...*, s. 13–14.

<sup>42</sup> Bourdieu dowodzi tej tezy w wielu dziełach, m.in. **idem**, *The State Nobility...*, *passim*.

- Bourdieu P.**, *Medytacje pascaliańskie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2006.
- Bourdieu P.**, *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, PWN, Warszawa 2009.
- Bourdieu P.**, *Reguły sztuki. Geneza i struktura pola literackiego*, Universitas, Kraków 2001.
- Bourdieu P.**, *Rozum praktyczny. O teorii działania*, WUJ, Kraków 2009.
- Bourdieu P.**, *Social Space and Symbolic Power*, *Sociological Theory* 1989/7, s. 14–25.
- Bourdieu P.**, *Symbolic Capital and Social Classes*, *Journal of Classical Sociology* 2013/13, s. 292–302.
- Bourdieu P.**, *The Force of Law. Toward the Juridical Field*, *The Hastings Law Journal* 1987/38, s. 805–853.
- Bourdieu P.**, *The Forms of Capital*, [w:] J.C. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education, Education*, Greenwood Press, New York 1986, s. 241–258.
- Bourdieu P.**, *The Political Ontology of Martin Heidegger*, Stanford University Press, Stanford, California 1991.
- Bourdieu P.**, *The State Nobility. Elite Schools in the Field of Power*, Stanford University Press, Stanford, California 1996.
- Bourdieu P.**, *Zmysł praktyczny*, WUJ, Kraków 2008.
- Bourdieu P., Passeron J.C.**, *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*, PWN, Warszawa 2006.
- Bourdieu P., Wacquant L.J.D.**, *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.
- Durkheim É.**, *Zasady metody socjologicznej*, PWN, Warszawa 2007.
- Giddens A.**, *Konsekwencje nowoczesności*, WUJ, Kraków 2008.
- Giddens A.**, *Nowoczesność i tożsamość*, PWN, Warszawa 2002.
- Lebaron F.**, *The Space of the Economic Neutrality: Types of Legitimacy and Trajectories of Central Bank Managers*, *International Journal of Comparative Sociology* 2000/37/2, s. 208–229.
- Lévi-Strauss C.**, *Antropologia strukturalna*, Aletheia, Warszawa 2011.
- Madsen M.R., Dezaley Y.**, *The Force of Law and Lawyers: Pierre Bourdieu and the Reflexive Sociology of Law*, *The Annual Review of Law and Social Sciences* 2012/8, s. 433–452.
- Mannheim K.**, *Ideologia i utopia*, Wyd. Test, Lublin 1992.
- Sztandar-Sztanderska K.**, *Teoria praktyki i praktyka teorii. Wstęp do socjologii Pierre'a Bourdieu*, WUW, Warszawa 2010.
- Sartre J.P.**, *Byt i nicłość. Zarys ontologii fenomenologicznej*, Zielona Sowa, Kraków 2007.
- Szwartz D.**, *Culture and Power. The sociology of Pierre Bourdieu*, The University of Chicago Press, Chicago – London 1997.
- Touraine A.**, *Rola podmiotu w społeczeństwie nowoczesnym*, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Scholar, Warszawa 2006, s. 769–789.
- Warczuk T.**, *Konstruktywny zwrot filozofii i socjologii w projekcie teoretycznym Pierre'a Bourdieu*, *Przegląd filozoficzny* 2013/3(88), s. 43–58.

Hanna DEBSKA

**ILLUSIONS OF THE LEGAL MIND  
ON THE SOCIAL CONDITIONS OF NON-REFLEXIVE PRACTICES**

(Summary)

Reflexivity is one of the main narratives in the contemporary scientific and legal discourses. A common characteristic of thus oriented approaches is their purely theoretic character. Pierre Bourdieu's empirically grounded reflexive sociology questions the alleged reflexivity of an 'ordinary' agent's actions, while attempting to explain the social conditions that need to occur for a real reflexivity of the intellectuals to come about.

The purpose of this paper is to present conditions that hinder, or prevent the carrying out of fully reflexively oriented research of law. Firstly, it explains that individuals acting in the world almost always employ an embodied 'practical sense' – mental schemata and schemata of action developed in the process of socialisation. Secondly, the paper proves that subject's (also a lawyer-researcher) way of thinking is a result of his or her position within a social structure (in the field of law). Thirdly, it is shown that the illusion of a fully distanced mind is a special kind of disposition of an intellectual – a disposition that prevents him or her from recognising the social conditions of her thinking.

It is stipulated that what reflexively oriented research of law needs is not only the objectification of the research subject, but also a critical analysis of the researcher's standpoint. For a lawyer this would mean, among others, the awareness of their entanglement in dogmas acquired in the course of their education, objectification of practice-derived experiences, or confrontation with subjects from outside of the legal field (eg. sociologists).

**Keywords:** reflexive sociology of law, Pierre Bourdieu, field of law, legal doxa, scholastic fallacy





Tomasz DURAJ\*

## STOSUNEK PRACY PRACOWNIKÓW ZAJMUJĄCYCH STANOWISKA KIEROWNICZE – UJĘCIE DEFINICYJNE

**Słowa kluczowe:** stosunek pracy, pracownicy zajmujący stanowiska kierownicze, kadra zarządzająca, pracowniczy status najwyższej kadry kierowniczej, podporządkowanie pracownika pracodawcy

### 1. Dopuszczalność stosunku pracy osób zajmujących stanowiska kierownicze

W świetle obowiązujących przepisów nie budzi żadnych wątpliwości dopuszczalność wykorzystania stosunku pracy wobec osób zajmujących stanowiska kierownicze w różnego typu organizacjach. Tezę tę należy odnieść do wszystkich stanowisk kierowniczych, niezależnie od rodzaju organizacji będącej przedmiotem zarządzania<sup>1</sup> oraz miejsca, w którym znajduje się takie stanowisko w wewnętrznej strukturze organizacyjnej. Stosunek pracy może być zatem *de lege lata* podstawą zatrudnienia zarówno wobec kadry kierowniczej najwyższego szczebla, jak również wobec kierowników średniego oraz najniższego szczebla zarządzania. Kwestię tę przesądził sam ustawodawca, który w Kodeksie pracy<sup>2</sup> *expressis verbis* dopuszcza możliwość wykorzystania do kadry kierowniczej pracowniczych form zatrudnienia. Taki wniosek wynika

---

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

<sup>1</sup> Dotyczy to zarówno organizacji o charakterze gospodarczym, nastawionych na osiągnięcie zysku, jak i innych podmiotów, dla których zysk nie jest kryterium determinującym ich funkcjonowanie w obrocie prawnym. W artykule świadomie pomijam obszar administracji publicznej, choć również i tam nie budzi wątpliwości dopuszczalność wykorzystania stosunku pracy wobec kadry kierowniczej.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

choćby z działu szóstego regulującego czas pracy pracowników, gdzie szereg przepisów odnosi się do „pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy”, przez których rozumie się „pracowników kierujących jednoosobowo zakładem pracy i ich zastępców lub pracowników wchodzących w skład kolegiального organu zarządzającego zakładem pracy oraz głównych księgowych” (art. 128 § 2 pkt 2 k.p.). Potwierdził to SN w wyroku z dnia 25 listopada 2004 r., wskazując, iż nie może budzić zastrzeżeń stwierdzenie, że także osoby zarządzające zakładem pracy w imieniu pracodawcy mogą być zatrudnione na podstawie stosunku pracy, o czym świadczą liczne przepisy Kodeksu pracy regulujące tę kwestię<sup>3</sup>. Ponadto w art. 151<sup>4</sup> k.p. ustawodawca konkretyzuje zasady rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych wobec pracowników mających status „kierownika wyodrębnionej komórki organizacyjnej”. Tezę o dopuszczalności pracowniczego zatrudnienia kadry kierowniczej potwierdza również art. 241<sup>26</sup> § 2 k.p., w którym przyjmuje się, iż układ zakładowy nie może określać warunków wynagradzania pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy oraz osób zarządzających zakładem pracy na innej podstawie niż stosunek pracy. Także w art. 212 k.p. mowa jest o „osobach kierujących pracownikami”, w odniesieniu do których ustawodawca przewiduje możliwość wykorzystania stosunku pracy, z racji umiejscowienia tego przepisu w części dotyczącej praw i obowiązków pracownika.

Również przepisy szczególne, normujące status prawny oraz sposób funkcjonowania w obrocie prawnym niektórych osób zajmujących stanowiska kierownicze, *expressis verbis* przesądzają o możliwości, a niekiedy wręcz ustawowym nakazie, ich zatrudniania na podstawie stosunku pracy. W pierwszej kolejności należy tu wskazać na dwie ustawy uchwalone w początkach lat 80., z których jedna wprowadza obowiązek wykorzystania stosunku pracy z powołania wobec osób obejmujących funkcję dyrektora przedsiębiorstwa państwowego i jego zastępcy<sup>4</sup>, druga zaś przewiduje możliwość stosowania pracowniczych form

<sup>3</sup> I PK 42/04, OSNP 2005, nr 14, poz. 209. Tak samo: wyrok SN z 18.04.2007 r., I UK 361/06, Lex nr 898850; wyrok SN z 12.05.2011 r., II UK 20/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 145.

<sup>4</sup> Art. 33 i 34 w zw. z art. 38 i 40 ust. 1 oraz art. 44 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t.j. Dz.U. z 2002 r., Nr 112, poz. 981 z późn. zm.). Zob. szerzej **T. Duraj**, *Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, Zeszyty Prawnicze UKSW 2010/2, s. 199 i n.

zatrudnienia do angażowania członków zarządu w organizacjach spółdzielczych<sup>5</sup>. Ponadto, ustawodawca jednoznacznie opowiedział się za dopuszczalnością wykorzystania stosunku pracy wobec kadry kierowniczej najwyższego szczebla w uchwalonym dnia 15 września 2000 r. kodeksie spółek handlowych<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 203 § 1 (370 § 1) k.s.h., odwołanie członka zarządu spółki z o.o. (spółki akcyjnej) nie pozbawia go roszczeń ze stosunku pracy<sup>7</sup> lub innego stosunku prawnego dotyczącego pełnienia funkcji członka zarządu<sup>8</sup>. Możliwość angażowania kadry kierowniczej na podstawie stosunku pracy potwierdza również ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>9</sup>, która w art. 15 pozwala na zatrudnienie dyrektora instytucji kultury w oparciu o akt powołania w rozumieniu art. 68 k.p. oraz ustawa z dnia

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 52 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.), z członkami zarządu zatrudnianymi w spółdzielni rada spółdzielni nawiązuje stosunek pracy – w zależności od powierzonego stanowiska – na podstawie umowy o pracę albo powołania (art. 68 k.p.). Nie dotyczy to spółdzielni pracy, w których zatrudnienie członków następuje, bez względu na stanowisko, na podstawie spółdzielczej umowy o pracę. Zob. szerzej **T. Duraj**, *Zatrudnianie członków zarządu organizacji spółdzielczych*, [w:] **K. Walczak** (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana prof. W. Muszalskiemu*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 28 i n.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

<sup>7</sup> Zdaniem A. Kijowskiego i J. Jankowiaka, cytowane tu regulacje nie wyrażają normy prawnej przesądzającej, iż przynajmniej w niektórych przypadkach członek zarządu spółki kapitałowej będzie pracownikiem. Nie do prawodawcy ustanawiającego przepisy prawa handlowego należy bowiem ustalanie, że członek zarządu spółki z o.o. czy spółki akcyjnej jest (albo co najmniej może być) pracownikiem. Jest to materia zastrzeżona dla przepisów prawa pracy. **A. Kijowski i J. Jankowiak**, *Instytucja prawna zatrudnienia zarządcy zakładu pracy w perspektywie kodyfikacji prawa pracy*, RPEiS 2006/1, s. 25. Por. też **L. Altberg** [w:] **H. Kon** (red.), *Prawo o spółkach akcyjnych. Komentarz*, Biblioteka Prawnicza, Warszawa 1933, s. 203.

<sup>8</sup> Ponadto w myśl art. 378 § 1 k.s.h., rada nadzorcza ustala wynagrodzenie członków zarządu zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub innej umowy, chyba że statut stanowi inaczej. Na temat pracowniczych form zatrudnienia członków zarządu spółek kapitałowych zob. szerzej **T. Duraj**, *Podstawy zatrudnienia menedżerów najwyższego szczebla w przedsiębiorstwach*, Wyd. ABC, Warszawa 2006, s. 208 i n. Na dopuszczalność wykorzystania stosunku pracy wobec członków zarządu wskazuje też najnowsze orzecznictwo SN. Por. np. wyrok SN z 23.03.2012 r., II PK 169/11, MoPr 2012, nr 7, s. 371–372; wyrok SN z 2.03.2011 r., II PK 201/10, Lex nr 1084554; wyrok SN z 1.06.2010 r., II UK 34/10, Lex nr 19639; wyrok SN z 20.01.2010 r., II PK 178/09, Lex nr 577829; wyrok SN z 4.07.2007 r., II PK 26/07, Lex nr 477590.

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 406.

15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>10</sup>, gdzie z kierownikiem podmiotu leczniczego, niebędącego przedsiębiorcą, może być nawiązany stosunek pracy na podstawie powołania oraz umowy o pracę (art. 47 ust. 1)<sup>11</sup>.

Zatrudnianie osób zajmujących stanowiska kierownicze na różnych szczeblach struktury organizacyjnej danego zakładu pracy w ramach stosunku pracy prowadzi w konsekwencji do zastosowania wobec kadry kierowniczej takiego samego reżimu prawnego, jaki obowiązuje ogół innych pracowników. O ile w przypadku najniższych stanowisk kierowniczych, stosunek pracy nie odbiega znacząco od klasycznego wzorca, z uwagi na fakt, iż osoby te – obok funkcji kierowniczych – wykonują takie same czynności, jak szeregowi pracownicy, o tyle czym wyżej w hierarchii umiejscowione jest stanowisko kierownicze, tym bardziej zauważalne są odmienności w relacji do typowego wzorca stosunku pracy. Tendencja ta najlepiej widoczna jest w odniesieniu do pracowników najwyższego szczebla zarządzania, którzy, znajdując się na szczycie struktury organizacyjnej zakładu, nie mają nad sobą przełożonego, a od ich postawy i kreatywności najczęściej zależy ostateczny wynik ekonomiczny danej organizacji oraz poziom jej konkurencyjności w obrocie prawnym. Niekiedy wręcz specyfika funkcji kierowniczej pełnionej przez tych pracowników prowadzi do wykształcenia się w literaturze przedmiotu poglądu o istnieniu, w przypadku kadry kierowniczej najwyższego szczebla, nietypowego czy nawet atypowego stosunku pracy. Najlepszym przykładem tego zjawiska jest sposób postrzegania sytuacji prawnej członków zarządu spółek kapitałowych zatrudnionych na podstawie stosunku pracy<sup>12</sup>. Według Z. Kubota, przepisy prawa handlowego

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 217 z późn. zm.

<sup>11</sup> Na temat przydatności różnych form zatrudnienia pracowniczego wobec kadry kierowniczej zob. szerzej **T. Duraj**, *Podstawy zatrudnienia...*, s. 297 i n.

<sup>12</sup> Na atypowość stosunku pracy członków zarządu spółek kapitałowych zwracają uwagę m.in.: **Z. Kubota**, *Status pracowniczy członków zarządu spółek kapitałowych*, PiZS 1993/3, s. 38 i 45; **idem**, *Formy zatrudniania członków zarządu spółek kapitałowych*, [w:] **J. Frąckowiak** (red.), *Spółka jako podmiot gospodarczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1770, Wrocław 1995, s. 99 i n.; **T. Duraj**, *Atypowość stosunku pracy członków zarządu spółek kapitałowych – wybrane problemy prawne*, [w:] **I. Kraśnicka** (red.), *Metodologia pracy w SPP*, cz. III – *Prawo pracy*, pod red. K. Stefańskiego, Warszawa 2009, s. 412 i n. Por. też np. **H. Szurgacz**, *Charakter prawny zatrudnienia członków zarządu w spółce akcyjnej*, [w:] **J. Frąckowiak** (red.), *Spółka...*, s. 153–154; **J. Iwulski**, *Stosunki pracy w spółkach kapitałowych prawa handlowego – cz. 1*, *Prawo Pracy* 1995/8, s. 20; **L. Pisarczyk**, *Zatrudnianie członków zarządu spółek kapitałowych*, Difin, Warszawa 2000, s. 68, 82 i n. Podobne wnioski można wyprowadzić, analizując sytuację prawną członków zarządu organizacji spółdzielczych (zob. szerzej **T. Duraj**, *Specyfika stosunku pracy członków zarządu organizacji spółdzielczych*, MoPr

kształtujące status członków zarządu powodują, że niektóre instytucje czy wymogi uregulowane w Kodeksie pracy nie mają do nich zastosowania, bądź też tracą swoją przydatność czy nawet sens, jako nieadekwatne wobec swoistości funkcji członka zarządu spółki kapitałowej<sup>13</sup>.

## 2. Cechy stosunku pracy osób zajmujących stanowiska kierownicze

### 2.1. Uwagi wprowadzające

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem nauki prawa pracy<sup>14</sup> oraz utrwalonym orzecznictwem sądowym<sup>15</sup>, do cech charakteryzujących normatywny model stosunku pracy należy zaliczyć: dobrowolność i wzajemność zobo-

---

2009/10, s. 519 i n.) czy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego (zob. szerzej **T. Duraj**, *Atypowość stosunku pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego – wybrane zagadnienia prawne*, Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej 2011, s. 151 i n.).

<sup>13</sup> **Z. Kubot**, *Formy...*, s. 101.

<sup>14</sup> Zob. np.: **M. Świącicki**, *Prawo Pracy*, PWN, Warszawa 1968, s. 140 i n.; **W. Jaśkiewicz**, **C. Jackowiak**, **W. Piotrowski**, *Prawo Prawy. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1970, s. 94–95; **W. Szubert**, *Zarys prawa pracy*, PWN, Warszawa 1976, s. 95–97; **H. Lewandowski**, **Z. Góral**, *Przeciwdziałanie stosowaniu umów cywilnoprawnych do zatrudnienia pracowniczego*, PiZS 1996/12, s. 22–25; **K. Rączka**, *Stosunek pracy a cywilnoprawne umowy o świadczenie pracy*, PiZS 1996/11, s. 40–42; **Z. Kubot**, *Pozycja prawna stron w umownym stosunku pracy*, Zakł. Nar. im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 14; **J. Wratny** (red.), **D. Kotowska**, **J. Szczot**, *Nowy kodeks pracy*, pod red. J. Wratnego, Wyd. SeZaM, Warszawa 1996, s. 29–30; **Z. Hajn**, *Glosa do wyroku SN z dnia 16.12.1998 r.*, II UKN 394/98, OSP 2000, nr 12, poz. 177, s. 592; **H. Szurgacz**, *Charakter...*, s. 150; **M. Gersdorf**, *Cechy charakterystyczne stosunku pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, PiZS 2002/10, s. 18; **J. Piątkowski**, *Zagadnienia prawa stosunku pracy*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2000, s. 33 i n.; **B. Wagner**, *O swobodzie umowy o pracę raz jeszcze*, [w:] **M. Matey**, **L. Nawacki**, **B. Wagner** (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI-go wieku. Księga Jubileuszowa Prof. T. Zielińskiego*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 374–375; **T. Liszcz**, *Prawo pracy*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 101–102; **L. Florek**, **T. Zieliński**, *Prawo pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 44–45; **M. Barzycka-Banaszczyk**, *Prawo pracy*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 47–48; **A.M. Świątkowski**, *Kodeks pracy. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 107–108.

<sup>15</sup> Por. np. wyrok SN z dnia 02.12.1975 r., I PRN 42/75, Lex nr 14292; wyrok SN z dnia 04.12.1997r., I PKN 394/97, OSNP 1998, nr 20, poz. 595; wyrok SN z dnia 28.01.1998 r., II UKN 479/97, OSP 1999, nr 2, poz. 50; wyrok SN z 23.10.2006 r., I PK 110/06, MoPr 2007, nr 1, s. 43.

wiązań, odpłatność pracy, ciągłość wykonywania pracy, osobisty charakter świadczonej pracy, zobowiązanie starannego działania, ryzyko obciążające podmiot zatrudniający oraz podporządkowanie pracownika pracodawcy w toku wykonywania pracy. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż w konkretnym przypadku łączne występowanie wszystkich wymienionych powyżej cech nie jest konieczne dla istnienia stosunku pracy. Brak bowiem jednych cech może być wyrównywany większą obecnością innych<sup>16</sup>. Nie dotyczy to jednak – moim zdaniem – cechy pracowniczego podporządkowania, która musi zaistnieć w zatrudnieniu danej osoby, aby możliwe było wykorzystanie wobec niej stosunku pracy.

W dalszej części opracowania podejmę próbę analizy stosunku pracy osób zajmujących stanowiska kierownicze na różnych szczeblach zarządzania organizacją z perspektywy najważniejszych cech konstrukcyjnych charakteryzujących ten stosunek, odróżniających go od innych form zatrudnienia, zwłaszcza tych cywilnoprawnych.

## 2.2. Dobrowolność i wzajemność zobowiązań

Dobrowolność zobowiązania występuje we wszystkich stosunkach pracy, które stanowią podstawę zatrudnienia pracowników zajmujących stanowiska kierownicze. Tak jak w każdym stosunku pracy, tak i w odniesieniu do analizowanej kategorii pracowników, nawiązanie tego stosunku oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika kierowniczego (art. 11 k.p.). Decyzja o nawiązaniu stosunku pracy – niezależnie od szczebla hierarchii zarządzającej – zawsze pozostawiona jest autonomii stron. Zarówno organizacja, w której zatrudniony ma być pracownik, jak i kandydat na stanowisko kierownicze, dobrowolnie, z własnej nieprzymuszonej woli, przyjmują na siebie wzajemne zobowiązania w związku z powstaniem stosunku pracy. Zgodnie z art. 22 § 1 k.p., podstawowym zobowiązaniem pracownika kierowniczego – bez względu na umiejscowienie stanowiska w strukturze organizacyjnej zakładu pracy – powinno być wykonywanie pracy określonego rodzaju (w tym przypadku zawsze pracy polegającej na kierowaniu zasobami organizacji) na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wy-

<sup>16</sup> Tak H. Lewandowski, Z. Góral, *Przeciwdziałanie...*, s. 22.

znaczonym przez podmiot zatrudniający, zaś podstawowym zobowiązaniem pracodawcy – zatrudnienie pracownika na stanowisku kierowniczym za wynagrodzeniem. Niekiedy w praktyce swoboda stron w zakresie nawiązania kierowniczego stosunku pracy może być ograniczona. W szczególności z takim przypadkiem będziemy mieć do czynienia w sytuacji, gdy kandydat na stanowisko kierownicze jest związany z innym podmiotem zakazem podejmowania działalności o charakterze konkurencyjnym. Z uwagi na specyfikę funkcji kierowniczej, która zazwyczaj wymaga dostępu do ważnych informacji, których ujawnienie mogłoby narazić dany podmiot na szkodę, bardzo często osoby poszukujące pracy objęte są obowiązkiem powstrzymywania się od działalności konkurencyjnej, także przez jakiś czas po ustaniu poprzedniego stosunku pracy realizowanego na stanowisku kierowniczym (art. 101<sup>2</sup> k.p.). Dotyczy to zwłaszcza pracowników zatrudnionych na wyższych stanowiskach kierowniczych, gdzie dostęp do strategicznych (wrażliwych) dla organizacji wiadomości jest naturalny i powszechny.

### 2.3. Odpłatność świadczenia pracy

Z wzajemnością zobowiązań na gruncie kierowniczego stosunku pracy ściśle łączy się kolejna cecha, jaką jest odpłatność świadczonej pracy. Ustawodawca przesądza o niej już w art. 22 § 1 k.p., wskazując *expressis verbis* na zobowiązanie pracodawcy do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem, także w związku z pełnieniem funkcji kierowniczych<sup>17</sup>. Kierowanie zasobami majątkowymi danej organizacji oraz zatrudnionymi w niej pracownikami zawsze jest działalnością czysto komercyjną, co skutkuje odpłatnością pracy realizowanej w ramach zajmowanego stanowiska kierowniczego. Bardzo często wysokość wynagrodzenia pracowników pełniących funkcje kierownicze uzależniona jest od osiągniętych przez kierowaną organizację (wyodrębnioną komórkę, odcinek pracy, zespół osobowy czy zakres spraw) wyników. Ich brak, nawet jeśli nie jest zawiniony przez kierownika, z reguły skutkuje sankcjami w postaci istotnego obniżenia wynagrodzenia. Zdaniem Ł. Pisarczyka,

<sup>17</sup> Ustawodawca o odpłatności pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy przesądza również w dziale III Kodeksu pracy regulującym wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia przysługujące pracownikowi w związku ze świadczoną pracą. Istotną rolę odgrywa tu zwłaszcza art. 84 k.p., zgodnie z którym pracownik nie może się zrzec prawa do wynagrodzenia, ani przenieść tego prawa na inną osobę.

wprowadzanie elementu rezultatu do części wynagrodzenia stanowiącej ekwiwalent z tytułu świadczonej pracy jest uzasadnione – w odniesieniu do kadry kierowniczej – jej udziałem w procesie decyzyjnym. Otwiera to drogę do wykorzystywania konstrukcji premiowych, które, uwzględniając wynik całego zespołu pracowników, odzwierciedlają wpływ kadry kierowniczej na sytuację ekonomiczną organizacji<sup>18</sup>. W praktyce można zaobserwować tendencję, w ramach której im wyższy szczebel zarządzania, tym silniejsza zależność pomiędzy wysokością wynagrodzenia a rezultatami uzyskiwanymi przez kierowaną organizację<sup>19</sup>.

## 2.4. Ciągłość świadczenia pracy

Zdaniem SN, istota ciągłości świadczenia pracy w ramach stosunku pracy tkwi w tym, że zobowiązanie pracownika nie polega na jednorazowym wykonaniu pewnej czynności lub na wykonaniu ich zespołu składającego się na konkretny rezultat, lecz wiąże się z wykonywaniem określonych czynności w powtarzających się odstępach czasu, w okresie istnienia trwałej więzi łączącej pracownika z pracodawcą<sup>20</sup>. Z taką też sytuacją mamy do czynienia w przypadku pracy świadczonej przez pracowników zajmujących stanowiska kierownicze, bez względu na ich umiejscowienie w strukturze organizacji. Przesądza o tym specyfika funkcji kierowniczej, w ramach której czynności podejmowane w procesie zarządzania zasobami danego zakładu muszą mieć charakter ciągły, bo tylko w dłuższej perspektywie czasowej możliwe jest osiągnięcie zamierzonych rezultatów i rzetelna ocena efektywności kierowania.

---

<sup>18</sup> Tak **Ł. Pisarczyk**, *Stosunek pracy jako zobowiązanie starannego działania*, PiZS 2007/12, s. 5.

<sup>19</sup> Najlepiej jest to widoczne w organizacjach, które działając w obrocie gospodarczym są nastawione przede wszystkim na zysk.

<sup>20</sup> Wyrok SN z 14.12.1999 r., I PKN 451/99, OSNP 2001, nr 10, poz. 337. Por. też m.in.: wyrok SN z 20.03.1965 r., III PU 28/64, OSPiKA 1965, nr 12, poz. 253, z głosem T. Gleixnera; wyrok SN z dnia 12.04.1956 r., 3CR 298/55, NP 1957, nr 7–8; wyrok Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z dnia 01.04.1959 r., TR II 705/58, PiP 1960, nr 6; wyrok SN z dnia 30.05.2001 r., I PKN 429/00, OSNP 2003, nr 7, poz. 174.



## 2.5. Osobisty charakter świadczenia pracy

Osobisty charakter świadczonej pracy to immanentna cecha każdego stosunku pracy, stanowiącego podstawę zatrudnienia pracowników zajmujących stanowiska kierownicze w organizacji. Wynika to z relacji wzajemnego zaufania, jaka musi łączyć pracodawcę z angażowanym pracownikiem kierowniczym. Niezależnie od miejsca danego stanowiska w hierarchii zarządzającej, pracodawca, decydując się na zatrudnienie konkretnej osoby, oczekuje, że to ona – dzięki posiadanym kwalifikacjom, umiejętnościom i doświadczeniu – będzie w stanie sprawnie i efektywnie zarządzać zasobami organizacji, odpowiednio reprezentując jej interesy w obrocie prawnym. To właśnie atrakcyjność indywidualnych przymiotów danej osoby, jej pozycja zawodowa, reputacja, renoma i związane z tym kontakty personalne, bardzo często decydują o nawiązaniu stosunku pracy na konkretnym stanowisku kierowniczym<sup>21</sup>. Dlatego też wymóg osobistego świadczenia pracy przez pracowników pełniących funkcje kierownicze jest regułą. Z uwagi jednak na specyfikę procesu zarządzania organizacją, wymóg ten ma tutaj pewien szczególny charakter. Przejawia się on w dopuszczalności, na zasadach doprecyzowanych odpowiednimi przepisami lub postanowieniami aktów wewnętrznych, przekazania ściśle określonego zakresu uprawnień i obowiązków do właściwości niższych szczebli zarządzania. Proces ten, zwany decentralizacją kompetencji kierowniczych w ramach organizacji, jest konieczny dla zapewnienia sprawnego i efektywnego zarządzania jej zasobami. Nie zwalnia on jednak z odpowiedzialności pracowników kierowniczych za działania osób trzecich, którym powierzono w tym trybie wykonywanie określonych czynności w procesie zarządzania<sup>22</sup>. Najczęściej z decentralizacją kompetencji kierowniczych mamy do czynienia w dużych organizacjach, wśród pracowników zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze. Pracownicy ci, mając szerokie uprawnienia do zarządzania zasobami majątkowymi i osobowymi danej organizacji, z reguły koncentrują się na podejmowaniu decyzji o strategicznym znaczeniu dla jej funkcjonowania w obrocie prawnym, cedując kompetencje do bieżącego kierowania sprawami zakładu na pracowników średniego i najniższego szczebla.

<sup>21</sup> Por. **W. Gujski**, *Kontrakty menedżerskie oraz inne umowy cywilnoprawne o świadczenie pracy*, Wyd. Librata, Warszawa 2000, s. 27–28.

<sup>22</sup> Por. **Z. Kubot**, *Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, Wyd. UW, Wrocław 1995, s. 145 i n.

## 2.6. Charakter zobowiązania

W odniesieniu do pracowników zajmujących stanowiska kierownicze, pewnym modyfikacjom podlega charakter zobowiązania, wynikający z nawiązanego stosunku pracy. Tradycyjny model normatywny tego stosunku zakłada, iż przedmiotem zobowiązania pracownika jest samo wykonywanie określonych czynności w sposób sumienny i z dołożeniem należytej staranności, natomiast ich rezultat ma charakter dodatkowy i nie stanowi integralnej części stosunku pracy<sup>23</sup>. Tymczasem w sytuacji pracowników kierowniczych mamy do czynienia z modyfikacją charakteru zobowiązania w kierunku rezultatu<sup>24</sup>. Tendencja ta zwłaszcza widoczna jest na najwyższych stanowiskach kierowniczych w organizacji, gdzie obok obowiązku starannego wykonywania powierzonych funkcji kierowniczych<sup>25</sup>, pojawia się silny związek pomiędzy realizacją czynności kierowniczych a oczekiwanymi wynikami. Zobowiązanie pracowników najwyższego szczebla zarządzania nie wyczerpuje się na sumiennym i starannym wykonywaniu poszczególnych czynności i zadań na rzecz organizacji, ale wiąże się także z zapewnieniem kierowanej przez danego pracownika organizacji (komórki organizacyjnej, zespołu czy odcinka pracy) jak najlepszych wyników (niekoniecznie równoznacznych z zyskiem), niezbędnych dla prawidłowego jej funkcjonowania w obrocie prawnym. Nieosiągnięcie oczekiwanych rezultatów, pomimo dołożenia należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków kierowniczych, najczęściej skutkuje surową odpowiedzialnością w postaci utraty znacznej części należnego wynagrodzenia bądź też nawet – rozwiązania stosunku pracy. Nie oznacza to oczywiście, że w przypadku pracowników zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze mamy do czynienia z klasycznym zobowiązaniem rezultatu, właściwym dla

<sup>23</sup> Zob. np.: **H. Lewandowski, Z. Góral**, *Przeciwdziałanie...*, s. 23; **K. Rączka**, *Stosunek pracy...*, s. 42.

<sup>24</sup> W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na odmienności, jakie wiążą się z obowiązkiem starannego działania pracowników zajmujących stanowiska kierownicze. Przyjmuje się, iż staranne ich zachowanie sprowadza się głównie do wydawania decyzji zgodnych z nauką i doświadczeniem pracownika kierowniczego oraz sprawowania nadzoru i kontroli w stosunku do osób im podległych. Zob. np.: **M. Świącicki**, *Trojaka odpowiedzialność pracownika za szkodę*, PUG 1960/7, s. 227; **M. Rafacz-Krzyżanowska**, *Staranność pracownika*, PiP 1965/1, s. 58–59.

<sup>25</sup> Przykładowo, zgodnie z art. 293 § 2 (483 § 2) k.s.h., członkowie zarządu spółki z o.o. i spółki akcyjnej są zobowiązani do dołożenia należytej staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności.

umowy o dzieło. O ile bowiem w umowie tej uzyskanie określonego rezultatu, który może mieć charakter materialny lub niematerialny, zależy głównie od pracy, sumienności i wiedzy przyjmującego zamówienie, a rezultat ten jest z góry i konkretnie oznaczony w momencie podpisywania umowy o dzieło, o tyle w odniesieniu do pracowników najwyższego szczebla zarządzania, wynik nie tylko nie jest z góry i precyzyjnie dookreślony, ale co ważniejsze, jego osiągnięcie w znacznym stopniu uzależnione jest od czynników obiektywnych, których wpływu na uzyskanie danego rezultatu nie da się precyzyjnie przewidzieć i określić (np. nagła zmiana koniunktury gospodarczej na rynku, pojawienie się konkurencji czy niż demograficzny)<sup>26</sup>. Oczywiście czym niżej w hierarchii organizacyjnej znajduje się stanowisko kierownicze, tym mniejsze znaczenie ma ostateczny rezultat pełnionej funkcji kierowniczej.

## 2.7. Ryzyko świadczenia pracy

Konsekwencją stosowania wobec pracowników zajmujących stanowiska kierownicze surowego reżimu odpowiedzialności za wyniki zarządzanej organizacji (wyodrębnionej komórki, zespołu ludzkiego czy odcinka pracy) jest modyfikacja rozkładu ryzyka, które wiąże się z procesem świadczenia pracy. O ile bowiem w klasycznym modelu normatywnym stosunku pracy pracownik nie jest obciążony – co do zasady – ryzykiem gospodarczym, związanym z brakiem zadowalających rezultatów prowadzonej przez organizację działalności (z reguły jest to zamierzony zysk, choć nie koniecznie), bądź też ryzyko to ponosi jedynie w niewielkim zakresie<sup>27</sup>, o tyle pracownicy

<sup>26</sup> Por. **Z. Kubot**, *Odpowiedzialność dyrektora...*, s. 193. Zob. też wyrok SN z 22.10.1957 r., 2 CO 10/57, OSN 1958, poz. 59.

<sup>27</sup> Stosowanie wynikowych systemów wynagradzania (akordowych czy prowizyjnych) oraz systemów, w których coraz to większą rolę zaczynają odgrywać niestałe składniki wynagrodzenia (np. premie lub dodatki) i inne świadczenia związane z pracą (np. nagrody, partycypacja w zysku przedsiębiorstwa) skutkuje zwiększeniem udziału szeregowych pracowników w ryzyku gospodarczym, jakie ponosi pracodawca w ramach prowadzonej działalności. Na problem ten zwracają uwagę m.in.: **L. Pisarczyk**, *Ryzyko pracodawcy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 56–60 i 143 i n.; **Z. Kubot**, *Odpowiedzialność dyrektora...*, s. 177; **J. Piątkowski**, *Zagadnienia...*, s. 69; **A.W. Świątkowski**, *Przyszłość prawa pracy*, [w:] **idem** (red.), *Polskie prawo pracy w procesie przemian*, PWN, Warszawa – Kraków 1991, s. 17–18; **M. Gersdorf**, *Wynagradzanie członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych w świetle zmian ustawy Prawo spółdzielcze, część I*, PiZS 1996/4, s. 17; **J. Kufel**, *Umowa*

pełniący funkcje kierownicze najczęściej w znacznym stopniu partycypują w tego rodzaju ryzyku, włącznie z możliwością utraty zajmowanego stanowiska kierowniczego. Czym wyżej w hierarchii zarządzania danej organizacji znajduje się stanowisko kierownicze, tym udział w ryzyku ekonomicznym pracownika kierowniczego jest większy. Zdaniem G. Orłowskiego, „wysokie oczekiwania stawiane kierownikom wszystkich szczebli, rozliczanie ich z efektów pracy zespołów, którymi kierują – to dziś już kanony, z którymi nie sposób się nie zgodzić”<sup>28</sup>. SN, rozpoznając sprawę zastępcy dyrektora zatrudnionego na podstawie stosunku pracy, stanął jednak na stanowisku, iż nie jest dopuszczalne konstruowanie wynagrodzenia zasadniczego pracownika w taki sposób, że jeden z jego elementów jest wprost i bezpośrednio powiązany z ryzykiem gospodarczym pracodawcy. Podział dotychczasowego jednolitego wynagrodzenia zasadniczego na części, w których jedna uzależniona została od wyników gospodarczych pracodawcy, jest sprzeczny z art. 78 k.p.<sup>29</sup>. Oznacza to, że obciążenie pracownika zajmującego stanowisko kierownicze, bez względu na szczebel zarządzania, ryzykiem gospodarczym nie jest dopuszczalne w zakresie wynagrodzenia podstawowego. Nie ma natomiast żadnych przeszkód, aby z wynikami działalności gospodarczej organizacji związać pewne dodatkowe świadczenia przysługujące pracownikom, takie jak premie czy nagrody z zysku<sup>30</sup>.

Także inne rodzaje ryzyka, zwłaszcza techniczno-organizacyjne i osobowe, z uwagi na specyfikę pełnionej funkcji kierowniczej, w znacznie większym stopniu niż w klasycznym stosunku pracy obciążają pracowników zarządzających. Zdaniem M. Świącickiego, zasada ryzyka osobowego pracodawcy nie znajduje pełnego zastosowania jeśli chodzi o stanowiska kierownicze<sup>31</sup>. Przyszły pracownik bowiem, przez fakt zgłoszenia gotowości objęcia stanowiska kierowniczego, nie tylko oświadcza, że praca nie będzie w sposób oczywisty przerastała jego możliwości i uzdolnień (tak jak to ma miejsce

---

*agencyjna*, PWN, Warszawa – Poznań 1977, s. 47. Por. też: wyrok SN z 2.10.1996 r., I PRN 69/96, OSNP 1997, Nr 10, poz. 163; wyrok SN z 2.09.1998 r., I PKN 293/98, OSNP 1999, nr 18, poz. 582.

<sup>28</sup> G. Orłowski, *Za co odpowiada kierownik?*, MoPr 2007/7, s. 339.

<sup>29</sup> Wyrok SN z 24.10.2009 r., II PK 57/09, OSNP 2011, nr 9–10, poz. 123.

<sup>30</sup> Tak H. Szurgacz, *Zagadnienia kształtowania warunków wynagrodzenia przez pracodawcę*, [w:] *idem* (red.), *Kształtowanie warunków pracy przez pracodawcę. Możliwości, granice*, Difin, Warszawa 2011, s. 52–53.

<sup>31</sup> M. Świącicki, *Trojaka...*, s. 227.

w sytuacji szeregowych pracowników), lecz nadto składa w sposób dorozumiany zapewnienie przysłemu pracodawcy o swej całkowitej przydatności do wykonywania określonej funkcji kierowniczej – pod względem kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, umiejętności organizacyjnych czy właściwości psychofizycznych<sup>32</sup>. W szczególności tendencję do znacznego obciążania ryzykiem osobowym widać w odniesieniu do pracowników zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze, którzy niekiedy ponoszą pełną odpowiedzialność za szkody wyrządzone pracodawcy w procesie kierowania organizacją<sup>33</sup>.

## 2.8. Podporządkowanie

Zgodnie z powszechnym stanowiskiem doktryny prawa pracy i judykatury, podporządkowanie, jako najbardziej podstawowa konstrukcyjna cecha stosunku pracy, stanowi konieczny element tego stosunku, odróżniający go od innych form zatrudnienia, zwłaszcza tych o charakterze cywilnoprawnym<sup>34</sup>. Podporządkowanie w powyższym ujęciu to nic innego, jak stosunek zależności występujący pomiędzy podmiotem wykonawczym (pracownikiem) a podmiotem decyzyjnym (pracodawcą), w ramach którego pracodawca może, za pomocą uprawnień kierowniczych, oddziaływać na zachowanie pracownika w procesie pracy. Przedmiotem tego oddziaływania jest rodzaj świadczonej pracy (przydzielenie pracownikowi zadań do wykonania, wybór metod i środków ich wykonania oraz ewentualne doprecyzowanie sposobu ich

<sup>32</sup> Zob. **M. Rafacz-Krzyżanowska**, *Staranność...*, s. 59.

<sup>33</sup> Przykładowo, z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do członków zarządu spółek kapitałowych, którzy ponoszą, na mocy art. 293 § 1 i 483 § 1 k.s.h., pełną odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone spółce swoim zwinionym działaniem lub zaniechaniem, które jest sprzeczne z prawem lub postanowieniami umowy (statutu) spółki kapitałowej oraz do członków zarządu spółdzielni, którzy – zgodnie z art. 58 p.s. – ponoszą pełną odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone spółdzielni swoim zwinionym działaniem lub zaniechaniem, które jest sprzeczne z prawem lub postanowieniami statutu spółdzielni. Nie ma tu przy tym znaczenia ich status pracowniczy, który nie wpływa na złagodzenie ich odpowiedzialności. Zob. szerzej **T. Duraj**, *Problem materialnej odpowiedzialności pracowników zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze w organizacjach gospodarczych*, MoPr 2011/5, s. 236 i n.

<sup>34</sup> Zob. szerzej **T. Duraj**, *Tradycyjne ujęcie pracowniczego podporządkowania – wybrane problemy prawne*, SPE 2011/LXXXIII, s. 35 i n.

realizacji)<sup>35</sup>, miejsce<sup>36</sup> i czas pracy<sup>37</sup> oraz ustalenie wewnętrznego porządku i zasad organizacji pracy w zakładzie. Przyjmuje się powszechnie, iż najbardziej charakterystycznym przejawem pracowniczego podporządkowania jest uprawnienie pracodawcy do konkretyzacji – w drodze wiążących poleceń – obowiązków pracownika<sup>38</sup>. Prawo pracodawcy do wydawania pracownikowi takich poleceń ma swoje źródło w art. 100 § 1 k.p., a polecenia te są podstawowym, koniecznym (najważniejszym) instrumentem służącym realizacji jego uprawnień kierowniczych.

Według mnie, istnienie podporządkowania pracownika pracodawcy w procesie pracy jest warunkiem *sine qua non* także dla uznania pracowniczego statusu kadry zarządzającej, niezależnie od miejsca, w którym usytuowane jest dane stanowisko kierownicze<sup>39</sup>. Świadczą o tym m.in. liczne opinie wygłaszane w nauce prawa<sup>40</sup> oraz judykaturze. Zdaniem J. Kufła, „każda osoba będąca pracownikiem (w tym również dyrektor fabryki [...]) jest zawsze podporządkowana w charakterystyczny dla stosunku pracy sposób”<sup>41</sup>. Z kolei

<sup>35</sup> Zob. szerzej **T. Duraj**, *Podporządkowanie co do przedmiotu świadczenia pracownika – wybrane problemy*, PiZS 2012/11, s. 21 i n.

<sup>36</sup> Zob. szerzej **T. Duraj**, *Podporządkowanie pracownika pracodawcy w aspekcie miejsca świadczenia pracy – wybrane problemy*, Monitor Prawa Pracy 2012/12, s. 634 i n.

<sup>37</sup> Zob. szerzej **T. Duraj**, *Podporządkowanie pracownika pracodawcy w aspekcie czasu pracy – wybrane problemy*, Zeszyty Prawnicze UKSW 2012/4, s. 123 i n.

<sup>38</sup> Por. np.: **Z. Kubot**, *Pojęcie kierownictwa pracodawcy*, [w:] **M. Matej**, **L. Nawacki**, **B. Wagner** (red.), *Prawo pracy...*, s. 235–236; **T. Liszcz**, *Podporządkowanie pracownika a kierownictwo pracodawcy – relacja pojęć*, [w:] **Z. Góral** (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga Jubileuszowa Prof. H. Lewandowskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 146.

<sup>39</sup> Podobnie np.: **M. Gersdorf**, *Obejście prawa a pozorność w kontraktach menedżerskich*, PiZS 2003/10, s. 17; **M. Świącicki**, *Umowa o pracę. Istota i funkcje*, Studia i Materiały Instytutu Pracy 1964, s. 124; **R. Sadlik**, *Umowy pracownicze w jednoosobowej spółce z o.o.*, PP 2004/12, s. 28. Por. też **M. Gersdorf**, *Związki prawa handlowego i prawa pracy w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, PPH 1999/7, s. 4.

<sup>40</sup> Tak np. **M. Gersdorf** [w:] **K. Rączka**, **M. Raczkowski** (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 125. Por. też m.in.: **Z. Kubot**, *Umowy o zarządzanie członków zarządu spółek kapitałowych*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Zielona Góra 1998, s. 56–57 i 70; **idem**, *Cywilnoprawne formy zatrudniania członków zarządu spółek kapitałowych*, [w:] *Zarządzanie spółką prawa handlowego: praktyczny poradnik*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Wrocław – Poznań – Zielona Góra 1997, s. 191–192, 197–198, 211–212; **Z. Salwa**, *Prawo pracy*, t. I, pod red. Z. Salwy, PWN, Warszawa 1998, s. I/B/19–I/B/20; **Ł. Pisarczyk**, *Zatrudnianie...*, s. 25–26 i 49.

<sup>41</sup> **J. Kufel**, *Umowa...*, s. 49.

według Z. Kubota, zupełne wyłączenie kierownictwa pracodawcy, a z drugiej strony – podporządkowania pracownika w stosunkach pracy nie może wchodzić w grę, także w odniesieniu do pracowników zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze w organizacjach będących ich pracodawcą. Atypowość stosunku pracy tej grupy osób „nie wyraża się w wyłączeniu kierownictwa pracodawcy, ale jego zasadniczym ograniczeniu”<sup>42</sup>. Tutaj bowiem elementy pracowniczego podporządkowania – tak jak w odniesieniu do pracowników samodzielnych – mogą ulec „zredukowaniu do minimalnych rozmiarów”<sup>43</sup>. Zdaniem A. Supiot, w ich sytuacji najczęściej „władza kierownicza już nie działa w samym centrum świadczenia pracy, ale na jego peryferiach, w stosunku do warunków wykonania tego świadczenia. Więzy podporządkowania zamazują się i znacznie trudniej jest je wykazać”<sup>44</sup>. Z kolei SN w wyroku z dnia 6 października 2004 r.<sup>45</sup> stwierdził, iż „ocena, czy z członkiem zarządu spółki handlowej została zawarta umowa o pracę przez dopuszczenie do jej wykonywania, zależy od okoliczności konkretnej sprawy w zakresie dotyczącym celów, do jakich zmierzały strony (czy zawarcie umowy nie stanowiło obejścia prawa) oraz zachowania elementów konstrukcyjnych stosunku pracy, w tym w szczególności cechy podporządkowania pracownika w procesie świadczenia pracy”<sup>46</sup>. Zgodnie z postanowieniem SN z dnia 11 października 2007 r.<sup>47</sup>, rodzaj i zakres podporządkowania pracownika w stosunku pracy może być różny w zależności od pełnionej funkcji (stanowiska). W przypadku osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i zarządczych, pracodawca ma prawo oczekiwać ich aktywności w zakresie sposobu pełnienia pracy, co jednak nie zmienia tego, że pracują one w warunkach podporządkowania w rozumieniu art. 22 k.p. Konieczność istnienia podporządkowania w stosunkach

<sup>42</sup> Z. Kubot, *Pojęcie kierownictwa...*, s. 247.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 245. Zdaniem R. Sadlika, podporządkowanie osób kierujących zakładami pracy jest konieczne, tyle że jest ono tutaj mniej intensywne niż w przypadku szeregowych pracowników (R. Sadlik, *Umowy...*, s. 28).

<sup>44</sup> A. Supiot, *Zatrudnienie pracownicze i zatrudnienie niezależne*, [w:] *Referaty na VI Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego*, Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1999, s. 144.

<sup>45</sup> I PK 488/03, OSNP 2005, nr 10, poz. 145.

<sup>46</sup> Podobnie: wyrok SN z 12.05.2011 r., II UK 20/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 145; wyrok SN z 20.01.2010 r., II PK 178/09, Lex nr 577829; wyrok SN z 18.04.2007 r., I UK 361/06, Lex nr 898850. Por. też wyrok SN z 1.06.2010 r., II UK 34/10, Lex nr 619639; wyrok SN z 9.06.2010 r., II UK 33/10, Lex nr 598436.

<sup>47</sup> III UK 70/07, OSNP 2008, nr 23–24, poz. 366.

pracy pracowników zajmujących stanowiska kierownicze, nawet na najwyższym szczeblu zarządzania, potwierdza również utrwalony od lat pogląd SN, w którym konsekwentnie kwestionuje się możliwość zawarcia umowy o pracę z jedynym współnikiem spółki z o.o. – członkiem jednoosobowego zarządu tej spółki. Jednym z kluczowych argumentów, jaki przemawia przeciwko zawieraniu tego rodzaju umów ze wskazanymi tu osobami zarządzającymi – zdaniem SN – jest brak w nawiązanym stosunku zatrudnienia najważniejszego (niezbędnego) elementu konstrukcyjnego charakterystycznego dla stosunku pracy, jakim jest podporządkowanie pracownika w procesie pracy<sup>48</sup>.

Ocena pracowniczego podporządkowania osób zajmujących stanowiska kierownicze zmienia się w zależności od ich usytuowania w strukturze organizacyjnej zakładu oraz rozpiętości zadań i obowiązków, za których wykonanie osoby te ponoszą odpowiedzialność. Czym wyżej w hierarchii zarządzającej znajduje się stanowisko kierownicze oraz czym większy jest obszar spraw objętych kompetencją zarządczą pracownika kierowniczego, tym mniejsza jest – o ile w ogóle – użyteczność uprawnień kierowniczych pracodawcy wobec niego. Szczególna pozycja, jaką zajmują w strukturze danej organizacji pracownicy najwyższego szczebla zarządzania (wąska grupa kierowników) oraz szerokie spektrum spraw, za które odpowiadają w procesie zarządzania, prowadzą do wniosku, iż podmiot zatrudniający w zasadzie nie realizuje wobec nich podstawowego uprawnienia kierowniczego, jakim jest konkretyzacja – w drodze wiążących poleceń – ich obowiązków. Po pierwsze, zasadniczo brak jest podmiotu (organu), który mógłby pełnić wobec tej grupy pracowników rolę przełożonego posiadającego kompetencje w zakresie wydawania im (przynajmniej potencjalnie) wiążących poleceń dotyczących realizowanego przez nich procesu zarządzania organizacją. Pracodawca nie ma tutaj zasadniczo uprawnień do wydawania wiążących poleceń co do rodzaju pracy (zadań

<sup>48</sup> Zob. m.in.: uchwała SN z dnia 8.03.1995 r., I PZP 7/95, OSNP 1995, nr 18, poz. 227; wyrok SN z dnia 17.12.1996 r., II UKN 37/96, OSNP 1997, nr 17, poz. 320; wyrok SN z dnia 5.02.1997 r., II UKN 86/96, OSNP 1997, nr 20, poz. 404; wyrok SN z 23.09.1997 r., I PKN 276/97, OSNP 1998, nr 13, poz. 397; wyrok SN z 2.07.1998 r., II UKN 112/98, OSNP 1999, nr 4, poz. 5 (wkładka); wyrok SN z dnia 15.07.1998 r., II UKN 131/98, OSNP 1999, nr 14, poz. 465; wyrok SN z dnia 23.07.1998 r., I PKN 245/98, OSNP 1999, nr 16, poz. 517. Por. też: wyrok NSA z dnia 8.07.1998 r., III SA 1686/97, ONSA 1999, nr 2, poz. 61; wyrok SN z 23.03.1999 r., II UKN 536/98, OSNP 2000, nr 10, poz. 403; wyrok SN z 14.03.2001 r., II UKN 268/00, Lex nr 551026; wyrok NSA z 28.06.2002 r., III SA 718/01, Lex nr 77881; wyrok SN z 9.09.2004 r., I PK 659/03, OSNP 2005, nr 10, poz. 139; wyrok SN z 20.03.2008 r., II UK 155/07, Lex nr 465988; wyrok SN z 7.04.2010 r., II UK 177/09, Lex nr 599767.



i czynności), miejsca, czasu i sposobu jej wykonywania oraz zasad związanych z organizacją i porządkiem pracy<sup>49</sup>. Po drugie zaś, wynika to z samej specyfiki procesu zarządzania (na co wskazują przedstawiciele nauki z zakresu organizacji i zarządzania), za którego realizację pracownicy najwyższego szczebla ponoszą całościową odpowiedzialność. Złożona i niejednorodna natura tego procesu, niepewność pracy, stale zmieniające się okoliczności, w których funkcjonuje osoba zarządzająca oraz ograniczona możliwość przewidywania zdarzeń i sytuacji, z jakimi pracownik zajmujący najwyższe stanowisko kierownicze musi sobie radzić w miarę ich występowania, powodują, iż o rodzaju pracy (sposobie jej realizacji), miejscu i czasie wykonywania czynności i zadań kierowniczych, najczęściej decydują potrzeba chwili oraz istniejące w danym momencie uwarunkowania, nie zaś podmiot zatrudniający takiego pracownika.

Czym niżej natomiast w hierarchii usytuowane jest dane stanowisko kierownicze oraz czym mniejszy jest obszar spraw objętych kompetencją zarządcą pracownika kierowniczego, tym większa – użyteczność uprawnień kierowniczych pracodawcy. Pracownicy zarządzający średniego i najniższego szczebla mają z reguły nad sobą bezpośredniego przełożonego (niekiedy nawet kilku), który przynajmniej potencjalnie ma zagwarantowaną możliwość ingerencji – w drodze wiążących poleceń – w proces kierowania wyodrębnioną komórką organizacyjną, odcinkiem spraw czy zespołem pracowników. Pracodawca może w tym trybie konkretyzować obowiązki pracowników zarządczych, wyznaczając im rodzaj pracy (wskazując zadania i czynności), miejsce, czas i sposób jej wykonywania oraz zasady związane z organizacją i porządkiem pracy. Jest to jego uprawnienie, a nie obowiązek. Oznacza to, że pracownicy zajmujący niższe stanowiska kierownicze mogą także posiadać daleko idącą swobodę i autonomię w zakresie zarządzania wyodrębnioną komórką organizacyjną, odcinkiem spraw czy zespołem pracowników, która nie wyłącza jednak kompetencji pracodawcy do wydawania im wiążących poleceń. W szczególności w grę będą tu wchodzić polecenia konkretyzujące jedynie niektóre, często drugorzędne, obowiązki, odnoszące się zwłaszcza do techniczno-organizacyjnej strony świadczenia pracy. W odniesieniu do pracowników kierowniczych, nawet najniższego szczebla zarządzania, z reguły ograniczona

<sup>49</sup> Co więcej, niekiedy nawet sam ustawodawca *expressis verbis* wyłącza możliwość sterowania pracownikami najwyższego szczebla za pośrednictwem wiążących poleceń. Przykładem jest choćby sposób unormowania tej kwestii w odniesieniu do członków zarządu spółek kapitałowych (art. 219 § 2 i 375<sup>1</sup> k.s.h.).

jest ingerencja pracodawcy w sposób wykonywania pracy (w podejmowane na tym poziomie decyzje i rozstrzygnięcia kierownicze). Wynika to choćby z faktu, iż do kierowania daną częścią organizacji, projektem, odcinkiem spraw czy zespołem ludzkim, potrzebna jest najczęściej wysokospecjalistyczna wiedza i wieloletnie doświadczenie (zwłaszcza w sferze produkcyjnej czy naukowo-badawczej), którymi nie dysponują ich bezpośredni lub pośredni przełożeni.

### 3. Uwagi końcowe

Analiza cech charakteryzujących stosunek pracy kadry zarządzającej wskazuje na to, iż czym wyżej w hierarchii danej organizacji znajduje się stanowisko kierownicze oraz czym większy jest obszar spraw objętych kompetencją zarządczą pracownika kierowniczego, tym bardziej atypowy jest stosunek pracy, tym silniej odbiega on od klasycznego wzorca. Najlepiej widać to na przykładzie pracowników najwyższego szczebla zarządzania (wąska grupa osób). Chodzi tu o tych kierowników, którzy znajdują się na szczycie hierarchii zarządzającej danej organizacji funkcjonującej w obrocie prawnym. Mam na myśli zarówno „pracowników kierujących jednoosobowo zakładem pracy” w rozumieniu art. 128 § 2 pkt 2 k.p. (nie wszystkich jednak, a tylko tych, którzy mają kompetencje do jednoosobowego kierowania całością zasobów majątkowych i osobowych organizacji)<sup>50</sup>, jak również osoby, które, wchodząc w skład kolegialnych organów zarządzających, kierują zakładem pracy na podstawie stosunku pracy<sup>51</sup>. Analizowana tu grupa pracowników zarządzających z reguły postrzegana jest – zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz organizacji – jako „osoby z kręgu pracodawcy”. Traktuje się ich, jak personifikację i *alter ego* pracodawcy. Pracownicy ci, jako najczęściej kierownicy

<sup>50</sup> Do tej grupy pracowników można zaliczyć w szczególności: dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, który jest jego organem zarządzającym; członków jednoosobowego zarządu spółki kapitałowej (spółki z o.o. lub spółki akcyjnej) bądź spółdzielni oraz inne osoby jednoosobowo kierujące daną organizacją (np. tymczasowy kierownik przedsiębiorstwa państwowego, zarządca komisaryczny tego przedsiębiorstwa, rektor uczelni wyższej, dyrektor instytucji kultury czy dyrektor szpitala), a także pracownika kierującego jednoosobowo zakładem pracy należącym do osoby fizycznej posiadającej przymiot pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p.

<sup>51</sup> W szczególności taki status posiadają członkowie wieloosobowych zarządów spółek kapitałowych, organizacji spółdzielczych, fundacji czy stowarzyszeń.

ogólni, nadzorują, kontrolują oraz odpowiadają za działalność i funkcjonowanie całej organizacji w obrocie prawnym. Znajdując się na samym szczycie hierarchii zarządzającej, posiadają szerokie kompetencje do zarządzania tą organizacją oraz reprezentowania jej na zewnątrz, często zagwarantowane przepisami prawa. Charakterystyczną cechą najwyższej kadry zarządzającej jest to, iż kieruje ona pracą i działaniem innych osób zajmujących stanowiska kierownicze w danej organizacji (z reguły ich bezpośrednimi podwładnymi są kierownicy średniego szczebla zarządzania), natomiast prawie w ogóle (zwłaszcza w dużych organizacjach) nie kieruje pracą szeregowych pracowników wykonawczych. W przypadku kadry najwyższego szczebla najmniej wyraźnie – o ile w ogóle – rysuje się pracownicze podporządkowanie, a nadto widoczne są daleko idące odrębności w zakresie takich cech stosunku pracy, jak: osobiste świadczenie pracy, charakter zobowiązania zmierzający w kierunku zobowiązania rezultatu oraz ryzyko (zwłaszcza ekonomiczne i osobowe), które obciąża tych pracowników w znacznie większym stopniu niż w typowym stosunku pracy. Ta konstatacja *de lege lata* poddaje w wątpliwość pracowniczy status najwyższej kadry kierowniczej, co coraz częściej akcentuje się w doktrynie prawa pracy. Od lat w literaturze przedmiotu kwestionuje się – z czym należy się zgodzić – zasadność wykorzystywania stosunku pracy wobec najwyższej kadry kierowniczej, co zwłaszcza dotyczy członków zarządu spółek kapitałowych. Reprezentatywne w tej kwestii wydaje się stanowisko M. Gersdorf, według której „[...] zatrudnienie członków zarządu spółek kapitałowych w ramach stosunku pracy jest pewną anomalią nie tylko z uwagi na niewystępowanie w tym stosunku prawnym charakterystycznego dla stosunku pracy podporządkowania pracownika poleceniom zwierzchnika oraz z uwagi na specyficzną odpowiedzialność ciążącą na członku zarządu, ale także ze względu na wartościowanie pracy właściwe stosunkom pracy, gdzie obowiązuje reguła gwarantowanego wynagrodzenia według ilości, jakości i rodzaju pracy, nie zaś typowo wolnorynkowa reguła wynagrodzenia za efekt, z jaką przede wszystkim mamy do czynienia przy zatrudnianiu członków zarządu”. Według M. Gersdorf, wskazana powyżej praktyka prowadzi do licznych wypaczeń w stosowaniu przepisów prawa pracy, co potwierdza tylko tezę, iż „[...] zatrudnianie na podstawie stosunku pracy członków zarządu powinno być wyjątkiem, a nie regułą”<sup>52</sup>. Ważny głos w sprawie statusu pracowniczego

<sup>52</sup> M. Gersdorf, *Obejście prawa a pozorność w kontraktach menedżerskich*, PiZS 2003/10, s. 17. Podobnie eadem, *Podstawowe dylematy związane z rozwojem prawa pracy w okresie*

najwyższej kadry kierowniczej zabrali A. Kijowski oraz J. Jankowiak, którzy postulują całkowite wyłączenie zarządców zakładu pracy „z obrębu prawa pracy”, co pozwoliłoby na uzyskanie większej jednolitości wartościowań w obrębie tego prawa<sup>53</sup>. Z kolei zdaniem T. Liszcza, zatrudnienie pracownicze osób zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze stanowi zaprzeczenie treści art. 22 § 1 k.p.<sup>54</sup>

Czym niżej natomiast w hierarchii usytuowane jest dane stanowisko kierownicze oraz czym mniejszy jest obszar spraw objętych kompetencją zarządcą pracownika kierowniczego, tym bardziej wyraźniej rysuje się stosunek pracy, nawiązujący do klasycznych cech charakteryzujących model zatrudnienia pracowniczego. W odniesieniu do osób średniego i najniższego szczebla zarządzania nie budzi wątpliwości dopuszczalność wykorzystania stosunku pracy, o ile oczywiście w ich zatrudnieniu obecne są cechy stosunku pracy, w szczególności zaś podporządkowanie pracodawcy w rozumieniu przepisów prawa pracy.

---

*transformacji ustrojowej*, PiZS 2003/5, s. 3. Także W. Muszalski uważa, że istnieją poważne argumenty (w szczególności brak pracowniczego podporządkowania) przemawiające przeciwko stosowaniu zatrudnienia pracowniczego wobec członków zarządu spółek kapitałowych (W. Muszalski, *Przyszłość prawa pracy*, PiZS 2005/7, s. 2–3. Por. też *idem*, *Charakter prawny pracy członka zarządu spółki handlowej*, PiP 1992/10, s. 69. Podobne poglądy prezentują m.in.: W. Gujski, *Kontrakty menedżerskie. Umowy cywilnoprawne o świadczenie pracy z wzorami*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 17 i n.; M. Giaro, *Członek zarządu spółki kapitałowej jako pracownik per facta concludentia*, PiZS 2010/9, s. 9 i n.; A. Musiała, *Glosa do wyroku SN z 12.05.2011 r.*, II UK 20/11, OSP 2012, nr 5, poz. 53, s. 348; M. Raczkowski, *O podporządkowaniu autonomicznym – krytycznie*, [w:] L. Florek, L. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 131; *idem*, *Glosa do wyroku SN z 12.05.2011 r.*, II UK 20/11, OSP 2012, nr 6, poz. 65, s. 431–433.

<sup>53</sup> A. Kijowski, J. Jankowiak, *Instytucja prawna zatrudnienia zarządcy zakładu pracy w perspektywie kodyfikacji prawa pracy*, RPEiS 2006/1, s. 34.

<sup>54</sup> T. Liszcza, *W sprawie podporządkowania pracownika*, [w:] Florek, L. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy...*, s. 120–121.

## Bibliografia

### Akty prawne:

- Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).  
Ustawa z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tj. Dz.U. z 2002 r., Nr 112, poz. 981 z późn. zm.).  
Ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).  
Ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 406).  
Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).  
Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.).

### Wykaz orzecznictwa:

- Wyrok SN z dnia 12.04.1956 r., 3CR 298/55, NP 1957, nr 7–8.  
Wyrok SN z 22.10.1957 r., 2 CO 10/57, OSN 1958, poz. 59.  
Wyrok Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z dnia 1.04.1959 r., TR II 705/58, PiP 1960, nr 6.  
Wyrok SN z 20.03.1965 r., III PU 28/64, OSPiKA 1965, nr 12, poz. 253.  
Wyrok SN z 2.12.1975 r., I PRN 42/75, Lex nr 14292.  
Uchwała SN z 8.03.1995 r., I PZP 7/95, OSNP 1995, nr 18, poz. 227.  
Wyrok SN z 2.10.1996 r., I PRN 69/96, OSNP 1997, nr 10, poz. 163.  
Wyrok SN z 17.12.1996 r., II UKN 37/96, OSNP 1997, nr 17, poz. 320.  
Wyrok SN z 5.02.1997 r., II UKN 86/96, OSNP 1997, nr 20, poz. 404.  
Wyrok SN z 23.09.1997 r., I PKN 276/97, OSNP 1998, nr 13, poz. 397.  
Wyrok SN z 04.12.1997 r., I PKN 394/97, OSNP 1998, nr 20, poz. 595.  
Wyrok SN z 28.01.1998 r., II UKN 479/97, OSP 1999, nr 2, poz. 50.  
Wyrok SN z 2.07.1998 r., II UKN 112/98, OSNP 1999, nr 4, poz. 5 (wkładka).  
Wyrok NSA z 8.07.1998 r., III SA 1686/97, ONSA 1999, nr 2, poz. 61.  
Wyrok SN z 15.07.1998 r., II UKN 131/98, OSNP 1999, nr 14, poz. 465.  
Wyrok SN z 23.07.1998 r., I PKN 245/98, OSNP 1999, nr 16, poz. 517.  
Wyrok SN z 2.09.1998 r., I PKN 293/98, OSNP 1999, nr 18, poz. 582.  
Wyrok SN z 23.03.1999 r., II UKN 536/98, OSNP 2000, nr 10, poz. 403.  
Wyrok SN z 14.12.1999 r., I PKN 451/99, OSNP 2001, nr 10, poz. 337.  
Wyrok SN z 14.03.2001 r., II UKN 268/00, Lex nr 551026.  
Wyrok SN z 30.05.2001 r., I PKN 429/00, OSNP 2003, nr 7, poz. 174.  
Wyrok NSA z 28.06.2002 r., III SA 718/01, Lex nr 77881.  
Wyrok SN z 9.09.2004 r., I PK 659/03, OSNP 2005, nr 10, poz. 139.  
Wyrok SN z 6.10.2004 r., I PK 488/03, OSNP 2005, nr 10, poz. 145.  
Wyrok SN z 25.11.2004 r., I PK 42/04, OSNP 2005, nr 14, poz. 209.  
Wyrok SN z 23.10.2006 r., I PK 110/06, MoPr 2007, nr 1, s. 43.  
Wyrok SN z 18.04.2007 r., I UK 361/06, Lex nr 898850.  
Wyrok SN z 4.07.2007 r., II PK 26/07, Lex nr 477590.  
Postanowienie SN z 11.10.2007 r., III UK 70/07, OSNP 2008, nr 23–24, poz. 366.  
Wyrok SN z 20.03.2008 r., II UK 155/07, Lex nr 465988.

- Wyrok SN z 24.10.2009 r., II PK 57/09, OSNP 2011, nr 9–10, poz. 123.  
Wyrok SN z 20.01.2010 r., II PK 178/09, Lex nr 577829.  
Wyrok SN z 7.04.2010 r., II UK 177/09, Lex nr 599767.  
Wyrok SN z 1.06.2010 r., II UK 34/10, Lex nr 619639.  
Wyrok SN z 9.06.2010 r., II UK 33/10, Lex nr 598436.  
Wyrok SN z 2.03.2011 r., II PK 201/10, Lex nr 1084554.  
Wyrok SN z 12.05.2011 r., II UK 20/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 145.  
Wyrok SN z 23.03.2012 r., II PK 169/11, MoPr 2012, nr 7, s. 371–372.

#### Opracowania:

- Altberg L.**, [w:] H. Kon (red.), *Prawo o spółkach akcyjnych. Komentarz*, Biblioteka Prawnicza, Warszawa 1933.
- Barzycka-Banaszczyk M.**, *Prawo pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Duraj T.**, *Atypowość stosunku pracy członków zarządu spółek kapitałowych – wybrane problemy prawne*, [w:] I. Kraśnicka (red.), *Metodologia pracy w SPP*, cz. III – *Prawo pracy*, pod red. K. Stefańskiego, Warszawa 2009, s. 412–423.
- Duraj T.**, *Atypowość stosunku pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego – wybrane zagadnienia prawne*, *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej* 2011, s. 151–162.
- Duraj T.**, *Podporządkowanie co do przedmiotu świadczenia pracownika – wybrane problemy*, *PiZS* 2012/11, s. 21–29.
- Duraj T.**, *Podporządkowanie pracownika pracodawcy w aspekcie czasu pracy – wybrane problemy*, *Zeszyty Prawnicze UKSW* 2012/4, s. 123–149.
- Duraj T.**, *Podporządkowanie pracownika pracodawcy w aspekcie miejsca świadczenia pracy – wybrane problemy*, *Monitor Prawa Pracy* 2012/12, s. 634–639.
- Duraj T.**, *Podstawy zatrudnienia menedżerów najwyższego szczebla w przedsiębiorstwach*, Wyd. ABC, Warszawa 2006.
- Duraj T.**, *Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, *Zeszyty Prawnicze UKSW*, Warszawa 2010/2, s. 199–221.
- Duraj T.**, *Problem materialnej odpowiedzialności pracowników zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze w organizacjach gospodarczych*, *MoPr* 2011/5, s. 235–240.
- Duraj T.**, *Specyfika stosunku pracy członków zarządu organizacji spółdzielczych*, *MoPr* 2009/10, s. 519–523.
- Duraj T.**, *Tradycyjne ujęcie pracowniczego podporządkowania – wybrane problemy prawne*, *SPE* 2011/LXXXIII, s. 35–61.
- Duraj T.**, *Zatrudnianie członków zarządu organizacji spółdzielczych*, [w:] K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana prof. W. Muszalskiemu*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 21–40.
- Florek L., Zieliński T.**, *Prawo pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Gersdorf M.**, *Cechy charakterystyczne stosunku pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, *PiZS* 2002/10, s. 18–21.
- Gersdorf M.**, [w:] K. Rączka, M. Rączkowski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 97–429 i 434–475.
- Gersdorf M.**, *Obejście prawa a pozorność w kontraktach menedżerskich*, *PiZS* 2003/10, s. 14–17.

- Gersdorf M.**, *Podstawowe dylematy związane z rozwojem prawa pracy w okresie transformacji ustrojowej*, PiZS 2003/5, s. 2–8.
- Gersdorf M.**, *Wynagradzanie członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych w świetle zmian ustawy Prawo spółdzielcze, część I*, PiZS 1996/4, s. 12–26.
- Gersdorf M.**, *Związki prawa handlowego i prawa pracy w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, PPH 1999/7, s. 1–11.
- Giaro M.**, *Członek zarządu spółki kapitałowej jako pracownik per facta concludentia*, PiZS 2010/9, s. 9–14.
- Gujski W.**, *Kontrakty menedżerskie oraz inne umowy cywilnoprawne o świadczenie pracy*, Wyd. Librata, Warszawa 2000.
- Gujski W.**, *Kontrakty menedżerskie. Umowy cywilnoprawne o świadczenie pracy z wzorami*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Hajn Z.**, *Glosa do wyroku SN z dnia 16.12.1998 r.*, II UKN 394/98, OSP 2000, nr 12, poz. 177.
- Iwulski J.**, *Stosunki pracy w spółkach kapitałowych prawa handlowego – cz. 1*, Prawo Pracy 1995/8, s. 20–27.
- Jaśkiewicz W., Jackowiak C., Piotrowski W.**, *Prawo Prawy. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1970.
- Kijowski A., Jankowiak J.**, *Instytucja prawna zatrudnienia zarządcy zakładu pracy w perspektywie kodyfikacji prawa pracy*, RPEiS 2006/1, s. 19–37.
- Kubot Z.**, *Cywilnoprawne formy zatrudniania członków zarządu spółek kapitałowych*, [w:] *Zarządzanie spółką prawa handlowego: praktyczny poradnik*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Wrocław – Poznań – Zielona Góra 1997, s. 175–212.
- Kubot Z.**, *Formy zatrudniania członków zarządu spółek kapitałowych*, [w:] J. Frąckowiak (red.), *Spółka jako podmiot gospodarczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1770, Wrocław 1995, s. 89–108.
- Kubot Z.**, *Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, Wyd. UWr, Wrocław 1995.
- Kubot Z.**, *Pojęcie kierownictwa pracodawcy*, [w:] M. Matey, L. Nawacki, B. Wagner (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI-go wieku. Księga Jubileuszowa Prof. T. Zielińskiego*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 233–251.
- Kubot Z.**, *Pozycja prawna stron w umownym stosunku pracy*, Zakł. Nar. im. Ossolińskich, Wrocław 1978.
- Kubot Z.**, *Status pracowniczy członków zarządu spółek kapitałowych*, PiZS 1993/3, s. 34–45.
- Kubot Z.**, *Umowy o zarządzanie członków zarządu spółek kapitałowych*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Zielona Góra 1998.
- Kufel J.**, *Umowa agencyjna*, PWN, Warszawa – Poznań 1977.
- Lewandowski H., Góral Z.**, *Przeciwdziałanie stosowaniu umów cywilnoprawnych do zatrudnienia pracowniczego*, PiZS 1996/12, s. 21–34.
- Liszczy T.**, *Podporządkowanie pracownika a kierownictwo pracodawcy – relacja pojęć*, [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga Jubileuszowa Prof. H. Lewandowskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 143–160.
- Liszczy T.**, *Prawo pracy*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Liszczy T.**, *W sprawie podporządkowania pracownika*, [w:] Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 114–122.

- Musiała A.**, *Glosa do wyroku SN z 12.05.2011 r.*, II UK 20/11, OSP 2012, nr 5, poz. 53.
- Muszalski W.**, *Charakter prawny pracy członka zarządu spółki handlowej*, PiP 1992/10, s. 62–70.
- Muszalski W.**, *Przyszłość prawa pracy*, PiZS 2005/7, s. 2–5.
- Orłowski G.**, *Za co odpowiada kierownik?*, MoPr 2007/7, s. 339.
- Piątkowski J.**, *Zagadnienia prawa stosunku pracy*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2000.
- Pisarczyk Ł.**, *Ryzyko pracodawcy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Pisarczyk Ł.**, *Stosunek pracy jako zobowiązanie starannego działania*, PiZS 2007/12, s. 2–8.
- Pisarczyk Ł.**, *Zatrudnianie członków zarządu spółek kapitałowych*, Difin, Warszawa 2000.
- Raczkowski M.**, *Glosa do wyroku SN z 12.05.2011 r.*, II UK 20/11, OSP 2012, nr 6, poz. 65.
- Raczkowski M.**, *O podporządkowaniu autonomicznym – krytycznie*, [w:] L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 131–137.
- Rafacz-Krzyżanowska M.**, *Staranność pracownika*, PiP 1965/1, s. 54–62.
- Rączka K.**, *Stosunek pracy a cywilnoprawne umowy o świadczenie pracy*, PiZS 1996/11, s. 39–51.
- Sadlik R.**, *Umowy pracownicze w jednoosobowej spółce z o.o.*, PP 2004/12, s. 26–28.
- Salwa Z.**, *Prawo pracy*, t. I, pod red. Z. Salwy, PWN, Warszawa 1998.
- Supiot A.**, *Zatrudnienie pracownicze i zatrudnienie niezależne*, [w:] *Referaty na VI Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego*, Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1999, s. 137–173.
- Szubert W.**, *Zarys prawa pracy*, PWN, Warszawa 1976.
- Szurgacz H.**, *Charakter prawny zatrudnienia członków zarządu w spółce akcyjnej*, [w:] **J. Frąckowiak** (red.), *Spółka jako podmiot gospodarczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1770, Wrocław 1995, s. 139–155.
- Szurgacz H.**, *Zagadnienia kształtowania warunków wynagrodzenia przez pracodawcę*, [w:] idem (red.), *Kształtowanie warunków pracy przez pracodawcę. Możliwości, granice*, Difin, Warszawa 2011, s. 43–63.
- Świątkowski A.M.**, *Kodeks pracy. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Świątkowski A.W.**, *Przyszłość prawa pracy*, [w:] idem (red.), *Polskie prawo pracy w procesie przemian*, PWN, Warszawa – Kraków 1991.
- Święcicki M.**, *Prawo Pracy*, PWN, Warszawa 1968.
- Święcicki M.**, *Trojaka odpowiedzialność pracownika za szkodę*, PUG 1960/7, s. 225–229.
- Święcicki M.**, *Umowa o pracę. Istota i funkcje*, Studia i Materiały Instytutu Pracy, Warszawa 1964.
- Wagner B.**, *O swobodzie umowy o pracę raz jeszcze*, [w:] M. Matey, L. Nawacki, B. Wagner (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI-go wieku. Księga Jubileuszowa Prof. T. Zielińskiego*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 359–381.
- Wratny J.**, **Kotowska D.**, **Szczot J.**, *Nowy kodeks pracy*, pod red. J. Wratnego, Wyd. SeZaM, Warszawa 1996.



Tomasz DURAJ

## THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP OF EMPLOYEES HOLDING MANAGERIAL POSITIONS – DEFINITIONAL APPROACH

( Summary )

The object of this study is to analyze the employment relationship of employees holding managerial positions at different levels of management from the perspective of the most important structural features characterizing this relationship. According to the established position of the science of labor law and the settled case law, these characteristic features include: voluntariness and reciprocal obligations, remuneration for the work, work continuity and personal nature of the work performed, the obligation of due diligence, the risk owned by the employing entity and, and subordination of the employee to the employer in the course of their work. Analysis of the characteristic features of the employment relationship of managers indicates that the higher in the hierarchy of the organization the managerial position is, and the larger the area of matters falling within the competence of the executive management employee is, the more atypical the employment relationship is, and the more it departs from the classical model. This tendency is best seen in relation to senior management employees, who, being at the top of the organizational structure, do not have their own superior, and the final economic result of the organization and the level of its competitiveness in legal transactions depend mostly on their attitudes and creativity. In the case of this category of workers, the employee subordination is the least explicit – if there is one at all – and also there are visible far-reaching distinguishing features in terms of employment characteristics such as: personal performance of work, the nature of the obligation, tending towards outcome commitment and risk (especially economic and personal), which burdens the workers to a much greater extent than in the typical employment relationship. This observation *de lege lata* calls into question the status of employee of top managers. However, the lower in the hierarchy of management the given position is situated, and the lower the area of matters falling within the competence of the executive employee, the more the employment relationship is visible, referring to the classic characteristics of the employment relationship model.

**Keywords:** the employment relationship, employees holding managerial positions, managers, the status of employee of top managers, subordination of the employee to the employer



Lesław GÓRAL\*

## REKONSTRUKCJA POJĘCIA RYNKU BANKOWEGO NA GRUNCIE PRZEPISÓW POLSKIEGO PRAWA BANKOWEGO I JEGO UŻYTECZNOŚĆ W ZAKRESIE ANALIZY REGULACJI PRAWNYCH NORMUJĄCYCH CEL NADZORU NAD TYM RYNKIEM

**Słowa kluczowe:** rynek finansowy, rynek bankowy, nadzór zintegrowany, nadzór bankowy

### Wstęp

Konieczność precyzyjnego określenia pojęcia rynku bankowego na gruncie nauk prawnych uzasadniona jest zarówno potrzebą jego zdefiniowania na płaszczyźnie rozważań teoretycznych, jak i praktyki funkcjonowania tego rynku z perspektywy nadzoru ze strony Komisji Nadzoru Finansowego oraz podejmowanych prac legislacyjnych porządkujących przestrzeń rynku bankowego. W przypadku tych ostatnich pozwoliłoby to na odrębne, poza regulacjami prawa bankowego, unormowania zasad tworzenia i działalności grupy podmiotów rynku finansowego, zajmujących się wyłącznie udzielaniem pożyczek bezzasadnie określanych „parabankami”<sup>1</sup>.

Podjęta w artykule próba określenia pojęcia rynku bankowego w oparciu o analizę przepisów ustawy Prawo bankowe<sup>2</sup> ma charakter refleksji naukowej, której wnioski należałoby potraktować jako punkt wyjścia do głębszej dyskusji nad potrzebą zdefiniowania pojęcia rynku bankowego w naukach prawnych.

---

\* Dr hab. prof. nadzw., Katedra Prawa Podatkowego Materialnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: leslawg@neostrada.pl

<sup>1</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (Druk 992).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.

Zagadnienie to wydaje mi się o tyle istotne, że chociaż rynek bankowy jest definiowany na gruncie nauk ekonomicznych, to takie jego rozumienie w naukach prawnych nie zawsze jest wystarczające.

## 1. Rynek bankowy jako część składowa rynku finansowego i jego pojęcie w naukach ekonomicznych

W naukach ekonomicznych rynek bankowy traktowany jest jako część rynku finansowego. Dlatego też, aby wyznaczyć granice rynku bankowego, jego zakres przedmiotowy i podmiotowy, należy wyjaśnić pojęcie rynku finansowego w naukach ekonomicznych. Pozwala to na przedstawienie struktury rynku finansowego i usystematyzowanie pięciu podstawowych elementów morfologii każdego rynku, tj. dostawców i nabywców, przedmiotu podlegającego obrotowi, ceny oraz podmiotów organizujących rynek, czyli pośredników w transakcjach kupna i sprzedaży<sup>3</sup>. W naukach ekonomicznych rynek finansowy określa się zazwyczaj jako „miejsce zawierania transakcji mających za przedmiot szeroko rozumiany kapitał finansowy”<sup>4</sup> lub też jako „ogół transakcji papierami wartościowymi, będącymi instrumentami udzielania kredytów krótko-, średnio- i długoterminowych”<sup>5</sup>. Rynek finansowy jest więc ośrodkiem transakcji kupna i sprzedaży instrumentów finansowych, wywołujących metamorfozę aktywów finansowych stron kontraktów i powodujących między nimi stosowną wymianę strumieni pieniężnych<sup>6</sup>.

Z przytoczonych definicji wynika, że na rynek finansowy można spojrzeć w ujęciu podmiotowym, jako na miejsce gdzie za pomocą transakcji dokonuje się przepływu pieniądza od podmiotów posiadających nadwyżki środków (oszczędności), do podmiotów chcących je zagospodarować, czyli zmienić w aktywa realne, lub też w ujęciu przedmiotowym, tzn. jako określone zobowiązanie finansowe lub inaczej roszczenie majątkowe kapitałodawcy w sto-

<sup>3</sup> **W. Tarczyński, M. Zwolankowski**, *Inżynieria finansowa*, Agencja Wyd. Placet, Warszawa 1999, s. 1.

<sup>4</sup> **M. Wypych**, *Finanse i instrumenty finansowe*, Wyd. Absolwent, Łódź 1997, s. 115.

<sup>5</sup> **A. Kaźmierczak**, *Pieniądz i bank w kapitalizmie*, PWN, Warszawa 1993, s. 50.

<sup>6</sup> **W. Tarczyński, M. Zwolankowski**, *Inżynieria...*, s. 3; **P. Samuelson, W. Nordhaus**, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1995, s. 82.

sunku do kapitałobiorcy<sup>7</sup>. Przyjmując za punkt wyjścia przedmiotowe ujęcie rynku finansowego, najbardziej zasadne jest wyodrębnienie dwóch segmentów operacyjnych, a są to: rynek pieniężny i rynek kapitałowy. Kryteriami proponowanego wyodrębnienia są: okres dysponowania środkami przez podmiot finansujący swoją działalność – kryterium czasu – oraz cel przeznaczenia uzyskanych środków – kryterium celu. W literaturze ekonomicznej zwraca się uwagę, że pojęcie rynku kapitałowego może być rozumiane wąsko lub szeroko<sup>8</sup>. W węższym znaczeniu: rynek kapitałowy jest rynkiem długoterminowych papierów wartościowych, wśród których odróżnia się papiery uprawniające do dywidendy (akcje, świadectwa inwestycyjne) od papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu (bankowe listy zastawne, papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa oraz skrypty dłużne). W związku z tą klasyfikacją mówi się o rynku akcji i o rynku papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu, tj. rynku obligacji. Powołany podział kapitałowego rynku papierów wartościowych jest jednakże podziałem umownym. Pojawiają się bowiem nowe rodzaje papierów wartościowych, np. *floating rate notes* (obligacje ze zmiennym oprocentowaniem), *zero bonds* (obligacje z kuponem zerowym, tzn. sprzedawane z dyskontem w stosunku do ich wartości nominalnej), obligacje związane z operacjami zmiennymi dla stóp procentowych i walut (operacjami swapowymi). W szerszym znaczeniu: rynek kapitałowy obejmuje długookresowe instrumenty, które są przedmiotem obrotu na rynku depozytów bankowych i na rynku kredytów bankowych<sup>9</sup>.

Innym spotykaniem w naukach ekonomicznych kryterium podziału rynku pieniężnego i rynku kapitałowego jest, odwołujący się do jego funkcjonalnej klasyfikacji, podział rynku finansowego na rynek pierwotny i rynek wtórny<sup>10</sup>. Na rynku pierwotnym dochodzi do zawierania transakcji między emitentami danych papierów wartościowych, a ich pierwszymi nabywcami. Podmiot emitujący papiery wartościowe wykorzystuje uzyskane przychody ze sprzedaży, przeznaczając je na zakup rzeczywistych dóbr kapitałowych lub też na inne cele przewidziane w statucie. Na rynku wtórnym dokonuje się obrót między inwestorami bez udziału emitenta danego papieru wartościowego, chyba że wyku-

<sup>7</sup> W. Dębski, *Rynek finansowy i jego mechanizmy*, PWN, Warszawa 2001, s. 16.

<sup>8</sup> D. Duwendag, K.-H. Ketterer, W. Kusters, R. Pohl, D.B. Simmert, *Teoria pieniądza i polityka pieniężna*, Poltext, Warszawa 1995, s. 105.

<sup>9</sup> P. Zapadka, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Polsce*, Bank i Kredyt 2002/1, s. 28.

<sup>10</sup> R.A. Haugen, *Teoria nowoczesnego inwestowania*, WIG Press, Warszawa 1996, s. 30.

puje on je w celu umorzenia. Znaczenie rynku wtórnego polega na zapewnieniu inwestorom płynności ich inwestycji, pozwalając im na szybką, niepociągającą istotnych strat w wartości rynkowej, zamianę papierów wartościowych na gotówkę oraz wymianę jednych walorów na inne. Obrót na rynku wtórnym odbywa się za pośrednictwem rynku giełdowego lub na rynku pozagiełdowym. Do powołanej wyżej klasyfikacji nawiązuje podział rynku finansowego na rynki otwarte i rynki zindywidualizowanych transakcji finansowych<sup>11</sup>. Wspomniany podział bierze pod uwagę wielość nabywców instrumentów finansowych. Na rynku otwartym ma miejsce sprzedaż na zasadzie aukcji, zaś w przypadku rynku zindywidualizowanych transakcji do powstania (emisji) instrumentu finansowego dochodzi w wyniku bezpośrednich, osobistych negocjacji między nabywającym i sprzedającym (np. na podstawie umowy kredytu bankowego, umowy rachunku bankowego, czy też zawarcia umowy ubezpieczeniowej). Rynki zindywidualizowanych transakcji finansowych to przede wszystkim rynki pierwotne. Natomiast na rynkach otwartych mogą być przeprowadzane transakcje właściwe zarówno dla rynków pierwotnych, jak i wtórnych.

Przedstawiciele nauk ekonomicznych, zajmujący się problematyką rynku finansowego, poddając analizie zjawiska zachodzące na tym rynku, odwołują się często do jego podziału z punktu widzenia momentu rozliczania transakcji. Kryterium to – istotne dla prezentacji organizacji i zasad funkcjonowania rynku finansowego – pozwala wyróżnić rynek transakcji natychmiastowych (*spot*) i transakcji terminowych, na których występują kontrakty *forwards*, *futures* oraz opcyjne<sup>12</sup>.

Odwołując się do przedstawionych wyżej rozważań na temat rynku finansowego, podkreślić należy, że w naukach ekonomicznych zagadnieniem nie podlegającym dyskusji jest fakt, że „proces wytwarzania usług bankowych przez banki realizowany jest na rynkach finansowych, których klasyfikacja może być dokonywana według rozmaitych kryteriów”<sup>13</sup>. Stąd też rynek bankowy (często używany zamiennie jest termin: sektor bankowy<sup>14</sup>) utożsamiany

<sup>11</sup> **Z. Polański**, *System finansowy*, [w:] **B. Pietrzak, Z. Polański** (red.), *System finansowy w Polsce lata dziewięćdziesiąte*, PWN, Warszawa 1999, s. 14.

<sup>12</sup> **A. Hudson**, *The Law on Financial Derivatives*, Sweet & Maxwell, London 1997, s. 55 i n.

<sup>13</sup> **H.E. Büschgen**, *Przedsiębiorstwo bankowe*, PWE, Warszawa 1997, s. 71.

<sup>14</sup> **J. Canais**, *Strategie konkurencyjne w europejskiej bankowości*, PWN, Warszawa 1997, s. 97; **J. Monkiewicz, M. Monkiewicz**, *Jednolity rynek finansowy Unii Europejskiej*, [w:] **J. Monkiewicz** (red.), *Jednolity rynek ubezpieczeń w Unii Europejskiej. Procesy rozwoju i integracji*, Oficyna Wyd. Branta, Bydgoszcz 2005, s. 58.

jest z rynkiem finansowym, rozumianym jako miejsce wykonywania przez podmioty działające na tym rynku czynności bankowych, który ze względu na to, że przedmiotem tych czynności jest pieniądz, spełnia określone funkcje w gospodarce.

Z uwagi na to, że współcześnie czynności bankowe nie ograniczają się jedynie do działalności depozytowo-kredytowej, ale obejmują również wykonywanie czynności charakterystycznych dla innych segmentów rynku finansowego, w tym zwłaszcza dla rynków kapitałowych, stąd definicja rynku bankowego utożsamianego z rynkiem finansowym sprawia, że granice pomiędzy rynkiem bankowym a innymi segmentami rynku finansowego ulegają zatarciu. Taką tendencję na rynku finansowym można zresztą zaobserwować zarówno w praktyce, jak i również w unormowaniach prawnych wielu państw. Z uwagi na tę tendencję granic rynku bankowego nie można wyznaczyć, odwołując się do kryterium działalności bankowej, tak jak jest ona rozumiana w naukach ekonomicznych. Jedynym dostatecznie precyzyjnym kryterium, pozwalającym na zdefiniowanie rynku bankowego, jest formalnoprawne kryterium odwołujące się do czynności bankowych, zastrzeżonych dla podmiotów działających na rynku bankowym. Dopiero uwzględnienie określonego przepisami ustawy Prawo bankowe katalogu czynności bankowych, wymienionych w art. 5 ust. 1, wykonywanych przez podmioty działające na tym rynku, sprawia, że mamy do czynienia z rynkiem bankowym jako unormowaną prawnie strukturą, a więc pojęciem będącym myślowym odzwierciedleniem i całościowym ujęciem istotnych cech zjawisk regulowanych przez prawo. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań nad rynkiem bankowym będzie określenie jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego.

## **2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy rynku bankowego w naukach prawnych**

Przed podjęciem próby określenia pojęcia rynku bankowego w oparciu o analizę przepisów ustawy Prawo bankowe należałoby przypomnieć, że przedstawiciele doktryny podnosili potrzebę wypracowania takiego pojęcia w naukach prawnych<sup>15</sup>. Zwracając uwagę na brak w ujęciu normatywnym definicji

<sup>15</sup> **Z. Ofiarski**, *Prawo bankowe*, wyd. 4., Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 15 i n.

pojęcia „rynek bankowy”, przedstawiciele doktryny podkreślali, że pojęcie to nie może być traktowane, jak ma to miejsce w naukach ekonomicznych, jako synonim pojęcia „sektor bankowy”. Wypracowanie definicji rynku bankowego, obowiązującej na gruncie nauk prawnych, podyktowane jest koniecznością uwzględnienia różnorodności podmiotów wykonujących czynności bankowe, potrzebą określenia jednolitych standardów prawnych w ich działalności oraz zwiększeniem skuteczności nadzoru nad tym rynkiem<sup>16</sup>. Dlatego też bardziej zasadnym jest określenie całości unormowań regulujących funkcjonowanie tego rynku terminem „prawo rynku bankowego” niż tradycyjnym: „prawo bankowe”. Dla tak rozumianej dziedziny prawa fundamentalnym staje się pojęcie „rynku bankowego”.

W sensie prawnym rynek bankowy jest przejawem interwencjonizmu państwa, podejmowanego ze względu na potrzebę chronienia mechanizmów rynkowych oraz zagrożeń, jakie dla instytucji działających na tym rynku może nieść kryzys gospodarczy. Przepisy regulujące funkcjonowanie rynku bankowego mają w znacznej mierze charakter publiczny, albowiem zawierają władcze ustalenia prawodawcy, dotyczące zasad tworzenia, organizacji, zarządzania, finansowania instytucji ochrony działających na tym rynku oraz sprawowania kontroli i nadzoru państwa nad tym rynkiem. Taki charakter mają również unormowania ustawy Prawo bankowe, zawierające katalog czynności bankowych, do których wykonywania upoważnione zostały podmioty działające na rynku bankowym. Katalog czynności bankowych, wymienionych w art. 5 ustawy, obejmujący czynności bankowe w ustępie 1 powołanego artykułu – określane w literaturze przedmiotu jako czynności bankowe *sensu stricto* – jak i czynności z ustępu 2 tego artykułu – czynności bankowe *sensu largo* – pokrywa się z zakresem przedmiotowym rynku bankowego w znaczeniu, w jakim rozumiany jest on w naukach ekonomicznych. Można więc stwierdzić, odwołując się do wyżej wspomnianego rozumienia rynku bankowego w literaturze ekonomicznej, że tworzy go zróżnicowana grupa podmiotów, wykonująca czynności określone w art. 5 ustawy Prawo bankowe. W takim znaczeniu podmiotami rynku bankowego będą również podmioty działające w innych segmentach rynku finansowego, np. funkcjonujące na rynku kapitałowym: firmy inwestycyjne, agenci firm inwestycyjnych, spółki prowadzące rynek regulowany,

<sup>16</sup> E. Fojcik-Mastalska, Rozdział 1 – *Przepisy ogólne*, [w:] eadem (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 38 i n.; W. Srokosz, *Pojęcie „działalności bankowej” w polskim prawie*, PUG 2006/12, s. 4.



fundusze inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, inne podmioty prowadzące obsługę funduszy inwestycyjnych, w tym podmioty, którym towarzystwa funduszy inwestycyjnych powierzyły wykonywanie swoich obowiązków. Takie rozumienie rynku bankowego sprawia, że granice pomiędzy rynkiem bankowym, a innymi segmentami rynku finansowego, a zwłaszcza kapitałowego, uległyby w znacznym stopniu zatarciu. W literaturze podkreśla się, że znoszenie barier prawnych pomiędzy poszczególnymi rodzajami rynków finansowych, którego efektem jest rozszerzanie zakresu działalności przez podmioty działające dotychczas w odrębnych segmentach rynku finansowego, doprowadziło zarówno do integracji funkcjonalnej, ale również i kapitałowej, tzn. do nabywania przez podmioty udziałów w instytucjach działających na rynku finansowym, które z kolei doprowadziło do tworzenia konglomeratów finansowych grupujących jednostki organizacyjne wykonujące różne formy działalności. Do najważniejszych zjawisk na – zarówno polskim, jak i europejskim – rynku finansowym, wynikających z jego wieloaspektowej integracji, należą: powstawanie i rosnący wpływ konglomeratów finansowych, oferowanie mieszanych usług finansowych (o cechach typowych dla różnych segmentów rynku), wchodzenie instytucji finansowych na rynki zagraniczne na zasadzie działalności transgranicznej lub w formie oddziały<sup>17</sup>.

Takie szerokie na gruncie przepisów prawa rozumienie rynku bankowego – określające głównie jego ekonomiczną istotę – nie jest, moim zdaniem, przydatne z uwagi na nadal występujące odmienności rynku bankowego od innych segmentów rynku finansowego. Dotyczą one nie tylko jednolitych standardów prawnych, do których przestrzegania zobowiązane są podmioty działające na tym rynku, ale i celów, zakresu i metod nadzoru nad podmiotami działającymi w różnych segmentach rynku finansowego. Dlatego też, bardziej zasadnym dla dalszych rozważań jest przyjęcie założenia, zgodnie z którym kryterium wyznaczającym zakres przedmiotowy rynku bankowego będzie katalog czynności bankowych *sensu stricto*, o których mowa w przepisie art. 5 ust. 1 ustawy Prawo bankowe. Będą to więc: przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów; prowadzenie innych rachunków bankowych; udzielanie kredytów; udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw; emitowanie bankowych

<sup>17</sup> E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona klienta na rynku usług bankowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 46 i n.

papierów wartościowych; przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych oraz wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach. Z ust. 4 art. 5 ustawy wynika, że czynności te mogą być wykonywane wyłącznie przez banki. Przepis ust. 5 powołanego artykułu dodaje, że jednostki organizacyjne inne niż banki mogą wykonywać czynności, o których mowa w ust. 1 art. 5 ustawy, jeżeli przepisy odrębnych ustaw uprawniają je do tego.

Odwołując się do czynności bankowych *sensu stricto* jako kryterium identyfikacji podmiotów prowadzących działalność na polskim rynku bankowym, do grupy tej zaliczyć należałoby, obok banków: spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, instytucje pieniądza elektronicznego, wspólnotowe instytucje kredytowe, instytucje płatnicze i biura usług płatniczych. W grupie tej umiejscowić należałoby również podmioty, którym banki powierzyły wykonywanie określonych czynności bankowych *sensu stricto* w ramach tzw. outsourcingu.

W oparciu o analizę zakresu przedmiotowego i podmiotowego pojęcia „rynek bankowy”, możemy sformułować tezę, że rynek bankowy na gruncie polskiego prawa bankowego tworzą instytucje, które wykonują czynności zastrzeżone dla banków, tj. czynności określone w art. 5 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, zaś w węższym znaczeniu: rynek bankowy tworzą instytucje, które prowadzą działalność depozytową<sup>18</sup>, tj. wykonują czynności zastrzeżone dla banków, wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo bankowe (banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i prowadzące działalność w Polsce instytucje kredytowe Unii Europejskiej).

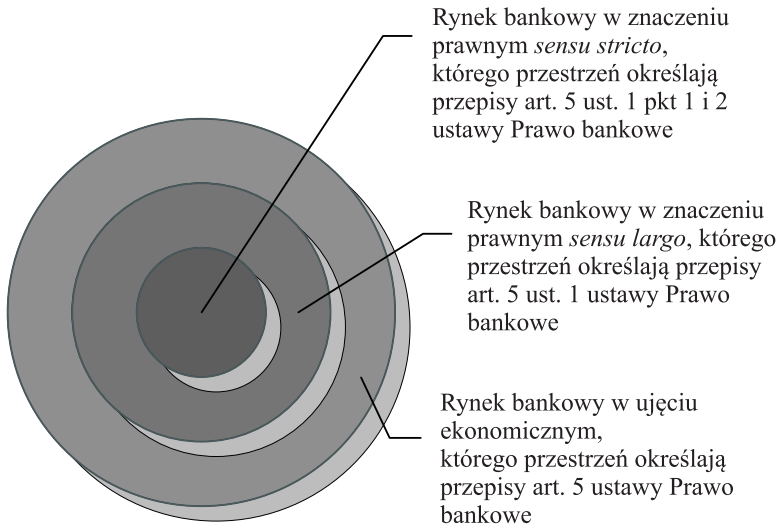
Graficznie zdefiniowany na gruncie przepisów prawa rynek bankowy przedstawić można jako układ nakładających się na siebie koncentrycznie okręgów, których przestrzeń wyznaczają określone rodzaje czynności bankowych wykonywanych przez podmioty tego rynku.

Przeprowadzona klasyfikacja rynku bankowego pozwala właściwie umiejscowić podmioty, które nie posiadają prawnego statusu banku, a w literaturze ekonomicznej i prawnej określane są terminem „instytucje parabankowe”. Podmioty te podzielić można na dwie grupy, tj. wykonujące wyłącznie czynności bankowe *sensu largo*, określone w katalogu art. 5 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, jak i podmioty wykonujące albo wyłącznie określone czynności bankowe, wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy, albo równocześnie określone

<sup>18</sup> W. Srokosz, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 32 i n.

czynności z ustępu 1 i 2 powołanego artykułu. Podmioty zaliczone do pierwszej grupy, prowadzące działalność na rynku bankowym w rozumieniu nauk ekonomicznych (np. instytucje udzielające pożyczek) są na gruncie nauk prawnych instytucjami finansowymi i jako takie powinny być poddane odrębnym regulacjom prawnym, normującym ich funkcjonowanie i nadzór nad prowadzoną przez nie działalnością.

RYSUNEK 1: Schemat rynku bankowego



Źródło: oprac. własne.

Podmioty nieposiadające statusu prawnego banku i definiowane w literaturze jako instytucje parabankowe, a mieszczące się w drugiej grupie, powinny być określane zbiorczą nazwą jako podmioty rynku bankowego. Rynek bankowy nie może być bowiem współcześnie postrzegany jako przestrzeń, w której działalność prowadzą wyłącznie banki. Należą do niej również inne podmioty, wykonujące czynności określone w art. 5 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, które w systemie prawnym zostały wyposażone w indywidualną nazwę.

### 3. Normatywny cel modelu nadzoru nad polskim rynkiem bankowym

Przyjęty w Polsce model nadzoru nad rynkiem finansowym określany jest często w literaturze przedmiotu jako nadzór zintegrowany<sup>19</sup>. Przegląd literatury fachowej, nawet bardzo pobieżny, prowadzi do wniosku, że termin „nadzór zintegrowany” jest rozumiany różnie i dość często błędnie utożsamiany z nadzorem scentralizowanym<sup>20</sup>. W sposób ogólny „nadzór zintegrowany” zdefiniować można jako połączenie różnych instytucji nadzorczych w jedną całość, tak, że współdziałając w ramach tej całości, wzmagają one swoją skuteczność, a także potraktować jako pewne podejście dla realizacji określonego celu, którym jest zapewnienie właściwej relacji między bezpieczeństwem a efektywnością podmiotów działających na rynku bankowym, zwłaszcza w kontekście zapewnienia stabilności finansowej oraz zapobiegania kryzysom systemowym<sup>21</sup>. Wydaje się, że pojęcia „nadzór zintegrowany” nie należy utożsamiać z „nadzorem skonsolidowanym”<sup>22</sup>. Wprowadzony w oparciu o wypracowane przez Komitet ds. Przepisów Bankowych i Nadzorczych z siedzibą w Bazylei „zasady efektywnego nadzoru bankowego” oraz dyrektywy UE, jest narzędziem nadzoru nad funkcjonowaniem grupy kapitałowej (holdingów i konglomeratów finansowych) jako całości i dotyczy ich skonsolidowanej sytuacji finansowej, w tym, w szczególności: wypłacalności i adekwatności kapitałowej, koncentracji dużych kredytów, przestrzegania limitów koncentracji kapitałowej, odpowiednich mechanizmów wewnętrznej kontroli danych oraz informacji wymaganych dla celów skonsolidowanego nadzoru<sup>23</sup>. Nadzór

<sup>19</sup> **A. Jurkowska-Zeidler**, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 248 i n.; **Z. Ofiarski**, *Prawo...*, s. 500; **R. Mroczkowski**, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi* Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 113; **W. Srokosz**, *Instytucje...*, s. 230; **M. Fedorowicz**, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2013, s. 64 i n.

<sup>20</sup> **K. Burak**, *Funkcjonowanie nadzoru nad instytucjami finansowymi w krajach o zintegrowanym systemie nadzoru*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2/10/IV–VI 2006, s. 249.

<sup>21</sup> **Z. Szpringer**, *Komisja nadzoru Bankowego w systemie prawnym i bankowym*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2/10/IV–VI 2006, s. 243.

<sup>22</sup> **L. Pawłowicz**, *Transgraniczna integracja nadzoru bankowego*, PFSL Niebieskie Księgi 2003/5: *Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2003, s. 39.

<sup>23</sup> **P. Zapadka**, *Nadzór skonsolidowany – analiza prawa polskiego na tle regulacji Unii Europejskiej*, Prawo Bankowe 1999/6, s. 106.

skonsolidowany ma na celu ograniczenie negatywnych efektów funkcjonowania tych grup kapitałowych, jakim było wykorzystywanie tego samego kapitału do zabezpieczenia działalności różnych podmiotów (przenoszenie ryzyka) oraz rozwiązanie problemów w związku z nakładaniem się kompetencji różnych instytucji nadzorczych odpowiedzialnych za dany segment rynku finansowego<sup>24</sup>. Na tle poczynionych wyżej uwag, zasadnym jest wniosek, że nadzór zintegrowany jest pojęciem szerszym, zaś jednym z jego przejawów może być nadzór skonsolidowany, rozumiany jako stworzenie mechanizmów współpracy i wymiany informacji między instytucjami nadzoru nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego.

Przybierać może on postać jedno- lub wieloinstytucjonalnego modelu nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym. Podział ten odpowiada koncepcji ewolucyjnej integracji nadzoru w aspekcie podmiotowym i funkcjonalnym. W pierwszym przypadku sprowadza się on do połączenia wszystkich dotychczasowych instytucji nadzorczych, działających w poszczególnych segmentach rynku finansowego, w jedną instytucję nadzorującą cały rynek finansowy (nadzór zintegrowany pionowo). W drugim przypadku, zintegrowany model nadzoru opiera się na kilku instytucjach nadzorujących rynek finansowy (nadzór zintegrowany poziomo). W tym modelu nadzór nad rynkiem finansowym zintegrowany został w wymiarze wzajemnych – określonych przepisami prawa – powiązań personalnych, występujących pomiędzy poszczególnymi instytucjami nadzoru, a także powiązań funkcjonalnych, tj. wspólnego celu nadzoru realizowanego przez te instytucje<sup>25</sup>.

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>26</sup>, definiując cel nadzoru, określiła wartości, których respektowanie na rynku finansowym wypełnia treść interesu publicznego jako przesłanki tworzenia instytucji nadzoru nad tym rynkiem. Do czuwania nad przestrzeganiem tych wartości na rynku finansowym wyznaczył prawodawca Komisję Nadzoru Finansowego. Wartościami tymi, zgodnie z art. 2 powołanej ustawy, są: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku, poprzez realizację celów okre-

<sup>24</sup> M. Zalewska, *Nadzór bankowy i gwarantowanie depozytów*, [w:] W.L. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Bankowość*, Poltext, Warszawa 2001, s. 221.

<sup>25</sup> L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 142.

<sup>26</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1149 ze zm.

ślonych w: ustawie Prawo bankowe<sup>27</sup>, ustawie o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych<sup>28</sup>, ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym<sup>29</sup>, ustawie o elektronicznych instrumentach płatniczych<sup>30</sup>, ustawie o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń zakładami reasekuracyjnymi i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego<sup>31</sup>, ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych<sup>32</sup> oraz ustawie o usługach płatniczych<sup>33</sup>.

Z analizy konstrukcji przepisu art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wynika, że wartości wspólne dla całego rynku finansowego stanowią sumę wartości chronionych z uwagi na interes publiczny dla poszczególnych segmentów rynku finansowego. Prawodawca wyszedł z założenia, że z uwagi na istniejące bariery prawne, niedostateczną integrację rynku bankowego, rynku kapitałowego i rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, wartości chronione w poszczególnych segmentach rynku finansowego są inne. Można by nawet pokusić się o postawienie tezy, że ze względu na brak dostatecznej integracji rynku bankowego, rynku kapitałowego, rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, która sprawiła, że wartości chronione na poszczególnych segmentach rynku finansowego są różne, inne są także cele nadzoru wykonywanego przez Komisję Nadzoru Finansowego nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego. Trudno bowiem zgodzić się z taką interpretacją powołanego przepisu, że Komisja Nadzoru Finansowego konkretyzuje wartości wspólne dla rynku finansowego jako całości, takie jak: stabilność, bezpieczeństwo, przejrzystość, prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, zaufanie, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku w przestrzeni prawnej rynku bankowego, rynku kapitałowego, rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. Pojęcia takie mogą być bowiem rozumiane w sposób niejednolity w poszczególnych segmentach rynku finansowego, zaś cele nadzoru, które wyznaczają te wartości chronione, z uwagi na charakter prawny nadzoru, muszą być ściśle określone przez prawodawcę, a nie interpretowane przez organ sprawujący nadzór nad rynkiem finansowym. Problem braku zintegrowania celu nadzoru

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.

<sup>28</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 290 ze zm.

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.

<sup>30</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1232.

<sup>31</sup> Dz.U. Nr 83, poz. 719 ze zm.

<sup>32</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1450 ze zm.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 199, poz. 1175 ze zm.

(dlatego m.in. nie można, moim zdaniem, mówić w Polsce o istnieniu nadzoru zintegrowanego) znakomicie ilustrowany jest przez brak spójnego celu nadzoru nad rynkiem bankowym. Cele te są odrębnie określone przez prawodawcę dla konkretnej grupy podmiotów działających na rynku bankowym, tj. dla banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, instytucji pieniądza elektronicznego i instytucji płatniczych.

I tak: celem nadzoru nad działalnością bankową (art. 133 ustawy Prawo bankowe) jest:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych;
- 2) zapewnienie zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, ustawy o NBP, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku;
- 3) zapewnienie zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>34</sup>, z przepisami tej ustawy oraz statutem.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych celem nadzoru jest zapewnienie:

- 1) stabilności finansowej kas;
- 2) prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej;
- 3) bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach;
- 4) zgodności działalności kas z przepisami ustawy o s.k.o.k.

Celem nadzoru nad Kasą Krajową jest zapewnienie:

- 1) stabilności finansowej Kasy Krajowej;
- 2) prawidłowości wykorzystania funduszu stabilizacyjnego;
- 3) zgodności działalności Kasy Krajowej z przepisami ustawy o s.k.o.k.

W przypadku kolejnych podmiotów rynku bankowego, którymi są instytucje pieniądza elektronicznego, celem nadzoru (art. 132z ustawy o usługach płatniczych) jest:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa finansowego krajowych instytucji pieniądza elektronicznego;
- 2) zapewnienie zgodności działalności krajowych instytucji pieniądza elektronicznego, w tym prowadzonej przez ich agentów i innych przedsiębiorców,

---

<sup>34</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 94.

za pośrednictwem których krajowa instytucja pieniądza elektronicznego świadczy usługi płatnicze lub dokonuje wykupu pieniądza elektronicznego, oraz podmioty wykonujące niektóre czynności operacyjne na podstawie umowy, o której mowa w art. 132v ust. 1, z przepisami ustawy, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 924/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2560/2001, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiającego wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 oraz zezwoleniem udzielonym przez KNF na prowadzenie działalności;

3) ochrona interesów użytkowników i posiadaczy pieniądza elektronicznego.

Natomiast zgodnie z art. 99 ust. 2 ustawy o usługach płatniczych, celem nadzoru nad instytucjami płatniczymi jest:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa finansowego krajowych instytucji płatniczych;
- 2) zapewnienie zgodności działalności krajowych instytucji płatniczych, w tym prowadzonej przez ich agentów oraz podmioty wykonujące niektóre czynności operacyjne na podstawie umowy, o której mowa w art. 86 ust. 1, z przepisami ustawy oraz rozporządzenia (WE) nr 924/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiającego wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 oraz zezwoleniem;
- 3) ochrona interesów użytkowników i posiadaczy pieniądza elektronicznego.

Przywołane regulacje dobitnie wskazują, że określone przez prawodawcę cele nad poszczególnymi podmiotami rynku bankowego są różne i dlatego nawet w obrębie rynku bankowego nie można mówić o zintegrowanym celu nadzoru nad tym segmentem rynku finansowego. Można raczej mówić o nadzorze nad podmiotami rynku bankowego niż o nadzorze nad rynkiem bankowym – ten bowiem zakładałby jednolity cel nadzoru nad wszystkimi podmiotami rynku bankowego.



#### 4. Uwagi końcowe

Przedstawione zagadnienia, odnoszące się do pojęcia rynku bankowego w naukach prawnych, dotyczą problemów o znaczeniu teoretycznym i praktycznym, zarówno dla podmiotów wykonujących czynności bankowe, jak i dla określenia modelu nadzoru nad tym rynkiem. Konieczność przemyślenia na gruncie nauk prawnych pojęcia „rynek bankowy” podyktowana jest tym, że spojrzenie na ten rynek poprzez pryzmat przepisów regulujących jego funkcjonowanie pozwala na sformułowanie uogólnień i wniosków dotyczących fundamentalnych dla tego rynku zagadnień. Odnoszą się one do potrzeby wprowadzenia jednolitych standardów wykonywanej działalności dla wszystkich podmiotów tego rynku, a dotyczących np. tajemnicy zawodowej rynku bankowego czy standardów prawnych w dziedzinie nadzoru nad tym rynkiem. Należałoby postawić pytanie o teoretyczny i praktyczny wymiar refleksji dotyczącej pojęcia rynku bankowego na gruncie przepisów ustawy Prawo bankowe. Zaproponowana konstrukcja pojęcia rynku bankowego pozwala na wnikliwsze spojrzenie na problematykę podmiotów określanych w literaturze ekonomicznej i prawnej terminem „parabanki”. Przyjęcie tak sformułowanej definicji pozwala wyodrębnić z tej grupy podmioty, których działalność budzić może szczególne wątpliwości (chodzi mi o instytucje finansowe prowadzące działalność w zakresie udzielania pożyczek) i zainicjować prace legislacyjne celem odrębnego i kompleksowego uregulowania zasad prowadzenia przez nie działalności i nadzoru nad nimi. Potrzeba zdefiniowania w przepisach ustawy Prawo bankowe tak rozumianego pojęcia rynku bankowego wydaje się mieć wymiar praktyczny z punktu widzenia dalszego rozwoju polskiego ustawodawstwa bankowego. Tym bardziej, że próby takie były podejmowane przez ustawodawcę w stosunku do innych segmentów rynku finansowego. Za przykład służyć może zawarta w art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym definicja „rynku kapitałowego”, czy też zawarte w art. 14 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi pojęcie „rynku regulowanego”.

Wymiar teoretyczny, jak i praktyczny mają rozważania dotyczące cech charakteryzujących model nadzoru zintegrowanego. Wskazują one wyraźnie, że normatywnie określony cel nadzoru nad podmiotami tak rozumianego rynku bankowego jest tylko sumą różnych celów określonych w ustawach normujących funkcjonowanie poszczególnych podmiotów tego rynku. Brak

jest wspólnego celu nadzoru nad rynkiem bankowym, realizowanego przez organ nadzoru, tj. Komisję Nadzoru Finansowego, i dlatego należałoby raczej mówić o nadzorze nad podmiotami rynku bankowego, niż o nadzorze nad rynkiem bankowym. Uzasadnia to sformułowanie tezy, że przyjęty w Polsce model nadzoru niewiele ma wspólnego z nadzorem zintegrowanym, a określić go raczej należałoby jako scentralizowany model nadzoru nad rynkiem bankowym.

## Bibliografia

### Akty prawne:

- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1149 ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.
- Ustawa z 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 290 ze zm.
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, Dz.U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1232.
- Ustawa z 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, Dz.U. Nr 83, poz. 719 ze zm.
- Ustawa z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo kredytowych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1450 ze zm.
- Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U. Nr 199, poz. 1175 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 94.

### Opracowania:

- Burak K.**, *Funkcjonowanie nadzoru nad instytucjami finansowymi w krajach o zintegrowanym systemie nadzoru*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2/10/IV–VI 2006, s. 248–245.
- Canais J.**, *Strategie konkurencyjne w europejskiej bankowości*, PWN, Warszawa 1997.
- Dębski W.**, *Rynek finansowy i jego mechanizmy*, PWN, Warszawa 2001.
- Duwendag D., Ketterer K.H., Kosters W., Pohl R., Simmert D.B.**, *Teoria pieniądza i polityka pieniężna*, Poltext, Warszawa 1995.
- Fojcik-Mastalska E.**, Rozdział 1 – *Przepisy ogólne*, [w:] eadem (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 9–59.
- Fedorowicz M.**, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, DIFIN, Warszawa 2013.
- Góral L.**, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

- Haugen R.A.**, *Teoria nowoczesnego inwestowania*, WIG Press, Warszawa 1996.
- Hudson A.**, *The Law on Financial Derivatives*, Sweet & Maxwell, London 1997.
- Jurkowska-Zeidler A.**, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kaźmierczak K.**, *Pieniądz i bank w kapitalizmie*, PWN, Warszawa 1993.
- Monkiewicz J., Monkiewicz M.**, *Jednolity rynek finansowy Unii Europejskiej*, [w:] J. Monkiewicz (red.), *Jednolity rynek ubezpieczeń w Unii Europejskiej, Procesy rozwoju i integracji*, Oficyna Wyd. Branta, Bydgoszcz 2005, s. 45–64.
- Mroczkowski R.**, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Ofiarski Z.**, *Prawo bankowe*, wyd. 4., Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Pawłowicz L.**, *Transgraniczna integracja nadzoru bankowego*, PFSL Niebieskie Księgi 2003/5: *Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2003, s. 28–58.
- Polański Z.**, *System finansowy*, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański (red.), *System finansowy w Polsce lata dziewięćdziesiąte*, PWN, Warszawa 1999, s. 11–38.
- Rutkowska-Tomaszewska E.**, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Samuelson P., Nordhaus W.**, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1995.
- Srokosz W.**, *Pojęcie „działalności bankowej” w polskim prawie*, PUG 2006/12, s. 4–19.
- Srokosz W.**, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Szpringer Z.**, *Komisja nadzoru Bankowego w systemie prawnym i bankowym*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2/10/IV–VI 2006, s. 233–247.
- Tarczyński W., Zwolankowski M.**, *Inżynieria finansowa*, Agencja Wyd. Placet, Warszawa 1999.
- Wypych W.**, *Finanse i instrumenty finansowe*, Wyd. Absolwent, Łódź 1997.
- Zapadka P.**, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Polsce*, Bank i Kredyt 2002/1, s. 28–43.
- Zapadka P.**, *Nadzór skonsolidowany – analiza prawa polskiego na tle regulacji Unii Europejskiej*, Prawo Bankowe 1999/6, s. 105–112.
- Zalewska M.**, *Nadzór bankowy i gwarantowanie depozytów*, [w:] W.L. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Bankowość*, Poltext, Warszawa 2001, s. 221–275.

Lesław GÓRAL

**RECONSTRUCTION OF THE NOTION OF BANKING MARKET UNDER PROVISIONS  
OF THE POLISH BANKING LAW AND ITS APPLICABILITY IN THE ANALYSIS  
OF LEGAL REGULATIONS CONCERNING THE NORMATIVE OBJECTIVES  
OF SUPERVISION OVER THIS MARKET**

(Summary)

The necessity of clarifying the notion of banking market in legal sciences is justified by the need to define it both on the plane of theoretical considerations, and practical functioning of the market from the perspective of supervision by the Financial Supervision Authority, as well

as the legislative work undertaken to order the banking market. For the latter, it would allow for a separate, apart from banking law, regulation of the establishment and operation rules of the category of entities of financial market engaged solely in lending money and unreasonably named “parabanks”. The attempt to define the notion of banking market, undertaken in the article and based on an analysis of the provisions of the Polish banking law, is a scientific reflection and the conclusions thereof should be taken as a starting point for a deeper discussion on the need to define the notion of banking market in legal sciences. This issue is significant because although banking market is being defined in economic sciences, this understanding is not always sufficient in legal sciences. The author believes that the notion of banking market should be clearly defined in the banking law and its scope cannot be identified only with the activities of banks. The notion of banking market proposed in this article, enables the author to answer the question whether normatively defined objectives of supervision over the market suggest that we are dealing with an integrated or centralized supervision.

**Keywords:** financial market, banking market, integrated supervision, banking supervision

András KECSKÉS\*  
Vendel HALÁSZ\*\*

## PERFORMANCE BASED COMPENSATION – A PRACTICAL GUIDANCE ON REMUNERATION OF CORPORATE EXECUTIVES

**Keywords:** CEO (Chief executive officer), corporate governance, executive, option, remuneration

**Acknowledgement:** This paper was supported by the János Bólyai Research Scholarship of the Hungarian Academy of Sciences.

### I. Remuneration tools

There are two basic tools of motivating executives, to run the corporation on behalf of shareholders. On one hand, it can be a financial motivation, on the other hand, career orientation. The basis of monetary incentives can be either accounting profitability, or the performance of shares, which is their price on the stock market<sup>1</sup>.

Investors holding a diversified portfolio look for a CEO that acts in a way that the owner, or at least like an equity partner would. If we want such a CEO, it is necessary to grant him a suitable part of the equity<sup>2</sup>. Here we should paraphrase the thoughts of Professors Michael Jensen<sup>3</sup> and Kevin Murphy: “if you pay a CEO like a bureaucrat, he will act like a bureaucrat”<sup>4</sup>.

---

\* PhD, associate professor, Faculty of Law, University of Pécs; e-mail: kecskes.andras@ajk.pte.hu

\*\* PhD student, Faculty of Law, University of Pécs; e-mail: halasz.vendel@gmail.com

<sup>1</sup> See **J.A. McCahery, L. Renneboog**, *Managerial Remuneration: The Indirect Pay-For-Performance Relation*, *Journal of Corporate Law Studies* 2001/1/2, pp. 317–318.

<sup>2</sup> See **R.A. Booth**, *Executive Compensation, Corporate Governance, and the Partner Manager*, *University of Illinois Law Review* 2005/1, p. 278.

<sup>3</sup> Professor emeritus of Harvard University, he specialises in business administration.

<sup>4</sup> See **R.A. Booth**, *Executive Compensation...*, p. 278; **M.C. Jensen, K.J. Murphy**, *CEO Incentives – It’s Not How Much You Pay, but How*, *Harvard Business Review* 1990/May–June, p. 138.

Nonetheless it is possible that the CEO is the one, who is the most interested in the company's fate, as a diversified investor pays less attention to the operation of individual companies, and cares more about its own portfolio<sup>5</sup>.

From a theoretical perspective, executive remuneration is defined by the following criteria: the management's attitude towards risks; the management's motivation in the light of remuneration; and those pieces of information, by which the performance of the manager can be assessed through the performance indices of the company<sup>6</sup>.

## II. Regulation regarding the application of remuneration tools

The *Corporate Governance Recommendations* of the BSE include that the proportions of the remunerations should be determined in such a way that it encourages the beneficiaries to think strategically. So it is suggested that the remuneration scheme for members of the Managing Body, the Supervisory Board and the executive management is arranged in a way that it serves the strategic interests of the company, and thereby those of the shareholders. The proportions of the remunerations (salaries, bonuses, shares, share options, non-cash benefits, and retirement benefits) should be determined in such a way that it encourages the beneficiaries to think strategically<sup>7</sup>. This provision is important as remuneration schemes should not encourage those concerned to aim merely for short-term share price maximisation. In the case of supervisory board members, remuneration of a fixed amount is suggested, and it is suggested that their remuneration should not be connected to the share price<sup>8</sup>.

According to the *ASX Corporate Governance Principles and Recommendations (with 2010 Amendments)*, most executive remuneration packages will involve a balance between fixed and incentive pay. Companies should consider the following components in formulating packages: fixed remuneration,

<sup>5</sup> See **R.A. Booth**, *Five Decades of Corporation Law – From Conglomeration to Equity Compensation*, Villanova Law Review 2008/53/3, p. 473.

<sup>6</sup> See **P.L. Juskow, N.L. Rose**, *CEO Pay and Firm Performance: Dynamics, Asymmetries, and Alternative Performance Measures*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 4976, December 1994, pp. 1–2; accessible at: <http://www.nber.org/papers/w4976.pdf>; 29.12.2012.

<sup>7</sup> See Budapest Stock Exchange, *Corporate Governance Recommendations*, 2.7.5.

<sup>8</sup> See *ibidem*, at para. 2.7.6.

performance-based remuneration, equity-based remuneration and termination payments<sup>9</sup>.

Pursuant to the *Deutscher Corporate Governance Kodex*, the total compensation of management board members comprises the monetary compensation elements, pension awards, other awards (especially in the event of termination of activity), fringe benefits of all kinds and benefits by third parties which were promised or granted in the financial year with regard to management board work<sup>10</sup>.

The compensation structure must be oriented toward sustainable growth of the enterprise. The monetary compensation elements shall comprise fixed and variable elements. The Supervisory Board must make sure that the variable compensation elements are in general based on a multiyear assessment. Both positive and negative developments shall be taken into account when determining variable compensation components. All compensation components must be appropriate, both individually and in total, and in particular must not encourage to take unreasonable risks. For instance, share or index-based compensation elements related to the enterprise may come into consideration as variable components<sup>11</sup>.

### III. Financial incentive

The elements of total compensation of managers are the followings: salary and bonus, stock option grants, non-tradable restricted stock grants<sup>12</sup>, further compensation elements, and the revaluation of already granted stock options<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> See *ASX Corporate Governance Principles and Recommendations (with 2010 Amendments)*, Box 8.1; accessible at: [http://www.asx.com.au/documents/about/cg\\_principles\\_recommendations\\_with\\_2010\\_amendments.pdf](http://www.asx.com.au/documents/about/cg_principles_recommendations_with_2010_amendments.pdf); 28.03.2011.

<sup>10</sup> See *Deutscher Corporate Governance Kodex*, 4.2.3; accessible at: [http://www.corporate-governance-code.de/eng/download/kodex\\_2012/D\\_CorGov\\_final\\_May\\_2012.pdf](http://www.corporate-governance-code.de/eng/download/kodex_2012/D_CorGov_final_May_2012.pdf); 29.12.2012.

<sup>11</sup> See *ibidem*, at para. 4.2.3.

<sup>12</sup> Non-tradable restricted stocks cannot be traded for a previously determined period of time.

<sup>13</sup> See **B.J. Hall**, *The Pay to Performance Incentives of Executive Stock Options*, Working Paper 6674, National Bureau of Economic Research August 1998, p. 9; accessible at: <http://www.nber.org/papers/w6674.pdf>; 28.03.2011.

We can include in this list the pension agreements, *golden parachutes*<sup>14</sup> and preferential loans also.

We can also consider the so-called *perquisites (perks)*, *additional benefits* as remuneration tools. These are benefits of a discretionary nature, incidental to the regular salary of managers, such as large cost allowances, the use of the corporate jet or car, or the use of luxury apartments. Perquisites may also be the financing of extraordinary health insurance or club memberships. These are generally non-monetary compensations<sup>15</sup>, but they can be of a significant value.

If we wish to categorise remuneration tools, we can identify three basic categories: a) salary and benefits that do not depend on the performance of the company; b) options and other incentive compensation tools that depend on the performance of the company's share price; c) bonuses and other incentive compensation tools, which are based on the performance of the company, determined by particular accounting indicators<sup>16</sup>. Therefore the description of the fixed element in executive remuneration fits the salary the most (which is fixed between reviews). There are variable components as well, which depend on the achievement of certain targets (or on the overachievement thereof). The most frequent variable payments are share options (option plans), annual bonuses and *long term incentive plans (LTIP)*, which reward the management for their multi-annual achievements, instead of focusing on yearly performance<sup>17</sup>.

The amount of annual bonuses is typically connected to the measures of firm performance. Accounting information usually serves as a basis of performance measures. Such accounting information is for instance earnings, sales or operating income. Return on equity<sup>18</sup>, return on assets<sup>19</sup>, return on investment<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> In other words the agreements on severance payments of a stupefying amount.

<sup>15</sup> See **R.G. Rajan, J. Wulf**, *Are Perks Purely Managerial Excess?*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 10494, May 2004; accessible at: <http://www.nber.org/papers/w10494.pdf>; 28.03.2011.

<sup>16</sup> See **S.M. Bainbridge**, *Executive Compensation: Who Decides? – Book Review Essay: L.A. Bebchuk, J. Fried*, *Pay Without Performance: The Unfulfilled Promise of Executive Compensation* (Harvard University Press, Cambridge – London, 2004) *Texas Law Review* 2005/83/6, p. 1621.

<sup>17</sup> See **B.R. Cheffins, R.S. Thomas**, *Should Shareholders Have a Greater Say Over Executive Pay?: Learning From the US Experience*, *Journal of Corporate Law Studies* 2001/1/2, p. 278.

<sup>18</sup> ROE: Return on Equity.

<sup>19</sup> ROA: Return on Assets.

<sup>20</sup> ROI: Return on Investment.



and economic value added<sup>21</sup> are common performance measures. Product or plant quality, market share, growth rate, performance relative to competitors, etc. also can serve as performance measure<sup>22</sup>.

Payments made as a part of long term incentive plans are similar to bonuses, but they are awarded for multi-annual performance. For instance, payment is made pursuant to the long term incentive plan if return on assets is at least 15% in three consecutive years. Long term incentive plans do not have a great significance from a yearly perspective, as they only have to be considered if the previously set targets have been accomplished by the management<sup>23</sup>. The above remuneration tools are included in the remuneration package of the (executive) managers, in pre-determined combinations.

#### IV. Career orientation

Career orientation – as we have mentioned before – can have a serious incentive effect. This was firmly underlined by Professors Gibbons<sup>24</sup> and Murphy, as in their opinion, this tool is also suitable for strengthening the unity of interests between the shareholders and the management. The optimal remuneration contract maximises all incentives, including implicit ones, which are attached to the progress of the career, and also explicit ones, which are attached to the remuneration package. Gibbons and Murphy concluded that it was advisable to entirely separate remuneration from performance at the beginning of a career, as the possibility of a successful career is enough stimulus. This implicit motivation gets less effective, as the manager approaches retirement<sup>25</sup>.

According to Professors Bebchuk and Fried, it is not in the interest of top managers to limit their own compensation. Only very few of top managers lose their jobs, they do not force promotion, and if later on they end up working for another company, they still significantly profit of currently having a large

---

<sup>21</sup> EVA: Economic Value Added.

<sup>22</sup> See **R. Aggarwal**, *Executive Compensation and Corporate Controversy*, Vermont Law Review 2003/27/4, pp. 851–852.

<sup>23</sup> See *ibidem*, at p. 855.

<sup>24</sup> Robert Gibbons: professor of management at MIT Sloan School of Management.

<sup>25</sup> See **A. Alcouffe, C. Alcouffe**, *Control and Executive Compensation in Large French Companies*, Journal of Law and Society 1997/24/1, p. 87.

salary<sup>26</sup>. In this context, Bebchuk and Fried found the solution for abuses with excessive remuneration payments in increasing the independence of the board of directors and in enhancing the powers of the shareholders. The above should be carried out by increasing transparency and enabling shareholders to vote on the elements of remuneration packages and to adopt mandatory resolutions with regard to remuneration at the annual shareholders' meeting<sup>27</sup>. As for the setting of management remuneration, it is a problem that managers have a very advantageous position in the company, which cannot be completely neutralised by delegating independent directors to the remuneration committees or by involving independent remuneration experts<sup>28</sup>. Anti-takeover strategies also usually protect incumbent management from losing their position.

## V. Performance-based remuneration and performance indicators

Lately two techniques revolutionised remuneration policy in the United States, which have also become popular in other countries, such as Australia and some parts of Europe. Firstly, it is performance-based remuneration; secondly, it is – closely related to the first one – options as remuneration, incentive share options<sup>29</sup>.

These days connecting management remuneration to performance is one of the principles of the remuneration policy in modern companies, which is also demonstrated by the *Corporate Governance Recommendations* of the Budapest Stock Exchange. The recommendations stipulate that when determining the remuneration of members of the Managing Body and the executive management, it is suggested that the responsibilities of the given members, the level

---

<sup>26</sup> See **S.L. Martin**, *Executive Compensation: Reining in Runaway Abuses-Again*, University of San Francisco Law Review 2006/41/2, pp. 154–155.

<sup>27</sup> See **L.A. Bebchuk, J. Fried**, *Pay Without Performance: The Unfulfilled Promise of Executive Compensation*, Harvard University Press, Cambridge – London 2004, pp. 190–210; **S.L. Martin**, *Executive...*

<sup>28</sup> See **J. Hill, C.M. Yablon**, *Corporate Governance and Executive Remuneration: Rediscovering Managerial Positional Conflict*, University of New South Wales Law Journal 2002/25/2, p. 307.

<sup>29</sup> See **J.G. Hill**, *Regulatory Responses to Global Corporate Scandals*, Wisconsin International Law Journal 2005/23/3, pp. 407–408.

of their responsibility, the extent to which the company has reached its goals and the company's economic, financial situation are considered<sup>30</sup>.

The *Deutscher Corporate Governance Kodex* clearly sets forth that the total compensation of the individual members of the management board is determined by the full Supervisory Board at an appropriate amount based on a performance assessment, taking into consideration any payments by group companies. Criteria for determining the appropriateness of compensation are both the tasks of the individual member of the Management Board, his/her personal performance, the economic situation, the performance and outlook of the enterprise as well as the common level of the compensation taking into account the peer companies and the compensation structure in place in other areas of the company. If the Supervisory Board calls upon an external compensation expert to evaluate the appropriateness of the compensation, care must be exercised to ensure that said expert is independent of respectively the Management Board and the enterprise<sup>31</sup>.

According to the British *UK Corporate Governance Code*, a significant proportion of executive directors remuneration should be structured so as to link rewards to corporate and individual performance<sup>32</sup>. The Code also sets forth as a requirement that the performance-related elements of executive directors' remuneration should be stretching and designed to promote the long-term success of the company. The remuneration committee should judge where to position their company relative to other companies. But they should use such comparisons with caution, in view of the risk of an upward ratchet of remuneration levels with no corresponding improvement in performance. They should also be sensitive to pay and employment conditions elsewhere in the group, especially when determining annual salary increases<sup>33</sup>. The remuneration committee should consider whether the directors should be eligible for annual bonuses. If so, performance conditions should be relevant, stretching and designed to promote the long-term success of the company. Upper limits should be set and disclosed. There may be a case for part payment in shares to be held for a significant period. The remuneration committee should consider whether the directors should be eligible for benefits under long-term incentive

---

<sup>30</sup> See Budapest Stock Exchange, *Corporate...*, 2.7.1.

<sup>31</sup> See *Deutscher...*, 4.2.2.

<sup>32</sup> See *The UK Corporate...*, D.1 (Main Principle).

<sup>33</sup> See *ibidem*, at D.1 (Supporting Principle).

schemes. Traditional share option schemes should be weighed against other kinds of long-term incentive scheme. As regards the payment of remuneration, the Code provides that grants under executive share option and other long-term incentive schemes should normally be phased rather than awarded in one large block<sup>34</sup>. It is also set forth that levels of remuneration for non-executive directors should reflect the time commitment and responsibilities of the role<sup>35</sup>.

*ASX Corporate Governance Principles and Recommendations (with 2010 Amendments)* emphasise as well that there should be a clear relationship between performance and remuneration, and that the policy underlying executive remuneration be understood by investors. Companies should clearly distinguish the structure of non-executive directors' remuneration from that of executive directors and senior executives. Executive directors' and senior executives' remuneration packages should involve a balance between fixed and incentive pay, reflecting short and long-term performance objectives appropriate to the company's circumstances and goals. The Recommendations highlight that the company should design its remuneration policy in such a way that it motivates senior executives to pursue the long-term growth and success of the company. It is also stated that remuneration policy should demonstrate a clear relationship between senior executives' performance and remuneration<sup>36</sup>.

If we link executive remuneration to shareholder wealth in order to enhance the performance of the management, firstly we have to define shareholder wealth and also the most trustworthy indicator of the company's performance. According to the *efficient capital market theory*, the market price of a security will reflect the reasonable and fair price as accurately as possible<sup>37</sup>. In more precise terms, the theory is based on the presumption that all public and accessible information is quickly incorporated into the share price, therefore it will fully reflect the effects of such information<sup>38</sup>.

Consequently, the share price could be a good indicator of the company's performance, which does not only reflect the previous performance, but it also indicates future expectations. On the other hand, one cannot objectively

---

<sup>34</sup> See *ibidem*, at Schedule A.

<sup>35</sup> See *ibidem*, at D.1.3.

<sup>36</sup> See *ASX Corporate...*, Principle 8.

<sup>37</sup> See **H. Merkt**, *European Company Law Reform: Struggling for a More Liberal Approach*, *European Company and Financial Law Review* 2004/1, p. 8.

<sup>38</sup> See **A. Steeno**, *Note: Corporate Governance: Economic Analysis of a „Comply or Explain” Approach*, *Stanford Journal of Law, Business and Finance* 2006/11/2, p. 397.

evaluate the work of a manager responsible for one specific department within the company solely on the basis of the share price, the company's performance at the stock exchange does not necessarily reflect his or her personal activities. Furthermore, share price is influenced by many factors beyond the scope of the managements activities. It is also possible that in the hope of a high remuneration, the management manipulates or influences the share price (for example avoids dividends and favours share repurchases). The problem is that although share price, as an indicator of corporate performance (and shareholder wealth) is far from perfect, it is also very hard to find a different – more accurate – indicator<sup>39</sup>.

Accounting criteria can also be used for such purposes, although they tend to be inaccurate (because they are based on historic accounts, they do not fully capture the direct relationship between executive action and firm performance), and their application might also facilitate potential abuses. It is possible that the management manipulates accounting data, for example press forward or delay incomes or expenses, and thereby manipulate the results of quarterly and annual reports. The greatest jeopardy of using accounting information as a basis for the calculation of executive remuneration is that the management may increase short-term results (profitability) as opposed to long-term ones. (For example it reduces the amounts intended to be spent on advertising or research and development)<sup>40</sup>.

## VI. Stock option remuneration and its risks

Stock options as remuneration grant the right to the managers – but not the obligation – to buy a certain part of the company's shares for a pre-determined price (exercise price) on, or before a given date<sup>41</sup>. Options granted as remuneration are in fact call options. It is quite frequent that employee stock option may only be exercised following the lapse of a vesting period and/or

---

<sup>39</sup> **G. Ferrarini, N. Moloney**, *Executive Remuneration and Corporate Governance in the EU: Convergence, Divergence, and Reform Perspectives*, European Company and Financial Law Review 2004/1/3, p. 251; **J.A. McCahery, L. Renneboog**, *Managerial...*, pp. 324–327.

<sup>40</sup> See **J.A. McCahery, L. Renneboog**, *Managerial...*, pp. 324–327.

<sup>41</sup> See **R. Aggarwal**, *Executive...*, p. 853.

if certain conditions have been fulfilled (for example a minimal increase of the share price)<sup>42</sup>.

Stock option grants led to the drastic increase of CEO compensations in the USA, whereas in continental Europe the intense application of stock options in the field of executive remuneration has been regarded with suspicion. We should note that the one European company that used great stock options for the remuneration of its managers was a Dutch company, the *Royal Ahold*. This company collapsed due to an accounting scandal approximately in the period of the *Enron and the Wordcom scandals*<sup>43</sup>. This also points out how important it is to act with due care when applying share options as part of a remuneration.

It is a risk of applying share options as executive remuneration, that the increase of the share price – that is in the interest of the management – takes place without value generating investment projects. The management is still motivated to avoid paying dividends and to buy further treasury shares (and thereby increase share prices). If the CEO holds a share option, paying dividends will not be an indifferent issue for him or her, except if the options are dividend protected, which is not very frequent. As the amount of paid dividend increases, so drops the value of the share option. Therefore, CEOs that hold large share options favour the share buybacks – purchase of treasury shares – (as it is pointed out in Jolls's analysis of 1998<sup>44</sup>) to paying dividends<sup>45</sup>.

It is also a peril of share options that the management might engage in more risky – even overly risky – transactions for the increase of the share price. The increase of the share price is also often caused by developments in the industry, or a strong stock market, and lesser by the individual performance of the managers<sup>46</sup>. According to different opinions however, managers tend to retain their power by acquiring significant voting rights in the company.

---

<sup>42</sup> **European Commission, Enterprise Directorate-General**, *Employee Stock Options – The Legal and Administrative Environment for Employee Stock Options in the EU*, Final Report of the Expert Group (June 2003), p. 7; accessible at: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/support\\_measures/stock\\_options/final\\_report\\_stock\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/support_measures/stock_options/final_report_stock_en.pdf); 28.03.2011.

<sup>43</sup> See **J.G. Hill**, *Regulatory...*, p. 408.

<sup>44</sup> See **C. Jolls**, *Stock Repurchases and Incentive Compensation*, NBER Working Paper 6467 (1998).

<sup>45</sup> See **B.J. Hall**, *The Pay...*, pp. 24–25.

<sup>46</sup> See **J.A. McCahery, L. Renneboog**, *Managerial...*, pp. 326–327.

Due the concentration of their investment in one specific company, they might become more risk-averse<sup>47</sup>.

One should also consider the possibility that the management (CEOs) might attempt to press down share prices (and issue less optimistic forecasts) prior to granting options and to push them up when exercising the options. In firms with dispersed ownership managers have a positional advantage, and as a result thereof – for example according to the studies of professors David Aboody<sup>48</sup> and Ron Kasznik<sup>49</sup> – managers do not only intend to carry out such manipulations, they also have the means to do so<sup>50</sup>. There are pieces of empirical evidence proving that CEOs schedule the disclosure of news relevant to the company, so that they precede (bad news) or follow (good news) the granting of options (or the exercise thereof).<sup>51</sup>

Such manipulations and insider trading are obviously unlawful; still it can occur that management may seek to have options granted when it thinks that the company's stock is trading at a low<sup>52</sup>.

It is an important principle as well that options which may be exercised in the future (for example after a period of 4 years), may represent a serious motivation, whereas options that may be exercised right away provide minimum incentive<sup>53</sup>. Accepting the option and the nature thereof can be an important sign to the market, as these demonstrate that the manager, who is fully aware of the realistic situation of the company, trusts in its performance as much as to accept a portion of its pay in options (*signalling theory*). Therefore the remuneration agreement can provide sufficient motivation to the manager to carry out further activities in the company; the share option ensures adequate remuneration<sup>54</sup>. Consequently, in our opinion, disclosing that the management has accepted a remuneration agreement facilitates the evaluation of the realistic situation of the company.

---

<sup>47</sup> See **M.J. Loewenstein**, *The Conundrum of Executive Compensation*, Wake Forest Law Review 2000/35/1, p. 13.

<sup>48</sup> David Aboody: Professor of accounting at University of California, Los Angeles.

<sup>49</sup> Ron Kasznik: Professor of accounting at Stanford University Graduate School of Business.

<sup>50</sup> See **J. Hill, C.M. Yablom**, *Corporate...*, pp. 308–309.

<sup>51</sup> See **T. Perry, M. Zenner**, *CEO Compensation in the 1990's: Shareholder Alignment or Shareholder Expropriation?*, Wake Forest Law Review 2000/35/1, p. 141.

<sup>52</sup> See **R.A. Booth**, *Executive...*, pp. 285–290.

<sup>53</sup> See **S.M. Bainbridge**, *Executive...*, p. 1623.

<sup>54</sup> **R.A. Booth**, *Executive...*, pp. 285–290.

Based on the *efficient capital market hypothesis*, another problem can emerge. If managers are paid in share options, or if their remuneration is linked to the performance of the shares on the stock market, managers may have a stake in holding back negative news or to embellish financial results<sup>55</sup>.

On the other hand, the risk of the management is a lot higher than of most shareholders, as their options are not diversified, and also because their human capital is invested in a single venture. A diversified shareholder is more interested in maximizing the profit of his portfolio. If one of the companies suffers losses as a consequence of that, it is possible to make up for that loss in other companies. So diversified shareholders prefer the maximizing of return, even if it is connected with extraordinary risk-taking. Following that line of thought, it is possible that the (undiversified) manager is even more interested in the welfare of the company it manages than the shareholders thereof<sup>56</sup>.

Nonetheless, reality does not necessarily confirm that. The reason for that is that due to derivatives trading and hedging techniques, the management can eliminate from its remuneration the element of risk originating in the decrease of the share price<sup>57</sup>. In order to prevent abuses of insider information, it might be important to restrict the immediate resale of shares acquired within the exercise of the stock options<sup>58</sup>.

## VII. Indexed share options

It is important to define thoroughly considered terms of transfer with regard to the options. It is a good solution for optimising the motivational force to link the advantages it carries to the relative performance of the company compared to the market or to a particular peer group. This way the risk of excessive remuneration and unearned remuneration are eliminated. For the above reasons we find indexed options important, although many other facts support their application. The management cannot do anything against external circumstances, such as the general problems of the given industry, negative market

---

<sup>55</sup> See **G.L. Salamon, D.E. Smith**, *Corporate Control and Managerial Misrepresentation of Firm Performance*, Bell Journal of Economics 1979/10/1, pp. 319–320.

<sup>56</sup> See **R.A. Booth**, *Executive...*, pp. 276–277.

<sup>57</sup> See **J. Hill, C.M. Yablon**, *Corporate...*, p. 308

<sup>58</sup> See **European Commission, Enterprise Directorate-General**, *Employee...*, p. 8 and 15.



trends or recession. It is possible that despite of the fall of the share price, the management has done an excellent job. Consequently, one cannot always assess performance objectively on the basis of the share price. Relative performance however, can be measured in the rates of dividends paid to the shareholders of (similar) companies in the same industry, or by comparing the prices of such companies' securities. This could be a fair ground of remuneration<sup>59</sup>.

If the management receives an additional compensation only for a relative increase of the share price – the increase compared to that of the peer firms or the market – it is easier to award their own efforts and performances. An objection can be raised against this method, namely that certain problems can emerge that are definitely specific to the company, but are hardly attributable to the activities of the CEO. It is also possible that in the middle of the option period, the CEO reckons that the company is behind its competitors. In this case, the indexed option provides little incentive, as the CEO would figure he could not do much to make up for the fallback. It has been suggested to link the exercise price of the option by a partial index to a certain segment of the industry, for example to the rear segment, or the last quarter of peer companies. Such a proposition is aimed at eliminating the above problem of motivation. At this point we wish to underline the mechanism of the indexed option's operation. Indexed option means that if the share price of the peer companies in the respective market segment increases on an average by (for example) 10%, the exercise price of the option, which is usually the grant date market price, will be increased accordingly. Consequently, one can only reach a high income by outperforming the competitors. Another useful tool could be if we condition the exercise of the options. For instance, the management cannot exercise the option, if it does not comply with certain performance criteria<sup>60</sup>.

## VIII. The optimal share option agreements

The details and conditions of granting options are set forth by the options plan. Most options have a vesting schedule, which is defined in the options

<sup>59</sup> See G. Ferrarini, N. Moloney, *Executive...*, pp. 264–266, 274–275.

<sup>60</sup> See L.A. Bebchuk, J.M. Fried, D.I. Walker, *Managerial Power and Rent Extraction in the Design of Executive Compensation*, University of Chicago Law Review 2002/69/3, pp. 799–801.

plan. For instance, 10% of the option grant is transferred in every 6 months, so the total transfer period is 5 years, with a further 5 years time to maturity<sup>61</sup>.

Generally we can conclude that employee stock options are rather of the “American style” (they can, in principle, be exercised at any time after vesting). One should note the general differences between American style and European style options. In case of an American style option, the holder may exercise the option any time within a predetermined period. In case of European style options, the holder must wait until such period expires, and then he can decide if he wishes to exercise the option or not<sup>62</sup>.

Despite that, it may occur that options can only be exercised for a short period of time, generally shortly after the presentation of the annual balance or of the shareholders’ meeting. Those provisions might be important as well, which forbid to the manager to sell the share right after acquiring it, and also oblige him or her to keep the security for a certain period of time<sup>63</sup>.

An observation demonstrates that 10-year executive stock options have been exercised on an average after 5.8 years in 40 large companies in the United States<sup>64</sup>. We can therefore conclude that it is advisable to include in the compensation agreement that within a certain period of time, the executive acquiring the option cannot reduce or minimise the financial risks of the option, also cannot sale or in any other way transfer the option. Thus share option with a remuneration purpose generally are not transferred at the time they are granted, in other words, the manager cannot exercise them right away, he or she has to wait with that, often many years. Often employee stock options vest partially, consequently only a certain percentage of the options vest each year<sup>65</sup>.

It is obviously necessary to determine the exercise price in the options plan<sup>66</sup>. According to empirical studies from the United States, a great part of the options granted to the management are so-called *at-the-money* options, which means that their exercise price is close to the underlying share price in the time of the granting of the options. Only a few companies (approximately 2%) grant *in-the-money* (discount) options, in which case the exercise price is lower than the price prevailing on the day of granting the option. An even smaller number

<sup>61</sup> See R. Aggarwal, *Executive...*, p. 853

<sup>62</sup> See European Commission, Enterprise Directorate-General, *Employee...*, pp. 12, 15.

<sup>63</sup> See *ibidem*, at p. 15.

<sup>64</sup> See L.A. Bebchuk, J.M. Fried, D.I. Walker, *Managerial...*, pp. 825–827.

<sup>65</sup> See European Commission, Enterprise Directorate-General, *Employee...*, pp. 13–14.

<sup>66</sup> See *ibidem*, p. 14.

of companies (approximately 1%) issue *out-of-the-money* options, which are also called premium options. In their case the exercise price is higher than the price prevailing on the day of granting the option. A significant majority of companies have share options plans covering several years<sup>67</sup>.

Employees mostly prefer at-the-money and in-the-money options. According to a study of Professors Hall<sup>68</sup> & Murphy, executives certainly favour smaller options of a lower exercise price to larger options of a higher exercise price. Furthermore, it was also proven that if the option is added to an existing compensation plan as an extra element, without reducing other elements, the option has the highest incentive power if the exercise price more or less corresponds to the market price prevailing on the day of granting the option. If the share option is not connected to an existing remuneration package (it is not an additional element to existing compensation), the incentive power is the highest if the exercise price is lower than the market price prevailing on the day of granting the option. The reason for that is that high exercise price reduces the payout probabilities, which abates the incentive power among undiversified, risk-averse executives<sup>69</sup>.

As a summary, from the perspective of employees, at-the-money and in-the-money options are the most valuable. From the (incorrect) perspective of the employer however, out-of-the-money or at-the-money options seem more cost-efficient. So options usually will be granted with an exercise price that corresponds to the grant-date market price<sup>70</sup>.

With respect to the repricing of options we should present an observation made by Professors Bebchuk, Fried and Walker. They realised that options are usually only repriced after a market downturn, and not in times of upswing. On the other hand, possible repricing distorts the motivation of managers<sup>71</sup>, so the management should not be assured of the possibilities of repricing.

As Warren Buffett<sup>72</sup> observed in this regard, getting rich with at the money options vesting over a ten-year period does not take much effort. For instance, if

---

<sup>67</sup> See **B.J. Hall**, *The Pay...*, p. 8.

<sup>68</sup> Brian J. Hall: professor at Harvard University.

<sup>69</sup> See **K.J. Murphy**, *Explaining Executive Compensation: Managerial Power vs. the Perceived Cost of Stock Options*, University of Chicago Law Review 2002/69/3, p. 864.

<sup>70</sup> See *ibidem*, at p. 864.

<sup>71</sup> See *ibidem*, at p. 865

<sup>72</sup> Warren Edward Buffett (“the Wizard of Omaha”): investor, business man, one of the richest people in the world. His investment company is called Berkshire Hathaway.

the CEO does not pay dividend for ten years, but purchases government bonds with the company's earnings, the share price will (probably) increase during this period. As market prices in general increase, the at-the-money option will become an in-the-money option in the future<sup>73</sup>.

## IX. Decision-making regarding share option remuneration

The increasingly important role of options, the fact that a high level of remuneration can be achieved by them, the complicity of option schemes and certain risks they carry raise a justified question that which body of the company should supervise the granting of options. Therefore we should review how each relevant corporate governance code regulates this issue.

According to the *Corporate Governance Recommendations* of the Budapest Stock Exchange, in the case of share-based remuneration schemes, the structure should be approved by the general meeting, as well as the amount of actual remuneration in the case of Managing Body and Supervisory Board members. In the case of the members of the executive management, the level of actual remuneration is not the responsibility of the general meeting. In order to ensure that shareholders are sufficiently well-informed, the Recommendations set forth that before voting, shareholders should be provided with detailed information on the share-based remuneration schemes (and any amendments to them), how the company provides the necessary shares and what cost this entails<sup>74</sup>.

Pursuant to the provisions of *The UK Corporate Governance Code*, shares granted or other forms of deferred remuneration should not vest, and options should not be exercisable, in less than three years. It is also recommended that directors be encouraged by other means as well to hold their shares for a further period after vesting or exercise<sup>75</sup>. Any new long-term incentive schemes which are proposed should be approved by shareholders<sup>76</sup>. Remuneration for non-exe-

---

<sup>73</sup> See L.A. Bebchuk, J.M. Fried, D.I. Walker, *Managerial Power and Rent Extraction in the Design of Executive Compensation*, University of Chicago Law Review 2002/69/3, pp. 819–820.

<sup>74</sup> Budapest Stock Exchange, *Corporate...*, 2.7.4.

<sup>75</sup> *The UK Corporate...*, Schedule A.

<sup>76</sup> *Ibidem*, Schedule A.

cutive directors should not include share options or other performance-related elements, only in exceptional cases<sup>77</sup>.

The *Deutscher Corporate Governance Kodex* also emphasises the importance that share or index-based compensation elements (such as shares of the company with several years of transfer restraint) are related to relevant comparison parameters. Changing such performance targets or the comparison parameters retroactively shall be excluded. For extraordinary developments a possibility of limitation (cap) must in general be agreed upon by the Supervisory Board<sup>78</sup>.

According to the ASX Corporate Governance Principles and Recommendations (with 2010 Amendments), equity-based remuneration can be an effective form of remuneration when linked to performance objectives. It is declared however that equity-based remuneration has limitations and can contribute to ‘short-termism’ on the part of senior executives. Accordingly, it is important to design appropriate schemes<sup>79</sup>.

## X. Shares under transfer restraint as a remuneration tool

According to the views on management remuneration of Hall & Murphy, the so-called “non-tradable restricted stocks may represent a more efficient tool”, which can also be interpreted as options with a zero exercise price. In other words, “these shares are given to the management as remuneration, but they cannot transfer these securities for a definite period of time”<sup>80</sup>. Naturally it is in the interest of the managers to ensure an adequate share price increase and thereby the greatest possible remuneration for themselves. If the management owns non-tradable restricted stocks, it is much more motivated to promote an optimal dividend policy. As options only reward the increase of the share price, in the case of options the management will be less inclined to pay dividend and more to repurchase shares<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, D.1.3.

<sup>78</sup> See *Deutscher...*, 4.2.3.

<sup>79</sup> See *ASX Corporate...*, Box 8.1.

<sup>80</sup> **R. Aggarwal**, *Executive...*, p. 853

<sup>81</sup> See **B.J. Hall, K.J. Murphy**, *The Trouble with Stock Options*, *Journal of Economic Perspective* 2003/17/3, pp. 49–70, 60.

The fact that the management board owns shares of the company is in itself a relatively stable motivational force compared to options, as the incentive value thereof depends on the difference between the exercise price and the market price. Therefore, as long as the market price significantly exceeds the exercise price, the option provides a good motivational force, but as soon as the market price falls behind the exercise price by a substantial degree, the manager loses his or her chance to turn the construction to his or her advantage. Consequently, the option loses its function as a motivational tool. Such *underwater options*<sup>82</sup> urge companies to reduce the exercise price of the option (to reprice them) or to issue a new, supplementary option with a lower exercise price. In this case, it is obviously the degree of repricing that may cause problems. Such phenomena can be prevented by the use of non-tradable restricted stocks, which also encourage the management to enter into riskier transactions as well<sup>83</sup>.

As a negative feature of this solution, we can point out that such remuneration will lead to the immediate dilution of the shares and thereby the amount of dividend per share will be reduced, and also the voting rights of the management will be overly increased.

## **XI. The role of the public and the regulation of disclosure obligations**

Transparency can have a remarkable role in matters of remuneration. In order to ensure transparency, it is important that the information related to remuneration and the underlying principles are accessible to the shareholders. Such access can be provided by disclosing remuneration practices or by disclosing a so-called remuneration report (statement). Disclosure forces the body that is responsible for setting remuneration to sufficiently support and justify the remuneration practice, and it can also reveal the function and activities of the remuneration committee. Disclosure also improves the shareholders' opportunities to monitor and promotes the more active supervisory functions of institutional investors. Investors are enabled to extensively adjudge the activities of those who participated in the setting of the CEOs compensation, and also the results of the negotiations<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> So-called underwater options.

<sup>83</sup> See **B.J. Hall, K.J. Murphy**, *The Trouble...*

<sup>84</sup> See **G. Ferrarini, N. Moloney**, *Executive...*, pp. 287–301.

It is an indispensable condition of the exercise of shareholder rights related to remuneration and of the controlling functions of publicity that the so-called remuneration statement is disclosed.

*Corporate Governance Recommendations* of the Budapest Stock Exchange stipulate that on the remuneration principles and the actual remuneration of the members of the Managing Body, the Supervisory Board and the executive management the company should provide information (Remuneration Statement) for shareholders which should be submitted to the general meeting. The Remuneration Statement should contain the remuneration of each member of the Managing Body, the Supervisory Board and the executive management. It is also recommended that, after considering all the factors influencing the company's operations, in a manner acceptable to the company, the company should provide information to the public in a "Remuneration Statement" in its annual report and on its website on the remuneration guidelines applied by the company, in which it informs its owners about the remuneration provided for members of the Managing Body, the Supervisory Board and the executive management. It is recommended that the Remuneration Statement should explain the guidelines relating to the members of the Managing Body, the Supervisory Board and the executive management, according to which their performance is evaluated and their remuneration is established. The disclosure should contain the amount of aggregate remuneration of the Managing Body and the Supervisory Board, detailing the fixed and variable components, any other benefits, and an outline of the guidelines for the remuneration system, as well as major changes as compared to the previous financial year<sup>85</sup>.

According to the *Deutscher Corporate Governance Kodex*, the total compensation of each member of the management board is to be disclosed by name, divided into fixed and variable compensation components, except if the general meeting has decided otherwise in a resolution passed by three-quarters majority. Disclosure shall be made in the Notes or the Management Report. A compensation report as part of the Management Report outlines the compensation system for Management Board members. The outline shall be presented in a generally understandable way<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Budapest Stock Exchange, *Corporate...*, 4.1.1, 2.7.7.

<sup>86</sup> *Deutscher...*, 4.2.4, 4.2.5.

## Conclusion

In order to formulate a reasonable and efficient remuneration policy, the relevant legal and economic theories, as well as practical (empirical) observations need to be taken into consideration. It is important that the established policy be at the same time suitable for motivation and in line with results, representing the performances on which such results are based. The foregoing aspects should be taken into consideration also upon selecting the appropriate remuneration components; however, it must be borne in mind that the nature of the motivation may be subject, to a significant extent, to the characteristics of the corporation, sector specific features, moreover, the individual circumstances of the executive officers.

## Bibliography

- Aggarwal R.**, *Executive Compensation and Corporate Controversy*, Vermont Law Review 2003/27/4, pp. 849–870.
- Alcouffe A., Alcouffe C.**, *Control and Executive Compensation in Large French Companies*, Journal of Law and Society 1997/24/1, pp. 85–103.
- Bebchuk L.A., Fried J.M., Walker D.I.**, *Managerial Power and Rent Extraction in the Design of Executive Compensation*, University of Chicago Law Review 2002/69/3, pp. 751–846.
- Bebchuk L.A., Fried J.**, *Pay Without Performance: The Unfulfilled Promise of Executive Compensation*, Harvard University Press, Cambridge – London 2004.
- Booth R.A.**, *Executive Compensation, Corporate Governance, and the Partner Manager*, University of Illinois Law Review 2005/1, pp. 269–302.
- Cheffins B.R., Thomas R.S.**, *Should Shareholders Have a Greater Say Over Executive Pay?: Learning From the US Experience*, Journal of Corporate Law Studies 2001/1/2, pp. 277–316.
- Ferrarini G., Moloney N.**, *Executive Remuneration and Corporate Governance in the EU: Convergence, Divergence, and Reform Perspectives*, European Company and Financial Law Review 2004/1/3, pp. 251–339.
- Hall B.J., Murphy K.J.**, *The Trouble with Stock Options*, Journal of Economic Perspective 2003/17/3, pp. 49–70.
- Hill J.G.**, *Regulatory Responses to Global Corporate Scandals*, Wisconsin International Law Journal 2005/23/3, pp. 367–416
- Hill J., Yablon Ch.M.**, *Corporate Governance and Executive Remuneration: Rediscovering Managerial Positional Conflict*, University of New South Wales Law Journal 2002/25/2, pp. 294–319
- Jensen M.C., Murphy K.J.**, *CEO Incentives – It's Not How Much You Pay, but How*, Harvard Business Review 1990/May–June, pp. 138–153.



- Loewenstein M.J.**, *The Conundrum of Executive Compensation*, Wake Forest Law Review 2000/35/1, pp. 1–30
- Martin S.L.**, *Executive Compensation: Reining in Runaway Abuses-Again*, University of San Francisco Law Review 2006/41/2, pp. 147–170
- McCahery J.A., Renneboog L.**, *Managerial Remuneration: The Indirect Pay-For-Performance Relation*, Journal of Corporate Law Studies 2001/1/2, pp. 317–332
- Merkt H.**, *European Company Law Reform: Struggling for a More Liberal Approach*, European Company and Financial Law Review 2004/1, pp. 3–35
- Murphy K.J.**, *Explaining Executive Compensation: Managerial Power vs. the Perceived Cost of Stock Options*, University of Chicago Law Review 2002/69/3, pp. 847–870
- Perry T., Zenner M.**, *CEO Compensation in the 1990's: Shareholder Alignment or Shareholder Expropriation?*, Wake Forest Law Review 2000/35/1, pp. 123–152
- Salamon G.L., Smith D.E.**, *Corporate Control and Managerial Misrepresentation of Firm Performance*, Bell Journal of Economics 1979/10/1, pp. 319–328.
- Steno A.**, *Note: Corporate Governance: Economic Analysis of a „Comply or Explain” Approach*, Stanford Journal of Law, Business and Finance 2006/11/2, pp. 387–408

**On-line:**

- European Commission, Enterprise Directorate-General**, *Employee Stock Options – The Legal and Administrative Environment for Employee Stock Options in the EU*, Final Report of the Expert Group (June 2003); accessible at: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/support\\_measures/stock\\_options/final\\_report\\_stock\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/support_measures/stock_options/final_report_stock_en.pdf); 28.03.2011.
- Hall B.J.**, *The Pay to Performance Incentives of Executive Stock Options*, Working Paper No. 6674, National Bureau of Economic Research (July 1998), pp. 1–44; accessible at: <http://www.nber.org/papers/w6674.pdf>; 28.03.2011.
- Jolls Ch.**, *Stock Repurchases and Incentive Compensation*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6467, 1998, pp. 1–39.; accessible at: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=226212](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=226212); 11.08.2014.
- Joskow P.L., Rose N.L.**, *CEO Pay and Firm Performance: Dynamics, Asymmetries, and Alternative Performance Measures*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 4976 (December 1994), pp. 1–39; accessible at: <http://www.nber.org/papers/w4976.pdf>; 29.12.2012.
- Rajan R.G., Wulf J.**, *Are Perks Purely Managerial Excess?*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 10494 (May 2004); pp. 1–43; accessible at: <http://www.nber.org/papers/w10494.pdf>; 28.03.2011.

András KECSKÉS  
Vendel HALÁSZ

**WYNAGRODZENIE ZALEŻNE OD EFEKTÓW – PRAKTYCZNE ASPEKTY WYNAGRADZANIA  
OSÓB ZARZĄDZAJĄCYCH SPÓLKAMI KAPITAŁOWYMI**

(Streszczenie)

W ostatnich dziesięcioleciach nastąpiły istotne zmiany w zakresie wynagrodzeń osób zarządzających firmami. Nie tylko tendencja wzrostu tych wynagrodzeń, lecz także znaczące przejście w kierunku uwzględniania czynników opartych na wyniku i (szczególnie) wartości rynkowej firmy, sprawiły, że zjawisko to zwróciło uwagę prawników i ekonomistów. W artykule tym autorzy, w oparciu o obowiązujące regulacje prawne, chcieliby rzucić światło na praktyczne aspekty określania wysokości uposażeń osób zarządzających korporacjami.

**Słowa kluczowe:** prezes zarządu, zarządzanie spółkami kapitałowymi, członek zarządu, opcja, wynagrodzenie

Artur KRAKAŁA\*

## PRZESIEDLENIE I RELOKACJA UCHODźCÓW – NOWE REGULACJE W POLSKIM PRAWIE

**Słowa kluczowe:** przesiedlenie, relokacja, uchodźcy, ochrona cudzoziemców

### 1. Istota i źródła przesiedleń i relokacji

28 lipca 2011 r. Sejm uchwalił ustawę o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach<sup>1</sup>. W wyniku tej nowelizacji dodano do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup> (dalej jako u.u.c.o.) nowy rozdział 5a, który zawiera szczególne uregulowania udzielania ochrony cudzoziemcom w Polsce, dotyczące przesiedleń i relokacji. Przesiedlenie jest to przeniesienie z kraju trzeciego na terytorium RP cudzoziemca uznanego za uchodźcę przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR), w celu nadania mu na tym terytorium statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej (art. 2 pkt 9b u.u.c.o.). Relokacja natomiast jest przemieszczeniem z państwa członkowskiego UE na terytorium RP cudzoziemca objętego ochroną międzynarodową w ramach podziału odpowiedzialności i solidarności między państwami członkowskimi (art. 2 pkt 9c u.u.c.o.). Pomimo iż są to nowe uregulowania w polskim prawie, to problematyka ta była od dawna przedmio-

---

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

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 191, poz. 1133.

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r. Nr 680.

tem dyskusji na forum międzynarodowym i europejskim. Przesiedlenia, obok integracji w kraju pobytu i dobrowolnych powrotów do kraju pochodzenia, stanowią jedno z tzw. „trwałych rozwiązań sytuacji uchodźczej” zalecanych przez UNHCR i inne podmioty międzynarodowej polityki azylowej jako pożądany końcowy etap postępowań związanych z uchodźcami. W ostatnich latach organizacje i instytucje międzynarodowe kładą coraz większy nacisk na włączanie się poszczególnych państw do akcji przesiedleń uchodźców lub innych osób wymagających ochrony międzynarodowej, z pierwszych krajów azylu, gdzie aktualnie przebywają i gdzie nie mogą uzyskać wystarczającej ochrony, do państw zapewniających wyższy standard takiej ochrony. Przesiedleniu lub relokacji będą podlegać cudzoziemcy, którzy spełniają warunki do nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (art. 86a ust. 1 u.u.c.o.).

UNHCR szacuje, że na całym świecie około 10,5 mln osób z powodu konfliktów lub prześladowań nie mieszka w kraju swego pochodzenia. W 2012 roku przybyło 1,1 mln nowych uchodźców, co jest najwyższą liczbą nowo przybyłych uchodźców od 1999 roku<sup>3</sup>. Krajami przyjmującymi największą liczbą uchodźców są: Afganistan (1,6 mln), Iran (0,85 mln), Niemcy (0,59 mln), Kenia (0,54 mln), Syria (0,48 mln), Etiopia (0,38 mln), Czad (0,37 mln), Jordania, Chiny, Turcja (0,3 mln)<sup>4</sup>. Narastający konflikt w Syrii już przyniósł ponad 2 mln uchodźców, z czego ponad 700 tys. udało się do Libanu. Jak wynika z powyższego, najwięcej uchodźców przebywa w państwach, które nie są w stanie zapewnić uchodźcom ochrony na wystarczającym poziomie. Dlatego istotnym jest przesiedlanie uchodźców do państw rozwiniętych, które są w stanie zapewnić wyższy standard ochrony. Tym samym przesiedlenie uchodźców jest środkiem o charakterze humanitarnym oraz wyrazem solidarności z państwami trzecimi. Ponadto, służy również uwolnieniu krajów trzecich z części obciążeń związanych z przyjmowaniem dużej liczby uchodźców. Istotą przesiedleń jest zapewnienie uchodźcom ochrony na wyższym poziomie oraz odciążenie tych państw, które nie dysponują możliwościami finansowymi i organizacyjnymi, aby taką ochronę zapewnić. W 2012 roku liczba państw przyjmujących przesiedlonych uchodźców wzrosła z 20 do 27. Niestety, nie wzrosła liczba uchodźców przesiedlanych rocznie i wynosi ona średnio 80 tys.<sup>5</sup>, zaś potrzeby w tym zakresie są dziesięciokrotnie większe.

<sup>3</sup> *UNHCR Global Trends 2012*, s. 2, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org); stan na dzień 1.09.2013 r.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 14, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

<sup>5</sup> Najwięcej uchodźców przesiedlono w 2009 r. – 128 tys., *ibidem*, s. 28.

Najwięcej przesiedlanych uchodźców trafiło do USA (66300), Kanady (9600), Australii (5900), Szwecji (1900) i Norwegii (1200)<sup>6</sup>.

Relokacja jest szczególną formą przesiedleń, realizowaną wewnątrz UE. Jej istota wyraża się przede wszystkim w podziale, pomiędzy państwa członkowskie UE, obciążeń z tytułu utrzymania cudzoziemców; tak, aby kraje najbardziej dotknięte napływem uchodźców, które ze względu na swoje warunki nie mogą sobie z tym poradzić, mogły liczyć na pomoc polegającą na zabranii części tych uchodźców przez inne kraje. U podstaw takiego działania znajduje się przede wszystkim solidarność państw członkowskich UE i wzajemne wsparcie w nieprzewidywalnych sytuacjach (np. nagły napływ cudzoziemców z państw trzecich). Przykładem relokacji w UE jest uruchomiony w 2010 roku program EUREMA<sup>7</sup>, który skierowany jest na pomoc Malcie. Od 2002 roku przybyło do najmniejszego kraju UE ponad 15 tys. uchodźców. Skuteczność realizacji programu zależy od gotowości państw członkowskich do dobrowolnego wzięcia w nim udziału<sup>8</sup>. Warto podkreślić, że w programie tym bierze udział również Polska, która w pierwszej odsłonie programu zadeklarowała przyjęcie sześciu uchodźców<sup>9</sup>, natomiast w drugiej – pięćdziesięciu. Jak do tej pory RP przyjęła sześciu uchodźców z Afryki, relokowanych z Malty<sup>10</sup>. Przystąpienie Polski do powyższego programu jest decyzją strategiczną. Polska, jako państwo znajdujące się na obrzeżach UE, może w przyszłości znaleźć się w podobnej sytuacji jak Malta. Twierdzenie takie może potwierdzać rosnąca liczba składanych wniosków o nadanie statusu uchodźcy. W 2012 roku liczba ta wzrosła o ok. 55%<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>7</sup> Projekt EUREMA I realizowany był do czerwca 2011 r. Od stycznia 2012 r. uruchomiony został program EUREMA II.

<sup>8</sup> Zob. **I. Wróbel**, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 195.

<sup>9</sup> W pierwszej odsłonie programu żaden uchodźca nie wyraził chęci relokacji do Polski.

<sup>10</sup> <http://www.udsc.gov.pl/PROJEKT,EUREMA,II,WPOLSCE,2193.html>; stan na dzień 1.09.2013 r.

<sup>11</sup> W 2012 r. złożono w Polsce 5 477 wniosków o nadanie statusu uchodźcy, którymi objęto 10 753 osoby. *Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2012 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2003 r. nr 128, poz. 1176 ze zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy*, Warszawa 2013.

Podkreślić należy, że w UE nie ma unormowań regulujących omawianą problematykę. Natomiast, w ramach wspólnej polityki azylowej, wypracowano zasady odpowiedzialności państwa za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Regulacje te zawierała Konwencja Dublińska<sup>12</sup>, którą obecnie zastąpiło rozporządzenie Rady Nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r.<sup>13</sup>. Naturalnie, przekazanie wnioskodawcy innemu państwu członkowskiemu (art. 11 Konwencji Dublińskiej) nie następuje z przyczyn mieszczących się w ramach przesiedlenia czy relokacji<sup>14</sup>. Jednakże, 2 września 2009 r. Komisja Wspólnot Europejskich w komunikacie do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia wspólnego unijnego programu przesiedleń<sup>15</sup> podkreśliła, iż należy ustanowić wspólny unijny program przesiedleń w celu: 1) zwiększenia humanitarnych skutków działań UE poprzez zapewnienie większego i lepiej ukierunkowanego wsparcia na rzecz międzynarodowej ochrony uchodźców w drodze przesiedleń; 2) zwiększenia strategicznego wykorzystania przesiedleń poprzez zapewnienie ich należytego włączenia w politykę zewnętrzną i politykę humanitarną UE; 3) usprawnienia działań UE w zakresie przesiedleń, aby zapewnianie korzyści odbywało się w najbardziej opłacalny sposób. Uruchomiony w 2008 roku Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców<sup>16</sup> (ERF III) zapewnia pomoc finansową na przesiedlenia uchodźców z krajów trzecich do państw członkowskich UE. 18 maja 2010 r. Parlament Europejski w rezolucji nr 2009/2240 (INI) w sprawie ustanowienia wspólnego unijnego programu przesiedleń<sup>17</sup> podkreślił, że najbardziej odpowiednimi ramami instytucjonalnymi dla przesiedleń byłyby jednostka w obrębie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, gdzie dział ten mógłby współpracować w ramach strategii politycznych UE w dziedzinie azylu i migracji. Dział ten powinien nawiązać bliską współpracę

<sup>12</sup> Konwencja z dnia 15 czerwca 1990 r. określająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu wniesionych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich (Dz.U. WE C z 1997 r. Nr 254, s. 1).

<sup>13</sup> Dz.U. UE L z 2003 r. Nr 50, s. 1. Rozporządzenie to zostało zmienione Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1103/2008 z dnia 22 października 2008 r. (Dz.U. L z 2008 r. Nr 304, s. 80).

<sup>14</sup> Szerzej na temat „procedury dublińskiej” zob. np. **J. Chlebny**, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 129–168.

<sup>15</sup> KOM(2009) 447 wersja ostateczna.

<sup>16</sup> Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 (Dz.U. UE L z 2007 r. Nr 144, s. 1).

<sup>17</sup> Dz.U. UE C z 2011 r. Nr 161, s. 1.

z UNHCR i lokalnymi organizacjami pozarządowymi w celu uzyskiwania istotnych informacji dotyczących na przykład pilnych priorytetów, technik integracji itp. oraz przekazywania ich państwom członkowskim i instytucjom UE. Dział ds. przesiedleń powinien monitorować organizacje pozarządowe, organizacje charytatywne i inne podmioty, które mogą współpracować z władzami publicznymi w procesie przesiedleń uchodźców. Ponadto, ów dział powinien regularnie publikować dokumenty wskazujące na standardy i kryteria, które te podmioty muszą spełnić, aby móc uczestniczyć w unijnych programach przesiedleń. PE podkreślił również, że odpowiedni program przesiedleń wymaga regularnego uaktualniania narodowości i kategorii uchodźców, które są traktowane priorytetowo w procesie przesiedleń, ze szczególnym uwzględnieniem nagłych sytuacji uwarunkowanych geograficznie i szczególnie narażonych osób, które w największym stopniu potrzebują ochrony.

## 2. Procedura przesiedlenia i relokacji uchodźców

Dodany nowelizacją z 2011 r. rozdział 5a zawiera szczególne postanowienia dotyczące postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy lub przyznania ochrony uzupełniającej. Tym samym w postępowaniu dotyczącym przesiedlanych i relokowanych cudzoziemców zastosowanie mają przepisy działu drugiego u.u.c.o. z uwzględnieniem nowododanych przepisów<sup>18</sup>.

Nowe regulacje nie oznaczają automatycznego przyjmowania nieograniczonej liczby uchodźców w ramach przesiedleń czy relokacji. Przyjmowanie cudzoziemców potrzebujących ochrony powinno następować z uwzględnieniem możliwości państwa polskiego w tym zakresie. Służyć temu ma przyjęte w art. 86b rozwiązanie, zgodnie z którym RM może określić w drodze rozporządzenia: 1) liczbę cudzoziemców, którzy mogą być przesiedleni lub relokowani na terytorium RP w danym roku; 2) państwa, z których będą oni przybywać; 3) wysokość środków przeznaczonych do pokrycia kosztów przesiedlenia lub relokacji, w tym: kosztów związanych z czynnościami podejmowanymi przez organy poza granicami RP, kosztów pomocy świadczonej cudzoziemcom przesiedlonym lub relokowanym i kosztów związanych z ich integracją oraz źródła pokrycia tych kosztów. Powyższe rozporządzenie bę-

<sup>18</sup> Ze względu na ograniczone ramy i charakter niniejszego opracowania, skupię się na nowych regulacjach.

dzie mogło być wydane w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeżeli zaistnieje rzeczywista potrzeba przesiedlenia cudzoziemców niemogących skutecznie korzystać z ochrony międzynarodowej państwa, w którym taka ochrona została im przyznana, lub państwa, w którym aktualnie przebywają. Po drugie, w przypadku relokowania uchodźców z innych państw członkowskich, w sytuacji nagłych napływów cudzoziemców z państw trzecich. W rozporządzeniu tym RM uwzględni aspekty humanitarne decyzji o przesiedleniu lub relokacji, konieczność zaspokojenia niezbędnych potrzeb przesiedlanych lub relokowanych cudzoziemców w okresie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, a także możliwości finansowe państwa polskiego, w tym rzeczywiste koszty indywidualnych programów integracji<sup>19</sup>. Projekt omawianego rozporządzenia przygotowuje w porozumieniu z Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Minister Spraw Wewnętrznych. Mając na uwadze powyższe, rozporządzenie to będzie wydawane incydentalnie, jedynie wówczas gdy zaistnieje taka potrzeba.

Podobne rozwiązanie znane jest z instytucji ochrony czasowej<sup>20</sup>. Zgodnie z art. 107 ust. 2 u.u.c.o. RM, w drodze rozporządzenia, może udzielić ochrony czasowej cudzoziemcom nieobjętym decyzją Rady Unii Europejskiej, zmuszonym do opuszczenia kraju lub obszaru geograficznego z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka. Warto podkreślić, iż od momentu wprowadzenia instytucji ochrony czasowej do polskiego porządku prawnego, RM nie wydała żadnego rozporządzenia w tym zakresie.

Z dotychczasowej praktyki wynika, że relokacja uchodźców poprzedzona jest apelem państwa, na terytorium którego znajdują się cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową, o solidarną pomoc i przejęcie części uchodźców. W przypadku przesiedleń inicjatywa należy do UNHCR. Zakwalifikowany do przesiedlenia lub relokacji cudzoziemiec zobowiązany jest do złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy (art. 86c u.u.c.o.). Rozwiązanie to ma na celu formalne zalegalizowanie pobytu cudzoziemców oraz zapewnienie im ochrony przed wydaleniem, zgodnie z międzynarodowymi standardami. W celu uproszczenia procedury, część zadań związanych z przesiedleniem i relokacją

<sup>19</sup> Zob. art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.).

<sup>20</sup> Więcej na temat ochrony czasowej zob. np. **B. Kowalczyk**, *Ochrona czasowa cudzoziemców – wybrane zagadnienia prawne*, Acta Universitas Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2004/59, s. 239–259.



wykonywanych jest poza granicami RP. Pozwoli to skrócić czas trwania takich postępowań oraz zapewni, że do Polski będą relokowani lub przesiedlani tylko tacy cudzoziemcy, którzy spełniają warunki do nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Tym samym uchroni to przed koniecznością ewentualnego wydalenia relokowanego lub przesiedlonego cudzoziemca, w razie gdyby postępowanie miało się zakończyć odmową nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Może się również okazać, że wniosek cudzoziemca jest niedopuszczalny z powodów określonych w art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 u.u.c.o.

Cudzoziemiec składa wniosek do Szefa Urzędu za pośrednictwem funkcjonariusza Straży Granicznej (dalej jako SG), delegowanego do wykonania zadania poza granicami państwa, który został upoważniony do przyjęcia takiego wniosku przez komendanta oddziału Straży Granicznej, obejmującego terytorialnym zasięgiem działania m.st. Warszawę<sup>21</sup>. Funkcjonariusz SG przesłuchuje cudzoziemca w miejscu jego pobytu, w celu wyjaśnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 86e u.u.c.o.). Ponadto, ustala tożsamość wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, ich kraj pochodzenia oraz uzyskuje informacje dotyczące wydanych przez inne państwa wiz i innych zezwoleń na pobyt. Przesiedlani lub relokowani cudzoziemcy są fotografowani i pobiera się od nich odciski linii papilarnych, o ile osoby te ukończyły 14 lat. Odciski palców pobierane są za pomocą kart daktyloskopijnych lub urządzenia do elektronicznego pobierania odcisków. Funkcjonariusz SG zapewni również przeprowadzenie badań lekarskich i niezbędnych zabiegów sanitarnych ciała i odzieży wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje. W przypadku odmowy przez cudzoziemców poddania się badaniom lekarskim i zabiegom sanitarnym, funkcjonariusz SG zawiadamia o tym fakcie państwowego inspektora sanitarnego, właściwego ze względu na miejsce wjazdu cudzoziemca na terytorium RP (art. 86d pkt 3 u.u.c.o.).

Mając na uwadze fakt, że przyjęcie wniosku odbywa się poza granicami RP, innego uregulowania wymagała kwestia złożenia przez cudzoziemca dokumentu podróży do depozytu. Przekazanie go do depozytu Szefowi Urzędu nastąpi nie jak w trybie zwykłym przy przyjęciu wniosku, ale po przyjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 86g ust. 1 u.u.c.o.). W przypadku jednak, gdy cudzoziemiec nie posiada ważnego dokumenty podróży, istotnym stało się uregulowanie możliwości wydania tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca. Jest on wydawany na wniosek Szefa

---

<sup>21</sup> Art. 86c u.u.c.o.

Urzędu i uprawniania do jednokrotnego przekroczenia granicy (art. 75 ust. 1a, 3 i 4 pkt 1 u.u.c.o.). W odmienny sposób uregulowano również wydanie pierwszego tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca. Wydaje je cudzoziemcowi poza granicami RP delegowany funkcjonariusz SG. Ważność zaświadczenia wynosi 30 dni, licząc od dnia wjazdu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wjazd relokowanego lub przesiedlanego cudzoziemca następuje w wyznaczonym miejscu.

Po wjeździe na terytorium RP cudzoziemiec w terminie dwóch dni musi stawić się w ośrodku recepcyjnym, gdzie będzie oczekiwał na wydanie decyzji w sprawie nadania statusu uchodźcy (art. 86g ust. 2 u.u.c.o.). Nałożenie na cudzoziemca takiego obowiązku ma przyczynić się do przyśpieszenia postępowania, poprzez m.in. skuteczne doręczanie pism procesowych czy przesłuchania wnioskodawcy. Rozwiązanie to ułatwi również udzielanie świadczeń zarówno medycznych, jak i socjalnych. Opieka medyczna zapewniana jest cudzoziemcowi od dnia przekroczenia granicy, jedynie w przypadkach zagrożenia życia lub zdrowia cudzoziemca. Pomoc socjalną i opiekę medyczną zapewnia się także w okresie 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie nadania statusu uchodźcy wnioskodawcy (art. 86i ust. 1 i 2 u.u.c.o.).

Szef Urzędu wydaje decyzję w sprawie o nadanie statusu uchodźcy cudzoziemcowi podlegającemu przesiedleniu lub relokacji w terminie 30 dni od dnia wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przyśpieszeniu postępowania służy nie tylko przyjęcie wniosku i przesłuchanie cudzoziemca poza granicami RP, ale również skrócenie do 14 dni terminu na przekazanie informacji przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz inne organy, czy wobec wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę przyznania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt tolerowany<sup>22</sup>. Jeśli nie uczynią tego we wskazanym terminie, uznaje się, że wymóg uzyskania informacji został spełniony.

---

<sup>22</sup> Zob. art. 19 ust. 1 pkt 3 lub ust. 2, art. 20 ust. 1 pkt 2, ust. 2 lub 3 lub w art. 97 ust. 1a u.u.c.o.

## Podsumowanie

Pomimo iż przesiedlenia uznawane są za jeden z trwałych sposobów rozwiązania problemów uchodźców, ich liczba w skali roku nie odpowiada zapotrzebowaniom w tym zakresie. Jednakże nie można wykluczyć, że ich rola i znaczenie będą rosły. Od momentu wejścia w życie nowelizacji u.u.c.o. z 2011 roku nie został przesiedlony żaden cudzoziemiec do Polski, a RM nie wydała żadnego rozporządzenia w tej sprawie. Rzeczypospolita Polska staje się coraz bardziej atrakcyjnym krajem dla uchodźców, co potwierdza rosnąca liczba składanych wniosków o udzielenie ochrony. Moim zdaniem, nie musi to oznaczać praktycznego wykorzystania przesiedleń w Polsce. Świadczyć o tym może incydentalność rozporządzenia RM, które uwzględnić musi nie tylko rzeczywistość i poważną potrzebę ochrony cudzoziemców, ale także finansowe i organizacyjne możliwości państwa. Ponadto, mając na uwadze doświadczenia ze stosowania ochrony czasowej, należy przypuszczać, że przesiedlenia cudzoziemców nie będą odgrywać istotnej roli, o ile w ogóle będą miały miejsce.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku relokacji. Przystąpienie Polski do programu EUREMA wydaje się naturalną konsekwencją wzrostu zainteresowania uchodźców RP. Nie można wykluczyć, że w nieodległej przyszłości RP, jako graniczne państwo UE, może przyjmować znacznie więcej uchodźców, co może wiązać się z potrzebą ich relokacji z Polski. Prowadzone w UE prace nad normatywnym uregulowaniem relokacji, ujedynolicą jej zasady i najprawdopodobniej docelowo zaangażują wszystkie państwa UE w jej stosowanie.

## Bibliografia

### Akty prawne:

- Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 (Dz.U. UE L z 2007 r. Nr 144, s. 1).
- Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 2 września 2009 r. do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia wspólnego unijnego programu przesiedleń – KOM(2009) 447 wersja ostateczna.
- Konwencja z dnia 15 czerwca 1990 r. określająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu wniesionych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich (Dz.U. WE C z 1997 r. Nr 254, s. 1)

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2010 r. nr 2009/2240 (INI) w sprawie ustanowienia wspólnego unijnego programu przesiedleń (Dz.U. UE C z 2011 r. Nr 161, s. 1).
- Rozporządzenie Rady Nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. UE L z 2003 r. Nr 50, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1103/2008 z dnia 22 października 2008 r. (Dz.U. L z 2008 r. Nr 304, s. 80).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2012 r. Nr 680).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r., o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 191, poz. 1133).

#### **Opracowania:**

- Chlebny J.**, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2012 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. nr 128, poz. 1176 ze zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy*, Warszawa 2013.
- Kowalczyk B.**, *Ochrona czasowa cudzoziemców – wybrane zagadnienia prawne*, Acta Universitas Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2004/59, s. 239–259
- UNHCR Global Trends 2012*, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org); stan na dzień 1.09.2013 r.
- Wróbel I.**, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

Artur KRAKAŁA

## **RESETTLEMENT AND RELOCATION OF REFUGEES – NEW REGULATIONS IN POLISH LAW**

### **(Summary)**

The ever-growing number of refugees requires the development of new, effective means of solving the problems of refugees in the world. Most refugees live in underdeveloped countries. This raises many internal difficulties, very difficult to overcome that negatively affect the situation of the refugees. Furthermore, these countries are not able to provide protection for refugees at a sufficient level. One of the new measures, promoted by UNHCR are resettlement of refugees, which is humane. Unfortunately, despite the growing interest in this method of solving problems of refugees, the scale of this phenomenon is covered by less than 10% of the world's needs in

this regard. As far as resettlement are global, the relocation is limited only to EU Member States. The essence of the relocation is to help those Member States which have been affected by the massive influx of refugees, by sharing responsibility and solidarity between Member States, in respect of maintenance of refugees. Relocation requires institutional framework, in order to be able to play an important part of the EU's asylum policy.

**Keywords:** resettlement, relocation, refugees, protection of foreigners



Małgorzata KRÓL\*

## ZAŁOŻENIA AKSJOLOGICZNE ORAZ WARIANTY DYSKURSU ABORCYJNEGO

**Słowa kluczowe:** dyskurs, aborcja, życie człowieka, godność człowieka, niewspółmierność wartości

### I. Uwagi wstępne

1. W ostatnich dwudziestu latach nasiliła się w krajach rozwiniętych dyskusja związana z aborcjami dokonywanymi nie tylko ze wskazań medycznych. Dokonywanie tego typu aborcji ma w tych krajach związek z wieloma czynnikami, wśród których rozwój medycyny, przeciętnie łatwiejszy dostęp do usług medycznych, wzrost dobrobytu, wyższe aspiracje zawodowe i społeczne kobiet, ale także przewartościowanie ocen i zmiana skali wartości, oddziałują na podejmowane decyzje w tym zakresie. Dyskurs aborcyjny, obok takich jak odnoszące się do eutanazji, zapłodnienia *in vitro*, planowania płci dziecka, czy eksperymentów medycznych, w tym klonowania ludzi, ma związek z jednym z najbardziej fundamentalnych zagadnień współczesnych społeczeństw: czy aborcja jest dopuszczalna? Z problemem tym wiąże się wiele kontrowersji, ale także mitów, stereotypów, przesądów, ideologii i uprzedzeń, które same w sobie mogłyby stanowić obszerny materiał badawczy<sup>1</sup>.

2. Termin „dyskurs” jest wieloznaczny i sam jest przedmiotem wielu analiz i dociekań naukowych. W niniejszym artykule zagadnienie to nie stanowi

---

\* Dr hab. prof. nadzw. UŁ, Zakład Polityki Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: mzkrol@mzkrol.pl

<sup>1</sup> Por. np. **J.M. Bocheński**, *Sto zabobonów*, Wyd. Philed, Kraków 1992; **R. Barthes**, *Mit i znak. Eseje*, PIW, Warszawa 1970; **C.G. Jung**, *Archetypy i symbole. Pisma wybrane*, Czytelnik, Warszawa 1981; **T. Biernat**, *Mit polityczny*, PWN, Warszawa 1989.

jednak głównego wątku rozważań i wystarczy przyjęcie ogólnej konwencji terminologicznej w tym zakresie. A zatem przyjmuję, że dyskurs jest każdym publicznym wydarzeniem komunikacyjnym, sytuacją socjolingwistyczną<sup>2</sup>, w której uczestnicy w sposób wolny (nieskrępowany) i szczerzy argumentują dla osiągnięcia porozumienia (komunikacji) i konsensusu. Przymiot upublicznienia dyskursu rozumiem w tym kontekście jako przeciwieństwo jego prywatności, czyli dyskusji albo monologu toczzonego na własny prywatny użytek<sup>3</sup>. Upublicznione wydarzenie komunikacyjne to zdarzenie, które ma zasięg szerszy niż krąg rodziny, przyjaciół i znajomych, oddziałuje więc na osoby, które nie znają się wzajemnie, i które często same nie uczestniczą czynnie w danym momencie w tym zdarzeniu, ale istnieje potencjalna możliwość takiego uczestniczenia i nawiązania relacji odwracalnej typu „ja – ty”. Zamiarem uczestników dyskursu jest przedstawienie własnych poglądów dla uzyskania ich zrozumienia, akceptacji i ewentualnie przyjęcia przez innych uczestników dyskursu oraz uzyskanie porozumienia na płaszczyźnie dyskutowanego zagadnienia albo przynajmniej zrozumienia zwerbalizowanych w toku polemiki argumentów. Dyskurs powinien zbliżać ludzi, służyć kohabitacji społecznej<sup>4</sup>. W powyższym sensie możemy też mówić o dyskursie odnoszącym się do kontrowersyjnej kwestii aborcji.

Swego rodzaju przeciwieństwem dyskursu w powyższym rozumieniu jest monolog wewnętrzny. Przeciwieństwo to odnosi się do typu relacji, która nie jest odwracalna tak jak rozumie ją M. Zirk-Sadowski<sup>5</sup>, co nie zmienia faktu, że monolog ma także genę społeczną i takiż charakter. Na użytek niniejszej

<sup>2</sup> Por. np. **T. Gizbert-Studnicki**, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, ZNUJ, zesz. 26, PWN, Warszawa – Kraków 1986; **M. Zirk-Sadowski**, *Prawo a uczestniczenie w kulturze*, Wyd. UŁ, Łódź 1998, s. 73 i n.; **K. Pleszka**, *Communicative Approach To Legal Policy – Possibilities and Limitations* [w:] **T. Biernat, M. Zirk-Sadowski** (ed.), *Politics of Law and Legal Policy. Between Modern and Post-Modern Jurisprudence*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa – Kraków, 2008, s. 217 i n.

<sup>3</sup> M. Zirk-Sadowski pisze: „[...] dialog jest pewną sekwencją aktów mowy, realizującą wspomnianą relację «ja – ty», przy czym jest to relacja odwracalna (konwers) [...] Przeciwieństwem dialogu jest zatem monolog, który charakteryzuje się przede wszystkim tym, że jego spójność ogranicza się do jednej wypowiedzi, a relacja «ja – ty» nie jest odwracalna.” **M. Zirk-Sadowski**, *Prawo a uczestniczenie...*, s. 77.

<sup>4</sup> Dyskurs jest formą interakcji społecznej, w toku której konstruowane są wspólne symbole i znaczenia, pozwala wypracowywać porozumienie – por. np. **idem**, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Zakamycze, Kraków 2000, rozdz. 7.

<sup>5</sup> Por. przyp. 3.



pracy przyjmuję, że jest on prowadzony przez podmiot dla samego siebie, dla zebrania myśli, zwerbalizowania argumentów, przygotowania się do podjęcia decyzji. W tym sensie możemy mówić o wewnętrznym monologu aborcyjnym, który przygotowuje do podjęcia decyzji w sprawie aborcji. Zakładam, że jest on prowadzony w celu podjęcia decyzji co do kontynuacji albo przerwania ciąży.

3. Terminy: „ciąża”, „kobieta ciężarna”, „kobieta brzemienna” i ich odpowiedniki w rozmaitych językach, odnoszą się do fizycznego stanu kobiety, jej stanu odmiennego, i nie wykazują związku z nienarodzonym i jego stanem<sup>6</sup>; z kolei idiomy takie jak np. spodziewać się dziecka, oczekiwać dziecka, dziecko przyjdzie na świat, powiększy się rodzina<sup>7</sup>, odnoszą się do sytuacji rodzinnej czy społecznej. Te uzusy językowe – w różnych zresztą językach naturalnych – ilustrują naszą naturalną skłonność do postrzegania ciąży jako stanu fizjologicznego kobiety bądź zmiany jej sytuacji rodzinnej związanej z ciążą, natomiast nie zawierają sugestii człowieczeństwa zarodka albo płodu<sup>8</sup>.

4. Z kolei termin „aborcja”, „abort” (łac. *abortus*<sup>9</sup>, *abortio*) to tyle, co poronienie, określa zatem stan fizyczny kobiety ciężarnej, która „roni”, czyli traci; termin ten nie odnosi się do zarodka/płodu, lecz do kobiety. Zgodnie z polskim medycznym uzusem językowym rozróżnia się poronienie samoistne (naturalne) do 22 tygodnia ciąży (potem – przedwczesny poród) oraz sztuczne poronienie, czyli przerwanie ciąży, nazywane aborcją. Aborcja to zamierzone i przedwczesne zakończenie ciąży w wyniku interwencji zewnętrznej, które prowadzi do śmierci zarodka lub płodu<sup>10</sup>. Istotnym zatem kryterium rozróżnienia poronienia naturalnego i aborcji jest to, że w przypadku poronienia samoistnego zarodek/płód jest już wcześniej obumarły, zaś zabieg przerwania ciąży odnosi się do żyjącego zarodka albo płodu. Niespecjalistycznymi, potocznymi synonimami

<sup>6</sup> Słownikowo ciąża to „stan kobiety lub samicy zwierząt ssących od chwili zapłodnienia do urodzenia płodu; brzemienność” – *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1993, s. 93; w innych językach – np. grossesse – etat d’une femme enceinte, enceinte (d’une femme), qui est en etat de grossesse, elle est enceinte de trois mois, pregnancy, gravidanza, gestazione, diventare gravida, restare incinta.

<sup>7</sup> Tak w różnych językach, np. to be on the family way.

<sup>8</sup> Przeciwnie, np. w wyrażeniu: developpement du **produit** de la fecondation;

<sup>9</sup> *Abortus* – płód przedwcześnie wydany, nieżywy, od *aboriri* – ‘zniknąć, poronić’ (W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, wyd. XXV, Świat Książki, Warszawa 2000, s. 16).

<sup>10</sup> Por. np. dr M. Stoppard, *Kobieta. Wszystko o...*, Wyd. ZETDEZET, Warszawa 1995, s. 157, 183; *Domowa Encyklopedia Medyczna*, Ossolineum, Wrocław 1991, s. 29.

terminu aborcja są: usunięcie ciąży, spędzenie płodu, łyżeczkowanie, zabieg, skrobanka, ale także zabicie dziecka poczętego.

Aborcja może być postrzegana w rozmaity sposób. Przede wszystkim jako sprawa prywatna albo jako kwestia publiczna, a ponadto jako problem li tylko kobiety albo niezależny od płci. Głoszone są w tej mierze zróżnicowane poglądy, o czym niżej.

5. Powyższe konwencje terminologiczne pozwalają zatem przyjąć, że dyskurs aborcyjny jest publiczną dyskusją nad dopuszczalnością przerywania ciąży w ogóle bądź w określonych sytuacjach.

W światowym dyskursie aborcyjnym, który nasilił się w Polsce poczynając od lat 90. ubiegłego wieku, ukształtowały się w latach 60. XX wieku dwa główne stanowiska, które w ślad za rozważaniami na ten temat w literaturze anglojęzycznej obrazowo określane są jako *pro life* oraz *pro choice*<sup>11</sup>. Stanowisko pierwsze opowiada się „za życiem”, czyli przeciwko aborcji, i jest wyrazem przekonania o prawie *nasciturusa* do przyjścia na świat w ślad za przekonaniem o prawie człowieka do życia od poczęcia do naturalnej śmierci; wiąże się także najczęściej z uznaniem problemu aborcji za kwestię publiczną i przypisaniem sprawcy aborcji formalnej odpowiedzialności za jej dokonanie. Drugie natomiast stanowisko optuje „za wyborem”, czyli za prawami człowieka do wolności i prywatności, w tym za prawem kobiet do dokonywania aborcji; wiąże się z przekonaniem, że kobiecie ciężarnej przysługuje prawo do decydowania o urodzeniu dziecka, ponieważ uznaje się, że jest to sprawa prywatna kobiety; optuje tym samym za depenalizacją aborcji, uznaje zarodek/płód w łonie matki za jej **część**, nie zaś za samodzielną istotę ludzką.

W ramach każdego ze stanowisk wyróżnić można rozmaite nurty. Zwolennicy stanowiska *pro choice* sytuują się zasadniczo w obrębie nurtu liberalnego i wolnościowego, do którego zaliczyć można także nurt feministyczny, który – jeśli przybiera formę skrajną – powinien być wyodrębniony; stanowisko *pro choice* może także mieć postać nurtu laickiego i ekologicznego<sup>12</sup>. Stanowisko

<sup>11</sup> Por. np. **R. Paradowski**, *Pro choice i pro life – rozbieżne dyskursy*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5166>, publikacja z dnia 21.12.2006 r. i przywołana tam literatura; stan na dzień 1.08.2012 r.; dwa przeciwstawne stanowiska: **P. Singer**, *Etyka praktyczna*, wyd. III, Książka i Wiedza, Warszawa 2007; **E. Picker**, *Godność człowieka a życie ludzkie*, tłum. J. Merecki, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007.

<sup>12</sup> Por. np. *15 argumentów na rzecz dopuszczalności przerywania ciąży* należących do różnych nurtów *pro choice*, w tym np. argument o zgodności aborcji z naturą, zgodności z kulturą i rozumem, argument z przeludnienia, ale też z jakości życia, wolności i godności kobiety,

*pro life* wyraża się zasadniczo jako nurt religijny, ale przejawiać się także może jako laicki lub laicko-ekologiczny. Wskazane poglądy kształtują się przede wszystkim wokół i ze względu na przyjmowane skale wartości<sup>13</sup>, jak również szereg innych założeń, tworzących ich zaplecze argumentacyjne i punkt wyjścia<sup>14</sup>. Po, z górą dwudziestu latach, toczonych w Polsce dyskusji, polaryzacja poglądów jest wyraźna, zaś temperatura sporu staje się coraz bardziej gorąca<sup>15</sup>. O aborcji dyskutuje się szeroko i niekiedy niezwykle emocjonalnie, z wykorzystaniem rozmaitych ukrytych i jawnych strategii perswazyjnych i nierzadko z zastosowaniem niestandardowych figur retorycznych<sup>16</sup>.

---

argument odwołujący się do teorii i praktyki Unii Europejskiej i Starego Testamentu, losu dziecka niechcianego, stanu psychicznego kobiety, argument z działania przeciwko przyjemności życia seksualnego i z charakterystyki polityków przeciwnych aborcji – tekst opracowany przez Stowarzyszenie Na Rzecz Jakości i Godności Ludzkiego Życia, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5327>, publikacja z dnia 5.04. 2007 r.; stan na dzień 2.08.2012 r.

- <sup>13</sup> O sporze etycznym między dwoma zapoznanymi etykami: P. Singerem i E. Pickerem – zob. **M. Szymczyk**, *Singer pokonany?*, *Diametros* 2008/15, s. 94–96. Autorka słusznie zauważa, że wątpliwe jest prowadzenie dyskusji przez oponentów poruszających się w ramach różnych paradygmatów, czyli podstawowych założeń bazowych: paradygmatu świętości życia i jego ochrony od poczęcia aż do naturalnej śmierci i paradygmatu utylitarystycznego, zmierzającego do zaoszczędzenia cierpienia gdzie tylko jest to możliwe.
- <sup>14</sup> Por. **R. Paradowski**, *Pro choice...* Autor jest zdania, że debata aborcyjna toczy się wokół pojęcia człowieczeństwa z jednej strony i etycznej kompetencji jednostki (w szczególności kobiety) do rozstrzygnięcia co jest dobre, a co złe – z drugiej, przy czym stanowisko *pro life* przypisuje szczególną wagę temu pierwszemu zagadnieniu, zaś *pro choice* – drugiemu. Według mnie, pierwotny jest jednak spór o życie człowieka i jego początek, ponieważ dopiero po zdefiniowaniu człowieczeństwa możemy przejść do rozważań etycznych na temat prawa do zabicia człowieka i warunków, które taki czyn usprawiedliwiają.
- <sup>15</sup> Na świecie i w Polsce organizowane są Marsze dla Życia i Rodziny, a z drugiej strony tzw. manify zwolenników wolności aborcyjnej; pikietowane są kliniki ginekologiczne, w których dokonuje się aborcji, a jednocześnie organizuje się pływające statki aborcyjne dla ułatwienia dostępności do zabiegów; atakowani bywają lekarze i personel medyczny zaangażowany w zabiegi przerywania ciąży, skłócone środowiska bezwzględnie wykorzystują do własnych celów ideologicznych takie przypadki jak ciężarnej małoletniej dziewczyny z Lublina w czerwcu 2008 r., czy przypadek Alicji Tysiąc, do nachalnej propagandy *pro life* albo *pro choice*.
- <sup>16</sup> „III wojna światowa: wojna ta toczy się od dłuższego czasu i wciąż zbiera swe krwawe żniwo. W ciągu ostatnich 10 lat pochłonęła prawie miliard ofiar, samych tylko dzieci zabitych przez aborcję. Pamięć o Holokauście powinna inspirować chrześcijan do większej troski o życie nienarodzonych” – mówił brytyjski biskup w dniu Pamięci o Holokauście, Forum Aborcja, <http://forum.gazeta.pl/forum/f,20823,ABORCJA.html>; stan na dzień 2.08.2012 r. 11 kwietnia 2012 r. o godz. 16. na Forum Aborcja znalazłam następujący wpis: „Mam takie pytanie. Moi rodzice chcą dokonać zabiegu aborcji – nie wiem czemu mnie nie chcą. Nie

## II.

1. Określenie „dyskurs aborcyjny” jest nieprecyzyjne, ponieważ można wskazać wiele takich dyskursów. I tak: toczy się aborcyjny dyskurs medyczny, biologiczny, psychologiczny, filozoficzny, w tym etyczny, religijny, a także polityczny, ekonomiczny, socjologiczny i prawny, w tym filozoficznoprawny – w zależności od tego kto, w jakim celu i jak go prowadzi. Dyskursy te są prowadzone za pośrednictwem mediów, z ambon kościelnych, w gabinetach lekarskich, ministerialnych, w aptekach, na posiedzeniach parlamentu, na zebraniach naukowych i na seminariach. Są one zróżnicowane socjolingwistycznie, charakteryzuje je różnorodność stylów wypowiedzi (*style of discourse*), jak i wykorzystanie różnorodnych modułów (trybów) dyskursu (*mode of discourse*). Choć ich zakres tematyczny ujęty ogólnie odnosi się w każdym przypadku do problematyki aborcji, pole dyskursu (*field of discourse*) w każdym przypadku jest wyznaczone zakresem sytuacji komunikacyjnej, w której dyskurs ten się toczy. I tak, inne będzie meritum dyskursów aborcyjnych odbywanych w konfesjonale, w gabinecie ginekologa albo w zaciszu gabinetu filozofa. Dyskursy te są zatem zróżnicowane sytuacyjnie, są niesymetryczne względem siebie oraz mogą być uznane w nawiązaniu do koncepcji M.A.K. Hallidaya za odmianę

---

mam im tego za złe, chcę tylko wiedzieć czy będzie mnie bolało? Eh, z pewnością będzie Cię bolało... najpierw wyzszą twoje kończyny a później zmiażdżą Twoją głowę... Niestety Twoja mamusia myśli, że Ty nie masz jeszcze rąk, nóg, głowy, że w ogóle nie przypominasz człowieka tylko zlepek komórek, że wyglądasz tak, jak galaretka...” (pisownia oryginalna), <http://forum.gazeta.pl/forum/f,20823,ABORCJA.html>; stan na dzień 11.04.2012 r.

Jak doniosła Gazeta Wyborcza z 9 stycznia 2012 r., papież Benedykt XVI stwierdził podczas noworocznego spotkania z dyplomatami, że liberalne wartości, w tym liberalne prawo aborcyjne zagrażają ludzkości.

*M. Środa dla Wirtualnej Polski: kto broni życia?* Publikacja z dn. 9.03.2009 r., <http://wiadomosci.wp.pl/kat,36474,title,M-Sroda-dla-WP-kto-broni-zycia,wid,10920245,wiadomosc.html>; stan na dzień 12.04.2012 r. Przy okazji strajku w przemyśle zbrojeniowym napisała: „Telewizyjny news o przemyśle, którego celem jest zabijanie narodzonych już, żywych ludzi, nie był nigdzie zaopatrzone komentarzem obrońców życia. Nie widać było ani posła Gowina, który jest tak wrażliwy na wartość życia, że nie może spać z powodu krzyku mordowanych zarodków, ani wielkiego kościelnego działacza Terlikowskiego, którego biografia naznaczona jest aktami obrony niewinnych płodów; nie było też widać żywołowych jak zawsze manifestacji Młodzieży Wszechpolskiej (lub innej narodowej młodzieży), którą do aktywności pobudzają głównie feministki, broniące praw kobiet, a nie zbrojeniówka broniąca praw do zysków z zabijania.”.

językową określaną jako rejestry<sup>17</sup>. Dyskursy te toczą się według reguł przyjętych ze względu na daną sytuację komunikacyjną z zastosowaniem specyficznej terminologii i z użyciem określonego typu argumentacji charakterystycznych dla poszczególnych odmian sytuacyjnych: rejestru naukowego, politycznego, religijnego itd. Każdy jednak z wymienionych typów dyskursu zorientowany jest wprost albo przez zaprzeczenie, wyraźnie albo nie – na trzy podstawowe wartości: życie człowieka, godność człowieka, wolność jednostki.

2. Pierwotnym i w rzeczywistości często niewerbalizowanym problemem dopuszczalności aborcji jest pojęcie życia człowieka i jego początku, czyli zdefiniowanie człowieczeństwa<sup>18</sup>. Każdy człowiek ma niezbywalne prawo do życia, postrzeganego jako tak cenne, że w niektórych bioetykach ujmowane jest w kategoriach świętości, zresztą w koncepcjach nie tylko o nastawieniu religijnym. Literatura na ten temat jest niesłychanie obszerna, poczynając od opracowań starożytnych, np. prezentujących tę tematykę w konwencji rozmaitych *ethosów*, w tym pochodzącego od Hipokratesa, poprzez katolicką naukę społeczną, w tym personalizm chrześcijański, aż po opracowania współczesne. We wszystkich dyskursach aborcyjnych czyni się, najczęściej milczące, założenie dotyczące początku życia człowieka, wokół którego to założenia i ze względu na które, nawet jeśli nie jest to zwerbalizowane wyraźnie, formułowane są odpowiednie strategie argumentacyjne<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Por. **M.A.K. Halliday**, *The Users and Uses of Language*, [w:] *Readings in Sociology of Language*, The Hague, Paris 1968, s. 139–169.

<sup>18</sup> Por. **R. Paradowski**, *Pro choice...*

<sup>19</sup> Zob. **L. Kostro, M. Gajewska**, *Nowa antropologia rodząca się w Kościele katolickim w kontekście osiągnięć nauki*, [http://bacon.umcs.lublin.pl/~lukasik/Konferencja%20\(testy%20referatow\)/Kostro.pdf](http://bacon.umcs.lublin.pl/~lukasik/Konferencja%20(testy%20referatow)/Kostro.pdf); stan na dzień 12.04.2012 r., s. 5: „Jednak nie wszyscy zdają sobie z tego sprawę i formułują definicję osoby ludzkiej w oparciu tylko o jedną dyscyplinę. Dzisiaj, na przykład wielu powołuje się na tzw. genetyczną definicję osoby ludzkiej. Mamy wtedy do czynienia z poważnym nieporozumieniem metodologicznym. Definiowanie osoby ludzkiej nie leży bowiem w kompetencjach metodologicznych genetyki. Przekracza to jej możliwości metodologiczne. Przy pomocy jej metod nie da się zdefiniować osoby ludzkiej, chociaż jej osiągnięcia muszą być uwzględnione przez antropologię naukową. Osoba ludzka jako taka nie jest przedmiotem badań genetyki. Pomimo tego spotykamy się z następującą definicją: «Osobę definiuje bez reszty ludzki genotyp, fakt przynależności do gatunku ludzkiego». Według tej definicji fakt posiadania genotypu ludzkiego stanowi kryterium rozpoznawcze czy coś jest osobą ludzką czy też nie. Pomimo pozorów definicja ta jest bardziej filozoficzna niż genetyczna, bo sama genetyka nie zajmuje się definiowaniem osoby ludzkiej, chociaż stwierdza np. że zygota ludzka posiada kompletny ładunek genów ludzkich tj. genotyp ludzki. Samo posiadanie genów ludzkich nie decyduje jeszcze o tym,

Założenie o początku życia ludzkiego<sup>20</sup> może mieć rozmaite źródła: naukowe albo metafizyczne, mitologiczne albo ideologiczne. Często pytaniu o początek życia towarzyszą kwestie bardziej szczegółowe i specjalistyczne: biologiczne i fizjologiczne, czy neurofizjologiczne, jak choćby kwestia odczuwania bólu przez zarodek lub płód<sup>21</sup>, ale także psychologiczne i filozoficzne jak np. kontrowersyjna kwestia początku istnienia człowieka jako osoby ludzkiej ujmowanej w sensie psychologicznym lub filozoficznym<sup>22</sup>. Laickie i religijne

---

że coś jest osobą ludzką. Stosując kryterium definicji genetycznej trzeba byłoby uznać za osobę ludzką każdą żywą komórkę ludzką np. białą krwinkę w ludzkiej krwi, posiada ona bowiem kompletny genotyp ludzki.”

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 10: „Zgadza się na to (zgadza się na to także Kościół), aby za moment śmierci człowieka znać chwilę ustania bioelektrycznej aktywności mózgu. Jej ustanie oznacza zgon osoby ludzkiej, mimo faktu, że w ciele przebiegają jeszcze inne procesy życiowe np. bije serce, wolno już pobierać organy do robienia przeszczepów. Dlaczego nie przyjąć, że z początkiem życia osobowego człowieka mamy do czynienia wówczas gdy zaczyna się bioelektryczna aktywność mózgu? Ma to miejsce w 8. tygodniu ciąży, tj. pod koniec drugiego miesiąca lub jeszcze inaczej mówiąc: około 50. dnia życia.”

<sup>21</sup> Uważa się, że najprawdopodobniej płód nie odczuwa bólu aż do trzeciego trymestru ciąży, ze względu na niecałkowite wykształcenie układu nerwowego; Wikipedia (hasło: odczuwanie bólu przez płód) podaje, że „W 2010 roku raporty zamówione przez Departament Zdrowia Wielkiej Brytanii stwierdzają, że przed upływem siódmego miesiąca ciąży płód znajduje się w stanie *stałego braku przytomności, przypominającego sen lub narkozę* oraz, że *jest widoczne, że połączenia nerwowe z korą mózgową są nierozwinięte, a ponieważ większość neurochirurgów wierzy, że kora mózgową jest niezbędna do odczuwania bólu, można wnioskować, że płód nie może odczuwać żadnego bólu do tej fazy rozwoju*. Wcześniejsza praca przeglądowa badaczy z University of California w San Francisco, opublikowana w 2005 roku na łamach JAMA, podobnie podsumowywała stan wiedzy medycznej dotyczącej możliwości nocyceptywnych płodu. Autorzy uznali, że mało prawdopodobnym jest, aby płód odczuwał ból przed trzecim trymestrem ciąży. Coraz powszechniejszy wśród neurobiologów, zajmujących się rozwojem ośrodkowego układu nerwowego, staje się pogląd, że kluczowym dla wykształcenia zdolności odczuwania bólu przez płód jest wykształcenie odpowiednich połączeń wzgórzowo-korowych, które ma miejsce około 26. tygodnia ciąży. Ponieważ na zdolność odczuwania bólu wpływają czynniki zmysłowe, emocjonalne i poznawcze, określenie dokładnego momentu uzyskania tej zdolności w rozwoju człowieka może być niemożliwe.” – [http://pl.wikipedia.org/wiki/Odczuwanie\\_b%C3%B3lu\\_przez\\_p%C5%82%C3%B3d](http://pl.wikipedia.org/wiki/Odczuwanie_b%C3%B3lu_przez_p%C5%82%C3%B3d); stan na dzień 12.04.2012 r.

<sup>22</sup> W ujęciu filozoficznym *vide* zwłaszcza poglądy z zakresu personalizmu chrześcijańskiego i niechrześcijańskiego – tytułem przykładu wskazać można w języku polskim: **J. Maritain**, *Trzej reformatorzy. Luter. Kartezjusz. Rousseau*, Fronda, Warszawa 2005, s. 51; **Ch. Taylor**, *Pojęcie osoby*, [w:] **J. Górnicka-Kalinowska** (red.), *Filozofia podmiotu*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2001, s. 401; **Ks. W. Granat**, *Osoba ludzka. Próba definicji*, Wyd. KUL, Lublin 2006, s. 13; dr **E. Podrez**, *Osoba ludzka*, [w:] **W. Piwowarski** (red.), *Słownik Katolickiej Na-*

idee początku życia człowieka oferują szerokie spektrum odpowiedzi w tym zakresie: moment zapłodnienia, różne fazy rozwojowe zarodka i płodu, chwila przyjścia na świat, a nawet później. Niektóre koncepcje wyraźnie różnicują procesy życiowe w znaczeniu czysto biologicznym zarodka lub płodu ludzkiego (układu ludzkich komórek) oraz życie osoby ludzkiej, przypisując im niejednakową wartość<sup>23</sup>. Przy takim podejściu następuje przesunięcie akcentu w dyskusji na temat początku życia ludzkiego ze ściśle biologicznego na filozoficzny lub psychologiczny: człowiek w znaczeniu gatunkowym a człowiek jako osoba ludzka<sup>24</sup>. Buduje się ponadto teorie osobowości człowieka; formułuje się przekonania, że nie każda osoba jest osobowością<sup>25</sup>. Wskazuje się na możliwość stopniowania pojęcia osobowości, ustalania „poziomów” osobowości<sup>26</sup>. Koncepcje osobowości człowieka i osoby ludzkiej w dyskursach aborcyjnych służą do konfrontacji osobowości matki i dziecka poczętego. W ślad za tym koncepcje z kręgu *pro choice* uznają, że życie zarodka/płodu, niebędącego osobą, nie jest godne (nie wymaga) ochrony w tym samym stopniu, co życie osoby ludzkiej. Konsekwentnie zwolennicy tego ujęcia nie traktują aborcji (w różnych jednak fazach rozwoju ciąży, przy czym najczęściej do 12. tygodnia) jako czynu zabronionego przeciwko życiu i zdrowiu człowieka. Zwolennicy psychologicznych kryteriów osobowościowych życia człowieka posługują się tą koncepcją do uzasadniania stanowiska *pro choice* w dyskursach aborcyjnych. Inne zaś koncepcje, zasadniczo z kręgu *pro life*, z pozycji fundamentalistycznych przyjmują swego rodzaju zero-jedynkową koncepcję życia ludzkiego, którego wartość jest niezmiennie godna ochrony od poczęcia, a wówczas za naganne i przestępcze uznają wszelkie działania

---

*uki Społecznej*, Warszawa 1993, <http://www.kns.gower.pl/slownik/osoba.htm>; stan na dzień 2.08.2012 r.; **M.A. Krapiec**, *Człowiek jako osoba ludzka*, Polskie Tow. Tomasza z Akwinu, Lublin 2005, ss. 269; **J.F. Crosby**, *Zarys filozofii osoby. Bycie sobą*, tłum. B. Majczyzna, Wyd. WAM, Kraków 2007; ponadto liczne prace z zakresu psychologii humanistycznej i psychologii społecznej.

<sup>23</sup> Por. np. **P. Singer**, *Etyka...*

<sup>24</sup> Por. **M.A. Krapiec**, *Człowiek...*

<sup>25</sup> O koncepcji osoby – osobowości fenomenologa Dietricha von Hildebranda – zob. **K. Stachewicz**, *Być osobą – być osobowością. Uwagi na marginesie koncepcji Dietricha von Hildebranda*, <http://www.tezeusz.pl/cms/tz/index.php?id=2176>; stan na dzień 2.08.2012 r.

<sup>26</sup> Teoriami osobowości i poziomami osobowości zajmowało się wielu wybitnych psychologów: S. Freud, E.H. Erikson, C.G. Jung, K. Horney, H. Murray, E.R. Gurthie, J. Dollard, H.J. Eysenck i G.W. Allport (teoria wielkiej piątki), E. Berne (koncepcja analizy transakcyjnej AT) i in.

przerwania ciąży. Uznają zatem płód w łonie matki za istotę ludzką i wartość życia tego płodu za wartość życia człowieka.

Wyrażenie „życie”, a tym bardziej „życie człowieka” jest zatem kontrowersyjne i niejednoznaczne. Odnosić się ono może do samych procesów biologicznych zachodzących w danym organizmie ludzkim (genotyp ludzki), ale w niektórych koncepcjach do uznania tych procesów za znamionujące życie człowieka wymaga się spełnienia jeszcze innych kryteriów, takich jak psychologiczne czy społeczne. Nie dysponujemy więc ogólną definicją początku życia ludzkiego, której zawartość akceptowana by była na gruncie nauki, w tym różnych dyscyplin badawczych, tak przyrodniczych, jak i humanistycznych, tym bardziej zaś – w obszarze moralności czy religii. W związku z powyższym – skoro nie ma ustalonej definicji życia ludzkiego, nie wiemy kiedy życie ludzkie obiektywnie się zaczyna. Kwestia ta może być w takim razie przedmiotem rozmaitych koncepcji, wierzeń, przesądów czy mitów. Formułowane są czasem opinie, odnoszące się do potrzeby prawnej deregulacji aborcji: zostawmy tę kwestię sumieniu i moralności tych, którzy znajdują się w sytuacji konieczności dokonania wyboru w tym zakresie; argumentuje się ponadto, że nikt nie dokonuje aborcji, jeśli nie jest do tego zmuszony okolicznościami życiowymi.

3. Dalszą kwestią, jaka wiąże się z zagadnieniem aborcji, jest godność człowieka oraz jego prawo do godnego życia. Kwestia ta ma przede wszystkim wymiar filozoficzny, którym zajmowano się od zarania dziejów, a aktualny jest po dzień dzisiejszy<sup>27</sup>, ale praktycznie wyraża się w sferze prawnej, społecznej, ekonomicznej i psychicznej, których analiza przekracza ramy tego opracowania. Godność może być rozmaicie rozumiana. W ujęciu filozoficznym ujmowana jest jako przymiot każdego człowieka, przyrodzona, niezbywalna

<sup>27</sup> Por. **M. Sadowski**, *Godność człowieka – podstawa aksjologiczna państwa i prawa*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/21952/002.pdf>; stan na dzień 2.08.2012 r. i podana tam literatura, np. **F.J. Mazurek**, *Godność osoby ludzkiej jako wartość absolutna*, *Rocznik Nauk Społecznych* 1993, s. 266; **M.A. Krapiec**, *Ja – człowiek. Zarys antropologii filozoficznej*, Wyd. TN KUL, Lublin 1974, s. 54; **J. Maritain**, *Humanizm integralny*, Kraków 1967, s. 64; **R. Rorty**, *Human Rights, Truth and Progress. Papers* 1998/3, s. 183; **A. Redelbach**, *Prawa naturalne – prawa człowieka – wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000, s. 78–79; **J. Raz**, *Autorytet prawa. Eseje o prawie i moralności*, Warszawa 2000, s. 211, **M. Środa**, *Idea godności w kulturze i etyce*, Warszawa 1993, s. 6.



cecha osoby ludzkiej<sup>28</sup>. Godność może być także rozumiana jako cecha jednostkowa człowieka, cecha etyczna osobowości<sup>29</sup>. Oczywiście w dyskursach aborcyjnych na ogół chodzi o *dignitas hominis* jako pojęcie z zakresu antropologii filozoficznej. W tym kontekście toczy się ostry spór o to, jaki jest zakres znaczeniowy tego pojęcia, do jakich podmiotów ono się odnosi, jeśli ma charakteryzować człowieka czy osobę ludzką. Wydaje się, że punktem wyjścia dla sformułowania odpowiedzi na to pytanie będzie zawsze definicja człowieka i jego życia, względem którego godność ludzka jawi się jako wtórna. Za wielkie osiągnięcie w rozwoju myśli społecznej i prawnej uznać należy fakt, że godność człowieka jest co do zasady przedmiotem ochrony prawnej zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak i w krajowych systemach prawnych niezależnie od typu kultury prawnej<sup>30</sup>.

W kontekście aborcji godność człowieka jako osoby ludzkiej ma zasadnicze znaczenie jako argument w sporze o prawo do aborcji. Na gruncie stanowiska *pro life* godność ludzką uznaje się za właściwość osoby ludzkiej, w tym *nasciturusa*, która przejawia się w jego niezbywalnym prawie do życia oraz prawie do przyścia na świat. Zwolennicy stanowiska *pro choice* albo w ogóle odmawiają tej właściwości nienarodzonemu, albo wyżej cenią ludzką godność kobiety ciężarnej w różnych wymiarach tej godności.

4. Bezpośredni związek z godnością ludzką ma kwestia wolności<sup>31</sup>. Godność ludzka ma wymiar wolnościowy. Człowiek wolny ma prawo decydować o sobie, o przebiegu swojego życia, o swoim cielem, ma niezbywalne prawo

<sup>28</sup> Por. G. Kulik, *Godność człowieka*, <http://www.kns.gower.pl/filozofia/godnosc.htm>; stan na dzień 1.08.2012 r.

<sup>29</sup> Por. G. Grzybek, *Etyka, rozwój, wychowanie*, Wyd. ATH, Bielsko-Biała 2007, s. 10.

<sup>30</sup> Por. np. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka proklamowana przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 10.12.1948 r. głosi w preambule: „Zważywszy, że uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju świata [...]”; Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej uchwalona mocą Traktatu Lizbońskiego z 13.12.2007 r. z mocą wiążącą od 1.12.2009 r. stanowi w preambule: „Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej [...]”; Konstytucja RP z 2.04.1997 r. w art. 30 stanowi: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.”

<sup>31</sup> Wartości godności i wolności na ogół wymieniane są razem, zaś tradycja takiego ich ujmowania sięga czasów humanizmu renesansowego; w swojej słynnej *Oratio de hominis dignitate*, manifestie humanizmu, Giovanni Pico della Mirandola (1463–1494) przekonywał,

do samostanowienia. Wolność jednostki jest fundamentalną wartością nurtów liberalnych, odnoszoną do niemal wszystkich sfer życia ludzkiego. W ślad za Isaiahem Berlinem, w wymiarze społecznym i politycznym można mówić o wolności pozytywnej, czyli wolności *do* – wyborów, zgromadzeń, słowa, wyznania, itd. (gwarantowanej w ustrojach demokratycznych), oraz wolności negatywnej, czyli wolności *od* – nacisków i przymusu, ingerencji państwa w życie prywatne, itd. (która jest fundamentem liberalizmu konserwatywnego)<sup>32</sup>. Tę właśnie, wolność negatywną, uznawał Berlin za prawdziwą wolność, upatrując w demokracji niebezpieczeństwo dla takiej wolności. B. Polanowska-Sygułska pisze: „Niemniej w efekcie historycznego rozwoju idea wolności pozytywnej odeszła od idei wolności negatywnej. Akceptacja przez tę pierwszą metafizycznego rozszczepienia jaźni doprowadziła do utożsamienia «wolności do» z apoteozą autorytetu [...] Esej Berlina jest *de facto* dramatycznym apelem o ochronę wolności negatywnej, która, jako wpisana w każdy akt wyboru, stanowi gwarancję zachowania człowieczeństwa”<sup>33</sup>. Wolność musi mieć jednak swoje ograniczenia ze względu na potrzeby innych i konieczność zagwarantowania ładu społecznego. Zgodnie z koncepcją J.S. Milla, granicą wolności jest wolność innych, granice nieszkodzenia innym, co może stanowić ważny argument w sporach aborcyjnych ukierunkowanych przeciwko aborcji.

Wolność dokonywania aborcji jest przedmiotem zainteresowania zwolenników liberalizmu w różnych formach jego występowania. W odniesieniu do liberalizmu politycznego ze względu na prawne regulacje aborcji. W odniesieniu do liberalizmu społecznego, a w szczególności etycznego i kulturowego, ze względu na wartość samostanowienia jednostek o sobie, jak również wartość wolności od ingerencji państwa w prywatne sprawy podmiotów prawa. Niejednokrotnie rozważaniom w tym duchu towarzyszy afirmacja wartości feministycznych. W ich zakres wchodzi między innymi zasadnicza kwestia nie

---

że o wielkości i godności człowieka decyduje jego wolność wyboru, wolna wola (G.P. della **Mirandola**, *Mowa o godności człowieka*, IFiS PAN, Warszawa 2010).

<sup>32</sup> Por. **I. Berlin**, *Cztery eseje o wolności*, red. H. Hardy, wyd. II, PWN, Warszawa 1994; **idem**, *Dwie koncepcje wolności*, tłum. D. Grinberg, [w:] **J. Jedlicki** (red.), *Dwie koncepcje wolności i inne eseje*, ResPublica, Warszawa 1991; **B. Polanowska-Sygułska**, *Filozofia wolności Isaiaha Berlina*, Znak, Kraków 1998, rozdz. *Wprowadzenie*; **eadem**, *Pluralizm wartości i jego implikacje w filozofii prawa*, Księgarnia Akademicka Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2008, s. 71 i n; **D. Wiktor**, *Wolność: Isaiaha Berlina głos w dyskusji*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2343>; stan na dzień 3.08.2012 r.; **M. Szyszkowska**, *O wolności*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2343>; stan na dzień 3.08.2012 r. .

<sup>33</sup> **B. Sygułska-Polanowska**, *Pluralizm wartości...*, s. 72.

tylko formalnego, ale i faktycznego równouprawnienia płci, w tym również w zakresie swobody wyboru i stanowienia o sobie. Jest to zwłaszcza aktualne w drugiej światowej fali feminizmu<sup>34</sup> oraz piątej w Polsce. Feminizm jako ideologia kobiet<sup>35</sup>, które czasem określa się jako bardziej korporalne (z ang. *corporeal* – ‘cielesny’)<sup>36</sup> niż mężczyźni, w oczywisty sposób odnosi się do kwestii aborcji<sup>37</sup>. Liberalizm a także feminizm liberalny, wspierany i rozwijany przez Betty Friedan, założycielkę istniejącej od 1966 roku wpływowej i słynnej NOW (National Organization of Women), popiera żądania kobiet w zakresie ich równouprawnienia w wymiarze prawnym i społecznym; podkreśla prawo kobiet do korzystania z wolności, do rozwijania swoich aspiracji zawodowych, walkę o równe płace, ale nade wszystko nurt ten uznaje wolność za sztandarową wartość w panteonie wartości liberalnych<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Za początek *second wave feminism* uznaje się publikację w 1963 roku książki Amerykanki Betty Friedan pt. *Feminine Mystique*.

<sup>35</sup> Zob. np. **R. Putnam Tong**, *Mysł feministyczna. Wprowadzenie*, PWN, Warszawa 2002; **K. Ślęczka**, *Feminizm. Ideologie i koncepcje społeczne współczesnego feminizmu*, Książnica, Katowice 1999.

<sup>36</sup> Por. **E. Hyży**, *Kobieta, ciało, tożsamość. Teorie podmiotu w filozofii feministycznej końca XX wieku*, Universitas, Kraków 2003, s. 7 – *corporeal feminism* jako szczególny nurt feminizmu. Teolożka feministyczna **M. Zuber** napisała na swoim blogu w dniu 22.06.2008 r. <http://she-who-is.blogspot.com/2008/06/koniec-z-dualizmem.html>; stan na dzień 3.08.2012 r.: „Filozoficzna dewaluacja ciała ma poważne konsekwencje polityczne, szczególnie dla kobiet, jako tych, które były i są definiowane jako bardziej korporalne niż mężczyźni. Przypisywanie hiperkorporalności kobietom, mocno zakorzenione w podstawowym dualizmie umysłu i ciała, łączy się z pokrewnymi dualizmami formy/materii, aktywności/bierności, rozumu/uczucia i kultury/natury. W połączeniu z tymi dychotomicznymi wyróżnikami kategorii, umocniła się hierarchiczność dychotomii męski/żeński i wpłynęła na sytuację, w których kobiety, tylko z powodu swej kobiecości, były traktowane jako intelektualnie i społecznie (praktycznie) upośledzone.” I dalej: „Wieloletni dialog między feministkami doprowadził do wielu teorii podmiotu, w tym do tzw. korporalnego feminizmu, który jest wspólnym sztyldem wielu feministycznych koncepcji odwołujących się do szeroko rozumianej tradycji postmodernizmu.”

<sup>37</sup> Słynna amerykańska feministka i propagatorka kontroli urodzin, aborcji i eugeniki, Margaret Sanger (nazywana przez przeciwników Aniołem Śmierci) była założycielką w 1921 r. American Birth Control League, mającą złą sławę popierania eksterminacji osób nieprzystosowanych i propagowania idei czystej rasy; Liga ta została przemianowana po II wojnie światowej dla uniknięcia złych skojarzeń z ideologią nazistowską na International Planned Parenthood Federation; M. Sanger była też animatorką i propagatorką tabletki antykoncepcyjnej w USA oraz swobodnego stosowania metod aborcyjnych zgodnie z ideą wyzwolenia kobiet.

<sup>38</sup> Por. **Z. Rau**, *Liberalizm. Zarys myśli politycznej XIX i XX wieku*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2000; **idem**, *Zapomniana wolność. W poszukiwaniu historycznych podstaw liberalizmu*, Scholar, Warszawa 2008.

5. Dopełniającym poprzednie rozważania wątkiem dyskursów aborcyjnych, niezwykle rzadko wyraźnie werbalizowanym w tych dyskursach, lecz mającym praktycznie bardzo duże znaczenie w wewnętrznych monologach aborcyjnych, jest wątek eugeniczny zabiegów przerywania ciąży. Termin „eugenika” (z gr. *eugenēs* – ‘dobrze urodzony’<sup>39</sup>), autorstwa Francisa Galtona, ma współcześnie zdecydowanie negatywne konotacje i kojarzy się pejoratywnie. Eugenika ma długą, bo sięgającą czasów starożytnych historię, a współcześnie odkryto ją na nowo pod koniec XIX w. wraz z ideami selektywnej reprodukcji człowieka Thomasa Malthusa oraz na kanwie strachu przed przeludnieniem świata. Długa historia eugeniki w wymiarze politycznym, społecznym, ideologicznym czy filozoficznym<sup>40</sup> formalnie wydaje się rozdziałem zamkniętym w Europie wraz z zakończeniem szwedzkiego projektu eugenicznego w drugiej połowie lat 70. ubiegłego wieku<sup>41</sup>. W Stanach Zjednoczonych, gdzie w I połowie XX w. promowano i praktykowano eugenikę<sup>42</sup>, do dziś, jak postrzegają to niektórzy, stosuje się zasady kryptoeugeniki pod pretekstem świadomego macierzyństwa i programów planowania rodziny. Na świecie historia eugeniki tu i ówdzie jeszcze się toczy<sup>43</sup>. W Polsce nurt ten wyraźnie obecny był w I połowie XX wieku. Od 1922 roku istniało Polskie Towarzystwo Eugeniczne, skupiające entuzjastów i propagatorów, takich jak Tadeusz Boy-Żeleński, Ludwik Krzywicki, czy Oskar Bielawski. Nigdy jednak nurt eugeniczny nie był w Polsce szczególnie wpływowy, zaś po doświadczeniach II wojny światowej, jako skompromitowany, nie występuje otwarcie i w sposób formalny<sup>44</sup>. Głoszone są jednak na świecie poglądy, upatrujące w działaniach promujących świadome

<sup>39</sup> **W. Kopaliński**, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Świat Książki, Warszawa 2000, s. 160.

<sup>40</sup> Por. bardzo interesujący artykuł: **K. Marulewska**, *Eugenika w świetle idei postępu. Rozważania wokół fundamentów filozoficznych*, Wyd. UMK, Dialogi Polityczne 2008/10, s. 63–83, dostępny także: [http://www.dialogi.umk.pl/archiwum/10/05\\_marulewska.pdf](http://www.dialogi.umk.pl/archiwum/10/05_marulewska.pdf).

<sup>41</sup> Szwedzki program sterylizacji osób niepożądanych, mający na celu dbałość o tzw. higienę rasy, rozpoczęto pod auspicjami państwa opiekuńczego w 1936 r., a zakończono 40 lat później, zaś ujawnił go mieszkający w Szwecji dziennikarz Maciej Zaremba Bielawski w 1997 r.; program ten realizowany był też w USA, Trzeciej Rzeszy, Japonii – por. **M. Zaremba Bielawski**, *Higienisci. Z dziejów eugeniki*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2011.

<sup>42</sup> Por. przyp. 38.

<sup>43</sup> Np. współczesne Chiny ze swoją partyjno-rządową polityką demograficzną.

<sup>44</sup> Jako zabieg kryptoeugeniczny powinien być jednak potraktowany głośny medialnie przypadek upośledzonej psychicznie pacjentki Wioletty Woźnej ze wsi koło Szamotuł, którą w 2009 r. bez jej wiedzy lekarze w trakcie porodu pozbawili płodności, dokonując sterylizacji, ponieważ nie radziła sobie z dziećmi, które już posiadała.

macierzyństwo i stosowanie badań prenatalnych, jak również realizujących programy naukowe takie jak Human Genome Project czy pozwalających na modyfikacje genetyczne człowieka – za zjawiska kryptoeugeniczne<sup>45</sup>.

We współczesnych czasach postęp nauki, w tym nauk medycznych i techniki, pozwala na bardzo wczesnym etapie rozwoju płodu ludzkiego uzyskiwać wiedzę co do jego wad rozwojowych. Badania prenatalne pozwalają je diagnozować między innymi po to, by je leczyć, jeśli jest to możliwe. Zdiagnozowane nieuleczalne upośledzenie płodu ma niejednokrotnie wpływ na decyzję o przerwaniu ciąży. Zwolennicy poglądów *pro life* oceniają w takiej sytuacji decyzję o aborcji jako podjętą z pozycji eugenicznych, mając na myśli eugenikę negatywną, zmierzającą do eliminacji osobników mniej wartościowych lub gorszych. Świadczą o tym argumenty powoływane przez nich na różnych forach dyskusyjnych, porównujące dokonanie aborcji w takiej sytuacji z eksterminacją przez nazistów w czasie II wojny światowej ludzi chorych psychicznie czy w inny sposób upośledzonych. W rzeczywistości przyczyny dokonania aborcji ze względu na wady rozwojowe płodu mogą być jednak rozmaite. W szczególności mogą mieć związek z wartością godności życia człowieka, nieskazywania go na nieuleczalny ból i cierpienia. Ale mogą też mieć związek z wygodą czy ambicjami rodziców. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że dopuszczenie przerywania ciąży przez polskiego ustawodawcę w art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, jeśli badania prenatalne wskazują na prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu, świadczy o aksjologicznej niespójności polskiego systemu prawa, mając na względzie wartości konstytucyjne ujawniane w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. O. Nawrot pisze: „Innymi słowy ustawodawca polski uznał, iż życie dziecka poczętego, którego jakoś nie odpowiada określonym standardom, stanowi wartość odmienną od tej, jaką stanowi wartość życia dziecka poczętego wolnego od rzeczonych defektów.”<sup>46</sup>

<sup>45</sup> O. Nawrot, *Demokratyczne państwo prawa wobec rozwoju biologii i medycyny*, Forum Prawnicze 2012/2(10), s. 26–27 – autor podaje przykłady selektywnej eugeniki pozytywnej stosowanej na świecie: wykorzystywanie rozwoju medycyny w celach prokreacji na zamówienie, a także eliminacji zarodków z wadami wrodzonymi, i pisze: „Możliwość wyboru zdrowego zarodka z uwagi na pewne pożądane cechy, jak np. płeć, kolor włosów, możliwy wzrost przyszłego dziecka, zakwalifikować bowiem jednoznacznie należy jako akt godzący w godność istoty ludzkiej i ją uprzedmiotawiający.”

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 29.

6. Pojawia się kolejne pytanie: czy dyskursy aborcyjne są w różnych aspektach ich występowania zorientowane ze względu na płeć? W szczególności, czy zajmowane stanowisko w kwestii aborcji zależy od płci biologicznej albo także od postrzegania roli kulturowej i społecznej kobiety, oraz czy przedstawiciele obu płci mają równe prawa i szanse do głoszenia poglądów i wypowiedzania się na temat aborcji.

Na pierwsze z postawionych pytań odpowiedzi mogłyby dać stosowne badania empiryczne. W Polsce nigdy nie podejmowano takich tematów. Natomiast w latach 70. ubiegłego wieku w Stanach Zjednoczonych socjolog Arthur B. Shostak zwrócił swoje zainteresowania naukowe w kierunku wpływu aborcji na mężczyzn i ich doświadczenia w tej materii. Wynikiem tych zainteresowań był szereg artykułów Shostaka oraz znana książka pt. *Men and Abortion: Lessons, Losses and Love*, opublikowana w USA w 1984 roku, w której autor relacjonuje odczucia i uczucia tysięcy mężczyzn czekających na swoje partnerki w 32 klinikach aborcyjnych w ośmiu stanach na terenie USA<sup>47</sup>.

Drugie z pytań jest znacznie bardziej zaangażowane aksjologicznie, ale także filozoficznie. Wydaje się, że możliwe odpowiedzi na to pytanie mają związek z ujęciem aborcji albo jako prywatnej kwestii kobiety, jej sfery wolności i samostanowienia, niemającej wszakże związku z moralnością, albo jako sprawy z obszaru moralności i porządku publicznego oraz przypisywanej kobiecie roli społecznej i kulturowej. I tak, aborcja ujmowana jako prywatna sprawa kobiety wiąże się z nieuznawaniem *nasciturusa* za *individuum* ludzkie, lecz część kobiety, jakkolwiek pochodzącą nie tylko od niej samej. W ślad za takimi poglądami, kobieta sama ma prawo decydować o aborcji, a dokonując jej nie łamie żadnych norm ani zasad prawnych, moralnych, czy społecznych. W takim ujęciu za podmioty uprawnione do podejmowania decyzji aborcyjnych mogą być uznane tylko kobiety, analogicznie do podejmowania decyzji dotyczących rozmaitych innych zabiegów medycznych, którym mają się poddać. Mężczyźni mogą mieć głos doradczy i pomocniczy, ale ciężar decyzji z natury rzeczy spoczywa na kobietach i tylko na nich. Zatem – przy takich założeniach – nie sposób by było wywieść roszczenia mężczyzny względem partnerki o podjęcie przez nią decyzji w sprawie aborcji bez uwzględnienia jego stanowiska w tej mierze albo wbrew temu stanowisku. Wydaje się, że tak postrzegają ten problem zwolennicy stanowiska *pro choice* i stanowiska orientacji dyskursu aborcyjnego ze względu na płeć żeńską. Literatura feministyczna

<sup>47</sup> Zob. <http://www.hli.org.pl/drupal/pl/node/1393>; stan na dzień 30.04.2012 r.

jest w tym przypadku przykładem dyskursu głównie kobiet, o kobietach, o ich prawach i wolności wyboru, dyskursu z odniesieniami genderowymi.

Z kolei przy założeniu podmiotowości (osobowości) zarodka/płodu dyskurs aborcyjny nie ma płci, obejmując sferę moralną i prawną, staje się sprawą publiczną. W jednakowym stopniu kompetencje prawne jak i etyczne<sup>48</sup> potępiania aborcji – bo przy przyjęciu założenia *nasciturusa* jako istoty ludzkiej tylko taka postawa wchodzi w rachubę – mają zarówno kobiety jak i mężczyźni. W tym przypadku z pola widzenia schodzą problemy kobiet i ich prawa, w zamian natomiast pole dyskursu zajmują zagadnienia dziecka poczętego i jego praw.

7. Cechą współczesnych dyskursów aborcyjnych jest ich mediatyzacja, co oddziałuje na ich charakter. Po pierwsze, dzięki powszechnie dostępnym mediom, problematyka aborcyjna stała się bardzo nośna społecznie. Po drugie, problematyka ta, docierając do szerokich rzesz społecznych, z natury rzeczy niejednokrotnie przejawia się w dyskusjach znacznie mniej wyrafinowanych argumentacyjnie, uproszczonych, w pewnym sensie zero-jedynkowych, czasem zbanalizowanych. Można zaryzykować tezę o wykształceniu się specyficznego językowego medialnego rejestru aborcyjnego. Po trzecie, ogromne na pewnym etapie dyskusji zaangażowanie społeczne w tę problematykę zaowocowało ufundowaniem wielu organizacji rządowych i pozarządowych zajmujących się zawodowo albo na zasadach wolontariatu samą problematyką aborcyjną i jej otoczeniem merytorycznym; pochłania to niemałe środki społeczne, ale jednocześnie aktywizuje spore grupy osób, tworzy zręby społeczeństwa obywatelskiego. Po czwarte, mediatyzacja dyskursów tego typu znacznie przyczyniła się do zwrócenia uwagi w różnych kręgach społecznych i politycznych na prawa obywatelskie kobiet i niejednokrotnie dawała impuls do walki o ich realizację (np. przypadek Alicji Tysiąc). Jednocześnie działalność tego typu organizacji zwraca także uwagę na prawa osób nienarodzonych, przyczynia się do zwiększenia świadomości i wiedzy na temat prenatalnego okresu życia człowieka. Media wypełniają tym samym – *nolens volens* – posłannictwo krzewienia wiedzy o prawie i podstawowych wolnościach obywatelskich. Po piąte, obecny etap mediatyzacji dyskursów aborcyjnych, polegający na łatwej i bardzo powszechnej dostępności do informacji i jej transmisji, przyczynia się do upowszechniania ogromnej brutalności wypowiedzi, organizowania rozmaitych akcji społecznych – z jednej strony feministycznych manif, z drugiej – demonstracji pod

---

<sup>48</sup> Zob. przyp. 14.

szpitalami ginekologicznymi dokonującymi aborcji, których uczestnicy ostro się zwalczają<sup>49</sup>.

### III.

1. Aborcyjny monolog wewnętrzny uzupełniony argumentacją formułowaną w toku prowadzenia dyskursów pozwala podjąć decyzję dotyczącą trwania ciąży. Jest sprawą oczywistą w tym kontekście, że można postawić pytanie o racjonalność takiej decyzji. Zasadniczo ludzkie wybory w rozmaitych sferach życia mogą prowadzić do podejmowania decyzji intersubiektywnie uznawanych za racjonalne ze względu na zróżnicowane koncepcje racjonalności<sup>50</sup>, abstrahując naturalnie od osobniczych możliwości racjonalnego myślenia, które są zróżnicowane. Właściwie panuje dziś w nauce zgoda co do tego, że nie ma jakiejś jednej powszechnie obowiązującej reguły racjonalności, działającej niczym przysłowiowy wzorzec metra w Sevres pod Paryżem<sup>51</sup>. Warto zatem zastanowić się, czy można wskazać jakieś kryteria uznania decyzji aborcyjnej za racjonalną.

2. Monologi aborcyjne mają za swój przedmiot między innymi wartości, które są ważne z punktu widzenia ciąży, aborcji i ich skutków, jak również odpowiedzialności za podjętą decyzję.

Wartości, które przede wszystkim liczą się w powyższej sytuacji, mają z jednej strony charakter zasadniczy, światopoglądowy, zobiektywizowany, z drugiej zaś – charakter konkretno-sytuacyjny, jednostkowy, czyli ważny podmiotowo.

Te pierwsze to, wspomniane wyżej, takie wartości podstawowe jak życie ludzkie, godność i wolność. W procesie swojego monologowania podmiot przede wszystkim przyjmuje założenie, najczęściej nieuświadamiane albo przynajmniej niewerbalizowane, odnoszące się do życia zarodka lub płodu jako człowieka (dziecka) czy osoby: czy życie to zaczyna się z chwilą zapłodnienia, czy później, a jeśli później, to kiedy? Wydaje się, że jest to punkt odniesienia,

<sup>49</sup> Znane są akcje zwolenników i przeciwników aborcji, tych ostatnich także organizujących się w parlamencie; organizowane są wystawy, produkowane drastyczne filmy antyaborcyjne, np. słynny *Niemcy krzyk*, zrealizowany przez Amerykanina B. Nathansona, ukazujący aparatem ultrasonograficznym zabieg przerwania ciąży, itp.

<sup>50</sup> Por. **M. Zirk-Sadowski**, *Rozumienie ocen w języku prawnym*, Wyd. UŁ, Łódź 1984, s. 114 i n.

<sup>51</sup> Notabene już nieobowiązujący od kilku dekad.



który w zasadniczy sposób może decydować o dalszym przebiegu procesu podejmowania decyzji. Wraz z innymi argumentami może on przybierać postać stanowiska *pro life* albo *pro choice*. Równie wyjściową wartością w procesie decyzyjnym jest dobro kobiety, w tym życie i zdrowie własne kobiety, jeśli jest zagrożone w związku z ciążą. Dylematy te wyraźnie widoczne były w dwóch skrajnych przypadkach znanych powszechnie z mediów, takich jak *casus* Alicji Tysiąc oraz *casus* Agaty Mróz<sup>52</sup>. Najbardziej dramatyczne wybory odnoszą się do skonfrontowania i oszacowania życia zarodka/płodu oraz życia/zdrowia matki: czyje życie jest więcej warte? Równie trudne wybory wiążą się z pozostałymi wartościami, czyli godnością ludzką i wolnością a życiem osoby ludzkiej. Problem, jaki się w tym kontekście pojawia, sprowadza się do pytania, czy wartości te, i wszystkie inne mogące wchodzić w rachubę w związku z problematyką aborcyjną, dają się uszeregować na skali według ich ważności, czy według jakiejś innej miary. Pojawia się zatem niesłychanie kontrowersyjna co do znaczenia i występowania kwestia niewspółmierności wartości. Zjawisko niewspółmierności zauważone zostało w literaturze niejako przy okazji rozwijania koncepcji liberalizmu społecznego i pluralizmu etycznego<sup>53</sup> i na dobre zagościło w naukach humanistycznych takich jak etyka, nauki polityczne, a także filozofia prawa. Generalne pytanie, jakie stawia się w związku ze zjawiskiem niewspółmierności, brzmi: czy wartości są porównywalne w taki sposób, aby można je było porządkować na jakiejś skali według jakiejś cechy, stopnia ważności, nasilenia, cenneści? A zatem, czy jedne wartości można oceniać i ważyć z punktu widzenia innych? Czy można mianowicie ustalić przykładowo, która wartość jest godniejsza ochrony: życie nienarodzonego czy życie matki, przyście na świat czy życie godne itp. Jedni

<sup>52</sup> W 2000 r. Alicja Tysiąc nie uzyskała zgody na dokonanie aborcji uzasadnionej stanem zdrowia związanym z wysoką krótkowzrocznością – ciąża stanowiła zagrożenie dla jej zdrowia, polegające na niebezpieczeństwie doprowadzenia do zwiększenia krótkowzroczności albo utraty wzroku; publicysta Tomasz Terlikowski zarzucił jej „moralną obrzydliwość” i porównał do hitlerowskiego zbrodniarza Adolfa Eichmanna – donosiły media 25 kwietnia 2012 r.; Agata Mróz, dwukrotna mistrzyni Europy w siatkówce, przez kilka lat walcząc z białaczką, odsunęła w czasie decyzję o przeszczepie ratującym życie, gdy dowiedziała się że zostanie matką, zmarła 4 czerwca 2008 r. – 2 miesiące po urodzeniu córki.

<sup>53</sup> Por. **M. Zirk-Sadowski**, *Rozumienie...*, s. 114 i n. **A. Chmielewski**, *Niewspółmierność, nieprzekładalność, konflikt. Relatywizm we współczesnej filozofii analitycznej*, Wyd. UW, Wrocław 1997; **B. Polanowska-Sygułska**, *Pluralizm wartości i jego implikacje w filozofii prawa*, Księgarnia Akademicka Ośrodek Myśli Politycznej Kraków 2008; **S. Wojtczak**, *O niewspółmierności wartości i jej konsekwencjach dla stosowania prawa*, Wyd. UŁ, Łódź 2010.

dostrzegają zjawisko niewspółmierności wartości, inni zaprzeczają występowaniu tego zjawiska<sup>54</sup>. Pojawia się pytanie, czy przyjęcie tezy o występowaniu niewspółmierności wartości prowadzi do trudnych konsekwencji światopoglądowych, aksjologicznych, prawnych, a przede wszystkim metodologicznych: jak dokonywać racjonalnych wyborów wartości, czy wybory takie są w ogóle możliwe, czy mogą być one intersubiektywnie uzasadniane, czy można je oceniać z punktu widzenia jakiejś racjonalności<sup>55</sup>. Joseph Raz, argumentując za niewspółmiernością wartości, dostrzegł ważne ze społecznego, prawnego i moralnego punktu widzenia zjawisko niewspółmierności konstytutywnej. Jest to tego typu sytuacja aksjologiczna, w której dla niektórych wartości nie tylko nie sposób znaleźć wspólnej miary, ale co więcej, dokonywanie tego typu porównań nie wchodzi w rachubę z założenia, ponieważ uważamy, że takich porównań nie godzi się czynić co do zasady i pod żadnym pozorem ze względu na przyjęty ład prawny, społeczny i moralny<sup>56</sup>.

Z kolei wartości ważnych podmiotowo jest bardzo wiele, mogą być mocno zróżnicowane, mają charakter zmienny i układają się w różne konfiguracje. Spośród takich wartości wskazać można np. posiadanie potomstwa, ale także bezdzietność, życie małżeńskie albo samotne, dobrą pozycję społeczną i inne. Na pozycję społeczną składa się z kolei status zawodowy, ale także cywilny, towarzyski, rodzinny, ekonomiczny. Fakt zajścia w ciążę może, według mniemania kobiety, w negatywny sposób oddziaływać na jej pozycję społeczną, powodując zagrożenie utraty pracy, perturbacje związane z wykonywaniem zawodu, komplikacje rodzinne, zagrożenie pogorszenia jej sytuacji ekonomicz-

<sup>54</sup> Por. **A. Chmielewski**, *Niewspółmierność...*, s. 60 i n.; **D. Zienkiewicz**, *Niewspółmierność teorii naukowych*, [http://www.zut.edu.pl/fileadmin/pliki/human/Do\\_pobrania/Publikacje/Niewspolmiernosc\\_teorii\\_naukowych\\_-\\_Dariusz\\_Zienkiewicz.doc](http://www.zut.edu.pl/fileadmin/pliki/human/Do_pobrania/Publikacje/Niewspolmiernosc_teorii_naukowych_-_Dariusz_Zienkiewicz.doc); stan na dzień 3.08.2012 r. Zienkiewicz pisze: „Podsumowując ten krótki szkic historii niewspółmierności należy stwierdzić, iż chociaż na przestrzeni XX wieku owa idea zyskiwała na precyzji, to nadal daleko jej do zadawalającej egzemplifikacji. Z drugiej jednak strony, dotychczasowe próby zakwestionowania niewspółmierności, wyrażające się na różne sposoby, takie jak: powoływanie się na empiryczne przykłady z historii nauki [Bilikiewicz]; konsekwencje dla teorii poznania [Bilikiewicz]; kwestionowanie sensowności samego pojęcia [Davidson]; unieważnienie problemu [Rorty], także nie wzbudzają zaufania. Pozostaje zatem przekonanie, iż kategoria niewspółmierności nadal jest wyzwaniem dla filozofów nauki.”; por. także **S. Wojtczak**, *O niewspółmierności...*, część I.

<sup>55</sup> Por. *ibidem*, s. 173 i n.

<sup>56</sup> Por. **J. Raz**, *Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford 1986, s. 340 i n.; **B. Polanowska-Sygułska**, *Pluralizm wartości...*, s. 107–110, 266; **S. Wojtczak**, *O niewspółmierności...*, s. 131–173.

nej. Może ona zatem rozważać przerwanie ciąży, monologując z pozycji *pro choice*. Z drugiej strony, ciąża, zdaniem innej kobiety, może przyczynić się do zbudowania jej wyższej pozycji społecznej, wyższego statusu rodzinnego, towarzyskiego itp., a przekonania te skłonią ją do utrzymania ciąży.

Wśród wartości ważnych podmiotowo znajdują się także te związane z momentem zapłodnienia, w szczególności zaistniałym w związku z przestępstwem, takim jak zgwałcenie, kazirodztwo, czy bardzo młodym wiekiem matki. W tym przypadku możliwa argumentacja może iść w kierunku za albo przeciwko przerwaniu ciąży, w zależności od postawy *pro choice* lub *pro life*, kształtowanych w najogólniejszym zakresie przez wartości podstawowe.

Wartości ważne podmiotowo mają za swój przedmiot – generalizując – dobro kobiety ciężarnej. Pytanie, które jest jednak decydujące, brzmi: jakiego typu jest to dobro: zdrowie, wygoda, spokój psychiczny, bogactwo, czy ogólnie dobrostan kobiety, decydujący o jej zadowoleniu z życia<sup>57</sup>? Zbiektywizowana wartość poszczególnych dóbr może odbiegać *in plus* albo *in minus* od ich wartości subiektywnej.

Wartości ważne podmiotowo tworzą – łącznie z przyjętymi w konkretnej sytuacji psycho-socjologicznej wartościami podstawowymi – tzw. klasy wartości. Na jednym biegunie znajduje się więc klasa wartości związana z ideologią *pro life*, na przeciwnym – związana z ideologią *pro choice*. Sądzę, że wymienione wyżej klasy wartości zasadniczo nie poddają się uwspółmiernieniu. Jednakże warto zauważyć, że dyskursy aborcyjne nie mają w zasadzie na celu porządkowania i budowania skal podstawowych dóbr, takich jak ludzkie życie, godność, czy wolność, wokół których się toczą. Uczestnicy dyskursów aborcyjnych przystępują na ogół do dyskusji, mając ustalone przekonania i poglądy aksjologiczne, do których pragną przekonać innych (co się chyba nie zdarza). Natomiast odmiennym kontrowersyjnym zagadnieniem jest to, jak do swych poglądów dochodzą, co próbuje się ustalić na gruncie różnych dyscyplin badawczych<sup>58</sup>. Przyjmuję zatem, że dyskursy aborcyjne podejmowane ze względu na wskazane klasy wartości, skupione wokół postawy *pro*

<sup>57</sup> Dobrostan psychiczny (SWB: *subjective well-being*) jest pojęciem z zakresu psychologii pozytywnej i oznacza poznawczą i emocjonalną ocenę własnego życia, obejmującą doświadczenie przyjemnych emocji, niski poziom negatywnych nastrojów i wysoki poziom zadowolenia ze swojego życia; por. E. Diener, S. Oishi, R.E. Lukas, *Subjective Well-Being: The Science of Happiness and Life Satisfaction* [in:] C.R. Snyder, S.J. Lopez (eds.), *Oxford Handbook of Positive Psychology*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford 2009, rozdz. 17.

<sup>58</sup> Zajmują się tym zagadnieniem: filozofia, etyka, metodologia, psychologia i socjologia.

*life i pro choice*, nie są w stanie doprowadzić ich uczestników do konsensusu, ponieważ poszczególne wartości podstawowe nie są współmierne<sup>59</sup>. To może być jedną z przyczyn reguły respektowania klauzuli sumienia w odniesieniu do pracowników medycznych, w tym przede wszystkim lekarzy, a ostatnio także farmaceutów, zrzeszonych w Stowarzyszeniu Katolickich Farmaceutów Polskich.

Natomiast można przyjąć, że w obrębie jednej klasy wartości tworzą w miarę spójny, współmierny zbiór dóbr niepozostających ze sobą w relacji niezgodności i w jakimś stopniu uporządkowany na przyjętej podmiotowo skali. Pozwala to, jak sądzę, na podejmowanie podmiotowo racjonalnej decyzji w sprawie aborcji, która to decyzja może być także intersubiektywnie akceptowalna w ramach określonej klasy wartości. Ta sama decyzja – ze względu na inną klasę wartości może zostać uznana nie tylko za nieracjonalną, ale wręcz niezrozumiałą, czy oczywiście nieakceptowalną.

Podsumowując, sądzę, że to, co przeszkadza uczestnikom dyskursów aborcyjnych w dochodzeniu do względnego konsensusu, to przede wszystkim zjawisko niewspółmierności wartości, wokół których formułowane są podstawowe argumenty uczestników tej społecznej interakcji, a po drugie – niesymetryczność dyskursów, która wyraża się w prowadzeniu ich w odmiennych rejestrach językowych. Ponadto, nie bez znaczenia są także wartości ważne podmiotowo, występujące łącznie z wartościami podstawowymi w ramach poszczególnych rodzin wartości.

#### IV.

U podstaw procesów decyzyjnych odnoszących się do aborcji leżą rozmaite czynniki. Przede wszystkim z obszaru wiedzy: niezbędna jest baza teoretyczna, czyli całokształt wiedzy na temat człowieka, jego życia, początkach życia oraz walorach tego życia – godności i wolności, ale też wiedza z zakresu prawa i jego regulacji co do ochrony życia poczętego. Poza tym, potrzebna jest wiedza o sobie samym, podmiocie podejmującym decyzję aborcyjną; świadomość własnych postaw moralnych i prawnych; świadomość własnych przekonań i dążeń, celów życiowych, aspiracji. Czynniki te stanowią swego rodzaju bazę

<sup>59</sup> Por. **A. MacIntyre**, *Dziedzictwo cnoty. Studium z teorii moralności*, przekł. A. Chmielewski, PWN, Warszawa 1996, s. 30 i n.; **A. Chmielewski**, *Niewspółmierność...*, s. 73 i n.

argumentacyjną w procesie podejmowania decyzji. Oprócz niej potrzebne jest zaplecze aksjologiczne – reguły moralne, które stają się kryteriami etycznymi podejmowanej decyzji. Szczególna rola w kontekście decyzji aborcyjnej może przypaść obowiązującemu prawu, które oddziałuje niejako podwójnie – informacyjnie, z racji wiedzy o jego przepisach, a także etycznie, wzmacniając interesowną albo bezinteresowną motywację etyczną, szczególnie, jeśli prawo jest opresyjne w przypadku dopuszczenia się przestępstwa przerwania ciąży.

### Bibliografia

- Barthes R.**, *Mit i znak. Eseje*, PiW, Warszawa 1970.
- Berlin I.**, *Cztery eseje o wolności*, red. H. Hardy, wyd. II, PWN, Warszawa 1994.
- Berlin I.**, *Dwie koncepcje wolności*, tłum. D. Grinberg, [w:] J. Jedlicki (red.), *Dwie koncepcje wolności i inne eseje*, ResPublica, Warszawa 1991, s. 178–233.
- Biernat T.**, *Mit polityczny*, PWN, Warszawa 1989.
- Bocheński J.M.**, *Sto zabobonów*, Wyd. Philed, Kraków 1992.
- Chmielewski A.**, *Niewspółmierność, nieprzekładalność, konflikt. Relatywizm we współczesnej filozofii analitycznej*, Wyd. UWr, Wrocław 1997.
- Crosby J.F.**, *Zarys filozofii osoby. Bycie sobą*, tłum. B. Majczyna, Wyd. WAM, Kraków 2007.
- Gizbert-Studnicki T.**, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, ZNUJ, zes. 26, PWN, Warszawa – Kraków 1986.
- Granat W.**, *Osoba ludzka. Próba definicji*, Wyd. KUL, Lublin 2006.
- Grzybek G.**, *Etyka, rozwój, wychowanie*, Wyd. ATH, Bielsko-Biała 2007.
- Halliday M.A.K.**, *The Users and Uses of Language*, [w:] *Readings in Sociology of Language*, The Hague, Paris 1968, s. 139–169.
- Hyży E.**, *Kobieta, ciało, tożsamość. Teorie podmiotu w filozofii feministycznej końca XX wieku*, Universitas, Kraków 2003.
- Jung C.G.**, *Archetypy i symbole. Pisma wybrane*, Czytelnik, Warszawa 1981.
- Kopaliński W.**, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Świat Książki, Warszawa 2000.
- Krąpiec M.A.**, *Człowiek jako osoba ludzka*, Polskie Tow. Tomasza z Akwinu, Lublin 2005.
- MacIntyre A.**, *Dziedzictwo cnoty. Studium z teorii moralności*, przeł. A. Chmielewski, PWN, Warszawa 1996.
- Maritain J.**, *Trzej reformatorzy. Luter. Kartezjusz. Rousseau*, Fronda, Warszawa 2005.
- Marulewska K.**, *Eugenika w świetle idei postępu. Rozważania wokół fundamentów filozoficznych*, Dialogi Polityczne 2008/10, s. 63–83.
- Nawrot O.**, *Demokratyczne państwo prawa wobec rozwoju biologii i medycyny*, Forum Prawnicze 2012/2 (10), s. 23–36.
- Picker E.**, *Godność człowieka a życie ludzkie*, tłum. J. Merecki, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007.
- Pleszka K.**, *Communicative Approach To Legal Policy – Possibilities and Limitations*, [w:] T. Biernat, M. Zirk-Sadowski (ed.), *Politics of Law and Legal Policy. Between Modern*

- and Post-Modern Jurisprudence*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa – Kraków 2008, s. 196–230.
- Polanowska-Sygułska B.**, *Filozofia wolności Isaiaha Berlina*, Znak, Kraków 1998.
- Polanowska-Sygułska B.**, *Pluralizm wartości i jego implikacje w filozofii prawa*, Księgarnia Akademicka Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2008.
- Putnam Tong R.**, *Myśl feministyczna. Wprowadzenie*, PWN, Warszawa 2002.
- Rau Z.**, *Liberalizm. Zarys myśli politycznej XIX i XX wieku*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2000.
- Rau Z.**, *Zapomniana wolność. W poszukiwaniu historycznych podstaw liberalizmu*, Scholar, Warszawa 2008.
- Raz J.**, *Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford 1986.
- Singer P.**, *Etyka praktyczna*, wyd. III, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.
- Stoppard M.**, *Kobieta. Wszystko o...*, ZETDEZET, Warszawa 1995.
- Szymczyk M.**, *Singer pokonany?*, *Diametros* 2008/15, s. 94–96.
- Ślęczka K.**, *Feminizm. Ideologie i koncepcje społeczne współczesnego feminizmu*, Książnica, Katowice 1999.
- Taylor Ch.**, *Pojęcie osoby*, [w:] J. Górnicka-Kalinowska (red.), *Filozofia podmiotu*, Aletheia, Warszawa 2001.
- Wojtczak S.**, *O niewspółmierności wartości i jej konsekwencjach dla stosowania prawa*, Wyd. UŁ, Łódź 2010.
- Zaremba Bielawski M.**, *Higienišci. Z dziejów eugeniki*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec, 2011.
- Zirk-Sadowski M.**, *Rozumienie ocen w języku prawnym*, Wyd. UŁ, Łódź 1984.
- Zirk-Sadowski M.**, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Zakamycze, Kraków. 2000.
- Zirk-Sadowski M.**, *Prawo a uczestniczenie w kulturze*, Wyd. UŁ, Łódź 1998.

#### Strony internetowe:

- <http://www.hli.org.pl/drupal/pl/node/1393>; stan na dzień 1.08.2012 r.
- Kulik G.**, *Godność człowieka*, <http://www.kns.gower.pl/filozofia/godnosc.htm>; stan na dzień 1.08.2012 r.
- Paradowski R.**, *Pro choice i pro life – rozbieżne dyskursy*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5166>; stan na dzień 1.08.2012 r.
- Podrez E.**, *Osoba ludzka*, [w:] W. Piwowski (red.), *Słownik Katolickiej Nauki Społecznej*, Warszawa 1993; <http://www.kns.gower.pl/slownik/osoba.htm>; stan na dzień 2.08.2012 r.
- Sadowski M.**, *Godność człowieka – podstawa aksjologiczna państwa i prawa*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/21952/002.pdf>; stan na dzień 2.08.2012 r.
- Stachewicz K.**, *Być osobą – być osobowością. Uwagi na marginesie koncepcji Dietricha von Hildebranda*, <http://www.tezeusz.pl/cms/tz/index.php?id=2176>; stan na dzień 2.08.2012 r.
- Szyszkowska M.**, *O wolności*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2343>; stan na dzień 3.08.2012 r.
- Wiktor D.**, *Wolność: Isaiaha Berlina głos w dyskusji*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2343>; stan na dzień 3.08.2012 r.
- Zienkiewicz D.**, *Niewspółmierność teorii naukowych*, [http://www.zut.edu.pl/fileadmin/pliki/human/Do\\_pobrania/Publikacje/Niewspolmiernosc\\_teorii\\_naukowych\\_-\\_Dariusz\\_Zienkiewicz.doc](http://www.zut.edu.pl/fileadmin/pliki/human/Do_pobrania/Publikacje/Niewspolmiernosc_teorii_naukowych_-_Dariusz_Zienkiewicz.doc); stan na dzień 3.08.2012 r.
- Zuber M.**, blog (22.06.2008 r.), <http://she-who-is.blogspot.com/2008/06/koniec-z-dualizmem.html>; stan na dzień 3.08.2012 r.

Małgorzata KRÓL

## AXIOLOGICAL ASSUMPTIONS AND VARIANTS OF ABORTION DISCOURSE

### (Summary)

The article presents selected problems relevant for the contentious issue of abortion and related discourses indicating that one of the characteristic features of abortion discourse is its mediatization.

The author aims to characterize the constraints on abortion discourses and the varied environments in which different types of such discourses emerge.

Abortion discourses are sociolinguistically differentiated and may exhibit different styles and modes of expression. Although they share the scope of the subject matter involved as in all cases they are centered on abortion-related problems, the field of discourse in each case is defined by the nature of the communicative situation in which a particular discourse is embedded. All abortion discourses are underlined with particular assumptions concerning the nature of human life and its beginning, as well as the issues of the dignity and liberty of the human person.

The author suggests that what really hampers abortion discourses and prevents their participants from reaching a consensus is the fact that people who engage in such disputes are faced with the incommensurability of the values which translate into decisive factors and the final arguments used by interacting discussants. Another problem is posed by the fact that the two extreme positions in the debate are formulated with the use of different styles and registers, which results in the clash of asymmetric discourses. Finally, it is not insignificant that subjectively important values are much varied and that they must coexist with two main sets or “families” of abortion-oriented fundamental values present in the polarised camps.

**Keywords:** discourse, abortion, human life, human dignity, incommensurability of values





Krystyna SULCZEWSKA\*

## OPŁATA PLANISTYCZNA ORAZ OPŁATA ADIACENCKA – UZASADNIENIE AKSJOLOGICZNE I ANALIZA PORÓWNAWCZA

**Słowa kluczowe:** nieruchomości, opłata adiacencka, opłata planistyczna

Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego, ponosząc koszty związane z rozwojem poszczególnych nieruchomości, chcą uczestniczyć w korzyściach z niego płynących. Czynią to między innymi poprzez opłaty planistyczne oraz adiacenckie. Obie opłaty mają to samo źródło, spowodowane są bowiem wzrostem wartości nieruchomości na skutek działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże szczegóły dotyczące pozostałych warunków ich zaistnienia, źródła regulacji oraz samego ustalania są odmienne. Poniższa analiza opłat adiacenckiej i planistycznej wskazać ma podobieństwa i różnice między nimi oraz wykazać, że konstrukcja opłaty planistycznej jest doskonalsza od konstrukcji opłaty adiacenckiej.

Ustawodawca poprzez opłaty adiacenckie i planistyczne chce realizować zasadę dobra wspólnego. Przy czym stara się swój cel osiągnąć, uzupełniając tę zasadę pewnymi mechanizmami o charakterze sprawiedliwościowym.

Zasada dobra wspólnego może być rozpatrywana na kilku płaszczyznach. Z jednej strony zasada ta ustala po stronie wszystkich obywateli prawo do dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Oczywiście nie chodzi tu o prawo w sensie roszczenia czy uprawnienia, a raczej o prawo w sensie politycznym: uzasadnienie dla domagania się w dyskursie publicznym od władzy publicznej, by ta, wykonując swoje kompetencje w zakresie dysponowania dobrem wspólnym, czyniła to zawsze z uwzględnieniem interesów i opinii wszystkich obywateli<sup>1</sup>.

---

\* Doktorantka w Zakładzie Polityki Prawa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; e-mail: ksulczewska@wp.pl

<sup>1</sup> Konstrukcja ta przypomina nieco Dworkinowskie prawo do równej troski i poszanowania, por. **R. Dworkin**, *Biorąc prawa poważnie*, PWN, Warszawa 1998, s. 358.

Z drugiej strony, zasada ta nakłada na obywateli obowiązek troski o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji). Troska ta nie może być rozumiana wyłącznie w sensie psychologicznym, ponieważ przeżycia wewnętrzne podmiotów prawa nie mogą być w zasadzie przedmiotem regulacji prawnej. Troska ta musi być więc pojmowana jako zewnętrznie przejawiające się zachowania służące ochronie i ulepszeniu dobra wspólnego. Jeszcze innym, niemniej ważnym aspektem zasady dobra wspólnego jest obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji).

Przedmiotowe opłaty mają swe uzasadnienie we wszystkich opisanych powyżej płaszczyznach zasady dobra wspólnego. Umożliwiają troszczenie się o dobro wspólne, pozwalając pozyskiwać środki na osiąganie przez ogół społeczeństwa wartości zbiorowej. Uwzględniając indywidualne interesy lub prawa jednostek, czynią możliwym podnoszenie ogólnego poziomu życia i zorganizowania oraz zabezpieczanie realizacji podstawowych uprawnień całej społeczności. Opłaty te są jednak zarazem pozbawionym przymiotu powszechności majątkowym ciężarem dla poszczególnych jednostek, ciężarem ponoszonym na rzecz tej społeczności. Nieprzerwanie dochodzi więc w ich przypadku do konfliktu interesu jednostki z interesem ogółu. Właśnie ten konflikt ustawodawca stara się łagodzić, celowo wbudowując w instytucje prawne przedmiotowych opłat szczególny mechanizm sprawiedliwościowy, jakim jest powiązanie obowiązku ponoszenia opłat z wymiernymi korzyściami, jakie konkretne podmioty odnoszą z dobra wspólnego oraz z działań podejmowanych na rzecz podniesienia jego wartości. Mechanizm ten można uznać za szczególny, ponieważ, w przeciwieństwie do zasad, na których oparte są najczęściej konstrukcje ciężarów publicznych, odwołuje się raczej do sprawiedliwości wyrównawczej niż do sprawiedliwości dystrybucyjnej.

To właśnie podnoszenie poziomu życia obywateli rozumianych jako wspólnota jest więc uzasadnieniem dla pobierania opłat związanych z przyrostem wartości nieruchomości, spowodowanych uprzednim działaniem publicznym. Opłaty te, jako dochód własny gminy, powinny być dla niej ważną składową budżetu, dlatego też dużą wagę przywiązać należy do stworzenia takich regulacji prawnych, które zmaksymalizują efektywność ich ustalania.

Genezy pojęcia „opłata adiacencka” szukać należy w języku łacińskim, w którym słowo *adiectum*, *adieci* oznacza ‘dołączenie, dodanie’, co w tym

kontekście rozumieć należy jako dodanie wartości do istniejącej dotychczas wartości nieruchomości<sup>2</sup>.

W prawie polskim opłata adiacencka po raz pierwszy pojawiła się w ustawie z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>. W myśl art. 23, podmioty, które z tytułu budowy lub utrzymania drogi odnosiły szczególne korzyści lub nadmiernie je eksploatowały (np. fabryki, kopalnie), mogły zostać zobligowane do udziału w kosztach budowy dróg, chyba że wcześniej na mocy ugody dobrowolnie się temu poddały.

Kolejnym uregulowaniem była ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>4</sup>. Art. 27 tejże ustawy zobowiązywał zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, będące właścicielami, do pokrywania kosztów pierwszego urządzenia ulic i placów komunikacyjnych oraz do pokrywania części kosztów innych urządzeń komunalnych (elektrycznych, gazowych, wodociągowych, kanalizacyjnych), odpowiadających wzrostowi wartości ich nieruchomości wskutek wybudowania tych urządzeń.

Ustawa ta została zastąpiona przez ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>5</sup>, w której ustawodawca w art. 48 po raz pierwszy posłużył się pojęciem opłaty adiacenckiej w odniesieniu do udziału właściciela gruntów czy użytkownika wieczystego – który albo nie miał obowiązku wnoszenia opłat za użytkowanie wieczyste, albo wniósł jednorazową opłatę za cały jego okres – w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, stosownie do wzrostu wartości wywołanego tą budową. Nowelizacja tejże ustawy z dnia 29 września 1990 r.<sup>6</sup> wprowadziła natomiast opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej scaleniem i podziałem. Widać zatem, że ustawodawca największy nacisk kładł na partycypowanie przez obywateli w kosztach budowy infrastruktury technicznej, gdyż opłata z tego tytułu ma najdłuższą historię.

Opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości pojawiła się dopiero 22 września 2004 r., na skutek nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup> (dla potrzeb niniejszego artykułu – u.o.g.n.), która to ustawa reguluje wszystkie trzy obecnie obowiązujące typy opłaty (z ty-

<sup>2</sup> R. Cymerman (red), *Opłaty adiacenckie*, Educaterra, Olsztyn 2012, s. 7.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 1948 r., Nr 54, poz. 433, uchylona.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159, uchylona.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm., uchylona.

<sup>6</sup> Dz.U. z 1990 r., Nr 79, poz. 464 ze zm., uchylona.

<sup>7</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

tułu podziału, z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych, z tytułu scalenia i podziału). Konstrukcja tych opłat jest następująca:

1. Opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości. Koszty związane z podziałem ponosi osoba, która ma w tym interes prawny, a więc konkretna norma prawa materialnego przyzwałać musi na wystąpienie z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego związanego z podziałem<sup>8</sup>. Jeżeli wskutek podziału wzrosnie wartość nieruchomości, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką. Jej maksymalna wysokość to 30% różnicy pomiędzy wartością nieruchomości po uprawomocnieniu się decyzji podziałowej a wartością nieruchomości na dzień wydania decyzji zatwierdzającej projekt podziału. Ustalenia opłaty można dokonać w ciągu 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna. Podmiot zobowiązany do jej wniesienia to właściciel nieruchomości lub jej użytkownik wieczysty, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Aby móc nałożyć opłatę adiacencką, musi obowiązywać uchwała rady gminy, określająca jej stawkę procentową (uchwała ta musi obowiązywać na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna)<sup>9</sup>.
2. Opłata adiacencka z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Zgodnie z art. 143 ust. 2 u.o.g.n. przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi, wybudowanie pod/na/nad ziemią przewodów albo urządzeń wodociagowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Podmiotami zobowiązanymi do wniesienia opłaty są właściciel, użytkownik wieczysty, który albo na mocy przepisów nie jest zobowiązany do wnoszenia opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, albo wniósł je za cały okres z góry. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może nałożyć w drodze decyzji opłatę adiacencką każdorazowo od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo możliwości korzystania z drogi, pod wa-

<sup>8</sup> M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 143.

<sup>9</sup> J. Dydenko, *Gospodarka nieruchomościami. Zbiór przepisów*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, poz. 701, art. 98a.

runkiem, że w tym dniu obowiązywała uchwała rady gminy, ustalająca jej stawkę procentową. Czas na nałożenie opłaty wynosi 3 lata. W orzecznictwie ukształtował się pogląd, iż w przytoczonym okresie powinna zostać wydana decyzja ostateczna, kończąca postępowanie<sup>10</sup>. Jednakże pojawiają się także głosy uznające, że do powstania obowiązku wniesienia opłaty wystarczy, aby w rzeczonym okresie trzech lat wydać decyzję nieostateczną<sup>11</sup>. Maksymalna wysokość opłaty to 50% wzrostu wartości nieruchomości rozumianej jako różnica między wartością nieruchomości przed i po wybudowaniu wspomnianych urządzeń.

3. Opłata adiacencka z tytułu scalenia i podziału nieruchomości. Jeżeli dotychczasowe ukształtowanie nieruchomości utrudnia lub zmniejsza jej atrakcyjność, właściciele lub użytkownicy wieczysti mogą złożyć wniosek o ich scalenie i ponowny podział na działki gruntu. Cała procedura realizowana jest w drodze uchwały rady gminy. Uchwała taka stanowi podstawę do m.in. zamknięcia dotychczasowych i założenia nowych ksiąg wieczystych, ujawnienia nowego stanu prawnego, wyznaczenia na gruncie granic nieruchomości<sup>12</sup>. Osoby, które w wyniku tych działań otrzymały nowe nieruchomości, zobowiązane są – zgodnie z art. 107 ust. 1 ustawy – do wniesienia na rzecz gminy opłaty adiacenckiej. Opłata ta nie może być wyższa niż 50% wzrostu wartości nowych nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości posiadanych do momentu przeprowadzenia procedury scalenia i podziału. Wysokość stawki procentowej opłaty zapisana jest w uchwale rady gminy o scaleniu i podziale. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wydaje decyzję ustalającą wysokość opłaty adiacenckiej. Gmina zobowiązana jest wybudować niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej na gruntach objętych scaleniem i podziałem na swój koszt (realizując zadania własne)<sup>13</sup>, chyba że uczestnicy postępowania w drodze porozumienia zawartego z gminą postanowią inaczej. Termin wniesienia opłaty adiacenckiej ustalany jest w drodze ugody z uczestnikami postępowania lub zapisywany w uchwale o scaleniu i podziale, nie może on być

<sup>10</sup> Wyrok NSA z 29 maja 2001 r., II SA/Po336/00, Legalis nr 54330.

<sup>11</sup> Wyrok WSA z 17 listopada 2010 r., II SA/Gd 458/10, Legalis nr 325998; Wyrok WSA z 17 lutego 2011 r., II SA/Gd 856/10, Legalis nr 383005.

<sup>12</sup> **H. Kisilowska** (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 189.

<sup>13</sup> **B. Jaworska-Dębska**, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 5, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 416.

krótszy niż termin wybudowania wspomnianych niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej.

Charakterystyka rodzajów opłat adiacenckich wskazuje, że jedynie w przypadku przeprowadzenia procedury scalenia i podziału nieruchomości, ustawodawca wprost nakłada na organ obowiązek wydania decyzji ustalającej wysokość należnej opłaty, w pozostałych przypadkach kwestię opłaty adiacenckiej pozostawiono uznaniu administracyjnemu. Brak jednolitych, mających racjonalne uzasadnienie reguł nakładania opłat adiacenckich na podmioty, które znalazły się w takiej samej sytuacji prawnej (np. podzieliły nieruchomość, uzyskały możliwość korzystania z wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej lub drogi) prowadzi, według opinii doktryny, do złamania zasady równości wobec prawa<sup>14</sup>. Warto wskazać w tym miejscu fragment uzasadnienia orzeczenia, w którym sąd stwierdził, że poza jego kontrolą pozostaje kwestia obciążenia opłatą adiacencką tylko nielicznych właścicieli nieruchomości; działanie takie może budzić poczucie nierównego i wybiórczego traktowania mieszkańców, jednak okoliczność ta nie może wpływać na legalność decyzji<sup>15</sup>.

W orzecznictwie NSA przeważa stanowisko, że opłata adiacencka z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej ustalana jest wobec osoby będącej właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym przedmiotowej nieruchomości w chwili oddania do użytku poszczególnych urządzeń czy drogi. Jeśli zatem dojdzie do zbycia takiej nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej, jej nabywca nie jest zobowiązany do wniesienia opłaty adiacenckiej. Zobowiązaniem pozostaje osoba, która była właścicielem w momencie stworzenia warunków do korzystania z urządzenia czy drogi. Takie postępowanie wynika z realizacji przez ustawodawcę zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz – będącej jej konsekwencją – zasady zaufania obywateli do prawa. Przyjęcie odmiennej regulacji prowadziłoby do sytuacji podwójnego obciążenia nabywcy kosztami urządzeń – pierwszy raz poprzez zapłacenie wyższej ceny za daną nieruchomość, a drugi raz – poprzez wniesienie opłaty adiacenckiej<sup>16</sup>. Jednakże znaleźć można także orzeczenia opowiadające się za obciążaniem omawianą opłatą aktualnego wła-

<sup>14</sup> M. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 93.

<sup>15</sup> Wyrok WSA z 4 listopada 2010 r., II SA/Lu 506/10, CBOSA.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 1 kwietnia 2011 r., I OSK 833/10, Legalis nr 348303; Wyrok NSA z 22 lutego 2010 r., I OSK 617/09, Legalis nr 223633; Wyrok NSA z 7 kwietnia 2010 r., I OSK 514/09,

ściciela – w przypadku zbycia nieruchomości, nawet po stworzeniu warunków do przyłączenia się do stworzonego urządzenia, zobowiązanym do wniesienia opłaty miałby być więc nabywca (właściciel w dniu wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty)<sup>17</sup>. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że jest to pogląd niezgodny z przeważającą linią orzecznictwa, ponieważ zdecydowana większość doktryny opowiada się za obciążaniem opłatą adiacencką podmiotu, który był właścicielem nieruchomości w momencie realizacji inwestycji. Uzasadnieniem jest tu niewątpliwy fakt, że to jego majątek faktycznie przyrósł, co znajduje odzwierciedlenie w wyższej cenie nieruchomości. Nie ma także jednolitej linii orzeczniczej w kwestii obligatoryjności nakładania tejże opłaty. Część sądów zajmuje stanowisko, że opłata adiacencka jest nakładana obowiązkowo na podstawie art. 144 u.o.g.n., stanowiącego, że właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, niezależnie od faktu, czy korzystają oni z danego urządzenia<sup>18</sup>. Jednakże, część orzeczeń w oparciu o art. 145 u.o.g.n. wskazuje, że organ, w ramach uznania administracyjnego, może każdorazowo decydować, czy wszczyna postępowanie zmierzające do ustalenia opłaty adiacenckiej. Czyni to rozważając czy ewentualne korzyści finansowe z tytułu wniesienia opłaty nie będą mniejsze niż koszt sporządzenia operatu szacunkowego, mającego wykazać wzrost wartości nieruchomości<sup>19</sup>. Proszszym rozwiązaniem, w opinii autorki, umożliwiającym odzyskanie środków przeznaczonych na budowę infrastruktury, byłoby podzielenie łącznego kosztu wykonania danego urządzenia czy wybudowania drogi między wszystkich właścicieli/użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostaną podłączone do sieci bądź rozpoczną użytkowanie drogi. W przypadku budowy urządzeń infrastruktury technicznej, obowiązek wniesienia opłaty powstawałby z chwilą podłączenia do danego urządzenia, jeśli zatem podmiot z jakichś powodów nie chce zostać przyłączony – nie ponosiłby opłaty. Drogi najczęściej budowane są na terenach zabudowy mieszkaniowej, nowopowstałych osiedlach, gdzie dotąd istniały

---

Legalis nr 343539; Wyrok NSA z 9 września 2010 r., I OSK 1063/10, Legalis nr 269963; Wyrok NSA z 5 lipca 2011 r., I OSK 1276/10, Legalis nr 678026.

<sup>17</sup> Wyrok WSA z 6 maja 2009 r., II SA/Łd 246/09, Legalis nr 158514.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z 16 stycznia 2002 r., I SA 1464/00, LEX nr 81973; Wyrok WSA z 19 lutego 2004 r., SA/Bk 1411/03, Legalis nr 90636.

<sup>19</sup> Wyrok WSA z 6 lipca 2010 r., II SA/OI 394/10, Legalis nr 440993; Postanowienie WSA z 4 listopada 2010 r., II SA/Lu 506/10, Legalis nr 449478; Wyrok WSA z 26 października 2011 r., II SA/Sz 753/11, Legalis nr 396660.

jedynie drogi gruntowe. Dlatego opłata w związku z jej budową powinna być nakładana z momentem stworzenia możliwości korzystania z drogi, gdyż nieruchomość bez wątpienia zyskuje na atrakcyjności, znika wszak problem dojazdu w czasie trudnych warunków atmosferycznych (rozmiękanie gruntu) a bezpośrednio otoczenie nieruchomości staje się czystsze. Taka regulacja zapewniłaby ochronę zasady równości wobec prawa, bowiem każdy wniósłby identyczną wysokość opłaty adiacenckiej – bez znaczenia byłaby zatem wartość samej nieruchomości, natomiast gmina odzyskałaby zainwestowane fundusze i nie była posądzana o uzyskiwanie korzyści majątkowych przewyższających faktyczne koszty inwestycji. Wzrost wartości nieruchomości nie jest przecież żadnym wyznacznikiem kosztu poniesionego na budowę danego urządzenia, a to właśnie rzeczywisty koszt powinien być dochodzony przez gminę w drodze opłaty adiacenckiej. Zastanowić należy się także nad kwotą, jakiej dochodzi gmina z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej w przypadku, gdy inwestycja dokonywana jest przy znacznym udziale środków pochodzących z Unii Europejskiej. Nadal przecież zastosowanie może mieć maksymalna procentowa stawka opłaty adiacenckiej, mimo że realna suma wydatkowana z budżetu gminy jest tylko niewielką częścią ogólnej wartości inwestycji. Zamierzeniem ustawodawcy, który w drodze nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadził możliwość pobierania opłaty adiacenckiej także w wypadku częściowego czy całkowitego sfinansowania danej inwestycji ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, było zachęcenie jednostek samorządu terytorialnego do efektywnego wykorzystania wspomnianych środków, a co za tym idzie – przyspieszenie rozwoju terenów poszczególnych gmin. Jednakże powiązanie wysokości obciążających jednostki opłat z wysokością wydatkowanych przez gminę środków wydaje się być bardziej sprawiedliwe z punktu widzenia sprawiedliwości wyrównawczej oraz z punktu widzenia ustrojowych założeń, jakie fundują instytucje samorządu terytorialnego. Kontrowersyjne wydaje się dopuszczenie, aby gmina, wykonując swoje zadania, zarabiała na obywatelach, którzy, zgodnie z Konstytucją (art. 16 ust. 1), tworzą jej wspólnotę.

Konieczną zmianą wydaje się także wprowadzenie obligatoryjności wnoszenia opłaty adiacenckiej. Wzmocniłoby to w społeczeństwie poczucie zaufania do prawa, które powinno jednakowo traktować każdą osobę, pomijając przy dystrybuowaniu przysługujących jej praw lub obciążających ją obowiązków takie jej indywidualne cechy, które z punktu widzenia tych praw



lub obowiązków nie są istotne. Ponadto, brak obligatoryjności skutkować może pośądzeniem gminy o niegospodarność lub rezygnowanie z dochodów, choćby w sytuacji, kiedy nie ma obowiązującej stawki opłaty adiacenckiej bądź jest ona zerowa i właściwy organ nie podejmuje postępowania zmierzającego do ustalenia wysokości opłaty lub czyni to tylko względem wybranych podmiotów.

Opłata adiacencka z tytułu podziału ustalana jest wobec osób, które uzyskały korzyść majątkową w postaci wzrostu wartości posiadanych nieruchomości na skutek podziału. Podział dokonywany jest na wniosek osoby mającej w tym interes prawny, która ponosi koszty związane z procedurą (zarówno koszty pozyskania odpowiednich dokumentów, jak i fizycznego wyodrębnienia spośród sąsiednich gruntów poprzez określenie granic i powierzchni)<sup>20</sup>. Ustawodawca, wprowadzając instytucję tej opłaty, otoczył jednocześnie ochroną podmioty, których nieruchomości w wyniku podziału zostały pomniejszone o działki gruntu przeznaczone pod drogi publiczne. Działki te, z chwilą uprawomocnienia się decyzji zatwierdzającej projekt podziału, przechodzą z mocy prawa na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa za odszkodowaniem (art. 98 u.o.g.n.) i nie jest wobec nich ustalana opłata adiacencka. NSA, pochylając się nad tym zagadnieniem, stwierdził, że uwzględnianie dla potrzeb wymiaru opłaty adiacenckiej powierzchni takich działek byłoby krzywdzące, bowiem nie dość, że właściciel zostaje pozbawiony swojej własności, to jeszcze miałby ponosić koszt opłaty za nieruchomość, która z mocy prawa stała się już własnością gminy<sup>21</sup>. Opłata adiacencka z tytułu podziału powinna być pobierana tylko w przypadkach niewątpliwego wzrostu wartości nieruchomości<sup>22</sup>. Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, wyrażonej choćby w artykule 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>23</sup>, organ zobowiązany jest z urzędu lub na wniosek stron dokonać wszelkich czynności zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, pamiętając zarówno o interesie społecznym jak i o interesie obywateli<sup>24</sup>. Pod rozwagę należy poddać – w opinii autorki niniejszej analizy – wprowadzenie regulacji pozwalających zobowiązanemu

<sup>20</sup> **A. Bieliński, M. Pannert**, *Prawo cywilne – część ogólna. Prawo rzeczowe*, wyd. 2, C.H. BECK, Warszawa 2010, s. 66.

<sup>21</sup> Por. uchwała NSA z 22 listopada 1999 r., OPK 21/99, Legalis nr 46449.

<sup>22</sup> Por. wyrok NSA z 5 października 2007 r., I OSK 1425/06, Legalis nr 116231.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>24</sup> **M. Kowalski**, *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Polskie Wyd. Prawnicze, Warszawa – Poznań 2013, s. 59.

na uniknięcie wniesienia opłaty. Należałoby na przykład uzależnić powstanie obowiązku uiszczenia opłaty od zbycia w określonym przez prawo czasie nieruchomości uzyskanej wskutek uprzednio dokonanego podziału oraz uzależnić wysokość opłaty od wartości nieruchomości wykazanej w akcie notarialnym. Wówczas rzeczoznawca określałby w operacie jedynie wartość nieruchomości przed podziałem, a wartość po podziale brana byłaby z aktu notarialnego. Takie działanie ograniczyłoby poczucie niepewności u zobowiązanego. Zgodnie z aktualnymi przepisami, to organ ma 3 lata na ustalenie wysokości opłaty. Nie ma znaczenia dla obowiązku poniesienia opłaty ani dla jej wymiaru, czy podmiot zobowiązany dokona faktycznego zbycia nieruchomości, które potwierdzałyby zwiększenie jej wartości spowodowane podziałem. Wzrost wartości określany jest bowiem w sposób hipotetyczny przez rzeczoznawcę majątkowego, nie znajdując koniecznie pokrycia w rzeczywistym przyroście majątku właściciela/użytkownika wieczystego.

Opłaty adiacenckie rodzą w opinii społecznej wiele kontrowersji, w związku z tym warto dokonać porównania opłat obowiązujących w Polsce z tymi obowiązującymi w Niemczech i Anglii. W Polsce funkcjonują trzy rodzaje opłaty adiacenckiej. W Anglii i Niemczech natomiast spotkać można jedynie opłatę związaną z rozwojem infrastruktury technicznej. W Niemczech podstawą jej ustalenia jest rzeczywisty lub standardowy koszt danej inwestycji, co można uznać za argument potwierdzający przedstawiony powyżej postulat *de lege ferenda*. Angielski porządek prawny rozszerza natomiast, co wydaje się bardzo interesujące, pojęcie infrastruktury także na ochronę przeciwpowodziową, szkoły i placówki oświatowe/zdrowia i wyposażenia medycznego, obiekty sportowe i rekreacyjne itp.; przewiduje także otwarty katalog podmiotowych zwolnień od ponoszenia opłaty infrastrukturalnej<sup>25</sup>. Bazując na doświadczeniach dojrzałych systemów prawnych, warto zastanowić się, czy niektórych rozwiązań nie wprowadzić do polskiego ustawodawstwa.

Analizując konstrukcję drugiej z przedmiotowych opłat – opłaty planistycznej – należy rozpocząć od kilku uwag o charakterze historycznym. Uprzednio obowiązująca regulacja wydaje się podobna do uregulowania aktualnego. Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>26</sup>, opłata planistyczna była pobierana przez wójta/burmistrza lub prezydenta miasta, jeżeli wartość nieruchomości wzrosła

<sup>25</sup> M. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne...*, s. 173, 178–180, 189–192.

<sup>26</sup> T.j. Dz.U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm., uchylona.

w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże warunkiem koniecznym nałożenia opłaty był fakt, że właściciel lub użytkownik wieczysty zbył tę nieruchomość w ciągu 5 lat od dnia, w którym plan stał się obowiązujący. Maksymalna wysokość opłaty wynosiła 30% wzrostu wartości nieruchomości. Opłata była pomniejszana o zwaloryzowaną wartość nakładów poczynionych między uchwaleniem lub zmianą planu a dniem zbycia nieruchomości, jeśli nakłady te miały wpływ na wzrost wartości tej nieruchomości. (Ten ostatni element różni starą regulację od obecnie obowiązującej. W 2004 r. został skreślony ust. 2 art. 37 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który podobną możliwość pomniejszenia opłaty wprost przewidywał.) Właściciel mógł żądać przed zbyciem nieruchomości od wójta/burmistrza albo prezydenta miasta ustalenia wysokości opłaty.

Obecnie opłata planistyczna uregulowana została w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>27</sup>, zwanej dalej u.p.z.p. Zarówno w poprzedniej ustawie, jak i w obecnej ustawodawca nie posługuje się wprost pojęciem opłata planistyczna, jednakże zarówno w doktrynie, jak i w praktyce na opłatę związaną ze wzrostem wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego używa się nazwy opłata planistyczna lub renta planistyczna. Zgodnie z jej art. 3 ust. 1, gmina w ramach zadań własnych zarówno kształtuje, jak i prowadzi politykę przestrzenną na swoim obszarze, uchwała studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli zatem w związku z uchwaleniem planu miejscowego (na terenie, dla którego dotąd nie obowiązywał żaden plan) albo zmianą istniejącego planu wzrosła wartość nieruchomości, właściciel lub użytkownik wieczysty zobowiązany jest do wniesienia tzw. opłaty planistycznej. Ustawodawca w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. określił jednoznacznie, jakie – obok wymienionych powyżej – przesłanki muszą łącznie zaistnieć, aby wójt, burmistrz albo prezydent miasta mógł nałożyć w drodze decyzji i pobrać tę jednorazową opłatę:

1. Właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa nieruchomość w ciągu 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Jest to w praktyce najważniejsza ze wszystkich przesłanek, gdyż jeśli w przytoczonym terminie nie dojdzie do zbycia nieruchomości, nie przystępuje się w ogóle do sprawdzania zrealizowania się pozostałych

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. 2012 r., poz. 647 ze zm.

- przesłanek. W orzecznictwie przyjął się pogląd, zgodnie z którym przez zbycie rozumieć należy każdą czynność prawa cywilnego, wskutek której zmianie ulega użytkownik wieczysty lub właściciel, oprócz darowizny na rzecz bliskiej osoby<sup>28</sup>. Wątpliwość w tym zakresie jest świadectwem i rezultatem niekonsekwencji ustawodawcy. Początkowo w u.p.z.p. posługiwano się tylko pojęciem sprzedaży nieruchomości, następnie nowelizacja z 2004 roku zastąpiła w art. 36 ust. 4 pojęcie sprzedaży pojęciem zbycia nieruchomości wskazując, że opłata przysługuje w każdym wypadku zbycia, a nie wyłącznie w przypadku sprzedaży. Wspomniana nowelizacja zastąpiła także pojęcie sprzedaży szerszym pojęciem zbycia w art. 37 ust. 5 i 7. Pominięto natomiast art. 37 ust. 1, gdzie nadal jest mowa tylko o sprzedaży nieruchomości. Opłata nie jest także pobierana zgodnie z art. 36 ust. 4a u.p.z.p. w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne”.
2. Wysokość opłaty planistycznej została określona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeśli zatem w uchwale dotyczącej planu nie znajdzie się obligatoryjny przepis ustalający stawkę procentową opłaty, mamy do czynienia z naruszeniem prawa. Maksymalna stawka opłaty planistycznej wynosi 30% wzrostu wartości rynkowej nieruchomości. Wysokość opłaty ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości. Równa się ona różnicy wartości rynkowej nieruchomości przy uwzględnieniu nowego przeznaczenia w uchwalonym/zmienionym planie miejscowym a wartością rynkową nieruchomości, przy uwzględnieniu jej przeznaczenia przed zmianą wspomnianego planu lub faktycznego wykorzystywania danej nieruchomości przed uchwaleniem tego planu.

Organ jest zobowiązany wydać decyzję ustalającą wysokość opłaty planistycznej. Zasady jej ustalania są wprost określone w ustawie, zatem każdy właściciel czy użytkownik wieczysty powinien być świadomy skutków zbycia nieruchomości w określonym prawem pięcioletnim okresie. Ten element regulacji prawnej niewątpliwie chroni wartość pewności prawa. Wzrost wartości nieruchomości określa w formie operatu szacunkowego rzeczoznawca majątkowy, co – jak się wydaje – nie jest już rozwiązaniem sprzyjającym

---

<sup>28</sup> Wyrok WSA z 26 stycznia 2012 r., II SA/Ke 835/11, Legalis nr 456751.

przewidywalności decyzji stosowania prawa. Zwłaszcza że ustawa, pośród kryteriów, jakie mają być brane pod uwagę przy szacowaniu wzrostu w ogóle, nie wymienia ceny zbycia (a jej uwzględnienie mogłoby także wpłynąć pozytywnie na koszty wymiaru opłaty). Art. 37 ust. 1 ustawy stanowi bowiem, że wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego, a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Opłata planistyczna stanowi dochód własny gminy.

*Ratio legis* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skupiło się m.in. na stworzeniu prawnej podwaliny dla bardziej konsekwentnego i dyscyplinowanego procesu planistycznego, uproszczeniu procedur planistycznych czy usprawnieniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ustawodawca zakłada, że gmina poniosła znaczne koszty związane z procedurą uchwalenia czy zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Jeśli zatem dochodzi do zbycia nieruchomości we wskazanym okresie, chcąc zrekompensować poniesione wydatki, przystępuje do procedury ustalenia opłaty planistycznej. Oczywiście, aby móc nałożyć opłatę na zbywcę nieruchomości, poza dokonaniem zbyciem, musi zostać w sposób obiektywny wykazany w operacie szacunkowym wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem bądź zmianą planu<sup>29</sup>. Rzeczoznawca majątkowy w sporządzanym przez siebie operacie szacunkowym określa, czy – a jeśli tak, w jakiej kwocie – nastąpił wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu. Jeśli do wzrostu wartości przyczyniły się także inne czynniki, rzeczoznawca musi je wyraźnie oddzielić, aby nie stały się podstawą naliczenia opłaty. Dzięki pozyskanym w ten sposób środkom, gmina ma możliwość dalszej i pełniejszej realizacji zadań własnych, podnosząc poziom życia lokalnej społeczności. Ustawodawca przewidział także – w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. – sytuację odwrotną, kiedy to w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Wówczas właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. W zakresie tej przesłanki mamy do czynienia z pewną asymetrią, bowiem na potrzeby naliczenia opłaty

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 16 stycznia 2013 r., II OSK 1686/11, Legalis nr 601920.

planistycznej wystarczy wykazanie wzrostu wartości, natomiast na potrzeby odszkodowania czy wykupu potrzeba aż uniemożliwienia bądź istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości. Wspomnianą asymetrię łagodzi art. 36 ust. 3, na mocy którego jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2 (żądanie wykupu albo odszkodowania), może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Działania związane ze zmianą albo uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego mogą nieść z sobą zarówno podwyższenie, jak obniżenie wartości poszczególnych nieruchomości. Realizując zasadę równości, ustawodawca wprowadził więc rozwiązania mające na celu przywrócenie w jakimś sensie ekonomicznej równowagi zachwianej taką zmianą i obciążające zarówno właścicieli czy użytkowników wieczystych (opłaty planistyczne od wzrostu wartości), jak i jednostki samorządu terytorialnego (odszkodowanie lub żądanie wykupu nieruchomości związane z obniżeniem wartości nieruchomości).

Jeśli natomiast dojdzie do sytuacji, w której wzrost wartości nieruchomości spowodowany jest tylko częściowo uchwaleniem albo zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, przed rzeczoznawcą majątkowym stoi – w przekonaniu autorki – trudne zadanie dokładnego wskazania w operacie szacunkowym, o ile wzrosła wartość tylko w związku z planem, pomijając zatem wszelkie inne czynniki, takie jak na przykład działania własne właściciela, albowiem tylko wzrost spowodowany przeprowadzeniem procedury uchwalenia bądź zmiany planu może być podstawą ustalenia opłaty planistycznej.

TABELA 1: Zestawienie najważniejszych cech opłat adiacenckich i opłaty planistycznej

Cecha	Opłata adiacencka z tytułu podziału	Opłata adiacencka z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej lub drogi	Opłata adiacencka z tytułu scalenia i podziału	Opłata planistyczna
<b>Podstawa prawna</b>	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Cecha	Opłata adiacencka z tytułu podziału	Opłata adiacencka z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej lub drogi	Opłata adiacencka z tytułu scalenia i podziału	Opłata planistyczna
<b>Obligatoryjność ustalania</b>	Nie	Nie	Tak	Tak
<b>Organ właściwy do ustalania opłaty</b>	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta
<b>Czas na ustalenie</b>	3 lata od ostatecznej decyzji podziałowej	3 lata od stworzenia warunków do korzystania z urządzeń lub drogi	Uzgadniany z organem w drodze ugody lub określany w uchwale o scaleniu i podziale.	5 lat od czasu, gdy plan / jego zmiana zaczął obowiązywać – pod warunkiem zbycia w tym czasie nieruchomości
<b>Wysokość stawki procentowej opłaty</b>	Do 30% wzrostu wartości nieruchomości	Do 50% wzrostu wartości nieruchomości	Do 50% wzrostu wartości nieruchomości	Do 30% wzrostu wartości nieruchomości

Źródło: oprac. własne.

Postępujący rozwój, postulowany i realizujący się wzrost poziomu ludzkiego życia, przy ograniczonej powierzchni nieruchomości gruntowych, jakie mieszczą się na terytorium danego państwa, niesie za sobą konieczność budowania urządzeń infrastruktury technicznej na obszarach dotąd jej pozbawionych, opracowywania nowych bądź zmiany dotychczasowych planów zagospodarowania przestrzennego, podziału gruntu na mniejsze działki czy wreszcie scalania i ponownego podziału gruntów, celem zapewnienia ich efektywniejszego wykorzystania i zapewnienia przestrzeni życiowej dla rosnącej liczby ludności. Władze publiczne powinny dążyć do zwiększania bogactwa swojej wspólnoty. Zapewnienie świadczeń socjalnych, darmowego systemu edukacji czy też obowiązkowe opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, budowa urządzeń infrastruktury technicznej generuje olbrzymie koszty. Głównym źródłem finansowania wspomnianych wydatków pozostają szeroko rozumiane daniny publiczne, nakładane na prywatne podmioty. Niejednokrotnie przy poszukiwaniu tego rodzaju źródeł finansowania dochodzi więc do kolizji jednostkowych interesów z interesem

wspólnoty. Konstytucja dopuszcza wówczas poświęcenie w pewnym ograniczonym zakresie interesu jednostki na rzecz dobra wspólnoty. Ale, jako że wszyscy obywatele, którzy znaleźli się w tożsamy okolicznościach, powinni być potraktowani jednakowo, także i to poświęcenie powinno jednakowo dotyczyć odpowiednie kategorie osób, wyróżnione ze względu na istotne dla danej sytuacji cechy. Ustawodawca dążyć powinien do proporcjonalnego nakładania zobowiązań na społeczeństwo, zważając przy tym na cechy indywidualne poszczególnych jednostek lub grup<sup>30</sup>. Warunek ten dotyczy także opłat adiacenckiej i planistycznej. Obie te opłaty, oprócz tego, że pozwalają chronić dobro wspólne, powinny być także sprawiedliwe. Powinny bezwzględnie obciążać wszystkie podmioty, spełniające ustawowe przesłanki. Przyjmując bardzo rygorystyczne, sprawiedliwościowe i równościowe stanowisko, można byłoby dodać nawet: wszystkie albo żadne z nich. Skoro to właśnie ustawowo określone przesłanki definiują cechy wyróżniające daną kategorię podmiotów, a istotne dla rozstrzygnięcia danej kwestii, nie ma żadnych racji, aby niektóre spośród podmiotów, którym przysługują te cechy, były traktowane inaczej niż pozostałe. W tym zakresie – jak to wykazano powyżej – na pewno lepiej można ocenić konstrukcję opłaty planistycznej.

Zdaniem autorki niniejszego opracowania, zastanowienia wymaga również kwestia, czy nie tylko w interes jednostkowy, ale także w interes wspólnoty nie godzi opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości. Może ona bowiem powstrzymać przed realizowaniem ekonomicznie uzasadnionych, a co za tym idzie – budujących bogactwo całej wspólnoty, przedsięwzięć. Jednostki nie mogą wszak w pełni swobodnie kształtować powierzchni swoich nieruchomości, w obawie przed wybiórczym i niepewnym ustaleniem tejże opłaty. Tym bardziej, że mogą mieć usprawiedliwione – jak się wydaje – poczucie niesprawiedliwości, ponieważ same ponoszą koszty związane z podziałem – koszty, które nie są nawet odliczane od podstawy wymiaru opłaty czy samej opłaty. Płacąc opłatę adiacencką z tytułu podziału nieruchomości, płacą za odniesienie korzyści z przedsięwzięcia, które same sfinansowały. Rozwiązanie takie pozostaje w sprzeczności z ogólnymi zasadami przyjętymi w polskim prawie daninowym. Gdyby wzrost wartości nieruchomości, dokonujący się w wyniku podziału, był opodatkowany którymś z podatków dochodowych, koszty podziału byłyby dla właścicieli nieruchomości kosztem uzyskania

<sup>30</sup> **M. Piechowiak**, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 138.



przychodu. Podsumowując, istnienie danin, jakimi są omawiane opłaty, jest niezbędne dla pełniejszej realizacji celów publicznych. Zastanowić należy się nad samą konstrukcją poszczególnych opłat, np. znieść w podstawie wymiaru opłaty czynnik wzrostu wartości nieruchomości przy opłacie adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, zastępując go – na wzór niemiecki – zwrotem rzeczywistego kosztu stworzonej infrastruktury. Rozluźnieniu mogłyby ulec także regulacje dotyczące dopuszczalności poszczególnych inwestycji. Gdyby bowiem pozwolić na swobodniejsze inwestycje samym zainteresowanym podmiotom, uzależniając zgodę na ich realizację od wykonania we własnym zakresie określonej infrastruktury technicznej, pełniej być może byłby realizowany zarówno interes jednostki, jak i publiczny.

## Bibliografia

### Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 1948 r., Nr 54, poz. 433), uchylona.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz.U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159), uchylona.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.), uchylona.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2014 r., Nr 0, poz. 518 ze zm).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., Nr 0, poz. 267 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.), uchylona.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 647 ze zm.).

### Orzecznictwo:

- Postanowienie WSA z 4 listopada 2010 r., II SA/Lu 506/10, Legalis nr 449478.
- Uchwała NSA z 22 listopada 1999 r., OPK 21/99, Legalis nr 46449.
- Wyrok NSA z 29 maja 2001 r., II SA/Po336/00, Legalis nr 54330.
- Wyrok NSA z 16 stycznia 2002 r., I SA 1464/00, LEX nr 81973.
- Wyrok WSA z 19 lutego 2004 r., SA/Bk 1411/03, Legalis nr 90636.
- Wyrok NSA z 5 października 2007 r., I OSK 1425/06, Legalis nr 116231.

Wyrok WSA z 6 maja 2009 r., II SA/Łd 246/09, Legalis nr 158514.  
Wyrok NSA z 22 lutego 2010 r., I OSK 617/09, Legalis nr 223633.  
Wyrok NSA z 7 kwietnia 2010 r., I OSK 514/09, Legalis nr 343539.  
Wyrok WSA z 6 lipca 2010 r., II SA/OI 394/10, Legalis nr 440993.  
Wyrok NSA z 9 września 2010 r., I OSK 1063/10, Legalis nr 269963.  
Wyrok WSA z 4 listopada 2010 r., II SA/Lu 506/10, CBOSA.  
Wyrok WSA z 17 listopada 2010 r., II SA/Gd 458/10, Legalis nr 325998.  
Wyrok WSA z 17 lutego 2011 r., II SA/Gd 856/10, Legalis nr 383005.  
Wyrok NSA z 1 kwietnia 2011 r., I OSK 833/10, Legalis nr 348303.  
Wyrok NSA z 5 lipca 2011 r., I OSK 1276/10, Legalis nr 678026.  
Wyrok WSA z 26 października 2011 r., II SA/Sz 753/11, Legalis nr 396660.  
Wyrok WSA z 26 stycznia 2012 r., II SA/Ke 835/11, Legalis nr 456751.  
Wyrok NSA z 16 stycznia 2013 r., II OSK 1686/11, Legalis nr 601920.

#### Opracowania:

- Bieliński A., Pannert M.**, *Prawo cywilne – część ogólna. Prawo rzeczowe*, wyd. 2, C.H. BECK, Warszawa 2010.
- Cymerman R.** (red), *Oplaty adiacenckie*, Educaterra, Olsztyn 2012.
- Dworkin R.**, *Biorąc prawa poważnie*, PWN, Warszawa 1998.
- Dydenko J.**, *Gospodarka nieruchomościami. Zbiór przepisów*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Jaworska-Dębska B.**, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 5, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Kisilowska H.** (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Kowalski M.**, *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Polskie Wyd. Prawnicze, Warszawa – Poznań 2013.
- Piechowiak M.**, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012.
- Stańko M.**, *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Ziniewicz M.**, *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, LexisNexis, Warszawa 2012.

Krystyna SULCZEWSKA

### ZONING FEE AND BETTERMENT FEE – AXIOLOGICAL JUSTIFICATION AND COMPARATIVE ANALYSIS

(Summary)

The article mentions the issues of levies which are indispensable for a better fulfilment of public goals. A comparative analysis was conducted in relation to zoning fee and betterment fee (due to real property division, due to construction of technical infrastructure appliances or

a road, with the use of the financial means of the State Treasury, local government units or from the budget of the European Union, as well as due to real property integration or division). The text describes the legal bases for both payments and their genesis. This material became the basis for drawing necessary conclusions and it presented the differences and common features of these legal institutions.

**Keywords:** property, zoning fee, betterment fee



Wojciech SULCZEWSKI\*

## OPLATA ROCZNA Z TYTUŁU TRWAŁEGO ZARZĄDU A OPLATA ROCZNA Z TYTUŁU UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO. WNIOSKI Z ANALIZY PORÓWNAWCZEJ

**Słowa kluczowe:** nieruchomości, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd

Konieczność ponoszenia różnego rodzaju opłat jest cechą charakterystyczną, zarówno w sferze prywatno-, jak i publicznoprawnej. Samo słowo „opłata” nie jest kategorią prawną, a jest rozumiane jako ‘pieniądze płacone za jakieś świadczenia, usługi, za prawo do czegoś itp.’, w innym znaczeniu, jako ‘uiszczanie należności za coś’<sup>1</sup>. Pojęciu temu można przypisać znaczenie języka prawniczego lub prawnego wówczas, gdy odniesie się je do indywidualnie oznaczonej (z nazwy) opłaty, mającej swoją podstawę w obowiązujących normach prawnych. Przy czym, gdy chodzi o opłaty publiczne, ukształtowanie abstrakcyjnego stosunku prawnego, którego elementem jest opłata, dokonuje się jednostronnym aktem woli prawodawcy, wyrażonym zwykle w ustawie. W przypadku zaś opłat przynależnych do sfery prywatnoprawnej, za podstawowy sposób kształtowania stosunku prawnego uważa się w pierwszej kolejności consensus i autonomię woli stron, ale ograniczanych przez ustawy, oraz zasady współżycia społecznego i ustalone zwyczaje (art. 3531 k.c.).

Problematyka opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz z tytułu trwałego zarządu może być więc analizowana z punktu widzenia sposobu i zakresu ingerencji ustawodawczej w stosunek prywatnoprawny i zarazem umowny (umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste) z jednej strony,

---

\* Doktorant w Zakładzie Polityki Prawa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; e-mail: witos3@interia.pl

<sup>1</sup> L. Drabik i in., *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2009, s. 586.

z drugiej zaś – w stosunek publicznoprawny, powstający w drodze decyzji stosowania prawa (decyzja administracyjna o utworzeniu trwałego zarządu). Ingerencji tym bardziej interesującej, że dokonanej poprzez jeden akt prawny – ustawę o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>, regulującą w szczegółowy sposób zagadnienia obu opłat rocznych. Ustawodawca w jednym, wspomnianym powyżej, akcie prawnym rozstrzyga jednocześnie o prawach i obowiązkach stron umowy i stron decyzji administracyjnej. Kluczowe jest jednak stwierdzenie, czy rzeczywiście użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd są różne pod względem przynależności tych instytucji do określonej gałęzi prawa oraz zastosowanej metody regulacji. Nie jest to bynajmniej spór jedynie kwalifikacyjny czy terminologiczny. Jeżeli bowiem uznać, że trwałe zarząd należy do prawa administracyjnego, a użytkowanie wieczyste jest regulacją z zakresu prawa cywilnego, pojawiają się co najmniej dwa pytania. Po pierwsze, pytanie o dopuszczalny zakres ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne użytkownika wieczystego. Po drugie, czy zasadne jest wówczas daleko idące podobieństwo konstrukcji opłat związanych z tymi – z założenia odmiennymi – instytucjami, podobieństwo mające swój szczególny wyraz także, choć nie tylko w tym, że oba rodzaje opłat uregulowano tą samą ustawą.

Aby na ww. pytania odpowiedzieć, należy najpierw dokonać zestawienia ze sobą samych instytucji prawnych użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, gdyż ich podstawy materialnoprawne dają dopiero fundament dla procedury naliczania opłat. Instytucje prawne można porównywać ze względu na genezę, treść, formę, jednakże za najbardziej istotne kryterium takiego porównywania najczęściej jest przyjmowana spełniana przez nie funkcja<sup>3</sup>. Dlatego w dalszej części opracowania przeprowadzona zostanie analiza porównawcza istotnych elementów trwałego zarządu oraz użytkowania wieczystego, a także pełnionych przez nie funkcji. Następnie porównane zostaną konstrukcje obu związanych z tymi instytucjami opłat. I ten materiał dopiero będzie podstawą sformułowania niezbędnych wniosków.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2014 r. Nr 0, poz. 518).

<sup>3</sup> **R. Tokarczyk**, *Komparatystyka prawnicza*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 70.

## **Trwały zarząd a użytkowanie wieczyste. Zestawienie istotnych elementów instytucji prawnych**

Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną – *statio fisci* (art. 43 ust. 1 u.g.n.), którą, w myśl definicji legalnej (art. 4 ust. 10 u.g.n.), należy rozumieć jako jednostkę organizacyjną (państwową lub samorządową) nieposiadającą osobowości prawnej. Brak osobowości prawnej pociąga za sobą istotny skutek. Przede wszystkim, stroną ewentualnego sporu sądowego nie będzie przecież jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, ale odpowiednio: Skarb Państwa, gmina, powiat lub województwo<sup>4</sup>. W swojej istocie jednostki te uosabiają osobę prawną, jaką jest Skarb Państwa lub odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego<sup>5</sup>. Wszelkiego rodzaju obowiązki i uprawnienia są nabywane lub zaciągane przez jednostkę organizacyjną, nieposiadającą osobowości prawnej, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa lub odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, co gwarantuje należytą ochronę wierzycielom tych stosunków prawnych. Trwały zarząd może istnieć tylko w jednolitym układzie własnościowo-organizacyjnym, co oznacza, że państwowa jednostka organizacyjna może być trwałym zarządcą tylko w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, wojewódzka jednostka organizacyjna może być trwałym zarządcą nieruchomości wojewódzkiej, powiatowa – powiatowej, a gminna – gminnej<sup>6</sup>. Zatem w trwały zarząd nieruchomości może zostać powierzona jedynie jednostce organizacyjnej należącej do podmiotu oddającego ją w trwały zarząd, gdyż tylko ten podmiot posiada własność nieruchomości lub jej prawo użytkowania wieczystego. Stosunek prawny trwałego zarządu porządkuje wewnętrzną relację między podmiotem właścicielskim a jednostką organizacyjną bez osobowości prawnej na zasadzie administracyjnoprawnej. To słuszne rozwiązanie, gdyż na gruncie prawa cywilnego nie byłby możliwy proces Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z podległą jednostką organizacyjną (przeszkodą jest brak zdolności sądowej jednostki

<sup>4</sup> **M. Stańko**, *Trwały zarząd*, [w:] **J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko**, *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 135.

<sup>5</sup> **W. Szydło**, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Oficyna Prawnicza, Wrocław 2010, s. 352.

<sup>6</sup> **B. Wierzbowski**, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 152–153.

organizacyjnej bez osobowości prawnej). Z punktu widzenia osób trzecich, choć przedstawicielem podmiotów publicznych jest kierownik jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej, nie mamy do czynienia z dwoma niezależnymi od siebie podmiotami, gdyż stroną zawieranych umów (najmu, dzierżawy, użyczenia), a nawet sporów sądowych o ochronę prawa trwałego zarządu (skarga windykacyjna, negatoryjna, posesoryjna) jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

W przypadku natomiast prawa użytkowania wieczystego, jedną stroną stosunku prawnego może być Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego (ewentualnie związek tych jednostek) jako właściciel nieruchomości, do której prawo jest przedmiotem tego stosunku, drugą – osoba fizyczna lub osoba prawna, na rzecz której jest ustanawiane prawo (art. 232 k.c.<sup>7</sup>).

Charakter prawny trwałego zarządu rodzi spory w literaturze. Jedni uważają, że jest to podstawowa forma administracyjnoprawna gospodarowania nieruchomościami komunalnymi<sup>8</sup>, inni zaś przypisują mu charakter cywilnoprawny, a nawet więcej – uznają za jedno z ograniczonych praw rzeczowych<sup>9</sup>. W mojej opinii, najbardziej uzasadnione wydaje się pierwsze stanowisko. Różnice pomiędzy prawem administracyjnym a prawem cywilnym wynikają przede wszystkim z kryterium interesu: prawo administracyjne służy ochronie interesu publicznego, zaś prawo cywilne – przede wszystkim ochronie interesu jednostki. W doktrynie podkreśla się również, iż prawo cywilne chroni interes majątkowy, zaś prawo administracyjne – interes niemajątkowy, co znajduje swój wyraz w zasadzie nieodpłatnego działania administracji. W prawie cywilnym mamy do czynienia z równorzędnością i autonomią podmiotów, zaś w prawie administracyjnym – z relacją władczą i jednostronną<sup>10</sup>. Wszystkie ww. kryteria – rodzaju interesu, przedmiotowe czy rodzaju relacji – przemawiają za zaliczeniem trwałego zarządu do prawa administracyjnego. Samo ustanowienie trwałego zarządu, ingerencja w jego wykonywanie, jak i wygaśnięcie trwałego zarządu, wymagają określonych procedur i warunków materialnoprawnych,

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r. Nr 0, poz. 121).

<sup>8</sup> Tak określa ją na przykład **M. Stańko**, *Trwały...*, s. 133.

<sup>9</sup> Szczegółowe wywody na ten temat podejmuje **C. Woźniak**, *Charakter prawny trwałego zarządu*, [w:] **H. Kisilowska** (red.) i in., *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 156–162.

<sup>10</sup> **N. Szczęch**, *Prawo administracyjne a inne gałęzie prawa*, [w:] **M. Karpiniuk, J. Kowalski** (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Polskie Wyd. Prawnicze IURIS, Warszawa – Poznań 2013, s. 25.



a jednostka organizacyjna wykonująca zarząd może się bronić w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym<sup>11</sup>. Poddanie spraw z zakresu trwałego zarządu pod jurysdykcję sądów administracyjnych oraz uczynienie jego źródłem decyzji administracyjnej umacnia go w gałęzi prawa administracyjnego. Zarząd (w obecnym stanie prawnym – trwały zarząd) nie jest, według orzecznictwa, ograniczonym prawem rzeczowym<sup>12</sup> (a więc – co z punktu widzenia niniejszych rozważań wydaje się najbardziej istotne – instytucją prawa cywilnego). Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić w myśl utrwalonej zasady *numerus clausus* praw rzeczowych, mimo pewnych wątpliwości, jakie rodzą się w związku z art. 50 u.g.n., który w sprawach nieuregulowanych w ustawie nakazuje do trwałego zarządu stosować odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu (które jest ograniczonym prawem rzeczowym). Poszerzenie lub zawężenie dotychczasowej listy ograniczonych praw rzeczowych wymagałoby bowiem zmiany ustawodawstwa<sup>13</sup>. Podzielam pogląd E. Gniewka, iż niezbędna jest wyraźna, pochodząca od samego prawodawcy, kwalifikacja danego prawa jako prawa rzeczowego<sup>14</sup>. Za kontrowersyjny wyjątek należy uznać zakwalifikowanie przez sąd jako ograniczonego prawa rzeczowego spółdzielczego prawa do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym<sup>15</sup>.

Mniej wątpliwości w piśmiennictwie budzi charakter cywilnoprawny użytkowania wieczystego, które w głównych zarysach jest uregulowane w Kodeksie cywilnym i plasuje się jako jedno z trzech praw rzeczowych, obok własności i praw rzeczowych ograniczonych; bliższe jednak prawu własności ze względu na szereg uprawnień przysługujących użytkownikowi wieczystemu (korzystanie i rozporządzanie gruntem z wyłączeniem innych osób). Jest to prawo zbywalne, dziedziczne, podlegające egzekucji i wywłaszczeniu. W doktrynie toruje sobie drogę także pogląd, że użytkowanie wieczyste może być obciążone służebnością<sup>16</sup>.

Rozpatrując kwestię sposobu powstania, ustania oraz treści stosunków prawnych, realizujących omawiane instytucje prawne, należy zacząć od tego, że trwały zarząd powstaje na mocy jednostronnego aktu organu władzy publicznej.

<sup>11</sup> **B. Wierzbowski**, *Gospodarka...*, s. 152.

<sup>12</sup> Uchwała SN z dnia 5 października 1993 r. (III CZP 129/93, OSP 1994/11, poz. 205).

<sup>13</sup> **E. Gniewek** (red.), **P. Machnikowski** (red.) i in., **B. Burian** [w:], *Kodeks Cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 421.

<sup>14</sup> **E. Gniewek**, *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 21–22.

<sup>15</sup> Postanowienie SN z dnia 27 października 2004 r. (IV CK 271/04, OSP 2005/5, poz. 62).

<sup>16</sup> **J. Ignatowicz**, *Prawo rzeczowe*, PWN, Warszawa 2000, s. 186.

Powstaje bowiem na mocy decyzji administracyjnej<sup>17</sup>, na czas nieoznaczony lub oznaczony (art. 44 ust. 1 u.g.n.), a inicjatywa jego ustanowienia leży po stronie zainteresowanej, a więc samej jednostki organizacyjnej. Otrzymuje ona prawo korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania, za zgodą organu nadzorującego – do zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, jak również możliwość oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie<sup>18</sup>. Objęcie nieruchomości następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego (art. 45 ust. 3 u.g.n.). Trwały zarząd wygasa wraz upływem okresu jego ustanowienia albo na podstawie decyzji o wygaśnięciu (art. 46. ust. 1 u.g.n.), względnie – likwidacji jednostki organizacyjnej (art. 49 u.g.n.) czy z mocy samego prawa (art.138 ust.1 u.g.n). Co ciekawe, w trwały zarząd możliwe jest oddanie nieruchomości będącej w użytkowaniu wieczystym, co wyraża ciekawą wzajemną relację tych praw. Na prawie najsilniejszym (prawie własności) istnieje możliwość hierarchicznego ustanowienia praw odpowiednio niższych: prawa użytkowania wieczystego, a kolejno na nim prawa trwałego zarządu<sup>19</sup>.

Ustanowienie użytkowania wieczystego różni się od formy oddania nieruchomości w trwały zarząd. Powstaje bowiem na mocy czynności dwustronnej, umowy o szczególnej formie, jaką jest akt notarialny. Istnieje również możliwość nabycia prawa użytkowania wieczystego (wyłącznie po jego ustanowieniu) w drodze zasiedzenia<sup>20</sup>. W tym przypadku wpis w księdze wieczystej będzie miał charakter deklaratoryjny (wywołujący skutek *ex tunc*), odmiennie niż w przypadku ustanowienia mocą umowy. Gdy prawo użytkowania wieczystego ma swoje źródło w umowie, zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie, nabywca użytkowania wieczystego nie może skutecznie rozporządzać tym prawem po złożeniu wniosku o dokonanie wpisu, albowiem

<sup>17</sup> Drugim sposobem nabycia trwałego zarządu było jego nabycie *ex lege* z dniem 1 stycznia 1998 r. (wraz z wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami) – co do nieruchomości stanowiącej własność gminy oraz Skarbu Państwa, które w tym dniu znajdowały się w zarządzie.

<sup>18</sup> Zob. przy tej okazji obostrzenia z art. 43 ust. 2 pkt. 3 u.g.n.

<sup>19</sup> Dopóki nie zostanie wygaszony trwały zarząd, nie można ustanowić na niej prawa użytkowania wieczystego. Por. wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r. (IOSK 2462/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

<sup>20</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 1975 r. (III CZP 63/75, OSNCP 1976/12 poz. 259).

dopóki wpis nie nastąpił, użytkowanie wieczyste nie powstało<sup>21</sup>, wpis ten ma więc charakter konstytutywny<sup>22</sup>. Przez wpis do księgi wieczystej postanowienia umowy, określające sposób korzystania z nieruchomości gruntowej, stają się skuteczne w stosunku do praw nabytych przez czynność prawną po ich ujawnieniu. W ten sposób dochodzi do rozszerzonej skuteczności prawa, albowiem roszczenie przeciwko oznaczonej osobie (*actio in personam*) przekształca się w roszczenie przeciwko każdoczesnemu właścicielowi nieruchomości (*actio in rem scripta*)<sup>23</sup>. Taki prawotwórczy wpis w księdze wieczystej jest sytuacją szczególną, albowiem wpis konstytutywny w naszym systemie prawnym występuje na zasadzie wyjątku od wpisu deklaratoryjnego<sup>24</sup>.

Użytkownik wieczysty nabywa prawo własności budynków i urządzeń wzniesionych na użytkowanym wieczysto gruncie (art. 235 § 1 k.c.). Przeniesienie prawa własności budynków posadowionych na użytkowanym wieczysto gruncie musi pociągać za sobą przeniesienie prawa użytkowania wieczystego, jako prawa z nim związanego, co wyraża akcesoryjność tego pierwszego, gdyż prawa te „nie mogą istnieć bez siebie” w obrocie nieruchomościami. Grunt oddawany jest w użytkowanie wieczyste na określony czas (od 40 do 99 lat), a użytkownik wieczysty może – w ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem zastrzeżonego w umowie terminu, żądać jego przedłużenia o dalszy okres (art. 236 § 2). Nic więc nie stoi na przeszkodzie, aby z żądaniem takim zwrócić się w ostatnim dniu terminu, co w praktyce oznacza, że umowa o przedłużenie użytkowania wieczystego może zostać zawarta po upływie okresu oznaczonego w pierwotnej umowie<sup>25</sup>.

Poniższe rozważania prowadzą do wniosku, iż omawianym instytucjom prawnym można przypisać cechy wspólne:

- a) prawa na rzeczy cudzej, stwarzające możliwości korzystania z nieruchomości;
- b) stroną stosunku prawnego oddającą nieruchomość w użytkowanie wieczyste może być wyłącznie taki jej właściciel, który jest Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego;

<sup>21</sup> J. Ciszewski, [w:], A. Stępień, *Prawo cywilne w pytaniach i odpowiedziach*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 279.

<sup>22</sup> Podobnie, gdy prawo użytkowania wieczystego jest stwierdzone w wyroku sądowym. Zob. postanowienie SN z dnia 6 grudnia 2007 r. (IV CSK 323/07, LEX nr 398307).

<sup>23</sup> J. Ciszewski, [w:], A. Stępień, *Prawo...*, s. 279.

<sup>24</sup> P. Mysiak, *Postępowanie wieczystoksięgowe*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 196.

<sup>25</sup> Por. uchwała SN z dnia 16 lutego 2012 r. (III CZP 94/11, strona internetowa Sądu Najwyższego; www.sn.pl, zakładka Sprawy – Zagadnienia Prawne – Izba Cywilna – Rocznik 2011).

- c) obie instytucje uregulowane są w podstawowym zakresie na tym samym poziomie hierarchicznym ustawy (Kodeks cywilny<sup>26</sup> oraz ustawa o gospodarce nieruchomościami);
- d) istnieje możliwość dokonywania nakładów na nieruchomości przez korzystających z gruntu;
- e) ponadto – wygaśnięcie prawa wywołuje podobny skutek.

W przypadku wygaśnięcia użytkowania wieczystego powstaje uprawnienie użytkownika wieczystego do żądania wynagrodzenia za zwrot nakładów za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i urządzenia, chyba, że zostały wzniesione wbrew postanowieniom umowy (art. 33 ust. 2 u.g.n.). Wynagrodzenie w tym przypadku powinno odpowiadać wartości budynków i urządzeń, określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Podobna konstrukcja została przewidziana dla trwałego zarządu, choć pominięto kwestię terminu, na który należy określić ich wartość, tutaj określaną jako zwrot nakładów poczynionych na nieruchomości (art. 90 ust. 2 u.g.n.). Żądanie rozliczeń nie przysługuje w przypadku wygaśnięcia trwałego zarządu na wniosek jednostki organizacyjnej (art. 90 ust. 3 u.g.n.).

Jednocześnie instytucje te mają cechy rozbieżne. Trwały zarząd może być ustanowiony na czas nieoznaczony (użytkowanie wieczyste – oznaczony); zasadniczo na podstawie decyzji administracyjnej (użytkowanie wieczyste – generalnie przez umowę); wpis w księdze wieczystej będzie miał charakter potwierdzający zawiązanie prawa (w przypadku ustanowienia użytkowania wieczystego wpis będzie to prawo ustanawiać, wyjątek – nabycie prawa użytkowania wieczystego przez zasiedzenie); wygaśnięcie trwałego zarządu następuje z upływem okresu, na który został ustanowiony albo na skutek wydania decyzji właściwego organu, w ściśle określonych prawem przypadkach (zaś wygaśnięcie użytkowania wieczystego może nastąpić nie tylko wskutek upływu czasu, na jaki zostało ono ustanowione, ale także w wyniku rozwiązania umowy albo wskutek konfuzji praw, powodującej w istocie uwłaszczenie samego użytkownika wieczystego)<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> W sprawach nieuregulowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, dotyczących trwałego zarządu, ustawodawca nakazuje stosować odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu (art. 252–284 KC).

<sup>27</sup> Kwestia konfuzji praw może przybrać dwojaką formę. Pierwszą z nich jest zbycie prawa własności gruntu na rzecz użytkownika wieczystego. Druga wywodzi się z przepisów szczególnych, a konkretnie z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 83).

Opisane powyżej podobieństwa i różnice są – jak się wydaje – efektem podobieństw i różnic, jakie można zaobserwować w zakresie funkcji pełnionych przez każdą z omawianych tu instytucji prawnych oraz celów, jakie mają one realizować zgodnie z założeniami prawodawcy.

Użytkowanie wieczyste, dawniej adresowane przede wszystkim dla celów budownictwa mieszkaniowego, dzisiaj pełni odmienną funkcję. Katalog gruntów, które mogą być oddane w tę formę posiadania, znacznie się rozszerzył, podobnie jak krąg podmiotów, które mają szansę na nabycie tego prawa. Obecnie prawo użytkowania wieczystego służy przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb zgodnie z celem, na który grunt jest oddawany, a cel ten jest określany wiążąco w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Rozwiązanie takie gwarantuje właścicielowi, będącemu podmiotem publicznym, możliwość wpływu na sposób zagospodarowania nieruchomości i efektywność gospodarczą jej wykorzystania, bez konieczności pozbawiania się własności i kontroli nad wykorzystaniem nieruchomości, z zachowaniem prawa do stałego dochodu, poprzez pobór opłat rocznych. Jednocześnie zapewnia użytkownikowi wieczystemu nabycie prawa terminowego do gruntu, bez ponoszenia z góry kosztów jego całkowitej wartości rynkowej. Użytkownik wieczysty może pozyskać lokalizację dla realizacji swoich planów oraz na pożądaną przez siebie cel, zgodny (a przynajmniej niesprzeczny) z interesami właściciela. Ze względu na charakter stron umowy – prywatny użytkownika wieczystego<sup>28</sup> i publiczny właściciela – można chyba zaryzykować twierdzenie, że instytucja użytkowania wieczystego pozwala równoważyć szeroko pojmowane interesy: prywatny i publiczny. Ta specyficzna konstrukcja prawna chroni więc obie strony umowy w sposób, który nie dawałby należytej ochrony w przypadku innych instytucji prawnych. Prawo użytkowania wieczystego, jako prawo rzeczowe, a więc

<sup>28</sup> Chociaż art. 232 § 1 KC pozwala oddawać grunty w użytkowanie wieczyste także osobom prawnym, co oznacza, że także państwowym lub samorządowym osobom prawnym, to jednak należy zauważyć, że kwestia ta nie niweczy przekonania o prywatności interesu użytkownika wieczystego. Po pierwsze, ze względu na to, że instytucja użytkowania wieczystego została zaprojektowana dla całej kategorii użytkowników wieczystych (potencjalnie osób fizycznych i osób prawnych) bez jej zróżnicowania na publicznych i prywatnych. Po drugie, zasada, że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, a państwowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa (i analogicznie, że jednostka samorządu terytorialnego nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania samorządowych osób i odwrotnie) sprawia, że państwowe i samorządowe osoby prawne reprezentują wobec Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego i ich związków odrębne interesy tych osób jako niezależnych podmiotów prawa.

prawo skuteczne *erga omnes* jest – co oczywiste – silniejsze od stosunków zobowiązaniowych<sup>29</sup>. W ich przypadku (np. leasingu, użytkowania, dzierżawy nieruchomości), ustawodawca nie przewidział żadnej szczególnej formy przeniesienia tych praw, możliwości przekształcenia ich w prawo własności nieruchomości czy nabycia na własność przez osobę korzystającą z gruntu budynków i urządzeń na nim wzniesionych (właśnie z tego ostatniego powodu użytkowanie wieczyste działa w oderwaniu od przyjętej powszechnie zasady *superficies solo cedit*). Prawu użytkowania wieczystego przysługuje również szczególna ochrona przed nieuzasadnioną odmową żądania o jego przedłużenie o kolejny okres, bo choć jest to prawo terminowe, odmowa taka może nastąpić tylko ze względu na ważny interes społeczny (art. 236 § 2 *in fine* k.c.) co w wielu przypadkach zapewnia ciągłość tego prawa. Jednak cechą, która najbardziej znamionuje prawo użytkowania wieczystego i prawo własności jako prawa zbliżone względem siebie, a jednocześnie różniące się od innych praw obligacyjnych, jest tożsama ochrona, jaka prawom tym przysługuje. Zostało utrwalone w orzecznictwie, że prawo użytkowania wieczystego podlega ochronie takiej, jak prawo własności<sup>30</sup>. Ponadto jest wiele innych cech, które były już powyżej wskazane, a które są charakterystyczne dla prawa użytkowania wieczystego i prawa własności (jak chociażby ich zbywalność, dziedziczność, podleganie egzekucji, wyłączeniu czy możliwość ustanowienia służebności), i które pozwalają instytucji użytkowania wieczystego spełniać szczególną gospodarczą funkcję. Korzystanie z nieruchomości na podstawie prawa użytkowania wieczystego dedykowane jest podmiotom, które – inaczej niż w przypadku innych zobowiązaniowych tytułów prawnych – chcą pełniej wykorzystywać potencjał nieruchomości, z gwarancją ochrony równorzędnej do przewidzianej dla prawa własności oraz z gwarancją nabycia własności budynków i urządzeń, które zostały wzniesione na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, a nawet więcej – w perspektywie, do nabycia samego gruntu w drodze konfuzji praw. Ze wskazanych powyżej względów, taka specyficzna forma korzystania z gruntu, jaką umożliwia użytkowanie wieczyste, nie byłaby możliwa do zastosowania z użyciem mechanizmów przypisanych innym instytucjom prawnym.

<sup>29</sup> Zob. uzasadnienie Uchwały SN z dnia 7 maja 1998 r. (III CZP 11/98, OSP 1999/1 poz. 2).

<sup>30</sup> Zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 3 października 2000 r. (I CKN 287/00, OSN 2001/3 poz. 43).

Trwały zarząd zaś powstał w zamyśle projektodawcy po to, aby umożliwić objęcie władztwa nad nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną bez osobowości prawnej (państwową lub samorządową), która funkcjonuje w ramach trwałego zarządu jedynie jako pewna część organizacyjna większej struktury, wykonuje zadania o charakterze technicznym i nie ma żadnej podmiotowości prawnej. Przykładem mogą być jednostki budżetowe, takie jak szkoły, inspektoraty, sądy itp. W relacjach prywatnoprawnych uprawnienia właścicielskie wykonuje z reguły sam właściciel. W przypadku własności państwowej lub samorządowej jest inaczej: tutaj jednostki organizacyjne – odpowiednio Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – są powiernikami zarządzającymi ich mieniem, gdyż same, nie mając osobowości prawnej, nie mogą być właścicielami. Aby umożliwić im władanie nieruchomością, ustawodawca wyposażył je w prawo do dysponowania nieruchomością i określił wewnętrzną relację jednostki względem podmiotu właścicielskiego oraz uprawnienia względem nieruchomości, i to mimo braku przymiotu osobowości prawnej. Wydaje się, że o ile można uznać za prawdziwą tezę, iż użytkowanie wieczyste powstało dla zrównoważenia interesu prywatnego i publicznego, o tyle w przypadku trwałego zarządu chodzi wyłącznie o ochronę interesu publicznego. Ochrona tego interesu realizowana jest w instytucji trwałego zarządu poprzez zharmonizowanie i uporządkowanie wewnętrznej relacji, zachodzącej pomiędzy właścicielem nieruchomości, będącym podmiotem publicznym, i podległą mu jednostką organizacyjną. Jest wprawdzie możliwe, zwłaszcza w konkretnych tzw. trudnych przypadkach, odróżnianie interesu publicznego od interesu podmiotu publicznego, czy interesu jego wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, oraz przeciwstawianie sobie tych interesów, ale w prawidłowo ukształtowanej strukturze ustrojowo-administracyjnej nie mogą one pozostawać w konflikcie. Co więcej, choć w jakimś sensie interes publiczny może być sumą interesów podmiotów publicznych, te zaś sumą interesów podległych im jednostek organizacyjnych, jednak to przede wszystkim interes publiczny powinien determinować interes podmiotu publicznego i, w dalszej kolejności, interes jego jednostki organizacyjnej. Tym samym *ratio legis* wprowadzonego rozwiązania jest prawne umożliwienie swego rodzaju ekonomicznych *checks and balances* wewnątrz podmiotów publicznych. Treść trwałego zarządu mogłaby być teoretycznie zrealizowana za pomocą innej instytucji prawnej, np. umowy najmu, lecz wówczas umowa taka byłaby nieważna ze względu na brak podmiotowości prawnej jednostki organizacyjnej. Natomiast jednostka

organizacyjna, jako trwały zarządca, ma prawo do zaciągania zobowiązań określonego rodzaju. Dlatego zdecydowano się na uporządkowanie tej kwestii przy pomocy działań administracyjnoprawnych, umożliwiając realizację celu zagospodarowania nieruchomości, który jest określany w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu (art. 45 ust. 2 pkt 5 u.g.n.).

Nadmienić jednak należy, że pomimo zarysowanych powyżej różnic w funkcjach porównywanych tu instytucji prawnych, łączy je wspólne służeńie pewnemu nadrzędnemu celowi. Obie instytucje mają umożliwić optymalną ze społecznego punktu widzenia efektywność korzystania z nieruchomości. Cel ten można byłoby natomiast – z racji szczególnego statusu nieruchomości pośród zasobów budujących siłę danego państwa – wiązać z realizacją konstytucyjnej zasady dobra wspólnego.

## Oplaty roczne

Dalszą kwestią pozostaje teraz przyjrzenie się samej instytucji opłat z tytułu trwałego zarządu oraz użytkowania wieczystego.

Użytkownik wieczysty ponosi przez cały czas trwania użytkowania wieczystego opłatę roczną<sup>31</sup> (art. 238 k.c.). Również za nieruchomość oddaną w trwały zarząd pobiera się opłaty roczne (art. 82 ust. 1 u.g.n.).

Możliwość pobierania opłat rocznych za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest szczególnym uprawnieniem właścicielskim, wynikającym z art. 140 k.c.; jako uprawnienie do pobierania dochodów z rzeczy, mającym swoje rozwinięcie w przepisach szczególnych, które przewidują ulgi lub odstępienia w pobieraniu tych opłat. W określonych wypadkach ustawa o gospodarce nieruchomościami dopuszcza stosowanie tzw. bonifikat<sup>32</sup> (fakultatywnych lub obligatoryjnych), a także zwolnienia od opłat rocznych w stosunku do użytkowników wieczystych, którzy na podstawie wcześniejszych przepisów wnieśli jednorazowo opłaty za cały okres użytkowania wieczystego<sup>33</sup>. Nie pobiera się opłaty rocznej za rok, w którym je ustanowiono (art. 71 ust. 4 zd. 2 u.g.n.).

<sup>31</sup> Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się również opłatę pierwszą, która wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej (art. 72 ust. 2 u.g.n.).

<sup>32</sup> Zob. art. 73 ust. 3 u.g.n.

<sup>33</sup> Por. wyrok SN z dnia 13 grudnia 1990 r. (III ARN 34/90, OSNCP 1992/5 poz. 82).



W przypadku trwałego zarządu zastosowano podobne rozwiązania prawne. Ustawodawca przewidział zwolnienia od opłat rocznych oraz bonifikaty, choć przyczyny ich ustalenia są nieco inne.

Wspólną cechą dla obu opłat rocznych jest uzależnienie ich stawek procentowych od celu, na jaki nieruchomości została oddana do korzystania (por. art. 72 ust. 3 u.g.n. z art. 83 ust. 2 u.g.n.), możliwość zmiany tych stawek wraz z „trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości”<sup>34</sup> (por. art. 73 ust. 2 u.g.n. z art. 84 ust. 2 u.g.n.) oraz aktualizacji, w związku ze zmianą wartości nieruchomości, na wniosek lub z urzędu, przy obowiązkowym udziale rzeczoznawcy majątkowego (por. art. 77 ust. 3 u.g.n. z art. 87 ust. 2 u.g.n.), oraz okresowy charakter ich wnoszenia przez cały czas trwania danego prawa lub stosunku prawnego (por. art. 71 ust. 4 u.g.n. z art. 82 ust. 2 u.g.n.).

Przyjęto natomiast odmienną częstotliwość aktualizacji opłat – nie częściej niż raz na trzy lata odnośnie do użytkowania wieczystego (art. 77 ust. 1 u.g.n.) i nie częściej niż raz do roku odnośnie do trwałego zarządu (art. 87 ust. 1 u.g.n.).

Powyższe rozwiązania prawne wskazują, że ustawodawca z jednej strony realizuje konsekwentnie tę samą konstrukcję naliczania opłat dla obu instytucji, z drugiej strony – przyjęło inną częstotliwość aktualizacji. Jednak najbardziej rażą różnice w trybie odwoławczym od wysokości wymierzonych opłat rocznych, albowiem ostatecznie (po niepomyślnym rozstrzygnięciu sprawy na rzecz użytkownika wieczystego przez kolegium) sprawa trafia do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości (art. 80 ust. 1 u.g.n.), zaś w przypadku aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu, ewentualne odwołania będą dotyczyły decyzji administracyjnej, a więc w razie sporu będzie on finalnie rozpatrywany na szczeblu sądownictwa administracyjnego.

Powyższa analiza skłania do wniosku, że skoro użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd znacznie się różnią co do pełnionych funkcji, metody regulacji – przede wszystkim jeżeli chodzi o ich przybliżenie do prawa własności oraz sposób powstania stosunku prawnego – uzasadnia to przyjęcie odmiennych granic zakresu ingerencji władzy publicznej w zasady wymiaru opłat na gruncie

<sup>34</sup> To nieostre pojęcie doczekało się wykładni np. w wyroku SN z dnia 22 kwietnia 2010 r. (V CSK 357/09, OSNC 2010/11/152). W sentencji zostało podniesione, iż o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości może decydować także stopień intensyfikacji eksploatacji nieruchomości przez jej użytkownika wieczystego, ale orzeczenie to można by analogicznie odnieść do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w trwałe zarząd.

każdej z tych instytucji. Nie jest więc do końca zrozumiałe, dlaczego prawodawca przypisał sobie w tym zakresie niemal identyczne prawo i w podobnie mocny sposób ingeruje w ich kształtowanie.

W przypadku użytkowania wieczystego, ustalanie wysokości opłat rocznych, wnoszonych jako odpowiednik wynagrodzenia dla właściciela za udostępnianie nieruchomości, mogłoby być przecież, jak w przypadku innych umów cywilnoprawnych, dokonywane przez same strony umowy, bez odgórnej ingerencji. Należy się więc zastanowić, co było motywem stojącym za ograniczeniem przez prawodawcę zasady swobody umów. Może właściwszym rozwiązaniem byłoby danie większej swobody w kształtowaniu treści umowy, a zarazem umożliwienie właścicielowi aktualizowania opłat również w oparciu o inne, umowne kryteria. Konstrukcja obu opłat – i tej z tytułu użytkowania wieczystego, i tej z tytułu trwałego zarządu – nie sprzyja poczuciu bezpieczeństwa podmiotów zobowiązanych do ich ponoszenia. Wysokość opłat uzależniono bowiem od nieprzewidywalnej zmiany wartości nieruchomości. Odstąpiono jednocześnie od ustanowienia jednolitego terminu aktualizacji dla obu instytucji. Ustawodawca, nowelizując ustawę o gospodarce nieruchomościami w 2011 r.<sup>35</sup>, dokonał istotnej korekty. Przed zmianą, art. 77 u.g.n. stanowił, iż wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej „może być” aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Przepis ten otrzymał nowe brzmienie w istotnym fragmencie. Po pierwsze modyfikacji uległo sformułowanie „może być” na „podlega”, co sugeruje, iż aktualizacji powinno się dokonywać obligatoryjnie. Po drugie, zmieniono częstotliwość aktualizacji z „nie częściej niż raz w roku” na „nie częściej niż raz na trzy lata”. Trzeba zaznaczyć, że intencją tych zmian nie było zapewnienie obowiązkowości dokonywania aktualizacji wobec każdej nieruchomości, jaka znajduje się w zasobie właściciela. Motywacji takiej brakuje w uzasadnieniu projektodawcy<sup>36</sup>. Wprowadzony przymus aktualizacji powinien korespondować z określeniem jednolitego terminu jej dokonywania, bo stwierdzenie jedynie, aby nie było to częściej niż raz na trzy lata, wydaje się niewystarczające. Ustawodawca przecież mógł równie dobrze zdecydować się wprowadzić przepis, iż aktualizacji dokonuje się „nie rzadziej niż raz na trzy lata”, czego jednak nie uczynił. W konsekwencji może

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187, poz. 1110).

<sup>36</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy numer 4352.

dochodzić do sytuacji, że w stosunku do jednych nieruchomości aktualizacja taka będzie dokonywana raz na trzy lata, a w przypadku innych będzie się to działo rzadziej. Przywołana zmiana ma jednak swoje logiczne podstawy po zestawieniu jej z innym postanowieniem, wprowadzonym przy tej samej okazji. Mianowicie, użytkownik wieczysty może żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji (art. 81 ust. 1 zd. 1 u.g.n.). Ciężar dowodu spoczywa na samym użytkowniku wieczystym, który na własny koszt musi wykazać w opinii eksperckiej rzeczoznawcy majątkowego zmianę wartości nieruchomości. Oczywiście jest, że tylko w przypadku obniżenia takiej wartości użytkownik wieczysty będzie zainteresowany wszczęciem postępowania aktualizacyjnego. Na marginesie tylko należy zaznaczyć, że mechanizmu podobnego nie wprowadzono odnośnie do trwałego zarządu, pozostawiając przy tym fakultatywne dokonywanie aktualizacji opłaty rocznej przez właściwy organ nie częściej niż raz do roku.

Rozwiązanie to budzi wątpliwości, w szczególności co do użytkowników wieczystych, z punktu widzenia zasady współmierności działań państwa, zwłaszcza w sferze stosunków cywilnoprawnych. Zasada proporcjonalności (współmierności) odnoszona jest do rozsądnej i racjonalnie uzasadnionej (prakseologicznie i aksjologicznie) ingerencji państwa w sferę gwarantowanych konstytucyjnie (ale nie tylko) wolności i praw jednostki. Granice tej ingerencji zdeterminowane są systemem chronionych prawem wartości i wyważoną relacją między interesem (dobrem) ogółu i innymi chronionymi prawem dobrami, w tym zwłaszcza interesem (dobrem) człowieka<sup>37</sup>. W przypadku opłat z tytułu użytkowania wieczystego trudno jest mówić o dobru ogółu, bowiem reprezentantem właściciela gruntu jest jednostkowy podmiot – Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Wprawdzie można byłoby próbować wykazywać, że Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego są emanacją pewnego ogółu i jako takie chronią jego dobro. Argument taki wydaje się jednak niedopuszczalny, w szczególności w świetle faktu, że zgodnie z Konstytucją, własność państwowa i własność komunalna nie są uprzywilejowane. *A contrario*, w omawianym stanie, dobrem ogółu mogłaby być natomiast suma interesów użytkowników wieczystych (współużytkowni-

<sup>37</sup> M. Stahl (red.) i in., Z. Duniewska [w:], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 144.

ków), którzy są zainteresowani, aby zasady wymiaru opłaty i jej późniejszej waloryzacji były czytelne, uczciwe i jednakowe dla wszystkich.

Prawodawca, zamiast zabezpieczać rzetelność traktowania użytkowników wieczystych, kreśląc zasady aktualizacji opłat rocznych, przyjął założenie, że przede wszystkim należy chronić interes właściciela nieruchomości i jego prawo do wynagrodzenia, dając mu narzędzie prawne w postaci uprawnienia do aktualizacji wysokości tych opłat. Narzędzie pozwalające dostosować ich wysokość do aktualnej sytuacji ekonomicznej, poprzez odniesienie ich proporcjonalnie do wartości rynkowej nieruchomości. Nie ulega wątpliwości, że interes, o którym mowa powyżej, jest słuszny, a prawo do wynagrodzenia uzasadnione. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że niezależnie od tego, w ramach jakiego stosunku prawnego – użytkownika wieczystego czy trwałego zarządu – jest dokonywana aktualizacja opłat, jej zasady powinny być określone w sposób uczciwy. A trzeba zauważyć, że wymogiem tej uczciwości jest choćby minimalna przewidywalność opłat oraz powszechność reguł dotyczących zmiany ich wysokości (a więc albo powszechna stałość, albo powszechna zmienność według tych samych reguł). Tymczasem, przyjęte rozwiązanie powoduje, że opłaty te mogą być bardzo niestabilne. Nieruchomości – jako środki trwałe – są traktowane jako lokata kapitału, gdyż główną ich cechą jest wzrost wartości na przestrzeni lat. Dane Agencji Nieruchomości Rolnych pokazują, że ceny sprzedaży hektara ziemi w ciągu ostatnich lat uległy podwyższeniu<sup>38</sup>. Wycena nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłaty rocznej, dokonywana przez rzeczoznawcę majątkowego, określa w sumie hipotetyczną wartość rynkową nieruchomości, możliwą do uzyskania na podobnym rynku, jest to więc w gruncie rzeczy pewien rodzaj spekulacji. Ponadto, każdy operat szacunkowy obarczony jest stopniem uznaniowości samego autora, który przeprowadzał wycenę. To wszystko powoduje, że zaktualizowane opłaty roczne są obciążone dużym marginesem błędu co do rzeczywistej wartości nieruchomości. Poza tym angażowanie udziału rzeczoznawcy majątkowego zwiększa przewlekłość postępowania aktualizacyjnego i koszty tego postępowania dla właściwego organu lub dla stron postępowania. Opieranie wysokości opłat rocznych o wartość nieruchomości jest wygodne dla właściciela gruntu, szczególnie, gdy nieruchomości położone są na terenach silnie rozwijających się i o dużym potencjale inwestycyjnym, co powoduje systematyczny progres wartości.

<sup>38</sup> Źródło: <http://www.anr.gov.pl/web/guest>; stan na dzień 9.01.2014 r.

Niestabilność wysokości opłat potęguje dodatkowo fakt, iż aktualizacja może być dokonywana wybiórczo, wedle własnego przekonania właściwego organu.

Ustawodawca, chcąc chronić za wszelką cenę wartość, jaką bez wątpienia jest prawo własności i płynące z niego uprawnienia, nie uniknął kolizji z wartościami ważnymi dla użytkowników wieczystych, dla których istotny jest element sprawiedliwościowy egzekwowania opłat rocznych. Uważam, że ustawodawca nie sprostał zaspokojeniu tego poczucia, bowiem system aktualizacji opłat ma charakter wybiórczy – nie gwarantuje przeprowadzania jej w jednakowym odstępie czasu wobec wszystkich nieruchomości oraz oparty jest o chwiejne kryterium wartości nieruchomości, co może skutkować brakiem zaufania obywateli do prawa i państwa.

Odpowiadając więc na pytanie o dopuszczalny zakres ingerencji ustawodawcy w postać opłat rocznych i ich ewentualne zróżnicowanie w odniesieniu do prawa użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, należy stwierdzić, co następuje. Wydaje się racjonalne, aby – w odniesieniu do prawa użytkowania wieczystego – zagadnienia opłat rocznych pozostawały w minimalnym stopniu pod nadzorem ustawodawcy, a bardziej, aby decydowały w tej materii same strony umowy o oddanie gruntu. Oczywiście należy otoczyć tę instytucję ochroną ustawową, zachowując stosowne unormowania co do drogi odwoławczej, możliwych sposobów aktualizacji, czy maksymalnych wysokości zaktualizowanych opłat, ale również dać możliwość swobody w kształtowaniu umowy przez jej strony. Zaś, gdy chodzi o trwały zarząd, jako regulację administracyjnoprawną, kwestię opłat rocznych pozostawić należy pod rygorem ustawowym – jest to najwłaściwszy sposób unormowania spraw podmiotów publicznoprawnych.

Formułując zatem postulaty *de lege ferenda* odnośnie do opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu oraz użytkowania wieczystego, należałoby rozważyć:

1. Powszechną aktualizację opłat rocznych (wobec wszystkich nieruchomości z urzędu i w takim samym, jednolitym okresie, na przykład raz w roku).
2. Eliminację kryteriów „trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości” i „zmiany wartości nieruchomości”.
3. W związku z punktem 1 i 2 – ustalanie opłat rocznych w oparciu o masowe kryteria aktualizacji (możliwe jest oparcie wysokości opłat np. o tabele taksacyjne, wskaźniki inflacji itp.).
4. Wprowadzenie mechanizmu miarkującego podwyżki opłat – np. w postaci zastrzeżenia, iż kwota opłaty rocznej wynikająca z aktualizacji nie może

być wyższa niż dwukrotność opłaty rocznej uiszczanej w dotychczasowej wysokości<sup>39</sup> (i to w całym okresie po aktualizacji, aż do przeprowadzenia następnej).

5. Dereglamentację zasad aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i pozostawienie tej kwestii stronom umowy; przeciwnie – odnośnie do trwałego zarządu.
6. Metody kombinowane (kilka wyżej wymienionych sposobów łącznie).

Podsumowując, procedura naliczania opłat rocznych budzi wątpliwości i powinna być przedmiotem dyskusji nad kierunkiem zmian, zaś wątek dopuszczalności zaproponowanych rozwiązań winien stanowić dalszy przedmiot badań przez innych autorów.

## Bibliografia

### Akty prawne:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r., Nr 0, poz. 121).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2014 r., Nr 0, poz. 518).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 83).

### Opracowania:

**Drabik L.** i in., *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2009.

**Gniewek E.**, *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

**Gniewek E.** (red.), **Machnikowski P.** (red.) i in., *Kodeks Cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

**Ignatowicz J.**, *Prawo rzeczowe*, PWN, Warszawa 2000.

**Jagoda J.**, **Łobos-Kotowska D.**, **Stańko M.**, *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa 2008.

**Kisilowska H.** (red.) i in., *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2011.

**Kowalski J.** (red.) i in., *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Warszawa – Poznań 2013.

<sup>39</sup> Takie rozwiązanie zapobiegłoby powstaniu wysokich różnic pomiędzy kwotami sprzed i po aktualizacji. Co prawda ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 77 ust. 2a wprowadza mechanizm łagodzący skutki finansowe dla płatników opłat rocznych, to jednak, w przypadku gwałtownej podwyżki, może to być znaczące obciążenie, zwłaszcza w drugim i kolejnych latach po aktualizacji (w szczególności, gdy w stosunku do danej nieruchomości jeszcze nigdy nie dokonywano aktualizacji).

- Mysiak P.**, *Postępowanie wieczystoksięgowe*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Ciszewski J., Stępień A.**, *Prawo cywilne w pytaniach i odpowiedziach*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Stahl M.** (red.) i in., *Prawo Administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Stańko M.**, *Trwały zarząd*, [w:] J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka miastem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 133–136
- Szczęch N.**, *Prawo administracyjne a inne gałęzie prawa*, [w:] M. Karpiniuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Polskie Wyd. Prawnicze IURIS, Warszawa – Poznań 2013, s. 25.
- Szydło W.**, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Oficyna Prawnicza, Wrocław 2010.
- Tokarczyk R.**, *Komparatystyka prawnicza*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Wierzbowski B.**, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Woźniak C.**, *Charakter prawny trwałego zarządu*, [w:] H. Kisilowska (red.) i in., *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 156–162.

**Strony internetowe:**

- <http://www.anr.gov.pl/web/guest>; stan na dzień 9.01.2014 r.
- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://www.nsa.gov.pl>; stan na dzień 9.01.2014 r.
- Strona internetowa Sądu Najwyższego: <http://www.sn.pl>; stan na dzień 9.01.2014 r.

Wojciech SULCZEWSKI

**ANNUAL FEE DUE TO PERMANENT ADMINISTRATION AND ANNUAL FEE DUE TO PERPETUAL USUFRUCT. COMPARATIVE ANALYSIS CONCLUSIONS**

(Summary)

The article contains a comparison of two legal institutions – perpetual usufruct and permanent administration. The conducted comparative analysis has proven differences and similarities between both institutions as far as their legal nature and functions they fulfil are concerned. Later on, the procedure of annual fees due to availing oneself of a real property based on perpetual usufruct and permanent administration will be discussed. The author is of the opinion that the procedure of annual payment charging raises doubts and it should constitute a subject of a discussion on the direction of changes, whereas the aspect of admissibility of the solutions suggested in the text should constitute a subject of other authors' deliberations.

**Keywords:** property, perpetual usufruct, permanent administration





Filip ŠČERBA\*

## NEW MEASURES FOR THE ACCELERATION OF CRIMINAL PROCEEDINGS IN CZECH CRIMINAL LAW

**Keywords:** acceleration of criminal proceedings, diversions in criminal proceedings, agreement upon guilt and punishment, plea bargaining, amendments to the Czech Criminal Procedure Code, criminal proceedings

### An Introduction

In the last decade there are two phenomena which are characteristically involved in the development of Czech criminal law. In the field of substantive criminal law, it is an effort to reduce the number of imprisonments imposed, which is manifested in the introduction of new kinds of alternative punishments or the extent of the possibilities for conditional release. In the field of procedural criminal law it is possible to see clearly an endeavour to accelerate and simplify criminal proceedings.

In the last few decades the problem regarding the very long duration of criminal proceedings is negatively felt not only in the Czech Republic but at least all over Europe. This phenomenon, among other things, obviously results from the considerable extension of criminal law under which a whole range of illegal acts which are settled through criminal sentencing. These acts previously fell within the area of different legal fields. In addition to this, new social phenomena (in the economic field as well as phenomena occurring as a result of the intensive development of communication technologies, etc.) have also necessitated protection by means of criminal law norms. The significance of this issue is closely connected with the fact that unreasonable delays in crimi-

---

\* JUDr, Ph.D., Faculty of Law, Palacky University in Olomouc; e-mail: filip.scerba@upol.cz

nal proceedings represent a violation of the right to hearing of the case within a reasonable period of time resulting from the European Convention upon the protection of human rights and fundamental freedoms (compare article 6 clause 1 of the Convention).

As a solution of this problem states began to introduce some new instruments into their legal regulations whose purpose is to solve easier and less serious cases in non-typical and quicker way, than in standard criminal proceedings. These instruments may be divided into two main groups: First one is based on discontinuance of criminal proceedings if some special conditions are fulfilled, so criminal proceedings do not continue to its standard result, i.e. to the pronouncing of guilt and condemnatory sentence; measures included in this group are usually signed as *diversions in criminal proceedings*<sup>1</sup>.

Second group of measures accelerating criminal procedure consists of special forms of pronouncing of guilt, when such decision has effect of condemnatory sentence although the court makes it without trial. *Criminal order* and also forms of *plea bargaining* may be considered as a typical representatives of this category of measures.

Development of these measures has not been finished and new forms of instruments directed to the acceleration of criminal proceedings are introduced into criminal law. Also in the field of Czech criminal law may be observed activities of this type and their results may represent an interesting material for comparison.

### New forms of diversion in criminal proceedings

First forms of diversion in criminal proceedings were implemented into Czech criminal law during the 90's of the 20<sup>th</sup> century when several amendments into the Czech Criminal Procedure Code (Act N. 141/1961 Coll.) were made. Through the Amendment No. 292/1993 Coll. (which came into a force

---

<sup>1</sup> To the characteristics of diversion in criminal proceedings see e.g. **D.J. Newman, P.R. Anderson**, *Introduction to Criminal Justice*, IV ed., Random House, New York 1989, p. 631; **W. Ludwig**, *Diversion: Strafe im neuen Gewand*, De Gruyter, Berlin 1989, p. 9; **F. Adler, G.O.W. Mueller, W.S. Laufer**, *Criminology*, McGraw-Hill, New York 1991, pp. 356–357; **O. Suchý**, *Odklon v trestním řízení*, Právník 1991/3, pp. 248–255 or **F. Ščerba**, *Alternativní opatření v nové právní úpravě*, Leges, Praha 2011, p. 43 and next.

from January 1, 1994) the first type of diversion was enshrined in the Czech Criminal Procedural Code – *conditional discontinuance of criminal proceedings* (see § 307 and 308 of Criminal Procedural Code). Two years later the first type was followed by the second one (as a result of the adoption of the Criminal Procedure Code Amendment No. 152/1995 Coll.), which is called *settlement* (see § 309 and next Criminal Procedural Code). Within the following ten years another two types of diversion were introduced, namely it was *conditional postponing of punishment proposal* (see § 179g and 179h of Criminal Procedural Code), what is the variant of conditional discontinuance of criminal proceedings designed for using in shortened preliminary proceedings, and finally *withdrawal of criminal prosecution* in proceedings against juvenile offenders (see § 70 and 71 of Juvenile Justice Act – Act No. 218/2003, Coll.).

The introduction of diversions into the Czech criminal law and their use in practice is motivated not only by an effort towards the acceleration of criminal proceedings, because diversions are connected with other important advantages. An accused person does not need to pass all criminal proceedings and he is not formally sentenced. Through diversion a victim may reach a much easier satisfaction of his or her claim for reparation of damage caused by the criminal act. The victim may also reach some moral satisfaction, because some types of diversions are conditioned not only by consent of the accused but also by consent of the victim and it means that offender must apologise to the victim. These are the reasons, why diversions should be perceived not only as means of the acceleration of criminal proceeding, but also as instruments of restorative justice<sup>2</sup>.

Conditional discontinuance of criminal proceedings (and its variant for shortened preliminary proceedings – conditional postponing of the punishment proposal) is kind of diversion, which is most often used in practice of Czech state attorneys and courts<sup>3</sup>. It may be applied at category of less serious criminal offences, which are called misdemeanours (originally “přečiny”); this category

---

<sup>2</sup> See e.g. **J. Shapland**, *Victims, the Criminal Justice System and Compensation*, [In:] **P. Rock** (ed.), *Victimology*, Dartmouth, Aldershot 1994, pp. 265–283; **O. Novotný**, **J. Zapletal** a kol., *Kriminologie*, 3<sup>rd</sup> ed., ASPI – Wolters Kluwer, Praha 2008, pp. 237–239.

<sup>3</sup> Approximately 7,5 percent of all cases prosecuted in standard preliminary (pre-trial) proceedings were solved through the conditional discontinuance of criminal proceedings during last five years – closer see *Statistické ročenky kriminality* (Statistical Yearbook of Criminality), available on: [www.justice.cz](http://www.justice.cz) and <http://cslav.justice.cz/InfoData/uvod.html>; at the date 22<sup>nd</sup> of July, 2013.

includes all negligent criminal offences, and intentional offences which may be (according to the Criminal Code – Act No. 40/2009 Coll.) punished by imprisonment up to five years (see § 14 section 2 of Criminal Code). Beside the consent of the accused person with conditional discontinuance of criminal proceedings and his confession to committing a crime (which are common requirements for diversion, as it was mentioned above), the next condition for the use of conditional discontinuance of criminal proceedings lays in compensation of damage. The accused person has to compensate the damage caused by his criminal offence to an injured person, but under the Czech Criminal Procedural Code it is acceptable, when the accused just makes a contract with the injured person for compensation; in that case, the accused is obliged to fulfil this contract during a prescribed probation period.

If the criminal proceedings is conditionally discontinued, the state attorney or court determines a probation period from six month up to two years. During this period the accused is obliged to behave properly, he has to respect imposed duties or restrictions, has to fulfil a contract of compensation for damages. If the accused fulfils these duties, his criminal proceedings are definitely finished; if not, the criminal proceedings continues.

Although it has been said, that conditional discontinuance of criminal proceedings is often used in practice of Czech state attorneys and courts, there exists one specific group of cases, where the diversion would be more often used in the right way to obtain a solution; this is a category of crimes committed in traffic (negligent bodily injury, driving under the influence of alcohol etc.). It should be emphasised that this category of offences represents a large share of all criminal cases solved by the system of criminal justice, so the fast performance of criminal proceedings in dealing with these offences is the goal, which is very important to reach.

In such cases the state attorney and court often feel a necessity to forbid the offender from driving a car for some period, because it is a basic and effective penalty for sanctioning of this specific category of crimes. But the prohibition of an activity (prohibition of driving a car) has always been just a form of punishment, i.e. measure imposed strictly by the court as a part of the condemnation. Thus the use of diversion was not possible and it was necessary to solve the criminal proceeding in its full and often long form.

That was the reason why the Amendment to the Criminal Procedural Code made by Act No. 193/2012 Coll. introduced a special variation of conditional

discontinuance of criminal proceedings. This variation is based on the fact, that the accused person voluntarily accepts a special restriction – not to perform an activity, whose performance was the cause of a criminal act (see § 307 section 2 of Criminal Procedural Code). This restriction may be typically based on obligation not to drive a car within the probation period, so this kind of conditional discontinuance of criminal proceedings may be used correctly in prosecutions regarding road traffic crimes.

This form of diversion may also be considered as a proof of an interesting trend, which is typical not only for the Czech criminal law, but commonly for modern criminal law of continental type. Sanctioning of criminal offences lays no longer in the exclusive jurisdiction of courts, but it is partially shifted to the jurisdiction of prosecution (state attorneys). In some way it may be considered as a breach of the basic dogma that only an independent court may decide if a crime has been committed and the punishment for the crime. But it is necessary to notice and emphasize the basic common condition of diversions based on consent of the accused person with the use of diversion, i.e. voluntary acceptance of the sanctioning through some form of diversion.

A diversion in criminal proceedings is connected with some form of sanctioning of the accused person, in spite of that there is not formally pronounced guilt – that is why diversions may be included into the category of *sanction measures*<sup>4</sup>. Without the consent of the accused person with the diversion, it would be being used in strict conflict with principle of the presumption of innocence.

### **Plea bargaining in Czech criminal law**

The year 2012 may be considered as a breakthrough in the system of the Czech criminal law, because the Czech legislator – following some other states' example (e.g. Germany or the Slovak Republic) – passed the amendment to the Criminal Procedural Code made by Act No. 193/2012 Coll., that introduced an institute, the aim of which is also to accelerate criminal proceedings which, however, at the same time does not only apply in cases of less serious crimes (unlike diversions in criminal proceedings). This institute is called the

---

<sup>4</sup> See **F. Ščerba**, *Odklon jako sankční opatření*, *Trestněprávní revue* 2009/2, pp. 33–36.

*agreement upon the guilt and punishment* (see § 175a and 175b of Criminal Procedural Code), which was originally mentioned in connection with the system of criminal law in the countries belonging to the Anglo-Saxon legal order where it is frequently called *plea bargaining*<sup>5</sup>. This step was not unexpected at all as there had already been two unsuccessful proposals of a similar nature which were submitted for the approval of the Chamber of Deputies of the Czech Republic. The introduction of this institute is also touched upon in the intended subject matter of the re-codification of the Czech criminal procedural law.

Making an agreement between the accused (who is represented by an advocate) and the prosecution (represented in the Czech Republic by the state attorney) can be regarded as the fundamental principle behind the institute of the agreement upon the guilt and punishment. This agreement includes the defendant's confession to the crime committed and an accurate definition of the legal consequences drawn as a result of the commission of this crime. These consequences especially in the form of a concrete punishment are drawn by the state as a reaction to the crime committed. If this agreement is supposed to have the power and effect of a conviction it must subsequently be approved by the court.

The advantages resulting from the employment of this institute can be easily seen in the considerable acceleration of criminal proceedings contributing to the fulfillment of the international requirements mentioned above. It also contributes to the simplification of the process of giving evidence, eases the performance of the bodies responsible for criminal proceedings and last but not least the solution of cases through the agreement upon the guilt and punishment of the accused can also be beneficial from the viewpoint of the efficiency of criminal law bearing in mind that the reaction of the criminal law to the crime committed is all the more effective if it follows immediately after the crime was committed.

On the other hand the institute of plea bargaining under the system of continental criminal law represents a foreign element as it collides with certain fundamental principles upon which the criminal proceedings (falling within the continental legal system) are based. It specifically collides with the principle of legality and the principle of material truth. After all this point is frequently

---

<sup>5</sup> In the following text the expression *agreement upon the guilt and punishment* will be used in connection with the Czech legal regulation as a literal translation of the term used in the Czech legal norms.

raised by many of those who strongly oppose the idea of the introduction of the institute of the agreement upon the guilt and punishment<sup>6</sup>.

The extraneousness of the institute of *plea bargaining* from the viewpoint of continental system of criminal law results from a different concept of the role of the judge in criminal proceeding. The system of Anglo-Saxon criminal law is based on adversarial model of criminal proceeding in which the prosecutor has a very strong position and a large discretionary power, whereas the judge plays the role of a passive arbitrator with limited powers. By way of contrast the continental system of criminal law is based on inquisitorial court procedure where the roles of the parties mentioned above are to a certain extent reversed, i.e. the court plays a much more active role in the criminal proceedings and in the last instance it is responsible for the proper clarifying of the facts of a case<sup>7</sup>.

These are the reasons why the Czech legislator tried to enshrine this institute in the Czech legal system so that this traditional system of Czech jurisdiction would not be upset if possible, i.e. there was evidently an effort to minimize the intervention into the principles of court procedure applied in the criminal proceedings of the continental legal systems. Thus we can see the rise of another type of institute of *plea bargaining* which in certain features differs from its original model applied in the Anglo-Saxon jurisdictions.

## 1. Negotiation of the agreement upon guilt and punishment

The first phase of the solution of criminal proceedings through the agreement upon the guilt and punishment falls into the preliminary (prejudicial) proceedings, when the accused and state attorney may negotiate this agreement. An initiative to such negotiation may arise from the accused or from the state attorney. However, the accused has no legal claim to negotiation an agreement,

<sup>6</sup> Within the Czech professional literature comp. especially **J. Musil**, *Dohody o vině a trestu jako forma konsenzuálního trestního řízení*, *Kriminalistika* 2008/1, pp. 3–26; **idem**, *Dohody o vině a trestu – ani či ne?*, [In:] *Rekodifikácia trestného práva – doterajšie poznatky a skúsenosti*. Zborník príspevkov z celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 21. apríla 2008, The school of law in Bratislava, Bratislava 2008, pp. 179–201; **O. Novotný**, *Je naše trestní právo procesní v krizi?*, *Trestní právo* 2006/7–8, pp. 28–31; **M. Protivinský**, **V. Kratochvíl**, *Jsou dohody v trestním řízení přípustné a nutné?*, *Kriminalistika* 2004/3, pp. 239–242.

<sup>7</sup> Compare e.g. **J.I. Turner**, *Plea bargaining across borders*, Wolters Kluwer, Aspen 2009, pp. 76–77.

so if the state attorney does not consider the case as suitable for this way of solution, he may refuse the accused's initiative to negotiate.

The basis of the legal condition for negotiation of the agreement upon the guilt and punishment lays in the confession of the accused about committing the prosecuted act. However, the commencement of the agreement upon the guilt and punishment is, under the Czech Criminal Procedure Code, conditioned also by the fact that the investigation results sufficiently prove that the act has been committed, the act is a crime and that the accused did commit the crime (compare § 175a clause 1 of the Criminal Procedure Code). Consequently, this requirement is accented in the provision § 175a clause 3 – under this provision the state attorney is allowed to make an agreement with the accused upon the guilt and punishment only in cases when the preliminary proceedings results do not challenge the verity of the accused's statement about the commission of the crime prosecuted.

It is obvious, that the Czech legal regulation efforts to prevent condemnation (through the agreement upon the guilt and punishment) based on a false confession of the accused. The state attorney as well as the court (see lower) they are under the obligation to find out the facts of the case so that the content of the agreement upon the guilt and punishment made between the prosecutor and the defendant is in harmony with the objective facts, thus they have to thoroughly review the defendant's confession. Thus the Czech legal regulation does not represent a real breakthrough in the principle of material truth (see § 2 clause 5 of the Criminal Procedure Code) but rather its modification.

However, at this stage it must be emphasized that the conditions and interpretation of the legal regulation of the institute of *plea bargaining* outlined above from the viewpoint of the principle of material truth does not necessarily mean that the state attorneys (and courts as well) will respect and apply this institute in practice. After all opinions frequently appear in professional literature according to which the idea of a thorough review of the confession made by the accused is nothing more than just a "pious hope of the legislator"<sup>8</sup>.

The fact that the principle of material truth must be respected even in the proceeding involving the agreement upon the guilt and punishment resulting into one important aspect of interpretation of the Czech the legal regulation, which represent a significant difference of this regulation in comparison with Anglo-Saxon concept of the institute of the *plea bargaining*. If the material

---

<sup>8</sup> J. Musil, *Dohody o vině a trestu jako forma...*, p. 15.



truth is still supposed to have priority over the formal (agreed) truth it is not possible to legally qualify the act committed as a part of the negotiation between the state attorney and the defendant.

In the Anglo-Saxon legal jurisdictions negotiating about the legal qualification of the act committed is quite common<sup>9</sup>. However, the situation in Central European Region is different, i.e. if the equal position of both parties is to be kept it is not admissible for the same acts to be assessed in different ways merely for the purpose of making the criminal proceedings run faster. In other words under the Central European continental criminal law system it is not possible for the state attorney or the court to derive knowingly a wrong legal assessment of the act committed on the basis of the facts of the case<sup>10</sup>. In this respect the Czech legal regulation must be interpreted this way that negotiation about legal qualification of act prosecuted is ruled off<sup>11</sup>.

As it has been noticed, the solution of the criminal case through the agreement upon the guilt and punishment is not limited only to categories of less serious crimes, unlike diversions in criminal proceedings. However, Criminal Procedural Code determines some limitation for the use of this measure (§ 175a clause 8 of Criminal Procedural Code). First of all, the agreement upon the guilt and punishment cannot be negotiated when some extremely serious criminal offence is being prosecuted. (i.e. offences, where the Criminal Code sets the penalty with an upper limit of imprisonment of ten years and more – see § 14 clause 3 of Criminal Code). This limitation is interesting, because the legislation admits in this way that at least with the most serious crimes the agreement upon the guilt and punishment cannot be used as a substitute for the results of evidence presented and obtained during the trial, which means that with this category of offences the principles of criminal proceedings headed by the principle of material truth must be followed unexceptionally.

The agreement upon the guilt and punishment cannot be used also if the accused is prosecuted as a fugitive and in criminal proceedings against juveni-

---

<sup>9</sup> Compare e.g. **J. Štěpán**, *Některé rysy trestního řízení ve Spojených státech*, *Právo a zákonost* 1991/5, pp. 298–299.

<sup>10</sup> The same in **V. Král**, *Dohoda o vině a trestu v návrhu novelizace trestního řádu*, *Právní rozhledy* 2008/20, p. II.

<sup>11</sup> For example German legal regulation, namely the provision § 257c clause 2 of the German Criminal Procedure Code, which explicitly rules out the possibility to make an agreement between the two parties in such a way that it would include the statement of guilt (and thus the legal assessment of the act committed).

les (§ 175a clause 8 of Criminal Procedural Code and § 63 of Juvenile Justice Act – Act No. 218/2003 Coll.).

There is also one other aspect of Czech legal regulation of the agreement upon the guilt and punishment, with regards to the process of negotiation itself. The accused must have a defender (advocate) when negotiating the conditions of the agreement upon the guilt and punishment, because Criminal Procedural Code [§ 36 clause 1 letter d)] put this situation among the reasons of compulsory defense.

Thus the Czech legislator took a careful approach towards the rights of the accused in the proceedings dealing with the agreement upon the guilt and punishment trying to secure an equal position of both the defense and the state attorney when negotiating the conditions in the agreement upon the guilt and punishment. By the way this is the reason why, under the Czech criminal procedure code, the compulsory defense is connected merely with the process of negotiating the conditions of the agreement upon the guilt and punishment itself. After the agreement has been made the accused does not have to be represented by the defender, not even at the stage when the court is in the process of decision-making about the approval of the agreement. It is just during the process of making the agreement with the state attorney when the accused significantly weakens his procedural position by his confession to the act prosecuted. Professional legal assistance provided by the counsel for defense also helps to prevent the state attorney from using undue duress upon the accused<sup>12</sup>. Last but not least it is important to point out that the state attorney (sometimes also called the person representing the prosecution) is a professional whose knowledge and experience can play a bigger role in the process of negotiating about the guilt and punishment of the accused as compared to the trial where this drawback on the part of the accused can be balanced to at least a certain extent by the impartial judge who is fully in charge of this stage of criminal proceedings.

---

<sup>12</sup> **M. Hrušáková, P. Jiříček**, *Dohoda o vině a trestu z pohledu obhajoby*, [In:] **F. Ščerba** a kol., *Dohoda o vině a trestu a další prostředky racionalizace trestní justice*, Leges, Prague 2012, p. 35.

## 2. Approval of the agreement upon the guilt and punishment by court

If the state attorney and the accused person (and his defender) successfully makes the agreement upon the guilt and punishment, the state attorney submits proposal of such agreement to the court (§ 175b clause 1 of the Criminal Procedural Code). Court's role in the process of judging such a proposal is very important, because rightly the court carries the final responsibility for the result of the criminal proceedings as in the question of guilt, as in the question of punishment.

If the court approves the proposal of the agreement upon the guilt and punishment, such decision has a form of condemnatory sentence with all its effects (§ 314r clause 4 of the Criminal Procedural Code). However, the important difference in comparison with the standard sentence regards the fact that it is impossible to appeal against this decision, with the exception of the reason of discrepancy between the court's decision and content of the negotiated agreement (§ 245 clause 1 of the Criminal Procedural Code).

At this point, it is important to focus attention primarily to some of the circumstances, which the Criminal Procedural Code determines as reasons for refusing (disapproval) of the proposal of agreement upon the guilt and punishment (§ 314r clause 2).

The first of them regards the situation, when the agreement is based on incorrect findings of the facts. It may be considered as the next manifestation of the principal of material truth and the court's responsibility for obtaining adequate proof of all the relevant facts. It is necessary to emphasize that the court should refuse the proposal of agreement upon the guilt and punishment not only if this agreement does not correspond to the found fact, but also in the situation, when the facts were not sufficiently established, so the findings of fact are necessary to complete in some essential aspects.

Such an interpretation regards primarily to the potential danger (mentioned above), that the state attorney may be sometimes willing to deal with the agreement upon the guilt and punishment in spite of the lack of evidence, in order to quickly and easily solve the case. The court's interpretation on the quality of evidence represents a final prevention of this fault.

The next reason for the refusal of the agreement upon the guilt and punishment is based on the inadequacy of the proposed punishment or protective measure. Considering of adequacy of negotiated sanction may represent one

of the greatest problems, because of collision between principle of adequacy of punishment and the purpose and essence of the agreement upon the guilt and punishment.

The criteria which must be followed by the court when setting the terms of punishment (the gravity of the act committed, the person and circumstances of the perpetrator, the possibilities of the correction of the offender etc., see § 39 and next of Criminal Code) are purely substantive law criteria. The procedural way of settling a case should have no impact on setting the terms of punishment. Logically the same act and the same offender should result in the same punishment, regardless of the procedural method through which the perpetrator was convicted.

But on the other side, the basic principle behind the agreement upon the guilt and punishment from the viewpoint of the accused, i.e. imposing of a less severe sanction as a kind of reward for the confession made, bearing in mind that the accused is primarily motivated to make this agreement by the possibility to bargain a less severe punishment compared to the form of punishment he would probably get if the case was settled through a standard conviction<sup>13</sup>.

It should also be noted that speedy criminal proceedings and thus an accelerated sentencing process reached as a result of this special type of settlement of the criminal case boost the efficiency of a punishment and enhances the perception of the legal protection against the crime provided by the state for the public. Thus a more modest sanction which is, however, imposed faster can have a bigger preventive effect both individually and generally compared to a stricter sanction applied after the standard criminal proceedings i.e. a sanction imposed after a longer period of time<sup>14</sup>. The fact that the accused has accepted the punishment (declared by making the agreement upon the guilt and punishment) can also increase the probability of the fulfillment of the re-socialization aim of the punishment. However, it must be said that in a number of cases the defendant will probably want to make the agreement for tactical reasons, or even self-serving reasons, not because of the fact that he has frankly accepted the punishment as a reasonable and fair one<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Compare e.g. **K. Šabata, M. Růžička**, *Dohoda o vině a trestu de lege ferenda v České republice a možnosti využití slovenské právní úpravy*, Státní zastupitelství 2009/6, p. 10; **J. Musil**, *Dohody o vině a trestu jako forma...*, p. 9.

<sup>14</sup> Compare **V. Král**, *Dohoda o vině...*, p. II.

<sup>15</sup> Compare e.g. **J. Musil**, *Dohody o vině a trestu jako forma...*, p. 19.

Considering all these arguments it is possible to conclude, that the court within the process of judging a proposal of the agreement upon the guilt and punishment may accept some milder punishment negotiated in this agreement, than in which would have been imposed after standard proceedings. However, the court has to refuse the agreement upon the guilt and punishment, if the sanction involved in this agreement is obviously inadequate to the seriousness of the committed offence and to the other circumstances important in the determination of the sanction.

### Conclusion

The Introduction of new instruments for the acceleration of criminal proceedings is usually connected with the great expectation that their use in practice of state attorneys and courts and the consequent reducing of load of criminal justice system. Also the newest measures of this type (the new form of conditional discontinuance of criminal proceedings and the agreement upon the guilt and punishment) were implemented into the Czech criminal procedural law with this belief.

However, there exist some factors, which may limit the number of cases solved through these new measures. Conditional discontinuance of criminal proceedings connected with prohibition to perform an activity represents a measure, which is very suitable for the solution of criminal offences committed in road traffic, where this instrument really may substantially contribute to the acceleration of criminal proceedings. However, this effect may be expected just in connection of these types of cases.

Considering the possibilities of the use of the agreement upon the guilt and punishment, it is necessary to repeat the fact, that this measure represents an important intervention to the conception of Czech criminal procedural law and its basic principles. Thus it is possible to expect some reserve of state attorneys and judges to use this measure. This expectation is strengthened with the fact, that there exists another instrument for the court's decision made without performing a trial – criminal order (see § 314e of Criminal Procedural Code). Criminal order represents a traditional measure within the Czech criminal

law and very popular way of solving of criminal cases<sup>16</sup>. In comparison with the agreement upon the guilt and punishment, another advantage of criminal order (from the point of view of state attorneys and courts) lays in fact, that this decision is not conditioned by the accused's confession. So it is possible to anticipate that state attorneys and courts will rather use this traditional instrument and the agreement upon the guilt and punishment will more likely be used in cases which it is unable to solve through the criminal order (e.g. when prosecuting some more serious offence, or when imprisonment shall be imposed).

It should also be mentioned, that the use of both new measures – conditional discontinuance of criminal proceedings and the agreement upon the guilt and punishment – is dependent on the accused's confession. The number of such cases will always be limited and when the accused person denies his guilt, the acceleration of criminal proceedings must be achieved through other instruments (e.g. through the simplification of proceedings at appellate courts).

Finally it is necessary to emphasize that reducing the load of the criminal justice system and consequent acceleration of criminal proceedings should be rather achieved through reducing the scope of criminal responsibility. Unfortunately, this is just a long-term wish of experts, and the reality is more likely to be to the contrary and the extent of criminal responsibility is getting wider.

## Bibliography

- Adler F., Mueller G.O.W., Laufer W.S.**, *Criminology*, McGraw-Hill, New York 1991.
- Hrušáková M., Jiříček P.**, *Dohoda o vině a trestu z pohledu obhajoby*, [In:] Ščerba F. a kol: *Dohoda o vině a trestu a další prostředky racionalizace trestní justice*, Praha 2012, pp. 33–43.
- Král V.**, *Dohoda o vině a trestu v návrhu novelizace trestního řádu*, *Právní rozhledy* 2008/20, p. II.
- Ludwig W.**, *Diversion: Strafe im neuen Gewand*, De Gruyter, Berlin 1989.
- Musil J.**, *Dohody o vině a trestu – ani či ne?*, [In:] *Rekodifikácia trestného práva – doterajšie poznatky a skúsenosti*, Zborník príspevkov z celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 21. apríla 2008, Bratislava 2008, pp. 179–201.

<sup>16</sup> More than half of all cases trying at Czech district courts is decided in the form of criminal order – c closer see *Statistické ročenky kriminality (Statistical Yearbook of Criminality)*, available on: <http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>, and <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=3397&d=47145>; at the date 22<sup>nd</sup> of July, 2013.

- Musil J.**, *Dohody o vině a trestu jako forma konsenzuálního trestního řízení*, Kriminallistika 2008/1, pp. 3–26.
- Newman D.J., Anderson P.R.**, *Introduction to Criminal Justice*, IV edition, Random House, New York 1989.
- Novotný O., Zapletal J.** a kol., *Kriminologie*, 3<sup>rd</sup> edition, ASPI – Wolters Kluwer, Praha 2008.
- Novotný O.**, *Je naše trestní právo procesní v krizi?*, Trestní právo 2006/7–8, pp. 28–31.
- Protivinský M., Kratochvíl V.**, *Jsou dohody v trestním řízení přípustné a nutné?*, Kriminallistika 2004/3, pp. 239–242.
- Šabata K., Růžička M.**, *Dohoda o vině a trestu de lege ferenda v České republice a možnosti využití slovenské právní úpravy*, Státní zastupitelství 2009/6, pp. 6–14.
- Ščerba F.**, *Alternativní opatření v nové právní úpravě*, Leges, Praha 2011.
- Ščerba F.**, *Odklon jako sankční opatření*, Trestněprávní revue 2009/2, pp. 33–36.
- Shapland J.**, *Victims, the Criminal Justice System and Compensation*, [in:] P. Rock (ed.), *Victimology*, Dartmouth, Aldershot 1994, pp. 265–283.
- Štěpán J.**, *Některé rysy trestního řízení ve Spojených státech*, Právo a zákonost 1991/5, pp. 364–366.
- Suchý O.**, *Odklon v trestním řízení*, Právník 1991/3, pp. 248–255.
- Turner J.I.**, *Plea bargaining across borders*, Wolters Kluwer, Aspen 2009.

Filip ŠČERBA

## NOWE ŚRODKI ZMIERZAJĄCE DO PRZYSPIESZENIA POSTĘPOWAŃ KARNYCH W PRAWIE KARNYM REPUBLIKI CZESKIEJ

(Streszczenie)

Artykuł zajmuje się ważnym problemem czeskiego sądownictwa w sprawach karnych, polegającym na przewlekłości postępowania. Występowanie tego problemu stało się podstawą działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia nowych form skróconych procedur. Poprawki do Kodeksu Postępowania Karnego Republiki Czeskiej (Akt Nr 141/1961 Coll.) zostały wprowadzone zarówno z powodu nowych rodzajów postępowań karnych przewidzianych w czeskim prawie karnym (np. warunkowe umorzenie postępowania związane z zakazem działalności), jak też z powodu środka nazwanego porozumieniem co do winy i kary w formie tzw. ugody obrończej (*plea bargaining*).

Artykuł analizuje zalety i wady nowych rozwiązań (np. zgodność z podstawowymi zasadami czeskiego postępowania karnego), jak również problemy z ich regulacjami prawnymi i perspektywami zastosowania w praktyce. Czeskie doświadczenia z nowymi formami skrócenia procedur karnych mogą być użyteczne jako inspiracja oraz porównanie dla specjalistów zagranicznych.

**Słowa kluczowe:** przyspieszenie procedur karnych, zróżnicowanie procedur karnych, umowa o winie i karze, ugoda obrończa, poprawki do czeskiego KPK, postępowanie karne





Paweł KSIĘŻAK\*

## GŁOSA DO UCHWAŁY SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 23 WRZEŚNIA 2010 R. III CZP 51/10<sup>1</sup>

Na podstawie art. 691 § 1 k.c. nie można wstąpić w stosunek najmu lokalu socjalnego, o którym mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

Rozstrzygnięcia sądów odnoszące się do praw do lokali mają zawsze istotne znaczenie praktyczne, bo dotyczą problemów codziennej egzystencji. Komentowane orzeczenie zasługuje na szczególną uwagę, bo dotyczy wyjątkowej kategorii mieszkań, jaką są lokale socjalne. Jednoznaczna i ogólna teza uchwały będzie miała wpływ – z reguły negatywny – na życie wielu osób o trudnej sytuacji materialnej, dlatego wszelkie wątpliwości muszą być wyjaśnione. Trafna teza uchwały wymaga dodatkowego wzmocnienia, bo argumentacja zawarta w uzasadnieniu naraża ją na łatwe ataki<sup>2</sup>. Wiele kwestii wyjaśnił Wojciech Robaczyński<sup>3</sup>, który wskazał właściwy sposób rozumowania. Jak się wydaje, na problem można jednak spojrzeć od innej strony. Art. 691 k.c. można rozumieć jako regulację należącą do prawa spadkowego i właśnie w tej

---

\* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Katedra Prawa Cywilnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, e-mail: pawel.ksiezak@gmail.com

<sup>1</sup> Uchwała opublikowana w OSNC z 2011 r., nr 3, poz. 25.

<sup>2</sup> Dowodem na to może być krytyczna glosa **M. Warcińskiego**, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10*, *Palestra* 2012/7–8, s. 148–153. Trzeba jednak zaznaczyć, że żaden z argumentów wysuwanych przez tego Autora nie jest przekonujący.

<sup>3</sup> **W. Robaczyński**, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10*, *SPE* 2012/LXXXVI, s. 213 i n.

części prawa cywilnego poszukiwać odpowiedzi na pytanie, jakim regułem spadkowym podlega prawo najmu lokalu socjalnego.

Dla uzyskania mocnego punktu oparcia dla dalszych rozważań konieczne jest przytoczenie głównych punktów uzasadnienia. Według Sądu Najwyższego, kluczowe, dla odpowiedzi na pytanie, czy art. 691 k.c. stosuje się do lokali socjalnych, jest ustalenie, czy lokal socjalny można utożsamić z lokalem mieszkalnym. Lokale socjalne zapewnia gmina na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, wykorzystując do tego mieszkaniowy zasób gminy, lub czyni to w inny sposób, przy czym na wykonywanie tych zadań może otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa (art. 4 ust. 2–4 u.o.p.l.). Z art. 22–25 wynika, że lokale te są wynajmowane jako część lokali wydzielonych w tym celu z zasobu mieszkaniowego gminy, a umowa najmu lokalu socjalnego jest zawierana na czas oznaczony, z tym, że umowa może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej uchwałą gminy. Przedłużenie umowy jest możliwe na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy, a jeżeli tak nie jest, lokal należy opróżnić.

Zdaniem Sądu Najwyższego, należy uznać, że do lokali socjalnych w ogóle nie ma zastosowania pojęcie lokalu mieszkalnego w rozumieniu przyjmowanym w art. 691 k.c. i w tym sensie wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego nie może nastąpić. W przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. stanowi się odrębnie o lokalu, a odrębnie o lokalu socjalnym, tworząc ich samodzielne definicje. Z kolei w przepisach kodeksu cywilnego, w rozdziale zatytułowanym „o najmie lokalu” (art. 680–692), tylko w art. 691 k.c. wyróżnia się pojęcie lokalu mieszkalnego i tylko dla takiego lokalu przewiduje wstąpienie w stosunek najmu. Przyjmując postulat racjonalnego ustawodawcy, nie należy uważać odrębnie wskazanych pojęć za tożsame, a skoro tak, to uprawnienia na podstawie art. 691 k.c. odnoszą się tylko do lokalu będącego lokalem mieszkalnym, a nie do lokalu uznanego za zaledwie nadający się do zamieszkania tylko przez pewien czas. Jest tak także dlatego, że lokal socjalny pozostaje nim nawet wtedy, gdy jest „o obniżonym standardzie”, co nakazuje tłumaczyć obniżenie standardu takich lokali w stosunku do kryteriów minimalnych, wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.o.p.l. w odniesieniu do „nadawania się do zamieszkania”.

Według Sądu Najwyższego, artykuł 691 k.c. ma na celu umożliwienie dalszego najmowania pełnowartościowego mieszkania przez osoby bliskie zmarłego lokatora, które w mieszkaniu stale zamieszkiwały aż do jego śmierci. Najem lokalu socjalnego wiąże się natomiast ze szczególnym tytułem osoby fizycznej, której dotyczą przesłanki tego najmu i z zaspokojeniem jej minimalnych potrzeb mieszkaniowych przez wspólnotę samorządową przez konieczny okres, a nie na stałe, bez względu na dalszą ich sytuację osobistą. To przekonuje, że lokal socjalny, określony pojęciowo odrębnie i niewskazany jako lokal mieszkalny, nie jest przedmiotem uprawnień, o których stanowi art. 691 k.c. W każdym wypadku ubiegania się o prawo do lokalu socjalnego, zainteresowany powinien dowieść spełnienia przesłanek do zawarcia (przedłużenia) umowy najmu i uprawnień tych nie uzyskuje automatycznie, wykazując tylko stałe zamieszkanie z osobą zmarłą, mającą do śmierci prawo zajmowania lokalu socjalnego.

W dalszej części uzasadnienia podkreślono, że prawo najmu lokalu socjalnego ma charakter osobisty, przysługuje określonej osobie lub osobom, w tym zwłaszcza rodzinie, ze względu na ich sytuację majątkową, sprawiającą, że nie mają mieszkania i nie mogą zaspokoić potrzeb mieszkaniowych własnym staraniem. Wynika to z *rationis legis* przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów i wyodrębnienia pojęcia lokali socjalnych, lokali zamiennych oraz przypisania gminie, jako wspólnocie samorządowej, zadania w postaci zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 1 i 2 u.o.p.l.). Nie można przyjąć, aby lokale te stawały się mieszkaniami dla bliskich takich osób, w tym „domeldowywanych” pod różnymi pretekstami, korzystających z art. 691 k.c. i uzyskujących tym sposobem istotną korzyść majątkową ze środków publicznych. Zdaniem Sądu Najwyższego, także interes publiczny przemawia za odmówieniem zastosowania art. 691 § 1 k.c. do lokali socjalnych. Wynika on z konieczności zachowania substratu mieszkaniowego zasobu gminy, która powinna mieć możliwość odzyskiwania lokali socjalnych po osobach uprawnionych dla zaspokojenia potrzeb kolejnych osób mających tytuł prawny do takiego lokalu.

Wojciech Robaczyński<sup>4</sup>, zgadzając się z kierunkiem rozumowania Sądu Najwyższego i tezę uchwały, trafnie podniósł, że nie można przywiązywać tak istotnej wagi do definicji lokalu mieszkalnego i lokalu socjalnego. Definicja lokalu socjalnego nie ma charakteru definicji w znaczeniu logicznym, lecz

---

<sup>4</sup> W. Robaczyński, *Glosa...*

jest to po prostu określenie minimalnych warunków, które taki lokal powinien spełniać; lokal socjalny pozostaje jednak lokalem mieszkalnym. Zdaniem Wojciecha Robaczyńskiego lokale socjalne, nawet będąc lokalami mieszkalnymi w rozumieniu art. 691 k.c., nie podlegają wyrażonej w tym przepisie regule wstąpienia z mocy prawa w stosunek najmu po zmarłym najemcy, ze względu na szczególne reguły wynajmowania tych lokali. Reguły przewidziane w ustawie o ochronie praw lokatorów nie mogą być podważane przez stosowanie przepisów kodeksu cywilnego, odnoszących się do ogólnych zagadnień najmu. Dopuszczenie możliwości wstępowania w stosunek najmu lokalu socjalnego na podstawie art. 691 k.c. prowadziłoby w istocie do naruszenia reguł ich wynajmowania. Stanowisko autora i szczegółową argumentację zawartą w głosie w pełni podzielam, nie ma zatem potrzeby jej powtarzania. Uwagi poniższe są jedynie próbą wskazania jeszcze innej ścieżki rozumowania, prowadzącej do tego samego rezultatu.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy do lokali socjalnych stosuje się art. 691 k.c., powinno rozpocząć się od ustalenia miejsca i znaczenia tego przepisu w systemie prawa. Kwestia ta nie została w ogóle dostrzeżona w dotychczasowych analizach. Zgodnie z art. 922 prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przechodzą z chwilą jego śmierci na spadkobierców. Prawa i obowiązki wynikające z umowy najmu niewątpliwie są dziedziczne. Nikt nie ma wątpliwości, że w razie śmierci jednej ze stron umowy najmu, której przedmiotem nie był lokal mieszkalny, w jej miejsce wstępują na zasadach ogólnych spadkobiercy. Przepis art. 691 § 1 k.c. zawiera dwie normy szczególne. Po pierwsze, zgodnie z § 1 tego przepisu, w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują wskazane w przepisie osoby. Jest to zatem wyjątek, o którym mowa w art. 922 § 2 k.c. – nie należą do spadku prawa, które z chwilą śmierci spadkodawcy przechodzą na oznaczone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami. Po drugie, zgodnie z art. 691 § 3 k.c., w braku osób wymienionych w § 1 stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa. Jest jasne, że gdyby nie było przepisu art. 691 k.c., prawa i obowiązki najemcy lokalu mieszkalnego wchodziłby w skład spadku, nie ma bowiem żadnego powodu, żeby były z niego wyłączone. W szczególności nie zachodzi wypadek, o którym mowa w art. 922 § 2 *in principio*, tzn. prawa i obowiązki najemcy nie są ściśle związane z jego osobą.

Przyjrzyjmy się teraz sytuacji prawnej najemcy lokalu socjalnego. Właściwy kierunek rozumowania wskazał już Sąd Najwyższy, podkreślając, że

prawo najmu lokalu socjalnego ma charakter osobisty, przysługuje określonej osobie lub osobom, w tym zwłaszcza rodzinie, ze względu na ich sytuację majątkową, sprawiającą, że nie mają mieszkania i nie mogą zaspokoić potrzeb mieszkaniowych własnym staraniem. To stwierdzenie powinno być punktem wyjścia dla ustalenia, że jest to prawo ściśle związane z osobą najemcy w rozumieniu art. 922 § 2 k.c. Nie ulega przecież wątpliwości, że lokal socjalny zaspokaja określone indywidualne potrzeby uprawnionego do otrzymania tego lokalu, ze względu na określoną i indywidualną sytuację, w jakiej się znajduje, co przesądza, że należy do kategorii „praw i obowiązków ściśle związanych z osobą spadkodawcy”<sup>5</sup>. Do tej samej kategorii można zaliczyć m.in. użytkowanie czy służebności osobiste. Najem lokalu socjalnego, ze względu na wyjątkowo preferencyjne stawki czynszu, może być nawet przyrównywany do użyczenia, które również wygasa z chwilą śmierci biorącego rzecz do używania<sup>6</sup>. Prawo do lokalu socjalnego spełnia funkcję alimentacyjną, jest więc oczywiste, że – podobnie jak np. prawo dożywocia czy prawo do alimentów – wygaśnie z chwilą śmierci najemcy. Przez prawa ściśle związane z osobą spadkodawcy należy rozumieć m.in. takie prawa, których realizacja może mieć na celu zaspokojenie interesu wyłącznie samego spadkodawcy, które zatem z chwilą jego śmierci tracą swój cel i stają się bezprzedmiotowe<sup>7</sup>. Oczywiście może się zdarzyć, że spadkobiercy czy osoby bliskie spadkodawcy będą również spełniać przesłanki nabycia lub ubiegania się o nabycie określonego prawa, które służyło zaspokojeniu indywidualnego interesu spadkodawcy (np. prawo do alimentów), jest jednak jasne, że nabeżdą to prawo z uwagi na fakt, że spełniają określone przesłanki, odnoszące się do ich własnej sytuacji, nie zaś z tytułu następstwa po poprzednio uprawnionym. Ta sama sytuacja zachodzi w wypadku lokalu socjalnego, który może przysługiwać określonej osobie wyłącznie z uwagi na jej określone cechy; cechy te czynią to prawo ściśle związanym z osobą najemcy. Inne osoby mogą stać się najemcami tylko dlatego, że ich sytuacja indywidualna uzasadniać będzie przyznanie im

<sup>5</sup> Na temat tego pojęcia por. przede wszystkim **W. Borysiak**, *Dziedziczenie. Konstrukcja prawna i ochrona*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 182 i n. ze wskazaną pełną literaturą; **idem** w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III. – *Spadki*, red. K. Osajda, C.H.Beck, Warszawa 2013, komentarz do art. 922, nb. 133.

<sup>6</sup> Tak np. **A. Kaźmierczyk**, *Umowa użyczenia w polskim prawie cywilnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 193–194; **M. Pazdan**, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, wyd. 7, C.H.Beck, Warszawa 2013, art. 922, nb. 72; **W. Borysiak**, w: *Kodeks...*, art. 922, nb. 141.

<sup>7</sup> Tak trafnie wyrok Sądu Najwyższego z 12 lutego 1971 r., I CR 651/70, Lex nr 6871.

takiego prawa, nigdy zaś w drodze sukcesji po osobie uprawnionej. Zwrócił na to zresztą uwagę także Sąd Najwyższy.

Z punktu widzenia prawa spadkowego, zachodzi zatem zasadnicza różnica między najmem w ogólności (w tym również najmem lokalu mieszkalnego) a najmem lokalu socjalnego; tylko ten drugi bowiem jest niedziedziczny ze względu na ściśle osobisty charakter. Przepis art. 691 k.c. wprowadza wyjątek od dziedziczności prawa najmu, zatem w sposób oczywisty nie dotyczy najmu lokalu socjalnego, który jest niedziedziczny. Nie ma przy tym możliwości spekulowania, że art. 691 k.c. przełamuje niedziedziczność najmu lokalu socjalnego, która wynikałaby z zasad ogólnych. Konstrukcja i umiejscowienie art. 691 k.c. przesądza, że jego sensem jest wyłączenie dziedziczności – § 3 nie bez przyczyny wskazuje wyraźnie, że w braku osób z § 1 najem wygasa; bez tego przepisu najem wchodziłby w skład spadku. Tymczasem najem lokalu socjalnego wygasa, bo jest ściśle związany z osobą zmarłego, wobec czego na pewno art. 691 § 3 k.c. do niego się nie odnosi, a co za tym idzie, nie ma do niego zastosowania również § 1 tego przepisu. Przy przyjęciu odmiennej interpretacji, art. 691 k.c. musiałby być uznany za idący w dwóch przeciwstawnych kierunkach. Konstrukcja taka jest oczywiście teoretycznie możliwa (choć niespotykana), jednakże nic nie wskazuje, by tak było właśnie w tym wypadku. Zasadą jest, że jeżeli niektóre z praw, wyłączonych ze spadku i przyznawanych określonym osobom bez względu na to, czy są spadkobiercami, wygasają jako ściśle związane z osobą zmarłego, to nie przechodzą już na te wskazane osoby. Innymi słowy, ich osobisty charakter powoduje, że nie wchodzi do spadku, ale i nie podlegają następstwu szczególnemu, które zostało przewidziane dla jakiejś szerszej kategorii praw. Prawa ściśle związane z osobą zmarłego nie przechodzą na nikogo: ani na spadkobierców, ani na inne osoby. Przykładowo, zgodnie z art. 63<sup>1</sup> § 2 k.p. prawa majątkowe ze stosunku pracy przechodzą po śmierci pracownika, w częściach równych, na małżonka oraz inne osoby spełniające warunki wymagane do uzyskania renty rodzinnej. W razie braku takich osób, prawa te wchodzi do spadku. Łatwo zauważyć, że jeśli jakieś prawo ze stosunku pracy wygaśnie ze względu na osobisty charakter (np. prawo do posiłków w stołówce pracowniczej), to oczywiście nie przechodzi na te wskazane osoby. Tak samo jest z najmem lokalu socjalnego, który jako ściśle związany z osobą najemcy wygasa, więc oczywiście nie przechodzi na osoby wskazane w art. 691 § 1 k.c. Mówiąc jeszcze prościej: skoro najem lokalu socjalnego wygasa z mocy art. 922 § 2 *in principio* k.c., to nie

przechodzi na określone osoby, gdy tymczasem art. 691 § 3 k.c. przewiduje zasadę odwrotną: najem wygasa, jeśli nie przechodzi na wskazane osoby; jest zatem jasne, że przepis ten dotyczy innej sytuacji.

Przytoczone argumenty mogą zaskakiwać swą prostotą. Rzeczywiście, kwestia wstąpienia w stosunek najmu lokalu socjalnego po śmierci najemcy rysuje się w świetle reguł prawa spadkowego jako wręcz oczywista. Wystarczające dla rozstrzygnięcia problemu jest dostrzeżenie, że art. 691 k.c. stanowi normę prawnośpadkową i może być analizowany wyłącznie w powiązaniu z art. 922 k.c. Jak się wydaje, taka droga rozumowania ma swoje zalety. Przesunięcie akcentów w uzasadnieniu trafnej uchwały będzie miało znaczenie wszędzie tam, gdzie uda się stwierdzić, że najem lokalu mieszkalnego był ściśle związany z osobą najemcy. Z łatwością można dostrzec, dlaczego należy wyłączyć wstąpienie w stosunek najmu mieszkań zakładowych<sup>8</sup>; w tym wypadku przecież również chodzi o prawo niedziedziczne, związane ściśle z osobą zmarłego. Ta sama prosta reguła pozwoli rozstrzygnąć inne, nieopisane jeszcze przypadki. Posłużmy się prostym przykładem. Fundacja wspomagająca osoby niepełnosprawne na preferencyjnych warunkach wynajmuje takim osobom lokale mieszkalne dostosowane do ich potrzeb. W świetle wyżej poczynionych uwag nie powinno być wątpliwości, że prawo najmu w tym wypadku, jako służące zaspokojeniu indywidualnych potrzeb uprawnionego, wygasa wraz z jego śmiercią i nie może być w ogóle mowy o zastosowaniu art. 691 k.c. Argumentacja Sądu Najwyższego, skupiona na analizie pojęć, nie pozwoliłaby na poczynienie tego prostego spostrzeżenia.

---

<sup>8</sup> Co do mieszkań funkcyjnych przesądziła to uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 1989 r., III CZP 44/99, OSNC 1990, nr 4-5, poz. 57.





## Recenzja

Marek ZIELINSKI\*  
Piotr SOBOL-KOŁODZIEJCZYK\*\*

**Wojciech Siuda, *Elementy prawa dla ekonomistów*, wyd. 22.** Wydawnictwo Contact, Poznań 2013, 302 ss.

Bez wątpienia recenzowana pozycja jest cenna nie tylko z powodu zawartych w niej treści, lecz również dlatego, że wywodzący się z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu Wojciech Siuda<sup>1</sup> podjął wysiłek przybliżenia ogółu wybranych zagadnień z materii całej dyscypliny prawa, których adresatami są zarówno teoretycy, jak i praktycy zajmujący się szeroko rozumianą problematyką ekonomii. Mimo że na rynku wydawniczym istnieją podobne pozycje książkowe<sup>2</sup>, to jednak omawiana praca jest najbardziej znaną wśród pokoleń wychowanych na niej ekonomistów, bowiem najstarszą z ukazujących się do

---

\* Dr, Katedra Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wydział Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Handlowa im. Bolesława Markowskiego w Kielcach; e-mail: mrziel@o2.pl

\*\* Dr, Katedra Nauk Społecznych, Wydział Administracyjno-Społeczny, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie; e-mail: pkolodziejczyk@interia.pl

<sup>1</sup> Jest on autorem m.in. następujących prac wydanych w ostatnich latach: **W. Siuda**, *Encyklopedia prawa*, Wydawnictwo Contact, Poznań 2010, ss. 196; **idem**, *Zarys prawa gospodarczego dla ekonomistów*, Wydawnictwo Contact, Poznań 2011, ss. 204.

<sup>2</sup> Chodzi tu o następujące podręczniki wydane w kilku ostatnich latach: **A. Filipowicz**, *Podstawy prawa dla ekonomistów*, wyd. 2, Beck, Warszawa 2012, ss. 439; **B. Gnela** (red.), *Podstawy prawa dla ekonomistów*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, ss. 256; **J. Jabłońska-Bonca**, *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*, Lexis Nexis Warszawa 2007, ss. 552; **B. Sitek, P. Kubiński** (red), *Podstawy prawa dla licencjackich studiów ekonomicznych*, Poltext, Warszawa 2011, ss. 344.

chwili obecnej i która doczekała się aż 22 wydań<sup>3</sup>. Mówiąc o celach przyświecających recenzowanej publikacji, autor trafnie dostrzega, że „możliwie pełna znajomość problematyki prawnej jest sprawą o kluczowym znaczeniu dla osób zatrudnionych na kierowniczych i innych odpowiedzialnych stanowiskach w gospodarce, a więc przede wszystkim ekonomistów” (s. 13).

Na treść podręcznika składają się wiadomości z następujących gałęzi prawa: podstaw teorii państwa i teorii prawa (rozdz. I), prawa konstytucyjnego (rozdz. II), prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego (rozdz. III), prawa karnego (rozdz. IV), prawa cywilnego i postępowania cywilnego (rozdz. V) oraz prawa pracy (rozdz. VI). O ile teoria państwa i teoria prawa analizuje i wyjaśnia problematykę odnoszącą się do całego systemu prawa (rozdz. I), o tyle prawo konstytucyjne, prawo administracyjne i postępowanie administracyjne, prawo karne, prawo cywilne i postępowanie cywilne oraz prawo pracy dotyczą ścisłej dogmatyki prawa (rozdz. II–VI). Trzeba podkreślić, że wprawdzie wybór wiadomości zawartych w recenzowanej pozycji z poszczególnych gałęzi prawa jest zróżnicowany, lecz jednak główna uwaga została położona na tematyce cywilistycznej, czyli gałęzi prawa wyjątkowo doniosłej w pracy ekonomisty, a jednocześnie mającej bardzo szerokie i powszechne zastosowanie.

Twierdząc, że prawo jest nieodłącznie związane z moralnością, autor zakłada (s. 19), że u podstaw moralności leży znajomość tego, co dobre i złe. Toteż z punktu widzenia namysłu moralnego, normy prawne mogą być klasyfikowane jako pozytywne, negatywne bądź obojętne. Co więcej, taki sposób postawienia tej kwestii pozwala wnioskować, że moralność wpływa na świadomość prawną, ponieważ w świetle określonych norm prawnych zezwala na rozróżnienie tego, co jest sprawiedliwe i niesprawiedliwe (s. 20). Ponadto autor wskazuje, że moralność stanowi jeden z elementów praworządności w tym sensie, iż kształtuje ona atmosferę stosunków społecznych poprzez wzbudzenie zaufania obywateli do tego, że ich prawa będą respektowane, natomiast obowiązki – egzekwowane (s. 22). Należy jednak wyraźnie podkreślić, że przytoczone stwierdzenie jest wysoce dyskusyjne, ponieważ autor *implicit*e przyjął obiektywistyczny pogląd na pojęcie moralności, które w jego ujęciu jest zapewne związane z realistyczną interpretacją obowiązywania faktów etycznych. Dlatego też zasadnie można postawić zarzut, że skoro podejście

<sup>3</sup> Zob. wyd. I – W. Siuda, *Elementy prawa dla ekonomistów*, wyd. I, PWN, Warszawa 1976, ss. 396.

tego rodzaju zostało przyjęte jako filozoficzna podstawa dla głoszonych przez autora tez, to należałoby przynajmniej zaznaczyć, iż recenzowana pozycja została napisana z pozycji etycznego realizmu. Nie każdy czytelnik jest bowiem biegły w filozoficznych niuansach, zatem wzmianka ta stanowiłaby istotne wzbogacenie książki.

Dokonując krytycznej egzegezy treści zawartych w recenzowanej pozycji należy dodać, że w rozdziale pierwszym autor wprawdzie dostrzega kwestie z zakresu prawa europejskiego (s. 58–63), lecz w pozostałych fragmentach książki nie powraca już do tej tematyki. Ponadto pomija on zagadnienia należące do prawa międzynarodowego<sup>4</sup>, co wydaje się metodologicznie nieuzasadnione. Dlatego też można odnieść wrażenie, że prawo europejskie i prawo międzynarodowe mają względnie niewielki wpływ na polskie prawo krajowe, gdy weźmie się pod uwagę poświęcone im w pracy miejsce – nieproporcjonalnie adekwatne do roli, jaką zajmują wyżej wymienione gałęzie prawa w praktyce prawniczej i w systemie prawa (wyłącznie na s. 39–40, 53, 58–63). Podobnie, odnosząc się do problematyki prawa cywilnego, nie zostały uwzględnione kwestie dotyczące prawa rodzinnego, ponieważ autor przychyliła się do poglądu, że gałąź ta jest odrębną gałęzią od prawa cywilnego (s. 56, 162). Jednakże nie wyjaśnia on przyczyn, dla których tematyka z zakresu prawa rodzinnego została pominięta w recenzowanej pracy.

Pomimo, że w paragrafie 19 autor podejmuje, zgodnie z systematyką prawa, podział na gałęzie prawa i instytucje prawa, pewne wątpliwości budzi podział prawa na jego poszczególne gałęzie (s. 54–58). Z logicznego punktu widzenia podział ów jest niepełny, ponieważ nie obejmuje w ramach dogmatyki prawa na przykład prawa gospodarczego, prawa handlowego, prawa międzynarodowego i prawa europejskiego. Niejasna jest również przyczyna, z powodu której autor w dokonanej klasyfikacji pomija zarówno ogólne nauki o prawie, gdzie prym wiedzie teoria prawa, teoria państwa i filozofia prawa, jak i pomocnicze nauki prawne (np. logika prawnicza) i nauki historycznoprawne na czele z historią prawa i historią doktryn polityczno-prawnych.

Omawiając problematykę z zakresu prawa konstytucyjnego, autor odnosi się do tych zagadnień zgodnie z zasadą trójpodziału władz (s. 66), która traktuje o organach ustawodawczych, organach wykonawczych i organach sądowniczych. Z tych pierwszych zajmują się Sejmem i Senatem, ale także

<sup>4</sup> Podnosi je jedynie na s. 39–40, 53, w kontekście umów międzynarodowych jako źródła prawa oraz stosunku prawa międzynarodowego do prawa krajowego.

Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Najwyższą Izbą Kontroli. Gdy zaś chodzi o organy władzy wykonawczej, najwięcej miejsca poświęca Prezydentowi i Radzie Ministrów. W przypadku organów władzy sądowniczej, omawia w pierwszej kolejności sądy (powszechne, szczególne, administracyjne i polubowne, a także Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu), a w dalszej – także prokuraturę, notariat i adwokaturę.

Jest zupełnie niezrozumiałe, że w drugim rozdziale książki autor pomija problematykę samorządu terytorialnego, która jest nieodłącznie związana z prawem finansowym, gospodarczym i administracyjnym. Ponadto, omawiając treści dotyczące prawa procesowego, podnosi on jedynie w zarysie tematykę postępowania administracyjnego (rozdz. III, s. 107–116) i postępowania cywilnego (rozdz. V, s. 283–289), pomijając zupełnie problematykę postępowania karnego, co wywołuje wrażenie eksplanacyjnej niespójności.

Odnosząc się do zagadnień z zakresu prawa karnego, autor koncentruje swój wywód przede wszystkim na wprowadzeniu do prawa karnego, a także na jego podstawowych instytucjach z zakresu budowy przestępstwa i nauki o karze. Zapewne z powodu nadmiernego rozbudowania problematyki części ogólnej prawa karnego, marginalnie zajmuje się on jego częścią szczególną<sup>5</sup>, nie tłumacząc powodów takiego, a nie innego układu treści. Ponadto prawo karne, jako gałąź prawa, autor rozumie co prawda szeroko, bowiem obejmuje ono – jego zdaniem – również prawo o wykroczeniach (s. 57), lecz skupia swoją uwagę wyłącznie na prawie karnym materialnym i jego wybranych instytucjach części ogólnej i części szczególnej.

Wprawdzie recenzowana pozycja jest godna polecenia nie tylko dla ekonomistów (czyli jej bezpośrednich adresatów), lecz również dla osób pragnących osiąść elementarną wiedzę w trudnej i złożonej przeciw materii prawa, to wypada zaznaczyć, że autorowi nie udało się niestety uniknąć pomyłek i nieścisłości. Wypada bowiem zastanowić się nad przyczyną, dla której gros objętości pracy (niemal 50 stron) zostało poświęcone zagadnieniom z zakresu prawa karnego, skoro podręcznik służyć ma przede wszystkim ekonomistom. Wydaje się, że o wiele cenniejsze byłoby skoncentrowanie się na pominiętej w pracy problematyce prawa gospodarczego, finansowego i handlowego –

<sup>5</sup> W ramach wybranych zagadnień części szczególnej prawa karnego podejmuje jedynie pięć zagadnień: przestępstwa przeciwko instytucjom państwowym i samorządowym, przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, przestępstwa przeciwko mieniu oraz przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu (s. 150–159).

nawet, jeśli miałyby się to odbyć kosztem eliminacji niektórych treści dotyczących prawa karnego.

Można się także zastanawiać, dlaczego w recenzowanej pracy nie został zawarty indeks rzeczowy oraz chociażby elementarna bibliografia, która niewątpliwie pozwoliłaby czytelnikowi na zaznajomienie się z omawianą problematyką i pogłębienie wiadomości zawartych w książce. Mimo jednak niedoskonałości formalnych i merytorycznych, należy jednoznacznie stwierdzić, że recenzowana praca jest potrzebna. Wypełnia ona bowiem lukę na rynku pozycji wprowadzających w trudną przecież materię prawa. Można ją zatem polecić nie tylko studentom, lecz także wszystkim tym, którzy są zainteresowani zagadnieniami wyznaczanymi tytułem omawianej książki.



**E K O N O M I A**

***THE ECONOMY***





Tomasz BIAŁOWAŚ\*

## UMIĘDZYNARODOWIENIE PRODUKCJI A RZECZYWISTA PRZEWAGA KOMPARATYWNA KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIATOWYM HANDLU TOWAROWYM

**Słowa kluczowe:** handel międzynarodowy, wartość dodana, fragmentaryzacja, Unia Europejska, przewaga komparatywna

### Wstęp

Jednym z najistotniejszych aspektów globalizacji jest fragmentaryzacja procesów produkcji, polegająca na podzieleniu wcześniej zintegrowanej działalności na geograficznie rozproszone bloki produkcyjne. Pracochłonna produkcja przenoszona jest z krajów wysoko rozwiniętych do posiadających przewagę kosztową, wynikającą z niskich kosztów pracy, gospodarek rozwijających się. W konsekwencji, dynamicznie rośnie wartość wymiany handlowej pomiędzy krajami o różnym poziomie PKB *per capita*, której przedmiotem są podzespoły i dobra pośrednie. Zjawisko to rozwija się przede wszystkim dzięki postępowi technologicznemu, który przejawia się w spadku kosztów transportu, komunikacji i przesyłania informacji oraz liberalizacji handlu i przepływów kapitału.

Ponieważ do najistotniejszych komponentów kosztów handlowych należą koszty transportu, cła i bariery pozataryfowe, największe korzyści z *offshoringu* można potencjalnie uzyskać w krajach znajdujących się w niewielkiej

---

\* Dr, Katedra Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: bialowas@hektor.umcs.lublin.pl

odległości, należących do preferencyjnego ugrupowania handlowego<sup>1</sup>. Z tego powodu, pomimo postępującej internacjonalizacji działalności, handel międzynarodowy ciągle ma charakter bardziej regionalny niż globalny. Zgodnie z danymi Światowej Organizacji Handlu, w 2011 roku 64,7% eksportu Unii Europejskiej trafiło na rynek krajów członkowskich, w przypadku NAFTA było to 48,3%, ASEANu – 25,3% i MERCOSURu – 15,2%<sup>2</sup>.

Ze względu na istnienie kosztów wymiany, międzynarodowy handel podzespołami i dobrami pośrednimi skoncentrowany jest w trzech ośrodkach: Azji Południowo-Wschodniej, Ameryce Północnej i Europie. Pierwsze z wymienionych centrów powstało wokół Japonii, Korei Południowej i Chin, drugie przede wszystkim opiera się na handlu Stanów Zjednoczonych z Meksykiem. Trzeci ośrodek integruje sieci produkcyjne krajów Unii Europejskiej, a kluczową rolę odgrywają w nim powiązania handlowe Niemiec.

Rozwój procesu *offshoringu* powinien w istotny sposób wpłynąć na zmiany specjalizacji handlowej, a tym samym na ujawnioną przewagę komparatywną w handlu międzynarodowym. Jednak niedoskonałość statystyk handlowych, opierających się na wartości brutto eksportu, stanowiła barierę analityczną, która skutkowałą ograniczoną wartością poznawczą prowadzonych badań. W roku 2008 F. di Mauro i K. Forster opublikowali artykuł, w którym ocenili pozycję konkurencyjną strefy euro na podstawie indeksów ujawnionej przewagi komparatywnej, obliczonych w oparciu o wartość eksportu brutto<sup>3</sup>. Uzyskane wyniki nie potwierdziły założeń teoretycznych i, pomimo delokalizacji pracochłonnej produkcji do krajów Europy Środkowej i Wschodniej, nie wykazano istotnych zmian w kształtowaniu się przewagi konkurencyjnej strefy euro.

Przełomem w badaniach nad skalą zjawiska fragmentaryzacji procesów produkcji było opracowanie alternatywnej metody mierzenia strumieni handlu zagranicznego w oparciu o wartość dodaną. Jej teoretyczne podstawy stworzył w latach 30. XX wieku laureat Nagrody Nobla W. Leontief<sup>4</sup>. Zastosowanie klasycznej metody przepływów międzygałęziowych umożliwiło dekompozycję eksportu na krajową i zagraniczną wartość dodaną. Niezbędne dane zostały

<sup>1</sup> **J.E. Anderson, E. van Wincoop**, *Trade Costs*, Journal of Economic Literature 2004/42/3, pp. 691–751.

<sup>2</sup> WTO, *International Trade Statistics 2012*, s. 208.

<sup>3</sup> **F. Di Mauro, K. Forster**, *Globalisation and the competitiveness of the euro area*, ECB Occasional Paper 2008/97, pp. 1–52.

<sup>4</sup> **W. Leontief**, *Quantitative Input-Output Relations in the Economic System of the United States*, Review of Economics and Statistics 1936/18/3, pp. 105–125.

zgrupowane dzięki dwóm inicjatywom podjętym przez WTO i OECD (Made in the World – MITW) oraz Komisję Europejską (World Input Output Database – WIOD). W bazie MITW aktualnie zgromadzono dane dla pięciu lat: 1995, 2000, 2005, 2008 i 2009, obejmujące 18 przemysłów w 40 krajach<sup>5</sup>. W bazie WIOD zebrano dane dla 40 krajów, których łączny udział w światowym PKB przekracza 85%, obejmujące 59 produktów wytwarzanych w 35 przemysłach w latach 1995–2009<sup>6</sup>.

Istniejące prace, wykorzystujące statystyki handlu zagranicznego, oparte na wartości dodanej do eksportu brutto, ujawniły istotne różnice zarówno w kształtowaniu się przewagi konkurencyjnej, salda bilansu handlowego, jak i geograficznej strukturze eksportu i importu. R.C. Johnson i G. Noguera<sup>7</sup> wykazali, że rzeczywista wartość bilateralnej wymiany handlowej jest, w zależności od kraju, od 3% do 50% niższa niż przy tradycyjnych miarach eksportu. Deficyt handlowy Stanów Zjednoczonych z Chinami jest o około 30–40% niższy, natomiast z Japonią o 33% wyższy.

Celem opracowania jest ocena wpływu międzynarodowej fragmentaryzacji produkcji na kształtowanie się pozycji konkurencyjnej krajów Unii Europejskiej. Szczegółowej analizie poddano:

- 1) stopień umiedzynarodowienia produkcji i udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie brutto krajów członkowskich UE oraz w eksporcie produktów kapitało- i pracochłonnych;
- 2) kształtowanie się przewagi konkurencyjnej w oparciu o indeks Balassy, obliczony na podstawie tradycyjnej metody (eksport brutto), jak również alternatywnej (krajowa wartość dodana);
- 3) intensywność wymiany wewnątrzgałęziowej w handlu dobrami pośrednimi, oszacowaną na podstawie indeksów Grubela-Lloyda.

Zakres czasowy analizy został zdeterminowany dostępnością danych statystycznych zawartych w bazach WIOD i OECD. Badaniem objęto lata 1995–2009.

<sup>5</sup> Dane są dostępne dla wszystkich krajów OECD, Brazylii, Chin, Indii, Indonezji, Rosji i RPA.

<sup>6</sup> Dane są dostępne dla krajów Unii Europejskiej (UE-27), Turcji, Kanady, Stanów Zjednoczonych, Meksyku, Japonii, Korei Południowej, Tajwanu, Australii, Brazylii, Rosji, Indii, Indonezji i Chin.

<sup>7</sup> **R.C. Johnson, G. Noguera**, *Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added*, Journal of International Economics 2012/86/2, pp. 224–236.

## 1. Teoretyczne podstawy analizy

Możemy wyróżnić dwa podstawowe nurty badawcze w rozwoju teorii wyjaśniających zjawisko międzynarodowej fragmentaryzacji produkcji. Pierwszą grupę tworzą autorzy opierający swe prace na neoklasycznych modelach handlu międzynarodowego, natomiast drugą – integrujący dwa obszary badań: teorie handlu międzynarodowego i teorie przedsiębiorstwa. Pierwszy model – o neoklasycznych korzeniach – został stworzony przez R.W. Jonesa i H. Kierzkowskiego<sup>8</sup> i rozwinięty w pracach S. Arndta<sup>9</sup>, A. Venablesa<sup>10</sup>, R. Jonesa i H. Kierzkowskiego<sup>11</sup> oraz W. Kohlera<sup>12</sup>. Nowsze prace mieszczące się w nurcie neoklasycznym zostały stworzone przez G. Grossmana i E. Rossi-Hansberga<sup>13</sup> oraz R. Baldwina i F. Roberta-Nicouda<sup>14</sup>.

R. Jones i H. Kierzkowski<sup>15</sup> przedstawili proces produkcji jako serię bloków produkcyjnych, które mogą być zlokalizowane w różnych regionach, połączonych ze sobą usługami (administracyjnymi, transportowymi, finansowymi). Ponieważ zróżnicowanie w poziomach produktywności pracy i kosztach czynników wytwórczych jest wyższe pomiędzy krajami niż regionami kraju, procesy produkcji będą podlegały podziałowi w skali międzynarodowej. Zgodnie ze standardowym modelem handlu, pracochłonne segmenty procesu produkcji zostaną ulokowane w krajach obfitych w siłę roboczą, natomiast bardziej kapitałochłonna aktywność – w tych w zasobnych w kapitał.

<sup>8</sup> **R.W. Jones, H. Kierzkowski**, *The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework* [in:] **R.W. Jones, A.O. Krueger** (eds), *The Political Economy of International Trade: Essays in Honour of Robert A. Mundell*, MIT Press, Cambridge 1990, pp. 31–48.

<sup>9</sup> **S.W. Arndt**, *Globalization and the Open Economy*, North American Journal of Economics and Finance 1997/8/1, pp. 71–79.

<sup>10</sup> **A.J. Venables**, *Fragmentation and Multinational Production*, European Economic Review 1999/43/4, pp. 935–945.

<sup>11</sup> **R.W. Jones, H. Kierzkowski**, *A Framework for Fragmentation*, [in:] **S. Arndt, H. Kierzkowski** (eds), *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Oxford University Press, New York 2001, pp. 17–34.

<sup>12</sup> **W. Kohler**, *A Specific-factors View on Outsourcing*, North American Journal of Economics and Finance 2001/12/1, pp. 31–53.

<sup>13</sup> **G.M. Grossman, E. Rossi-Hansberg**, *Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring*, American Economic Review 2008/98/5, pp. 1978–1997.

<sup>14</sup> **R. Baldwin, F. Robert-Nicoud**, *Offshoring: General Equilibrium Effects on Wages, Production and Trade*, NBER Working Paper Series 2007/12991, pp. 1–23.

<sup>15</sup> **R.W. Jones, H. Kierzkowski**, *The Role...*, pp. 31–48.

Niezbędnym warunkiem fragmentacji procesów produkcji jest niski poziom kosztów wymiany ( $t$ ). Aby nastąpił podział produkcji na dwie kategorie dóbr:  $Y$  – pośrednie i  $Z$  – finalne, koszt wymiany dóbr pośrednich w relacji do wartości produktu ( $t_Y$ ) musi być odpowiednio niski. W przeciwnym razie produkcja  $Y$  i  $Z$  pozostanie zintegrowana w jednej lokalizacji<sup>16</sup>. Korzyści związane z geograficznym podziałem produkcji i niższymi cenami czynników wytwórczych za granicą muszą być wyższe od dodatkowych kosztów transportu, kontroli jakości, komunikacji, koordynacji procesów zarządzania i logistyki. Efekt redukcji  $t_Y$  jest uzależniony od relatywnej kapitałochłonności produkcji  $Y$  i  $Z$ . Jeśli kapitałochłonność produkcji dobra finalnego ( $Z$ ) jest wyższa niż dobra pośredniego ( $Y$ ), wówczas fragmentaryzacja nastąpi wskutek przeniesienia produkcji  $Y$  do kraju o niskich kosztach pracy. Natomiast jeśli kapitałochłonność dobra pośredniego jest wyższa niż finalnego, za granicę przenoszony jest montaż dóbr finalnych, a produkcja dóbr pośrednich pozostaje w kraju. Tym samym krajowy eksport staje się bardziej kapitałochłonny.

W nowszych pracach rozpatrywany jest również przypadek, w którym przedmiotem *offshoringu* do krajów z przewagą kosztową, o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, przenoszone są zadania naukochołonne, wykonywane przez posiadających wysokie kwalifikacje pracowników<sup>17</sup>. Ujęcie takie stoi w opozycji do tradycyjnego podejścia, w którym do rozwijających się gospodarek przenoszono najmniej zaawansowane technologicznie, pracochłonne etapy produkcji.

Drugi nurt badawczy związany jest z rozwojem nowej ekonomii instytucjonalnej w latach 70. XX wieku, który nastąpił na gruncie krytyki ekonomii neoklasycznej i pozwolił na uwzględnienie w analizie ekonomicznej aspektów politycznych i społecznych. Podstawową rolę, z punktu widzenia teorii przedsiębiorstwa międzynarodowego, odgrywają dwa kierunki badawcze: teoria praw własności i teoria kosztów transakcyjnych. Istnienie praw własności i kosztów transakcyjnych ma istotny wpływ na decyzje przedsiębiorstw o sposobach internacjonalizacji działalności. Muszą one dokonać wyboru pomiędzy wertykalną integracją procesów produkcji, a outsourcingiem poza obszar firmy. Koncepcję praw własności i kosztów transakcyjnych w modelowaniu handlu międzynarodowego najpełniej rozwinął P. Antràs, a wśród autorów mających

<sup>16</sup> A.J. Venables, *Fragmentation...*, pp. 935–945.

<sup>17</sup> G.M. Grossman, E. Rossi-Hansberg, *Trading...*, pp. 1978–1997.

istotny wkład w rozwój teorii należy wymienić G. Grossmana, E. Helpmana, R. Feenstre oraz B. Spencer.

W pionierskiej pracy P. Antràs<sup>18</sup> zbudował, oparty na teorii praw własności (Grossman-Hart-Moore), model równowagi ogólnej przedsiębiorstwa działającego w warunkach konkurencji monopolistycznej, zaangażowanego w produkcję dóbr zróżnicowanych, w którym koszty transakcyjne zwiększają się wraz ze wzrostem kapitałochłonności importowanych dóbr. Wykazał on, że kapitałochłonne dobra pośrednie są przedmiotem wymiany realizowanej w granicach firmy (handel wewnątrz korporacyjny), podczas gdy pracochłonne będą sprowadzane od podmiotów trzecich (outsourcing).

Model P. Antrása został rozwinięty w pracy P. Antrása i E. Helpmana<sup>19</sup>. Autorzy ci zaproponowaną przez P. Antrása koncepcję organizacji firmy, opartą na prawach własności, połączyli z wprowadzoną przez M. Melitzę<sup>20</sup> teorią wewnątrzsektorowej heterogeniczności przedsiębiorstw. Zbudowali oni model dwóch krajów (Północy i Południa), w którym jedynym podstawowym czynnikiem produkcji jest praca. Poziom płac w kraju Południa jest niższy niż Północy. Produkcja wszystkich zróżnicowanych dóbr finalnych oraz usług dostarczanych przez centralę (np. usługi B + R) zlokalizowana jest w kraju Północy, natomiast dobra pośrednie mogą być produkowane zarówno w kraju Północy, jak i Południa.

## 2. Metoda badawcza

Podstawowym założeniem metodologicznym przyjętym w analizach handlu międzynarodowego, opierających się na wartości dodanej do eksportu brutto, jest możliwość oszacowania krajowego wkładu do wartości finalnej produktu. Przyjmujemy, dla uproszczenia pomijając podatki i subsydia, że wartość produktu finalnego ( $V^p$ ) równa jest sumie wartości dodanych ( $VA$ ) w procesie produkcji w kolejnych krajach. Formuła przyjmuje postać (1).

<sup>18</sup> P. Antràs, *Firms, contracts, and trade structure*, Quarterly Journal of Economics 2003/118/4, pp. 1375–1418.

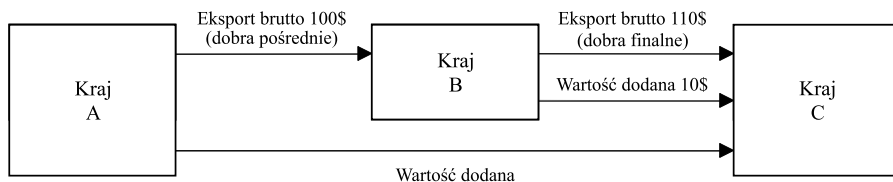
<sup>19</sup> P. Antràs, E. Helpman, *Global sourcing*, Journal of Political Economy 2004/112/3, pp. 552–580.

<sup>20</sup> M.J. Melitz, *The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity*, Econometrica 2003/71/6, pp. 1695–1725.

$$V^P = \sum_i VA_i^P \quad (1)$$

W prosty sposób mechanizm mierzenia handlu w oparciu o wartość dodaną ilustruje przykład przedstawiony na rys. 1. Kraj A eksportuje dobra pośrednie do kraju B, gdzie są one przedmiotem dalszej obróbki. Wartość dodana w kraju B wynosi 10 dolarów. Kraj B eksportuje dobra do kraju C o wartości 110 dolarów. W tradycyjnym ujęciu wartość globalnego handlu trzech krajów wyniesie 210 dolarów, natomiast w oparciu o wartość dodaną – 110 dolarów. Ponadto kraj C ma deficyt handlowy z krajem B w wysokości 110 dolarów i nie prowadzi wymiany handlowej z krajem A, który jest w rzeczywistości głównym beneficjentem konsumpcji w kraju C. Rzeczywisty deficyt kraju C w stosunku do kraju B wynosi 10 dolarów, a z krajem A 100 dolarów (por. rys. 1).

RYSUNEK 1: Mierzenie handlu w oparciu o wartość dodaną



Źródło: *OECD-WTO Database on Trade in Value-Added*, [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/miwi\\_e/tradedataday13\\_e/oecdbrochurejanv13\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/tradedataday13_e/oecdbrochurejanv13_e.pdf); stan na dzień 1.08.2014 r.

Wartość dodana netto kraju A (*NVA*), a zatem saldo bilansu handlowego, jest różnicą pomiędzy eksportem i importem brutto i przyjmuje postać równania (2). Eksport brutto jest to suma krajowej bezpośredniej i pośredniej wartości dodanej (*DVA*), którą kraj A eksportuje do innych krajów, oraz zagranicznej wartości dodanej (*FVA*), na którą składają się wcześniej importowane zagraniczne komponenty, podzespoły i surowce wykorzystywane w procesie produkcji. Na wartość importu netto składają się trzy komponenty: 1) bilateralna wartość dodana (*BVA*); 2) reimportowana wartość dodana (*RVA*) i 3) multilateralna wartość dodana (*MVA*). Bilateralna wartość dodana oznacza import kraju A produktów, których wartość dodana w 100% powstała w kraju B. Reimportowana wartość dodana oznacza import kraju A produktów, których finalna wartość składa się z wartości dodanej kraju B, ale również z komponentów pochodzących z kraju A. Natomiast multilateralna wartość dodana oznacza

import kraju  $A$  produktów z kraju  $B$ , do wytworzenia których potrzebne były komponenty z kraju  $C$ .

$$NVA = (DVA + FVA) - (BVA + RVA + MVA) \quad (2)$$

### 3. Znaczenie zagranicznej wartości dodanej w eksporcie krajów Unii Europejskiej

Jednym z podstawowych mierników, pozwalających ocenić skalę umiędzynarodowienia krajowej produkcji i zaangażowania gospodarki w międzynarodowe sieci produkcyjne, jest udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie brutto. Ekspertci UNCTAD<sup>21</sup> podają, że w roku 2010 udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie Unii Europejskiej był najwyższy na świecie i osiągnął 39%. W tym samym roku zagraniczna wartość dodana stanowiła 28% eksportu światowego, 11% eksportu Stanów Zjednoczonych i 18% Japonii. Wśród krajów rozwijających się najwyższy udział zagranicznej wartości dodanej występował w eksporcie Ameryki Środkowej (łącznie z Meksykiem 31%) i Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej (30%). W pozostałych krajach, ze względu na wysoki udział w ich eksporcie produktów przemysłu wydobywczego i rolnego, które w niewielkim stopniu podlegają fragmentaryzacji produkcji, udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie brutto nie przekraczał 15%.

Dane zawarte w bazie WIOD pozwalają nie tylko na oszacowanie udziału zagranicznej wartości dodanej, ale również na określenie, jaki jest jej udział w eksporcie produktów praco- i kapitałochłonnych. W tabeli 1 zaprezentowano statystyki pokazujące udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie krajów Unii Europejskiej w latach 1995–2009. Najwyższy udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie brutto w roku 2009 występował w Luksemburgu (61,7%), Węgrzech (43,7%), Irlandii (43,2%), Słowacji (42,3%), Czechach (41,5%) i Belgii (40,6%). O wiele mniejszą rolę zagraniczna wartość dodana odgrywała w eksporcie dużych gospodarek. We Francji stanowiła 25,0% eksportu brutto, w Hiszpanii – 24,6%, w Niemczech – 23,6%, we Włoszech – 22,1%, natomiast najniższy udział charakteryzował Wielką Brytanię (17,1%).

<sup>21</sup> UNCTAD, *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, United Nations 2013.



Szczególną rolę wśród wymienionych krajów odgrywają Niemcy. Pomimo niewielkiego udziału zagranicznej wartości dodanej, w ich eksporcie stanowi ona główne źródło podzespołów i komponentów wykorzystywanych w produkcji w innych krajach Unii Europejskiej. Zgodnie z danymi OECD, pochodząca z Niemiec wartość dodana miała najwyższy udział w zagranicznej wartości dodanej w eksporcie brutto Austrii, Czech, Danii, Hiszpanii, Holandii, Polski, Słowacji, Szwecji i Włoch. Tak istotna rola Niemiec jest rezultatem ich pozycji w światowym handlu, ale również zachodzących w gospodarce światowej zmian, a przede wszystkim – w będącym specjalizacją Niemiec przemyśle motoryzacyjnym. Jak wskazują T.J. Sturgeon, J. van Biesebroeck i G. Gereffi<sup>22</sup> w ostatnich dwóch dekadach przemysł motoryzacyjny przeszedł istotne przeobrażenia, polegające na przenoszeniu finalnego montażu samochodów do krajów, w których mają być sprzedawane, co w konsekwencji doprowadziło do geograficznego rozproszenia produkcji. Za sprawą offshoringu różnego rodzaju działalności produkcyjnej, głównie do krajów Europy Wschodniej, wartość dodana niemieckich produktów, która została wytworzona poza granicami Niemiec, wzrosła w latach 1995–2008 z 21% do 34% całkowitej wartości produktów niemieckich<sup>23</sup>.

TABELA 1: *Udział zagranicznej wartości dodanej w całkowitym eksporcie krajów Unii Europejskiej w latach 1995–2009 w %*

	Udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie brutto			Udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie produktów kapitałochłonnych			Udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie produktów pracochłonnych		
	1995	2007	2009	1995	2007	2009	1995	2007	2009
<b>Austria</b>	22,1	32,5	28,8	24,0	35,2	32,9	21,1	30,7	26,6
<b>Belgia</b>	39,1	44,1	40,6	43,4	52,4	51,8	37,0	38,5	34,4
<b>Bulgaria</b>	32,4	46,0	35,8	34,6	46,2	34,9	30,7	45,7	36,8
<b>Cypr</b>	25,0	27,0	24,9	24,1	30,0	26,3	25,7	25,0	24,0
<b>Czechy</b>	31,4	47,4	41,5	23,6	48,8	44,0	39,3	46,3	39,8
<b>Dania</b>	27,1	38,2	36,9	29,0	42,5	43,5	26,0	35,5	33,3
<b>Estonia</b>	38,1	38,2	33,2	42,3	39,8	37,3	35,9	36,9	30,8

<sup>22</sup> T.J. Sturgeon, J. van Biesebroeck, G. Gereffi, *Value Chains, Networks and Clusters: Reforming the Global Automotive Industry*, Journal of Economic Geography 2008/8/3, pp. 297–321.

<sup>23</sup> M.P. Timmer, B. Los, R. Stehrer, G. de Vries, *Fragmentation, Incomes and Jobs. An analysis of European competitiveness*, WIOD Working Paper 2012/9, p. 13.

	Udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie brutto			Udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie produktów kapitałochłonnych			Udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie produktów pracochłonnych		
<b>Finlandia</b>	23,7	33,9	31,7	25,0	36,4	41,6	23,0	32,0	26,8
<b>Francja</b>	19,9	27,4	25,0	24,6	36,5	35,0	17,8	22,6	20,6
<b>Grecja</b>	17,5	27,2	22,5	15,8	22,2	19,2	18,7	33,9	26,3
<b>Hiszpania</b>	20,9	30,5	24,6	20,9	34,7	27,9	20,8	27,5	22,3
<b>Holandia</b>	31,8	35,6	34,9	34,1	40,4	41,4	30,6	32,1	30,9
<b>Irlandia</b>	37,8	41,9	43,2	31,2	34,0	35,8	43,2	50,3	50,5
<b>Litwa</b>	32,8	31,6	33,4	28,8	30,6	31,6	36,9	32,6	35,0
<b>Luksemburg</b>	45,0	61,7	61,7	40,0	56,8	59,3	48,6	66,3	63,8
<b>Łotwa</b>	24,4	30,6	24,8	19,5	31,1	25,1	29,5	30,3	24,6
<b>Malta</b>	50,2	45,8	39,6	42,1	44,0	37,9	55,7	47,2	40,7
<b>Niemcy</b>	16,4	27,0	23,6	22,2	32,2	32,7	14,0	23,6	19,3
<b>Polska</b>	17,9	33,7	28,5	15,9	30,2	23,3	19,5	37,1	33,6
<b>Portugalia</b>	27,7	32,6	28,4	29,7	37,9	35,2	26,6	29,3	24,9
<b>Rumunia</b>	22,4	27,0	22,8	23,5	26,0	20,3	21,6	27,9	25,0
<b>Słowacja</b>	32,8	48,2	42,3	24,2	39,8	33,8	44,6	57,8	51,2
<b>Słowenia</b>	34,3	42,4	36,6	51,0	48,1	46,0	28,8	38,8	32,2
<b>Szwecja</b>	26,2	32,5	31,2	25,6	36,6	37,1	26,6	29,7	27,9
<b>Węgry</b>	30,3	49,4	43,7	32,9	50,3	43,0	28,8	48,7	44,3
<b>Wielka Brytania</b>	19,1	17,9	17,1	19,0	21,2	20,1	19,1	15,8	15,3
<b>Włochy</b>	18,4	25,9	22,1	21,5	34,4	32,8	16,9	21,1	17,3

Źródło: R. Stehrer, N. Foster, G. de Vries, *Value Added and Factors in Trade: A Comprehensive Approach*, WIIW Working Papers 2012/80, pp. 11 i 14.

Największy wzrost zagranicznej wartości dodanej w eksporcie brutto w latach 1995–2007 miał miejsce na Węgrzech (19,1 pkt), w Luksemburgu (16,7 pkt), Czechach (16,0 pkt), Polsce (15,8 pkt) i Słowacji (15,4 pkt) (por. tab. 1). Niewielkie, nieprzekraczające 5 pkt, wzrosty odnotowano w Portugalii (4,9 pkt), Rumunii (4,6 pkt), Irlandii (4,1 pkt), Holandii (3,8 pkt), Cyprze (2,0 pkt) i Estonii (0,1 pkt). Natomiast w przypadku Litwy, Wielkiej Brytanii i Malty udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie spadł. Warto również podkreślić, że w latach kryzysu gospodarczego 2008–2009 udział zagranicznej wartości dodanej zmniejszył się w eksporcie wszystkich krajów Unii Europejskiej za wyjątkiem Irlandii i Litwy.

Analizując udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie produktów pracochłonnych i kapitałochłonnych, możemy wskazać na pewne prawidło-

wości. W roku 2009 zagraniczna wartość dodana odgrywała największą rolę w eksporcie produktów kapitałochłonnych w Luksemburgu (59,3%), Belgii (51,8%), Słowenii (46,0%), Czechach (44,0%) i Danii (43,5%) (por. tab. 1). Rzeczywisty wkład krajowego kapitału do eksportu produktów kapitałochłonnych był zatem niewielki, a uzyskiwane wyniki były zasługą dużego zaangażowania w europejskie sieci produkcyjne. Najniższy udział zagranicznego wkładu do eksportu produktów kapitałochłonnych charakteryzował Grecję (19,2%), Wielką Brytanię (20,1%), Rumunię (20,3%) oraz Polskę (23,3%). W eksporcie produktów pracochłonnych najwyższy udział zagranicznej wartości dodanej występował w eksporcie Luksemburga (63,8%), Słowacji (51,2%), Irlandii (50,5%), Węgier (44,3%) i Malty (40,7%). Natomiast niewielkie znaczenie miała ona w krajach dużych. W Wielkiej Brytanii stanowiła 15,3% eksportu brutto, we Włoszech – 17,3%, w Niemczech – 19,3%, a we Francji i Hiszpanii – odpowiednio 20,6% i 22,3%.

Relatywnie w największym stopniu pracochłonna część produkcji przenoszona była do Słowacji, Irlandii i Polski. W krajach tych udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie produktów pracochłonnych był o ponad 10 punktów procentowych wyższy niż w eksporcie produktów kapitałochłonnych. Natomiast w przypadku Belgii, Włoch i Finlandii, zagraniczna wartość dodana była znacznie wyższa w eksporcie produktów kapitałochłonnych.

#### 4. Kształtowanie się rzeczywistej przewagi komparatywnej w światowym handlu towarowym

Zjawisko międzynarodowej fragmentaryzacji procesów produkcji jest najsilniejsze w przemysłach: motoryzacyjnym, elektronicznym i maszynowym, a zatem w tych o największym nasileniu wymiany wewnątrzgałęziowej<sup>24</sup>. Standardowym narzędziem badawczym, wykorzystywanym w ocenie przewagi konkurencyjnej kraju w światowym eksporcie, jest opracowany przez B. Balassę<sup>25</sup> indeks. Mierzy on przewagę komparatywną kraju  $A$  poprzez porównanie udziału grupy produktów  $j$  w eksporcie kraju  $A$  ( $s_j^A$ ) z udziałem

<sup>24</sup> M. Brühlhart, *An Account of Global Intra-industry Trade 1962–2006*, World Economy 2009/32/3, pp. 401–459.

<sup>25</sup> B. Balassa, *Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage*, Manchester School of Economic and Social Studies 1965/33/2, pp. 99–123.

grupy produktów  $j$  w eksporcie grupy referencyjnej  $R$  ( $s_j^R$   $s_j^R$ ). Indeks przyjmuje postać (3). Wartości większe od 1 oznaczają, że w danej grupie produktów kraj  $A$  posiada ujawnioną przewagę komparatywną względem grupy referencyjnej.

$$BI_j^A = \frac{s_j^A}{s_j^R} \quad (3)$$

Oceniając pozycję konkurencyjną krajów Unii Europejskiej na podstawie indeksów Balassy, możemy zastosować dwa ujęcia. W pierwszym, tradycyjnym, obliczenia zostały wykonane w oparciu o wartość brutto eksportu, natomiast w drugim – przy zastosowaniu krajowej wartości dodanej. W pierwszym przypadku, istotny wpływ na kształtowanie się wskaźników ma stopień integracji kraju z międzynarodowymi sieciami produkcyjnymi i udział zagranicznej wartości dodanej. Wskaźniki RCA obliczone na podstawie krajowej wartości dodanej w bardziej obiektywny sposób pokazują rzeczywistą przewagę krajów w światowym eksporcie.

W tabeli 2 zaprezentowano indeksy Balassy, obliczone dwoma alternatywnymi metodami dla trzech grup produktów: maszyn i urządzeń, urządzeń elektrycznych i optycznych oraz środków transportu. Przewagę konkurencyjną w eksporcie maszyn i urządzeń w roku 2009, obliczoną na podstawie wartości eksportu brutto, posiadało osiem krajów Unii Europejskiej. Najwyższy poziom indeksu RCA charakteryzował Włochy, Niemcy, Danię, Szwecję, Słowenię, Finlandię, Austrię i Francję. W pozostałych krajach występowała luka konkurencyjna, największa w Irlandii, Grecji, Estonii, Portugalii i Belgii. Gdy indeksy RCA zostały obliczone w oparciu o krajową wartość dodaną, wówczas dodatkowo przewagę konkurencyjną uzyskały, poza wymienionymi gospodarkami, dwa kraje: Czechy i Holandia. Ponadto w 14 krajach na 21, dla których dysponujemy danymi statystycznymi, nastąpił wzrost indeksów RCA, największy w Finlandii, Czechach i Holandii (por. tab. 2).

W eksporcie urządzeń elektrycznych i optycznych przewaga konkurencyjna krajów Unii Europejskiej jest niższa. W tradycyjnym ujęciu, w roku 2009 indeksy Balassy o poziomie wyższym od 1 uzyskały tylko 4 kraje: Finlandia, Węgry, Irlandia i Słowacja, a w Czechach i Estonii pozostawał on nieznacznie poniżej 1. W pozostałych krajach występowała duża luka konkurencyjna. Po skorygowaniu wskaźników o zagraniczną wartość dodaną przewaga Finlandii, Węgier i Irlandii znacznie się zmniejszyła, a w przypadku Słowacji pojawiła się niewielka luka konkurencyjna. Pogłębienie luki konkurencyjnej nastąpiło

również w Czechach, Estonii i Portugalii. W pozostałych krajach nastąpił niewielki wzrost indeksów Balassy (por. tab. 2).

TABELA 2: Indeksy RCA (ujawnionej przewagi komparatywnej) liczone na podstawie eksportu brutto oraz krajowej wartości dodanej w wybranych grupach produktów w roku 2009

	RCA w oparciu o eksport brutto			RCA w oparciu o krajową wartość dodaną		
	maszyny i urządzenia	urządzenia elektryczne i optyczne	środki transportu	maszyny i urządzenia	urządzenia elektryczne i optyczne	środki transportu
<b>Austria</b>	1,4183	0,6411	1,0301	1,3585	0,7217	0,9196
<b>Belgia</b>	0,5703	0,2892	0,8702	0,6057	0,3700	0,7717
<b>Czechy</b>	0,9155	0,9957	1,7920	1,0361	0,7230	1,7308
<b>Dania</b>	1,5877	0,7870	0,2333	1,5071	0,8400	0,2003
<b>Estonia</b>	0,4545	0,9667	0,3442	0,4419	0,8613	0,3696
<b>Finlandia</b>	1,4597	1,6318	0,3419	1,6105	1,4742	0,3467
<b>Francja</b>	1,0409	0,4752	1,6639	1,0748	0,5366	1,4533
<b>Grecja</b>	0,3319	0,3092	0,0851	0,3676	0,3474	0,1038
<b>Hiszpania</b>	0,6157	0,4124	1,7367	0,6308	0,4520	1,6690
<b>Holandia</b>	0,9522	0,3222	0,5094	1,0656	0,3459	0,5423
<b>Irlandia</b>	0,1753	1,1562	0,0652	0,1892	1,0911	0,0682
<b>Luksemburg</b>	0,6460	0,2780	0,0384	0,6911	0,3373	0,0540
<b>Niemcy</b>	1,8838	0,6014	1,6326	1,9247	0,7095	1,5719
<b>Polska</b>	0,8078	0,5670	1,5142	0,7864	0,5927	1,3452
<b>Portugalia</b>	0,5319	0,6147	1,0882	0,5835	0,5444	0,7982
<b>Słowacja</b>	0,6718	1,0827	1,5735	0,6843	0,9871	1,1719
<b>Słowenia</b>	1,4604	0,5893	1,1173	1,3794	0,6308	0,9422
<b>Szwecja</b>	1,5537	0,6958	1,1953	1,6150	0,7466	1,0613
<b>Węgry</b>	0,6675	1,9937	1,2636	0,7297	1,6557	1,2760
<b>Wielka Brytania</b>	0,8806	0,7166	1,2985	0,8485	0,7837	1,1961
<b>Włochy</b>	2,0069	0,4563	0,7841	1,9737	0,5193	0,7845

Źródło: OECD, *OECD-WTO Trade in Value Added (TIVA)*, <http://stats.oecd.org/>; stan na dzień 1.08.2014 r.

Sektorem, w którym sieci produkcyjne należą do najlepiej rozwiniętych, a pozycja konkurencyjna krajów UE najsilniejsza, jest przemysł motoryzacyjny. W roku 2009 aż 12 krajów Unii Europejskiej posiadało przewagę konkurencyjną w eksporcie środków transportu. Największą wartość indeksów RCA uzyskały Czechy (1,79), Hiszpania (1,73), Francja (1,66), Niemcy (1,63), Słowacja (1,57) i Polska (1,51). Zastosowanie alternatywnej, opartej na war-

tości dodanej, metody ma istotne konsekwencje w kształtowaniu się indeksów Balassy. Największy spadek ujawnionej przewagi konkurencyjnej nastąpił na Słowacji, we Francji, Słowenii i w Polsce. Za wyjątkiem Francji, wszystkie wymienione kraje mają silne powiązanie produkcyjne z Niemcami, a udział zagranicznej wartości dodanej należy do najwyższych na świecie.

### 5. Ocena pozycji konkurencyjnej krajów Unii Europejskiej w światowym handlu wewnątrzgałęziowym dobrami pośrednimi

Podstawowym mankamentem przeprowadzonej w poprzednim punkcie analizy ujawnionej przewagi konkurencyjnej w oparciu o indeksy Balassy jest to, że obejmuje ona handel międzygałęziowy, a we współczesnej gospodarce światowej podstawą konkurowania jest przewaga w handlu wewnątrzgałęziowym. Powszechnie wykorzystywany wskaźnik, służący do mierzenia intensywności handlu wewnątrzgałęziowego, został opracowany przez H. Grubela i P. Lloyd<sup>26</sup>. Przyjęli oni, że dobra z poszczególnych poziomów klasyfikacji SITC należą do jednego typu przemysłu, a więc handel wewnątrz *i*-tej gałęzi na każdym poziomie agregacji stanowi wartość eksportu *i*-tego przemysłu ( $X_i$ ), który jest równoważony przez import dóbr z tego samego przemysłu ( $M_i$ )<sup>27</sup>. Indeks Grubela-Lloyda przyjmuje postać (4), gdzie  $|X_i - M_i|$  reprezentuje absolutną wartość handlu międzygałęziowego *i*-tej branży, a  $(X_i + M_i)$  całkowitą wartość obrotów *i*-tej branży.

$$GLI_i = 1 - \frac{|X_i - M_i|}{X_i + M_i} \quad (4)$$

Indeks przyjmuje wartości od 0 do 1. Gdy  $GLI_i = 1$  wówczas  $X_i = M_i$ , a cały handel to wymiana wewnątrzgałęziowa. Gdy  $GLI_i = 0$ , cały handel to wymiana międzygałęziowa.

Wpływ procesu fragmentaryzacji produkcji na pogłębienie specjalizacji wewnątrzgałęziowej możemy ocenić na podstawie indeksów Grubela-Lloyda w wymianie produktami pośrednimi. W roku 2008 najwyższy udział handlu wewnątrzgałęziowego dobrami pośrednimi występował w dużych krajach

<sup>26</sup> H.G. Grubel, P.J. Lloyd, *Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade with Differentiated Products*, Macmillan, London 1975.

<sup>27</sup> E. Czarny, *Teoria i praktyka handlu wewnątrzgałęziowego*, SGH, Warszawa 2002, ss. 183–184.

o wysokim PKB *per capita*. W Niemczech indeks Grubela-Lloyda osiągnął poziom 0,57, we Francji – 0,54, Belgii – 0,51, Wielkiej Brytanii – 0,48, Hiszpanii – 0,47 i Holandii – 0,46. Najmniejsza intensywność wymiany wewnątrzgałęziowej występowała na Maltcie (0,05), w Luksemburgu (0,18), Litwie (0,20), Łotwie (0,22) i Bułgarii (0,22) (por. tab. 3).

Znaczenie handlu wewnątrzgałęziowego w wymianie dobrami pośrednimi jest zróżnicowane w zależności od kierunków wymiany. W krajach UE-15 najlepiej rozwinięta wymiana podzespołami tej samej gałęzi przemysłu występuje na wewnętrznym rynku Unii Europejskiej (UE-15) oraz z innymi krajami wysoko rozwiniętymi OECD. Jedynie Austria, Finlandia, Irlandia i Włochy posiadają relatywnie silniejsze powiązania z gospodarkami nowych krajów członkowskich UE (por. tab. 3). Najwyższa intensywność wymiany wewnątrzgałęziowej dobrami pośrednimi z krajami Azji występowała w Niemczech (indeks G-L = 0,42), Węgrzech (0,37), Francji, Holandii i Słowacji (0,34) oraz Irlandii (0,33). Natomiast z najszybciej rozwijającymi się gospodarkami BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny), a w szczególności z Chinami, pionowy handel wewnątrzgałęziowy odgrywał największą rolę w wymianie Włoch, Holandii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Niemiec.

Analizując dynamikę zmian intensywności handlu wewnątrzgałęziowego dobrami pośrednimi w krajach Unii Europejskiej w latach 1999–2008, możemy wskazać pewne tendencje. Przede wszystkim, największy wzrost znaczenia wymiany wewnątrzgałęziowej nastąpił z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej oraz z dynamicznie rozwijającymi się gospodarkami Azji i krajami BRIC. Zjawisko to stanowi potwierdzenie teoretycznych koncepcji, zgodnie z którymi pracochłonna część procesu produkcji przenoszona jest do obfitych w tanią siłę roboczą krajów. Największy wzrost indeksów G-L w handlu z krajami UE-12 nastąpił w Irlandii, Holandii, Rumunii, Węgrzech i Włoszech, a jedynie w czterech krajach nastąpiło osłabienie powiązań (Cypr, Finlandia, Luksemburg i Szwecja). Z krajami Azji znaczenie wymiany wewnątrzgałęziowej w największym stopniu wzrosło w gospodarkach Europy Środkowej, a zwłaszcza na Słowacji, w Polsce, Czechach i Bułgarii oraz w specjalizujących się w produkcji dóbr kapitałochłonnych i posiadających tradycyjnie wysokie nadwyżki handlowe Niemczech, Austrii i Holandii. Z krajami BRIC (przede wszystkim z Chinami) dwukierunkowy handel podzespołami najszybciej rozwijał się w krajach Europy Południowej: Włoszech, Hiszpanii i Grecji oraz Bułgarii.

TABELA 3: Indeksy Grubela-Lloyda w handlu dobrami pośrednimi w krajach Unii Europejskiej w roku 1999 i 2008

	Wszystkie kraje		UE-15		UE-12		OECD		Azja		BRIC		Reszta świata	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008
Austria	0,41	0,44	0,48	0,53	0,42	0,54	0,35	0,30	0,20	0,32	0,21	0,29	0,37	0,44
Belgia	0,50	0,51	0,59	0,62	0,20	0,32	0,39	0,39	0,32	0,31	0,18	0,31	0,38	0,30
Bulgaria	0,13	0,22	0,13	0,26	0,19	0,25	0,09	0,16	0,03	0,19	0,05	0,27	0,28	0,20
Cypr	0,31	0,38	0,34	0,48	0,12	0,08	0,10	0,35	0,17	0,03	0,18	0,07	0,32	0,13
Czechy	0,40	0,47	0,45	0,52	0,38	0,52	0,26	0,30	0,07	0,25	0,10	0,21	0,27	0,38
Dania	0,47	0,43	0,58	0,55	0,23	0,39	0,38	0,36	0,18	0,23	0,14	0,24	0,14	0,17
Estonia	0,25	0,24	0,28	0,26	0,33	0,40	0,13	0,20	0,04	0,05	0,13	0,15	0,07	0,12
Finlandia	0,27	0,26	0,29	0,29	0,46	0,33	0,22	0,22	0,20	0,22	0,17	0,19	0,12	0,13
Francja	0,56	0,54	0,67	0,68	0,45	0,44	0,57	0,51	0,30	0,34	0,18	0,31	0,36	0,31
Grecja	0,23	0,24	0,33	0,30	0,19	0,22	0,11	0,09	0,08	0,16	0,09	0,25	0,22	0,27
Hiszpania	0,50	0,47	0,65	0,61	0,26	0,38	0,28	0,29	0,14	0,18	0,17	0,34	0,23	0,18
Holandia	0,43	0,46	0,61	0,67	0,27	0,50	0,54	0,41	0,21	0,34	0,26	0,36	0,19	0,18
Irlandia	0,41	0,29	0,38	0,27	0,21	0,45	0,50	0,41	0,44	0,33	0,23	0,14	0,30	0,17
Litwa	0,17	0,20	0,14	0,13	0,26	0,31	0,10	0,26	0,04	0,03	0,26	0,19	0,13	0,18
Luksemburg	0,28	0,18	0,30	0,21	0,11	0,10	0,14	0,21	0,20	0,02	0,04	0,10	0,39	0,09
Łotwa	0,10	0,22	0,06	0,16	0,34	0,37	0,04	0,21	0,02	0,05	0,12	0,15	0,09	0,14
Malta	0,09	0,05	0,11	0,11	0,02	0,05	0,04	0,05	0,01	0,01	0,10	0,04	0,48	0,09
Niemcy	0,57	0,57	0,64	0,62	0,48	0,56	0,54	0,56	0,29	0,42	0,26	0,33	0,42	0,46
Polska	0,37	0,39	0,41	0,46	0,34	0,44	0,30	0,29	0,08	0,27	0,16	0,28	0,24	0,24
Portugalia	0,33	0,32	0,37	0,41	0,11	0,26	0,16	0,18	0,14	0,04	0,19	0,18	0,11	0,15
Rumunia	0,15	0,32	0,23	0,39	0,10	0,31	0,10	0,14	0,05	0,14	0,02	0,14	0,16	0,26
Słowacja	0,24	0,37	0,30	0,38	0,31	0,42	0,12	0,24	0,03	0,34	0,08	0,12	0,22	0,24
Słowenia	0,28	0,31	0,34	0,38	0,17	0,28	0,15	0,13	0,13	0,09	0,05	0,14	0,25	0,28
Szwecja	0,44	0,40	0,45	0,44	0,39	0,29	0,48	0,40	0,26	0,21	0,20	0,26	0,30	0,31
Węgry	0,35	0,36	0,38	0,39	0,27	0,45	0,25	0,37	0,38	0,37	0,16	0,24	0,15	0,31
Wielka Brytania	0,51	0,48	0,60	0,57	0,23	0,37	0,53	0,53	0,31	0,30	0,30	0,35	0,25	0,28
Włochy	0,39	0,40	0,49	0,48	0,34	0,52	0,35	0,38	0,27	0,25	0,20	0,39	0,17	0,22

O b j a ś n i e n i a: do grupy krajów OECD nie zaliczono krajów UE-15 i UE-12 i obejmuje ona: Australię, Kanadę, Szwajcarię, Islandię, Japonię, Norwegię, Nową Zelandię i Stany Zjednoczone. Kraje Azji obejmują: Hongkong, Indonezję, Koreę Południową, Makau, Malezję, Filipiny, Singapur, Tajlandię, Tajwan i Wietnam.

Źródło: R. Stehrer i in., *Trade in Intermediate Products and EU Manufacturing Supply Chains*, WIIW Research Reports 2011/369, pp. 48 i 50.



## Zakończenie

Podsumowując, przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, stopień fragmentaryzacji produkcji w Unii Europejskiej jest najwyższy na świecie. Udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie brutto w roku 2010 wyniósł 39%. Jednocześnie znaczenie zagranicznych podzespołów w wymianie handlowej było mocno zróżnicowane pomiędzy krajami Unii Europejskiej. Największe znaczenie zagraniczna wartość dodana miała w Luksemburgu, na Węgrzech, Irlandii, Słowacji i Czechach, natomiast relatywnie niewielką rolę odgrywała w eksporcie dużych gospodarek (Francji, Niemiec, Hiszpanii, Włoch i Wielkiej Brytanii). W większości krajów Unii Europejskiej, a zwłaszcza gospodarek Europy Środkowej i Wschodniej, zagraniczna wartość dodana pochodziła głównie z Niemiec.

Po drugie, wysoka kapitałochłonność eksportu Luksemburga, Belgii, Słowenii, Czech i Danii jest spowodowana głównie dużym udziałem kapitałochłonnych podzespołów importowanych z innych krajów, które stanowią dobra pośrednie w eksportowanych produktach. Relatywnie w największym stopniu pracochłonna część procesu produkcji przenoszona jest na Słowację, do Irlandii i Polski, przyczyniając się do powstania wielu miejsc pracy.

Po trzecie, międzynarodowa fragmentaryzacja procesów produkcji wywiera istotny wpływ na kształtowanie się przewagi konkurencyjnej w handlu międzynarodowym. Zastosowanie dwóch metod badawczych do obliczenia indeksów ujawnionej przewagi komparatywnej, opartych na wartości brutto eksportu oraz krajowej wartości dodanej, ujawnia rzeczywisty wpływ fragmentaryzacji na pozycję krajów Unii Europejskiej w światowym handlu towarowym. Przede wszystkim, przyczynia się ona do zmniejszenia luki konkurencyjnej, a nawet uzyskania przewagi w takich krajach jak Słowacja, Czechy, Polska, Słowenia i Irlandia. Gdy do obliczenia indeksów RCA zastosujemy dane oczyszczone z zagranicznej wartości dodanej, przewaga wymienionych krajów znacznie zmaleje.

Po czwarte, wpływ fragmentaryzacji na uzyskiwaną przewagę w handlu wewnątrzgałęziowym możemy ocenić na podstawie indeksów Grubela-Lloyda w wymianie dobrami pośrednimi. Najwyższą intensywność wskaźników charakteryzowała kraje duże o wysokim poziomie PKB *per capita*, a zwłaszcza Niemcy, Francję, Wielką Brytanię. Najlepiej rozwinięty handel wewnątrzgałęziowy występował na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej oraz z krajami

OECD. Mniejsze znaczenie dwukierunkowa wymiana dobrami pośrednimi miała z krajami Azji i najdynamiczniej rozwijającymi się gospodarkami BRICs. Jednak charakteryzowała się ona najwyższą dynamiką wzrostu, co stanowi potwierdzenie założeń teoretycznych.

### Bibliografia

- Anderson J.E., van Wincoop E.**, *Trade Costs*, Journal of Economic Literature 2004/42/3, pp. 691–751.
- Antràs P.**, *Firms, contracts, and trade structure*, Quarterly Journal of Economics 2003/118/4, pp. 1375–1418.
- Antràs P., Helpman E.**, *Global sourcing*, Journal of Political Economy 2004/112/3, pp. 552–580.
- Arndt S.W.**, *Globalization and the Open Economy*, North American Journal of Economics and Finance 1997/8/1, pp. 71–79.
- Balassa B.**, *Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage*, Manchester School of Economic and Social Studies 1965/33/2, pp. 99–123.
- Baldwin R., Robert-Nicoud F.**, *Offshoring: General Equilibrium Effects on Wages, Production and Trade*, NBER Working Paper Series 2007/12991, pp. 1–23.
- Brühlhart M.**, *An Account of Global Intra-industry Trade 1962–2006*, World Economy 2009/32/3, pp. 401–459.
- Czarny E.**, *Teoria i praktyka handlu wewnątrzgałęziowego*, SGH, Warszawa 2002.
- Di Mauro F., Forster K.**, *Globalisation and the competitiveness of the euro area*, ECB Occasional Paper 2008/97, pp. 1–52.
- Grossman G.M., Rossi-Hansberg E.**, *Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring*, American Economic Review 2008/98/5, pp. 1978–1997.
- Grubel H.G., Lloyd P.J.**, *Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade with Differentiated Products*, Macmillan, London 1975.
- Johnson R.C., Noguera G.**, *Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added*, Journal of International Economics 2012/86/2, pp. 224–236.
- Jones R.W., Kierzkowski H.**, *A Framework for Fragmentation*, [in:] S. Arndt, H. Kierzkowski (eds), *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*, Oxford University Press, New York 2001, pp. 17–34.
- Jones R.W., Kierzkowski H.**, *The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework* [in:] R.W. Jones, A.O. Krueger (eds), *The Political Economy of International Trade: Essays in Honour of Robert A. Mundell*, MIT Press, Cambridge 1990, pp. 31–48.
- Kohler W.**, *A Specific-factors View on Outsourcing*, North American Journal of Economics and Finance 2001/12/1, pp. 31–53.
- Leontief W.**, *Quantitative Input-Output Relations in the Economic System of the United States*, Review of Economics and Statistics 1936/18/3, pp. 105–125.

- Melitz M.J.**, *The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity*, *Econometrica* 2003/71/6, pp. 1695–1725.
- Stehrer R.** i in., *Trade in Intermediate Products and EU Manufacturing Supply Chains*, WIIW Research Reports 2011/369, pp. 1–174.
- Stehrer R., Foster N., de Vries G.**, *Value Added and Factors in Trade: A Comprehensive Approach*, WIIW Working Papers 2012/80, pp. 1–23.
- Sturgeon T.J., van Biesebroeck J., Gereffi G.**, *Value Chains, Networks and Clusters: Reforming the Global Automotive Industry*, *Journal of Economic Geography* 2008/8/3, pp. 297–321.
- Timmer M.P., Los B., Stehrer R., de Vries G.**, *Fragmentation, Incomes and Jobs. An analysis of European competitiveness*, WIOD Working Paper 2012/9, pp. 1–45.
- UNCTAD**, *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, United Nations 2013.
- Venables A.J.**, *Fragmentation and Multinational Production*, *European Economic Review* 1999/43/4, pp. 935–945.
- WTO**, *International Trade Statistics 2012*.

**Strony internetowe:**

- OECD-WTO Database on Trade in Value-Added*, [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/miwi\\_e/tradedataday13\\_e/oecd brochurejanv13\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/tradedataday13_e/oecd brochurejanv13_e.pdf); stan na dzień 1.08.2014 r.
- OECD**, *OECD-WTO Trade in Value Added (TIVA)*, <http://stats.oecd.org/>; stan na dzień 1.08.2014 r.

Tomasz BIAŁOWAŚ

**INTERNATIONALIZATION OF PRODUCTION AND REAL COMPARATIVE ADVANTAGE  
OF EUROPEAN UNION COUNTRIES IN WORLD MERCHANDISE TRADE**

(Summary)

This paper analyses the impact of international fragmentation of production on comparative advantage of European Union countries in international trade. Fragmentation is measured by new method based on the concept value-added trade by decomposition of total value added trade into domestic value added and foreign value added content of export. The analysis used two main data sources: *OECD-WTO Trade in Value Added Database (TIVA)*, and World Input-Output Database.

Foreign value added affected EU Member States comparative advantage – its impact on various industries was adverse. In some cases it improved RCA indexes while in others using domestic value added for the calculations resulted in a larger comparative advantage.

**Keywords:** International Trade; Value Added; Fragmentation; European Union; Comparative advantage.



Agnieszka DOROŻYŃSKA\*  
Tomasz DOROŻYŃSKI\*\*

## THE ROLE OF HUMAN CAPITAL IN ATTRACTING FDI THE CASE OF THE LODZ REGION

**Keywords:** human capital, FDI, Lodz Region

### 1. Introduction

Human capital is an important factor favouring the building of knowledge-based economy. According to De La Fuente and Ciccone, human capital means „the knowledge and skills embodied in humans that are acquired through schooling, training and experience, and are useful in the production of goods, services, and further knowledge”<sup>1</sup>. So it is a part of the investment climate of the economy and it implies skilled labour, that is, skills are acquired by individuals through investment in education and training. Knowledge is regarded one of the main driving forces of innovation and development. The results of research of the World Bank highlight important role of human resources in stimulating economic growth. The same study revealed that their share in global wealth is 64%<sup>2</sup>.

Hence knowledge, in its broader sense, is considered decisive for economic growth and we are looking for new ways of acquiring it. One of the channels

---

\* Ph.D., University of Łódź, Faculty of Economics and Sociology, Department of International Economics; e-mail: adorozynska@uni.lodz.pl

\*\* Ph.D., University of Łódź, Faculty of Economics and Sociology, Department of International Trade; e-mail: tdorozynski@uni.lodz.pl

<sup>1</sup> **A. de la Fuente, A. Ciccone**, *Human capital in a global and knowledge-based economy. Final report*, Employment and Social affairs, European Commission, 2002, p. 3.

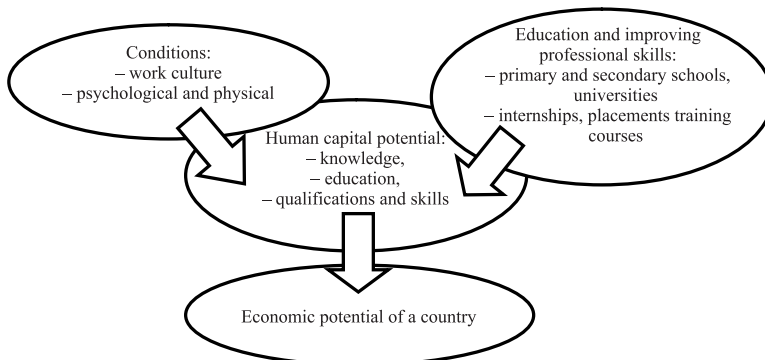
<sup>2</sup> **M. Kabaj**, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i Polsce*, Scholar Publishing House, Warsaw 2004, p. 211.

of knowledge transfer, which gained in importance at the turn of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> centuries is foreign direct investment (FDI). On the other hand, research shows that human capital helps attract FDI. The paper focuses on the second aspect, that is why we want to assess the role of human capital in attracting FDI in the light of selected empirical studies conducted in Poland and globally.

## 2. Theoretical aspects of human capital

The term “human capital” was coined by T.W. Schultz and G.S. Becker. They defined it as a set of characteristics, natural talents, predispositions, attitudes, respected values, acquired abilities and knowledge of people, which may be enriched through investment<sup>3</sup>. Since the 1960s, the term evolved and was carefully analyzed by many researchers. That is why in literature we may come across many definitions. For the needs of this paper, human capital is defined as a set of knowledge, education, qualifications and skills of a given society. It is created through education and improving professional skills, taking account of work culture aspects as well as psychological and physical conditions. This is how resources of valuable and useful knowledge can be used to foster economic potential. (Fig. 1)

FIGURE 1: *Conditions shaping the potential of human capital*



Source: own study based on **M. Niklewicz-Pijaczyńska, M. Wachowska**, *Wiedza – Kapitał ludzki – Innowacje*, University of Wrocław, Wrocław 2012, pp. 46–47.

<sup>3</sup> **M. Niklewicz-Pijaczyńska, M. Wachowska**, *Wiedza – Kapitał ludzki – Innowacje*, University of Wrocław, Wrocław 2012, pp. 45.

Human capital has long been considered an important factor in economic growth and development. The importance of human capital investment in standard economic growth models was realized in the 1960s and 1970s from pioneering works of Schultz<sup>4</sup> and Becker<sup>5</sup>. Then it was broadly quoted as a principal engine for growth (Romer<sup>6</sup>, Stokey<sup>7</sup>). Several cross-country studies support the importance of human capital in economic development (Barro<sup>8</sup>, Benhabib and Spiegel<sup>9</sup>). Lukas argued that human capital should be treated as an input into production process like any other production factors. He says that the accumulation of human capital implies capital deepening, which leads to a period of accelerated growth<sup>10</sup>.

Other researchers like Cohen and Soto state that human capital is the most important production factor<sup>11</sup>. Furthermore, Topel<sup>12</sup>, Krueger and Lindahl<sup>13</sup> find a positive effect of the education level and the education improvement on economic growth. They underlined the increasing need for nations to invest in their human capital. Romer<sup>14</sup> also argued that investments in knowledge (for example research and development, education, and training) may generate externalities that prevent diminishing returns to scale for labour and physical capital. He also finds that sustainable economic growth in an economy is not

---

<sup>4</sup> **T.W. Schultz**, *Investment in Human Capital*, The American Economic Review 1961/51/1, pp.1–17.

<sup>5</sup> **G.S. Becker**, *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, University of Chicago Press, Chicago 1964.

<sup>6</sup> **P.M. Romer**, *Increasing returns and long run growth*, Journal of Political Economy 1986/4/5.

<sup>7</sup> **N. Stokey**, *Human Capital, Product Quality and Growth*, Quarterly Journal of Economics 1991.

<sup>8</sup> **R.J. Barro**, *Economic Growth in a Cross-Section of Countries*, Quarterly Journal of Economics 1991/106.

<sup>9</sup> **J. Benhabib, M. Spiegel**, *The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data*, Journal of Monetary Economics 1994/34/2.

<sup>10</sup> **R.E. Lucas**, *On the mechanics of Economic Development*, Journal of Monetary Economics 1988/22, pp. 7–10.

<sup>11</sup> **D. Cohen, M. Soto**, *Growth and Human Capital: Good Data, Good Results*, CEPR Discussion Papers 3025, C.E.P.R. Discussion Papers 2001, pp. 3–5.

<sup>12</sup> **R. Topel**, *Labor markets and economic growth*, [In:] **O.C. Ashenfelter, D. Card** (eds), *Handbook of Labor Economics* 1999/3C.

<sup>13</sup> **A. Krueger, M. Lindahl**, *Education and Growth: Why and for Whom?*, Journal of Economic Literature 2001/39.

<sup>14</sup> **P.M. Romer**, *Increasing returns and long run growth*, Journal of Political Economy 1986/4/5; **idem**, *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy 1990/98.

with a large number of people but rather into one with a large amount of human capital. Barro and Sala-i-Martin<sup>15</sup> found that higher levels of human capital will allow a country to grow faster. The result depends on a nation's ability to absorb and imitate technology. The level of education must be adequate.

Not all studies unambiguously confirm positive correlation between human capital and economic growth. Bils and Klenow<sup>16</sup> find a weak association between education quantity and growth. Pritchett rejects standard arguments as to why there is an overall lack of evidence at the macro level to support the view that human capital positively correlates to output growth. Nevertheless, it is worth stressing, that the micro evidence shows some relationship between education and higher wages<sup>17</sup>.

### 3. Human capital as a factor conducive to FDI inflow

At international scale, knowledge transfer takes place through a variety of channels, e.g., through the exchange of goods, services, technologies and also as a result of FDI inflow. At microeconomic level, human capital impacts, e.g., salaries while at macroeconomic level it influences business location decisions or may determine innovation transfer as well as adaptation capabilities of technologies developed in other countries<sup>18</sup>. Prospects of development for economies, especially the emerging markets and the developing world, are dependent on their potentials to make profitable investments and to accumulate capital. The Benhabib and Spiegel's argument is that the countries with a high level of human capital are able to achieve higher growth rates through their ability to attract foreign enterprises and assimilate new technologies with efficacy<sup>19</sup>.

It is stylized in the literature on foreign direct investment that a country's stock of human capital is one of the most important determinants of its inward FDI flow. Many countries see attracting FDI as an important element of their

<sup>15</sup> **R.J. Barro, X. Sala-i-Martin**, *Technological Diffusion, Convergence, and Growth*, NBER Working Papers 5151, National Bureau of Economic Research, Inc., 1995.

<sup>16</sup> **M. Bils, P. Klenow**, *Does Schooling Cause Growth?*, American Economic Review 2000/90.

<sup>17</sup> **L. Pritchett**, *Where has all the education gone?*, Policy Research Working Paper Services 1581, The World Bank 1996, p. 12.

<sup>18</sup> **A. Golejewska**, *Kapitał ludzki, innowacje i instytucje a konkurencyjność regionów Europy Środkowo-Wschodniej*, 2011/49, pp. 29–30.

<sup>19</sup> **J. Benhabib, M. Spiegel**, *The role...*, p. 143.



economic development strategies. FDI is one of the main avenues for the movement of technology across national borders. FDI can increase competition in the host economy, making domestic companies more efficient and stimulates sectoral and product diversification. A well-educated workforce is perceived as an important incentive for foreign investment location decision<sup>20</sup>.

The hypothesis that human capital in host countries is a determinant of foreign investment has been embodied in the theoretical literature. Lukas<sup>21</sup> and Easterlin<sup>22</sup> conjecture that low skills and inadequate level of training adversely affect the rate of return of FDI, and thus deter capital inflows. Developing countries with appreciable levels of human capital attract more FDI inflows. Type of investment (labour-intensive or capital-intensive) may be decisive for an FDI location decision. In case of capital-intensive investment projects, because of modern technologies, foreign investors seek highly skilled people. For labour-intensive investment, access to cheap workforce plays a vital role in attracting investors. When firms transfer their operations to foreign countries, they are motivated by reduction in transaction costs. They look for destinations where the transaction costs of training workers to use new technologies are minimized. This view is enforced by Yeaple<sup>23</sup> who claims that cost cutting is the main motivating factor driving the FDI. Xing<sup>24</sup> also cites that the relatively cheap labour in China has been the main attraction of FDI inflows.

Zhang and Markusen present a model where the availability of skilled labour in the host country is a direct requirement of multinational firms (MNEs) and affects the volume of FDI inflows. Their theory hypothesizes an inverse U-shaped relationship between human capital and foreign direct investment.

---

<sup>20</sup> **T.S. Eicher, P. Kalaitzidakis**, *The human capital dimension to foreign direct investment: training, adverse selection and firm location*, University of Washington, Department of Economics Working Papers 97-03, 1997, pp. 22-28; <http://faculty.washington.edu/te/papers/infoasym.pdf>; at the date 15.06.2014 r.

<sup>21</sup> **R.E. Lucas**, *Why doesn't capital flow from rich to poor countries*, American Economic Review 1990/80.

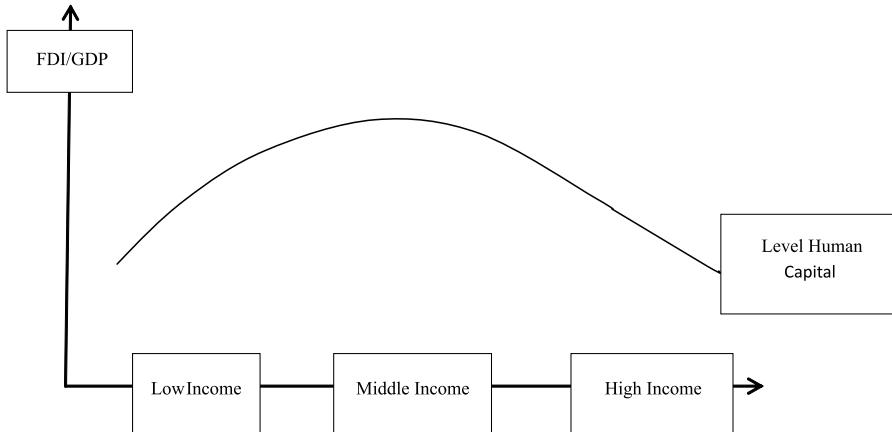
<sup>22</sup> **R. Easterlin**, *Why isn't the whole world developed?*, Journal of Economic History 1981/41.

<sup>23</sup> **S.R. Yeaple**, *The role of skill endowment in the structure of US outward foreign direct investment*, The Review of Economics and Statistics 2003/85/3.

<sup>24</sup> **Y. Xing**, *Why is China so attractive for FDI? The role of exchange rates*, China Economic Review 2006/17/2.

It means that MNEs will not invest, even if the wages of unskilled-labour in the host country are very low, due to insufficient human capital (Chart 1)<sup>25</sup>.

CHART 1: *The Inverse U-Shape of FDI/GDP and Human Capital*



Source: **M.S. Akin, V. Vlad**, *The relationship between education and foreign direct investment: testing the inverse U shape*, European Journal of Economic and Political Studies 2011/4/1, p. 28.

MNEs' activity will occur when the country has some skilled labour to offer. MNEs production is becoming overly skill-conscious with an increasing number of high-technology manufacturing and services. MNEs seek labour force equipped with knowledge in engineering, technology, organizational skills and business administration. Akin and Vlad<sup>26</sup> empirically examined the Zang-Markusen theory and presented findings, which partly support it. They found that FDI level is significantly higher in countries with high levels of education. Secondary and tertiary education have a positive and significant impact on FDI. The relationship is stronger in the case of middle-income countries and weaker for high- and low-income categories. It means that low-income countries have a lower level of competitiveness on FDI market due to lower wages for unskilled workers. "Their results indicate that a 10 percent increase in education level is associated with a 0.2 percent increase in FDI in

<sup>25</sup> **M.S. Akin, V. Vlad**, *The relationship between education and foreign direct investment: testing the inverse U shape*, European Journal of Economic and Political Studies 2011/4/1, p. 28

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 28.

general whereas a 10 percent increase in education level is associated with a 1.2 percent increase in upper-middle income countries<sup>27</sup>.

The above quoted results confirm that many authors empirically confirmed significant role of human capital as a factor, which attracts FDI. However, we must point out that the role of human capital in FDI is not clear in the literature. Borensztein et al.<sup>28</sup> state that FDI is positively associated with economic growth but it depends on human capital. Countries with a low level of human capital do not benefit from FDI investment. Blomstorm, Lipsey and Zeyan<sup>29</sup> haven't found a positive impact of education on FDI. Hanson finds that the adult literacy rate was not a significant determinant of FDI. Narula indicates that the number of people with tertiary education was not a statistically important variable for FDI inflows<sup>30</sup>. Hence, the above mentioned studies from different countries let us conclude that human capital is not necessarily one of important factors which attract foreign investors. The conclusion is based on studies of statistical data from the 1960s and 1970s. Then FDI was concentrated on market and resource seeking. Highly skilled human resources were not important for attracting the FDI. Education becomes an increasingly important determinant from the mid-1980s to the late 1990, as shown by the studies of Nunnenkamp and Spatz<sup>31</sup>.

#### 4. Benefits from FDI for human capital development

Benefits resulting from the presence of foreign investors for the strengthening of human capital have been identified in theory and are confirmed by empirical studies in Poland and all over the world. Foreign direct investment positively impacts the quality of workforce. Modern companies which use modern technologies need highly skilled staff and they pay a lot of attention and promote high level of education and, by disseminating the patterns worked

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>28</sup> **M. Borensztein, J. De Gregorio, J. Lee**, *How does foreign direct investment affect economic growth?*, Journal of International Economics 1998/45.

<sup>29</sup> **M. Blomstorm, R. Lipsey, M. Zejan**, *What explains developing country growth*, NBER Working Paper 1992/4132.

<sup>30</sup> **M.S. Akin, V. Vlad**, *The relationship...*, pp. 30–31.

<sup>31</sup> **P. Nunnenkamp, J. Spatz**, *Intellectual property rights and foreign direct investment: The role of industry and host-country characteristics*, Kiel Working Paper 2003/1167.

out within their organisations, they impact the mentality of employees. Then the latter see the need to improve and upgrade their skills. Usually multinational companies offer more courses and ensure better access to other forms of improving human capital than domestic businesses. Moreover, Eicher and Kalaitzidakis state that the multinational firm pays a higher wage than the domestic firm, because the multinational firm introduces a superior technology, and incurs higher training costs<sup>32</sup>.

We should bear in mind, however, that the system of training courses provided by foreign investors should be treated as a complementary element of the process of strengthening human capital. Improving knowledge, qualifications and professional background should rest on the shoulders of educational organizations. Education curricula should take account of the demand of the labour market for skilled labour. Analysed companies very favourably assessed the impact of a foreign investor upon their development.

The quality of human capital and indirect effects are closely connected with technology transfer. Benhabib and Spiegel<sup>33</sup> proved that human capital acts not only as a production factor but also as the accelerator of technological innovations. Results of analyses conducted, e.g., for Ireland and selected countries of systemic transformation demonstrated that the concentration of human capital in urbanised regions attracts foreign capital to technologically advanced sectors.

Aghion and Howitt<sup>34</sup> contend that human capital is necessary for the discovery of new technology, thus the stock of human capital is permanently related to the growth rate of output. It is more probable that technologically advanced industries and countries notice indirect effects of human capital.

Moreover, countries with high component of human capital are more open to indirect effects of technology transfer. Parallel activities aimed at the deepening of technological advancement and education generate more benefits from technology transfer and indirect effects of human capital<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> T.S. Eicher, P. Kalaitzidakis, *The human...*, p. 26.

<sup>33</sup> J. Benhabib, M. Spiegel, *Human Capital and Technology Diffusion*, [in:] *Handbook of Economic Growth*, Volume 1, Part A, 2005.

<sup>34</sup> P. Aghion, P. Howitt, *A Model of Growth through Creative Destruction*, *Econometrica* 1992/60.

<sup>35</sup> *Foreign Direct Investment for development. Maximising Benefits, Minimising Costs*, OECD 2003, p. 16.

Galor and Moav<sup>36</sup> conclude that technological progress, (which, we can assume, results from technology transfer) raises the returns to skills, both in terms of abilities and education. Consequently, this increase in the returns to skills includes an increase in the supply of educated workers.

Borensztein, De Gregorio, and Lee conclude that “FDI is a vehicle for the adoption of new technology, and therefore, the training required to prepare the labour force to work with new technologies suggests that there may also be an effect of FDI on human capital accumulation”<sup>37</sup>.

Summing up the overview of studies on the role of human capital in attracting FDI and FDI impact upon the strengthening of the quality potential of human capital of the host country we must underline that human capital and FDI reinforce each other with complementary effects. An enhanced human capital increases the inflow of FDI by making the investment climate attractive for the foreign investors. This takes place through an upgraded skill level of the workforce. On the other hand, the FDI contributes to human resource development since multinational firms, active providers of education and training, bring new skills, information and technology to host countries. Interdependence between human capital and FDI for the countries, which host foreign capital means also higher benefits. They experience a continuous inflow of FDI over time by attracting world’s higher value-added multinational firms and simultaneously upgrade the skillcontent of pre-existing multinational firms and domestic enterprises.

## 5. Human capital and FDI in the Lodz Region

This paper was drafted on the basis of results of a direct study conducted in 2011. Its aim was to assess the activity of foreign investors in the region of Lodz. The study, among others, focused on: the structure of FDI, motives of its location in Poland and in the Lodz voivodeship, factors encouraging and discouraging from the continuation of operations in the region, human resources management, effects of investment, and factors increasing the investment attractiveness of the region of Lodz.

---

<sup>36</sup> **O. Galor, O. Moav**, *From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality and the Process of Development*, Review of Economic Studies, Oxford University Press 2004/71/4.

<sup>37</sup> **M. Borensztein, J. De Gregorio, J. Lee**, *How does...*, p. 134.

It was a direct questionnaire-based study. A questionnaire included demographics and was composed of several dozen closed and open questions. Some of them included rating scales. Random and quota sampling was applied. For companies, we used the REGON database and the results of our own statistical analyses. The survey results were digitalized. Various statistical tools were used for processing the questionnaire data.

The study included 188 companies with foreign capital (CFCs) from the voivodeship of Lodz i.e. 9% of their overall population<sup>38</sup>.

Companies included in the sample represented two sectors: industry and services and all were partially financed with foreign capital.

The size of their employment varied and they were divided into groups in accordance with binding classification of businesses. The most numerous were companies employing 10–49 and 50–249 people. The population of big businesses, which employ more than 249 people, was two times smaller than that of small or medium-sized companies. The group of micro-companies was the smallest.

The question concerning the reasons, which made a foreign investor invest in Poland was answered by assessing 12 factors on a seven-point scale. Analysis of results, besides the distribution of answers, employed averages and dispersion measures. The analysis was preceded by the estimation of measurement reliability using the Cronbach's alpha coefficient<sup>39</sup>.

$$\alpha = \frac{k}{k-1} \left( 1 - \frac{\sum_{i=1}^k \delta_i^2}{\delta^2} \right)$$

where:

- $\alpha$  – Cronbach's alpha coefficient,
- $k$  – number of questions,
- $\delta_i^2$  – i-question variation,
- $\delta^2$  – sum of each questions' variation.

Its value informs about the correlation between answers to individual questions and the total result of the measurement. It demonstrates to what

<sup>38</sup> In this paper we used the partial outcomes of a research project *Role of FDI in shaping current and future economic profile of the voivodeship of Lodz* co-financed by the European Union under European Social Fund.

<sup>39</sup> **G.A. Ferguson, Y. Takane**, *Statistical analysis in psychology and education*, PWN Publishing House, Warsaw 2004, p. 496.

extent the items (factors) on the scale are homogenous and represent the same interpretation of questions by respondents. It varies from 0 to 1. The higher it is, the better it describes the subject matter of the research. The value of Cronbach's alpha coefficient of 0.736 confirms high reliability of the measurement.

As shown by the study and data in Table 1, one of the major reasons for locating FDI entities in Poland is the availability of the workforce with adequate qualifications. Another valid reason was low cost of labour.

TABLE 1: *Impact of selected factors on FDI location decision in the case of Poland – ranking based on average answers\**

No.	Factor	Average answer	Standard deviation	Variance
1.	Availability of workforce with adequate qualifications	5.054	1.78	3.182
2.	Low salaries and labour-related costs	4.909	1.633	2.667
3.	Big domestic market	4.829	2.067	4.272
4.	Little competition	3.613	1.987	3.947
5.	Good infrastructure	3.602	1.756	3.084
6.	Entry into the single EU market	3.594	2.224	4.946
7.	Availability of Polish subcontractors and suppliers	3.299	1.928	3.719
8.	Availability of foreign subcontractors and suppliers	3.156	3.156	3.156
9.	Vicinity of markets of the Community of Independent States	3.154	1.868	3.490
10.	Tax allowances	2.454	1.757	3.086
11.	High quality, stable legal regulations	2.341	1.289	1.661
12.	Other**			

\* The points on the scale were as follows: very big (7), big (6), quite big (5), neither big nor small (4), small (3), very small (2), none (1). \*\* Statistical coefficients were not calculated as there were too few answers.

Source: own study.

Next part of the study was designed to identify the reasons why entities with foreign capital decided to locate their investments in the Lodz Region. Companies assessed the degree to which selected factors encouraged or disco-

uraged them from doing so. They rated 27 reasons on a seven-point scale. Like in the part of the study concerning motivations behind investors' decisions to establish a FDI business in Poland, we used distributions of answers and statistical indicators: average answer, variance and standard deviation. Cronbach's alpha coefficient was 0.884 in this case, meaning a very reliable measurement.

Foreign investors were the most encouraged to locate their businesses in the Lodz Region by factors relating to costs and employment. These were:

- relatively low salaries,
- low total costs of business activities,
- availability of workforce with adequate qualifications,
- availability of professionals with adequate qualifications.

In the following stage of analysis, reasons why investors selected the Lodz Region as the destination of their FDI we distinguished the most encouraging and the most discouraging factors.

Afterwards, we could rank the most important factors influencing foreign investors' location decisions:

- costs of production (services),
- salaries and wages,
- availability of professionals with adequate qualifications,
- availability of workforce with adequate qualifications.

When making location decisions, foreign investors also assessed the system of education, mostly secondary schools and universities. They are important factors as they supply skilled employees. In the opinion of companies, availability of professionals and workforce with adequate qualifications and appropriate profile of schools are key factors, which encourage to invest in aregion. High assessment of education means investors are convinced the system of education is capable of teaching skills consistent with their preferences. More than a half and 40% of companies, respectively, considered higher and secondary education "very important" and „quite important" in making their investment decisions.



## 6. Foreign investors' preferences with respect to human capital potential

One of the factors deciding about the location of a foreign investment in the region is human capital. The following analysis refers to foreign investors' preferences from the voivodeship of Lodz with respect to recruiting Polish employees as managers and at lower positions and next to enhance their skills by training.

Most companies have clear expectations vis-à-vis Poles recruited to managerial positions. This is confirmed by the majority of single selections in preference categories.

A Pole employee in managerial position desired by most of FDI companies is a person with the following profile:

- higher education,
- technical or economic background,
- age: 26–50 years,
- with work experience not longer than 10 years,
- fluent in foreign languages.

TABLE 2: *Preferences of FDI companies with respect to recruiting Poles to managerial positions*

Specification	Number of scores	
	absolute	in relation to the sample, in % *
<b>Level of education</b>		
– vocational	2	1.06
– secondary	24	12.77
– higher	164	87.23
– post-graduate	14	7.45
– not important	15	7.98
<b>Total</b>	<b>219</b>	<b>116.49</b>
<b>Education profile</b>		
– technical	113	60.11
– economics	100	53.19
– law	14	7.45
– IT	29	15.43
– not important	24	12.77
– other	18	9.57
<b>Total</b>	<b>298</b>	<b>158.52</b>

Specification	Number of scores	
	absolute	in relation to the sample, in % *
<b>Age</b>		
– 19–25	7	3.72
– 26–35	77	40.96
– 36–50	56	29.79
– 51 and more	6	3.19
– not important	78	41.49
<b>Total</b>	<b>224</b>	<b>119.15</b>
<b>Work experience</b>		
– none	6	3.19
– 1–5 years	62	32.98
– over 5 lat	78	41.49
– over 10 lat	18	9.57
– not important	37	19.68
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>106.91</b>
<b>Command of foreign languages</b>		
– very good	154	81.91
– intermediate	34	18.09
– not important	7	3.72
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>103.72</b>

\* The respondents could give more than one answer.

Source: own study.

Among 164 companies preferring university graduates only 17 allowed also for the possibility of a person in managerial position to have secondary education. The importance of post-graduate studies was stressed only by 14 respondents. Technical education is especially important in the industrial sector (over 66% of answers). In services, economic and IT faculties that were more often selected. Over 15% of the respondents preferred IT education and slightly fewer (ca. 13%) did not take account of education profile when recruiting a person to a managerial position.

56% of enterprises are looking for candidates at the age of 26–50 years. Young people are preferred but at the age of 25 years and more. Interestingly enough, more companies are ready to recruit a person of 26–35 years (50) than someone at the age of 35–50 years (29) to a managerial position. For over 40% of respondents the age was not important. There is little chance of employment for people below 25 and over 51 years of age.

An essential factor for foreign investors is the period of previous employment. Data show that they preferred people with work experience exceeding 5 years. FDI companies in general require fluent command of foreign languages from the managerial staff. It is especially important in the service sector and a little less important in industry.

Similar analysis was conducted for foreign investors' preferences with respect to hiring Polish workers to non-managerial positions (table 3).

TABLE 3: *Preferences of FDI companies with respect to hiring Poles to non-managerial positions*

Specification	Number of scores	
	absolute	in relation to the sample, in % *
<b>Level of education</b>		
– vocational	48	25.53
– secondary	89	47.34
– higher	56	29.79
– post-graduate	4	2.13
– not important	51	27.13
<b>Total</b>	<b>248</b>	<b>131.92</b>
<b>Education profile</b>		
– technical	108	57.45
– economics	54	28.72
– law	5	2.66
– IT	21	11.17
– not important	49	26.06
– other	15	7.98
<b>Total</b>	<b>252</b>	<b>134.04</b>
<b>Age</b>		
– 19–25	40	21.28
– 26–35	80	42.55
– 36–50	25	13.30
– 51 and more	–	–
– not important	98	47.87
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>125.00</b>
<b>Work experience</b>		
– none	35	18.62
– 1–5 years	74	39.36
– over 5 lat	26	13.83
– over 10 lat	11	5.85
– not important	75	39.89
<b>Total</b>	<b>221</b>	<b>117.55</b>
<b>Command of foreign languages</b>		
– very good	47	25.00
– intermediate	76	40.43
– not important	80	42.55
<b>Total</b>	<b>203</b>	<b>107.98</b>

\* Respondents could give more than one answer.

Source: own study.

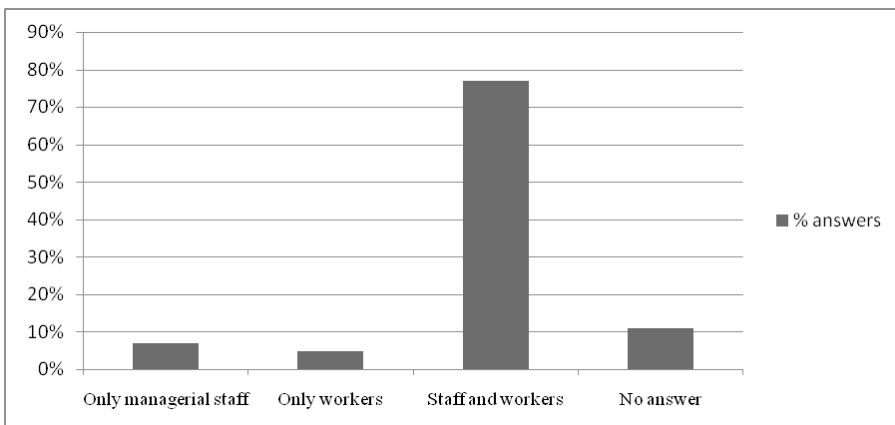
Respondents' answers indicate that a suitable Polish employee in non-managerial position for most the FDI companies is a person with the following profile:

- secondary education,
- technical or economic,
- at the age of 26–35,
- with work experience not longer than 5 years,
- having intermediate command of foreign languages.

Technical background is preferred by FDI companies in industry. Command of foreign languages was not important for about 40% of companies, especially in industry. Fluency in foreign languages was, however, very important in the service sector. Age and work experience of potential employees were irrelevant to respectively 48% and 40% of FDI companies. Other preferred mostly young people with work experience up to 5 years and aged up to 35.

Companies with foreign capital attach great importance to professional training, giving their employees an opportunity to enhance and improve their skills. Almost each surveyed company organized a training in Poland and almost half of them also abroad<sup>40</sup>.

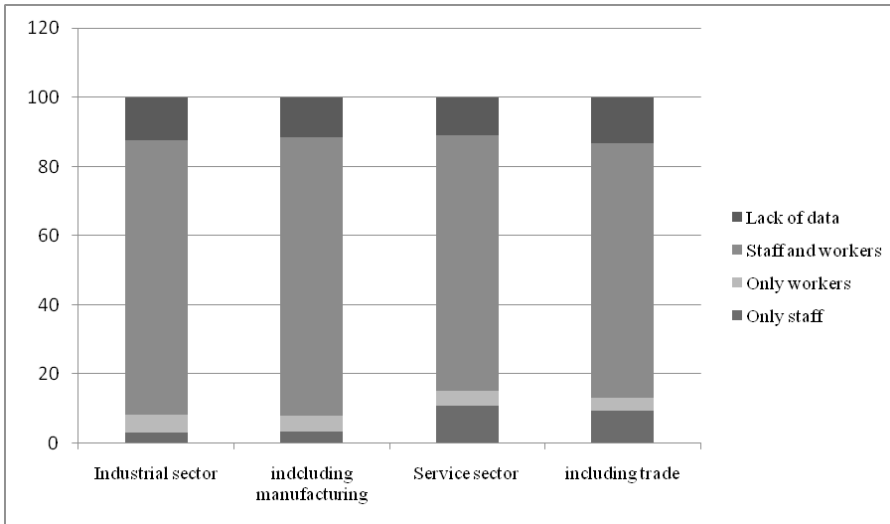
CHART 2: *Employees of FDI companies participating in training*



Source: own study.

<sup>40</sup> Results are similar to the conclusions contained in: **A. Klysik-Uryszek**, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warsaw 2010, p. 184.

CHART 3: *Employees of FDI companies participating in vocational training by business sectors, in %*



Source: own study.

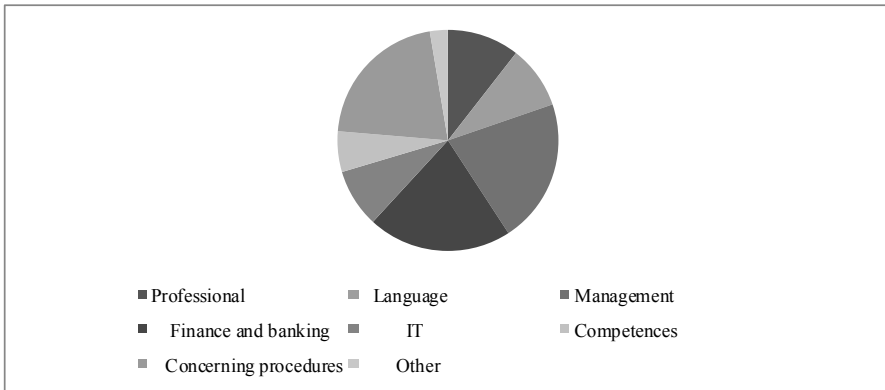
The rule was to organize training both for managerial staff as well as for employees in non-managerial positions. The structure of training by sectors did not reveal bigger differences. In the service sector the share of training courses for managerial staff was higher and for managerial staff and workers lower than in industry. The differences, however, are minor.

Subjects of training courses organized by FDI companies were very differentiated. Most often, however, concerned three aspects:

- 1) management and marketing, including production, quality and company management, attracting and servicing customers, negotiations;
- 2) finance and banking, including accounting, taxes, personnel, salaries, audits, controlling;
- 3) procedures, including health and safety at work, technical, construction, chemical procedures.

Two thirds of all training courses were connected with these areas.

There were fewer professional, computer, foreign languages and soft skills courses.

CHART 4: *Subjects of training courses organized by FDI companies (in %)*

Source: own study.

Clear majority of FDI analysed in the Lodz Region decided the changes were very positive. The output of production and services increased, together with the number of products placed on the market, employment, productivity, and value of assets; distribution networks also developed. The smallest positive changes were reported for advertising. In a small group of studied businesses negative phenomena occurred, such as a decrease in production and employment.

Innovation of companies with foreign capital in the Lodz Region was assessed based on the turnover in licenses, implementations of innovative solutions and R&D activities. Certificates, patents and protection rights were also analyzed.

The majority of foreign investors (more than 60%) transferred solutions relating to products, technology and organisation developed in their parent companies or daughter companies to FDI companies. Importantly enough, half of businesses implemented also their own innovations. Every fourth FDI company has got an R&D unit and almost 1/3rd collaborate with research institutes in developing and implementing innovative solutions. By improving the quality, lowering costs and better matching between the offer and market needs such activities improve competitiveness of businesses. On the other hand, however, their scope, in most cases, is quite limited. Only very few FDI companies sold licenses and most of them have no certificates, protection rights or patents, which is indicative of their low innovativeness.

## 7. Summary

Investing in education and human capital is important for creating good climate for investment. It is stressed that achieving a certain minimum level of education is the precondition for a country to attract and maintain foreign direct investment and maximise indirect effects connected with human capital and resulting from the presence of businesses with foreign capital. We should also stress that such a minimum is different for different sectors of the economy. On top of that, care should be taken to avoid the so called educational gap between foreign investors and the host country as that might substantially reduce positive externalities. Access to skilled labour has been the main motive for various types of resource-seeking MNEs. Many companies now consider access to qualified and creative manpower an important factor of competitiveness.

Results of the study conducted in the Lodz Region demonstrated that human capital is an important factor, which attracts FDI to the region. It is especially important from the point of view of benefits that may be achieved by the economy of the Lodz Region from FDI. This factor, which, in the eyes of investors, improves the competitiveness of the region comes from “favourable relation between the price and quality of human capital and high marginal efficiency of capital”<sup>41</sup> characteristic for all the Central and East European area.

## Bibliography

- Aghion P., Howitt P.**, *A Model of Growth through Creative Destruction*, *Econometrica* 1992/60, pp. 323–351.
- Akin M.S., Vlad V.**, *The relationship between education and foreign direct investment: testing the inverse U shape*, *European Journal of Economic and Political Studies* 2011/4/1, pp. 27–46.
- Barro R.J.**, *Economic Growth in a Cross-Section of Countries*, *Quarterly Journal of Economics* 1991/106, pp. 407–443.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X.**, *Technological Diffusion, Convergence, and Growth*, NBER Working Papers, National Bureau of Economic Research 1995/5151, pp. 1–27
- Becker G.S.**, *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, University of Chicago Press, Chicago 1964.

---

<sup>41</sup> **W. Orłowski**, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE Warsaw 2010, p. 217.

- Benhabib J., Spiegel M.**, *The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data*, Journal of Monetary Economics 1994/34/2, pp. 143–173.
- Benhabib J., Spiegel M.**, *Human Capital and Technology Diffusion*, [in:] Aghion P., Durlauf S. (ed.), *Handbook of Economic Growth*, Volume 1, Part A, Elsevier 2005.
- Bils M., Klenow P.**, *Does Schooling Cause Growth?*, American Economic Review 2000/90, pp. 1160–1183.
- Blomstorm M., Lipsey R., Zejan M.**, *What explains developing country growth*, NBER Working Paper 1992/4132, pp. 1–36.
- Borensztein M., De Gregorio J., Lee J.**, *How does foreign direct investment affect economic growth?*, Journal of International Economics 1998/45, pp. 115–135.
- Cohen D., Soto M.**, *Growth and Human Capital: Good Data, Good Results*, CEPR Discussion Papers 2001/3025.
- De la Fuente A., Ciccone A.**, *Human capital in a global and knowledge-based economy. Final report*, Employment and Social affairs, European Commission, 2002.
- Easterlin R.**, *Why isn't the whole world developed?*, Journal of Economic History 1981/41, pp. 1–17.
- Eicher T.S., Kalaitzidakis P.**, *The human capital dimension to foreign direct investment: training, adverse selection and firm location*, University of Washington, Department of Economics, Working Papers 1997/03, pp. 1–31.
- Ferguson G.A., Takane Y.**, *Statistical analysis in psychology and education*, PWN Publishing House, Warsaw 2004.
- Foreign Direct Investment for development. Maximising Benefits, Minimising Costs*, OECD 2003
- Galar O., Moav O.**, *From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality and the Process of Development*, Review of Economic Studies, Oxford University Press 2004/71/4, pp. 1001–1026.
- Golejewska A.**, *Kapitał ludzki, innowacje i instytucje a konkurencyjność regionów Europy Środkowo-Wschodniej*, Zeszyt 49, Centrum Europejskie Natolin, 2011.
- Hanson J.R.**, *Human capital and direct investment in poor countries*, *Explorations in Economic History* 1996/33, pp. 86–106.
- Kłysik-Uryszek A.**, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce region. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warsaw 2010.
- Krueger A., Lindahl M.**, *Education and Growth: Why and for Whom?*, Journal of Economic Literature 2001/39, pp. 1101–1136.
- Lucas R.E.**, *On the mechanics of Economic Development*, Journal of Monetary Economics 1988/22, pp. 3–42.
- Lucas R.E.**, *Why doesn't capital flow from rich to poor countries*, American Economic Review 1990/80, pp. 92–96.
- Narula R.**, *Multinational Investment and Economic Structure*, Routledge, London 1996.
- Niklewicz-Pijaczyńska M., Wachowska M.**, *Wiedza – Kapitał ludzki – Innowacje*, University of Wrocław, Wrocław 2012.
- Nunnenkamp P., Spatz J.**, *Intellectual property rights and foreign direct investment: The role of industry and host-country characteristics*, Kiel Working Paper 1167.
- Orłowski W.**, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warsaw 2010.



- Pritchett L.**, *Where has all the education gone?*, Policy Research Working Paper Services 1996/1581, pp. 1–56.
- Romer P.M.**, *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy 1990/98, pp. S71–S102.
- Romer P.M.**, *Increasing returns and long run growth*, Journal of Political Economy 1986/4/5, pp. 1002–1037.
- Schultz T.W.**, *Investment in Human Capital*, The American Economic Review 1961/51/1, pp. 1–17.
- Stokey N.**, *Human Capital, Product Quality and Growth*, Quarterly Journal of Economics 1991, pp. 587–616.
- Topel R.**, *Labor markets and economic growth*, [in:] O.C. Ashenfelter, D. Card (eds), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, North-Holland, Amsterdam 1999, pp. 2943–2984.
- Xing Y.**, *Why is China so attractive for FDI? The role of exchange rates*, China Economic Review 2006/17/2, pp. 198–209.
- Yeaple S.R.**, *The role of skill endowment in the structure of US outward foreign direct investment*, The Review of Economics and Statistics 2003/85/3, pp. 726–734.
- Zhang K.H., Markusen J.R.**, *Vertical multinationals and host – country characteristics*, Journal of Development Economics 1999/59/2, pp. 233–252.

Agnieszka DOROŻYŃSKA  
Tomasz DOROŻYŃSKI

## ROLA KAPITAŁU LUDZKIEGO W PRZYCIĄGANIU BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

(Streszczenie)

Inwestowanie w wykształcenie i kapitał ludzki ma istotne znaczenie przy tworzeniu sprzyjającego klimatu inwestycyjnego. Wskazuje się, że osiągnięcie pewnego minimalnego poziomu wykształcenia jest warunkiem koniecznym, by kraj był zdolny przyciągnąć i utrzymać bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz maksymalizować efekty pośrednie związane z kapitałem ludzkim i wynikające z funkcjonowania przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego. Należy podkreślić, iż taki minimalny poziom różni się w poszczególnych sektorach gospodarki. Ponadto należy zadbać, aby nie pojawiła się tzw. luka edukacyjna pomiędzy inwestorami zagranicznymi a krajem goszczącym inwestycje, z uwagi na możliwość zmniejszenia się znaczących pozytywnych efektów zewnętrznych. Wyniki badania przeprowadzonego w regionie łódzkim, wskazały iż kapitał ludzki jest istotnym czynnikiem przyciągającym BIZ do regionu. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia korzyści jakie może osiągnąć gospodarka regionu łódzkiego z napływu BIZ.

**Słowa kluczowe:** kapitał ludzki, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, region łódzki



Anna DYLAĞ\*  
Zofia ŁAÇAŁA\*\*

## INNOWACYJNOŚĆ A STRES, WYPALENIE I ZAANGAŻOWANIE ZAWODOWE

**Słowa kluczowe:** innowacyjność, stres, wypalenie zawodowe, zaangażowanie zawodowe

Opracowanie stanowi pogłębienie analizy psychospołecznych uwarunkowań innowacyjności w Polsce, a dokładniej: zagadnień zarysowanych w poprzedniej publikacji autorek<sup>1</sup>. Niniejsze studium stanowi eksplorację zmiennych typowo psychologicznych, takich jak: stres, wypalenie i zaangażowanie zawodowe oraz ich ewentualnych (hipotetycznych) związków z niskim stanem innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Przy czym, nie chodzi tu jedynie o firmy rodzime, ale także o przedsiębiorstwa zagraniczne czy korporacje międzynarodowe, które zatrudniają polskich pracowników i działają na polskim rynku<sup>2</sup>.

Przesłanki do obecnych analiz są dwie: (1) niska innowacyjność polskiej gospodarki (patrz: np. Eurostat<sup>3</sup>) oraz (2) wyższy niż w innych krajach europejskich (ale podobny do wskaźnika odnotowanego w badaniach z USA) poziom stresu i wypalenia zawodowego obserwowany w polskich próbach

---

\* Dr, Zakład Znormalizowanych Systemów Zarządzania Instytut Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet Jagielloński; e-mail: a.dylag@uj.edu.pl

\*\* Dr, Zakład Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet Jagielloński; e-mail: zofia.lacala@uj.edu.pl

<sup>1</sup> A. Dyląg, Z. Łącała, *Regionalne zróżnicowanie innowacyjności. Uwarunkowania psychospołeczne*, [w:] M. Trojak (red.), *Zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego Polski*, Wyd. UJ, Kraków, w druku.

<sup>2</sup> Zarówno obecne, jak i poprzednie badania realizowano w ramach grantu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr N N 114 214039, kierowanego przez T. Tokarskiego.

<sup>3</sup> Eurostat, www.ec.europa.eu; stan na dzień 20.06.2013 r.

badawczych<sup>4</sup>. Czy i jak stres, wypalenie i zaangażowanie mogą wiązać się z innowacyjnością? Dlaczego wskaźniki stresu i wypalenia zawodowego odnotowane w Polsce są porównywalne do wskaźników amerykańskich? Przecież gospodarki tych krajów są dalece różne, również pod kątem innowacyjności (Polska znajduje się w grupie państw najmniej innowacyjnych w Europie, a USA jest liderem innowacyjności na świecie).

Celem odpowiedzi na powyższe pytania, zaprezentowane zostaną zarówno wyniki analiz teoretycznych, jak i empirycznych. W części badawczej artykułu przedstawimy rezultaty własnych badań ankietowych, przeprowadzonych w województwie małopolskim w latach 2011–2013, w różnych sektorach gospodarki, t.j. w przedsiębiorstwach i instytucjach sektora bardziej i mniej tradycyjnego, firmach państwowych i prywatnych oraz w firmach innowacyjnych (z listy rankingowej najbardziej innowacyjnych firm w Małopolsce). Wyniki ogólnokrajowych badań nad stresem, z podziałem na województwa, zostaną przytoczone za autorami *Diagnozy Społecznej 2011* oraz zestawione z rozkładem innowacyjności w regionach<sup>5</sup>.

## Wstęp

Choć wyżej przedstawione przesłanki należą do dwóch różnych dyscyplin naukowych, t.j. stres i zjawiska z nim związane stanowią problem badawczy nauk zajmujących się zdrowiem i jakością życia (głównie psychologia, medycyna), a innowacyjność stanowi obszar zainteresowania ekonomii oraz zarządzania, to – widać w ostatnich latach wyraźnie – pojawiają się tendencje do badania wskaźników mieszanych. Występują one nie tylko zresztą w powiązaniach między ekonomią a psychologią (gdzie powstała nawet specjalność o nazwie psychologia ekonomiczna, podobnie jak istnieje socjologia ekonomiczna, czy geografia ekonomiczna). Wskaźniki z obydwu wymienionych dziedzin (innowacyjność i stres) są systematycznie monitorowane na poziomie kraju (np. w regularnych badaniach społecznych) oraz publikowane w czasopiśmie o zasięgu światowym.

<sup>4</sup> C. Maslach, W.B. Schaufeli, M.P. Leiter, *Job burnout*, *Annual Review of Psychology* 2001/52, s. 401.

<sup>5</sup> Podobną metodologię zastosowano w analizie psychospołecznych uwarunkowań innowacyjności w Polsce, zob. A. Dyląg, Z. Łącała, *Regionalne zróżnicowanie...*

Liczne badania dowodzą związków stresu nie tylko ze zdrowiem i samopoczuciem, ale także z tzw. wskaźnikami twardymi, jak: produktywność, efektywność, czy jakość<sup>6</sup>. Z kolei jednym z obszarów badań nad innowacyjnością jest poszukiwanie jej barier oraz źródeł w zachowaniach i odczuciach ludzi (np. pracowników przedsiębiorstw i instytucji, liderów regionalnych itd.)<sup>7</sup>. Można uznać, że celem tego opracowania jest próba wyjaśnienia słabej kondycji polskiej innowacyjności – słabą kondycją lub niesatysfakcjonującym dobrostanem obywateli, i to nie tylko na poziomie indywidualnym, ale także na poziomie wspólnotowym. Podejście takie jest prezentowane w *Diagnozie Społecznej* – opracowaniu cieszącym się dużym uznaniem – gdzie wiodący autor badań, J. Czapiński w podsumowaniu konstatuje, iż Polacy jako jednostki radzą sobie coraz lepiej, jednak jako społeczeństwo – znacznie gorzej<sup>8</sup>. Niskie zaangażowanie, wynikające z wysokiego poziomu stresu (choć niższego niż w latach ubiegłych), nieumiejętne radzenie sobie z nim (np. używki, słabo rozpropagowane w społeczeństwie wspólne aktywne sposoby redukcji stresu), jak również brak zaufania i wsparcia społecznego – na poziomie zarówno małych wspólnot (w firmie, przedsiębiorstwie, miejscu zamieszkania), jak i na poziomie kraju (niska świadomość, brak wsparcia instytucjonalnego, słaby poziom opieki) – mogą stanowić węzeł gordyjski, hamujący rozwój i innowacyjność polskiej gospodarki<sup>9</sup>.

## Innowacja, innowacyjność

Dla potrzeb niniejszego artykułu pojęcie innowacji jest rozumiane zgodnie z definicją zawartą w *Podręczniku Oslo*. Innowacja to: „wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego (1) produktu (wyrobu lub usługi) lub (2) procesu,

<sup>6</sup> N. Ogińska-Bulik, Z. Juczyński, *Osobowość, stres a zdrowie*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.

<sup>7</sup> NESTA, *Innovation and Well-being*, London 2008.

<sup>8</sup> Badania podłużne, cykliczne, zob. J. Czapiński, *Stres życiowy [w:] Diagnoza Społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011, s. 211; [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com); stan na dzień 20.06.2013 r.

<sup>9</sup> Określenia węzły gordyjskie użyli w odniesieniu do badań nad rozwojem regionalnym ekonomiści R. Porzak, M. Sagan i M. Zuba, *Kulturowe uwarunkowania rozwoju Polski Wschodniej – próba identyfikacji kulturowych węzłów gordyjskich*, Zeszyty Naukowe WSEI, seria Ekonomia 2011/3/1, *Węzły gordyjskie rozwoju Polski Wschodniej*, s. 37–52.

(3) nowej metody marketingowej lub (4) nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem”<sup>10</sup>.

W zależności od naukowej orientacji badacza i obszaru jego zainteresowań, innowacje można odnosić do sfery techniki i technologii, środowiska naturalnego i środowiska pracy, organizacji i zarządzania, jak i do kultury oraz człowieka i jego funkcjonowania (głównie w aspekcie myślenia twórczego i postaw przedsiębiorczych). Innowacjami można zatem nazwać ogół przeobrażeń dokonujących się w sferze społeczno-gospodarczej, które w czasach turbulencji i niepokoju nabierają szczególnego znaczenia. Innowacyjność (pro-innowacyjność) czy działania innowacyjne to pojęcia powiązane z terminem innowacje; oznaczają potencjalne lub realne pozytywne nastawienie wobec zmian, a przede wszystkim celowe ich generowanie i/lub absorbowanie – zarówno przez jednostki, przedsiębiorstwa, jak i całe regiony czy gospodarki. Według GUS<sup>11</sup>, działalność innowacyjna oznacza szereg działań, które mogą przyjmować charakter naukowy (badawczy), techniczny, organizacyjny, finansowy i handlowy (komercyjny). Celem tych działań jest opracowanie i wdrożenie nowych lub ulepszonych wyrobów i procesów, przy czym wyroby te i procesy są nowe, przynajmniej z punktu widzenia wprowadzającego je przedsiębiorstwa.

Ogólny poziom innowacyjności polskiej gospodarki, w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, jest niski<sup>12</sup>. Poziom ten można określić jako dużo niższy od średniej dla krajów Unii, dodatkowo, na przestrzeni lat 2010–2012, Polska odnotowała spadek innowacyjności i obniżyła swoją kategorię z grupy krajów doganiających do kategorii najskromniejszych innowatorów<sup>13</sup>.

Poniżej zaprezentowano strukturę wskaźnika innowacyjności, stosowanego w analizach porównawczych krajów europejskich<sup>14</sup>. Na zbiorczy wskaźnik składają się dane, które można odnieść do trzech obszarów:

<sup>10</sup> *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 48.

<sup>11</sup> [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); stan na dzień 17.06.2013 r.

<sup>12</sup> **J. Dominiak, P. Churski**, *Rola innowacji w kształtowaniu regionów wzrostu i stagnacji gospodarczej w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne 2012/4/46, s. 70.

<sup>13</sup> Eurostat, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); stan na dzień 17.06.2013 r.

<sup>14</sup> **P. Nowak**, *Poziom innowacyjności polskiej gospodarki na tle krajów UE*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego 2012/19, s. 148.

- 1) „motory innowacji” – zawiera podstawowe elementy umożliwiające zaistnienie innowacji (zasoby ludzkie, środki finansowe oraz wsparcie, otwarte i atrakcyjne systemy badawczo-naukowe),
- 2) „aktywność przedsiębiorstw” – ukazuje stopień innowacyjności europejskich firm (inwestycje, powiązania i przedsiębiorczość, aktywa intelektualne),
- 3) „efekty / wyniki” – ilustruje, w jaki sposób innowacyjność przekłada się na korzyści dla gospodarki (innowatorzy, skutki ekonomiczne).

W tym artykule skoncentrowano się na pierwszym czynniku determinującym zaistnienie innowacji – kondycji zasobów ludzkich. Założono, że „słaby motor” nie uruchomi procesów innowacyjnych, choć oczywiście, oprócz czynnika ludzkiego, muszą zaistnieć sprzyjające warunki ekonomiczne, prawne, polityczne i in.<sup>15</sup>

TABELA 1: *Wskaźnik SII jako narzędzie pomiaru innowacyjności*

Struktura wskaźnika SII		
1. Motory innowacji:	2. Aktywność firm:	3. Efekty / wyniki ( <i>outputs</i> ):
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ludzie,</li> <li>• badania,</li> <li>• finanse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inwestycje,</li> <li>• powiązania,</li> <li>• aktywa intelektualne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• innowatorzy,</li> <li>• wyniki ekonomiczne.</li> </ul>

Źródło: oprac. własne na podst. Eurostat.

Jak podkreślają autorzy *Podręcznika Oslo*, „duża część wiedzy odgrywającej rolę przy innowacjach «ukryta» jest w ludziach i ich umiejętnościach...”<sup>16</sup>. Dodają też, że „metody pomiaru roli kapitału ludzkiego w innowacjach nie są jednak dobrze rozwinięte, a badania statystyczne na temat innowacji przynoszą jedynie ograniczone informacje na ten temat”<sup>17</sup>. Mając świadomość licznych ograniczeń, autorki zdecydowały się na wkroczenie w obszar pewnej luki badawczej.

<sup>15</sup> Por. **M. Brojak-Trzaskowska**, *Spoleczno-kulturowe determinanty aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw*, [w:] **E. Okoń-Horodyńska, A. Zachorowska-Mazurkiewicz** (red.), *Tendencje innowacyjnego rozwoju polskich przedsiębiorstw*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2008, s. 169–183.

<sup>16</sup> *Podręcznik Oslo...*, s. 49.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 49–50.

## Stres a innowacyjność

Niewiele jest badań nad związkami innowacji ze stresem, dodatkowo stosuje się różne sposoby operacjonalizacji i pomiaru zmiennych. Przed prezentacją wyników analiz własnych, przedstawione zostaną wybrane definicje stresu.

Współczesne rozumienie stresu wychodzi poza biologiczne bodźce czy reakcje organizmu. Badacze zwracają uwagę na zasoby i możliwości jednostki (przez nią subiektywnie oceniane) w konfrontacji z – czy raczej w relacji do – wymogów otoczenia. Jedna z najczęściej przywoływanych definicji, autorstwa R. Lazarusa i S. Folkmana z 1984 roku, brzmi następująco: stres to „określona relacja między osobą a otoczeniem, oceniana jako obciążająca lub przekraczająca jej zasoby i zagrażająca jej dobrostanowi”<sup>18</sup>. W nowszej koncepcji „zachowania zasobów”, autor S. Hobfoll dodaje, że „stres pojawia się w okolicznościach związanych z groźbą utraty lub z faktyczną utratą zasobów niezbędnych do przetrwania jednostki”<sup>19</sup> osadzonej w rodzinie i społeczeństwie.

W kontekście innowacyjności, szczególnie przydatny może być model nierównowagi wymogów (t.j. obciążeń i ograniczeń) oraz zasobów w przedsiębiorstwie (ang. *Job Demands-Resources Model* lub JD-R)<sup>20</sup>. Dodatkowo, model ten łączy zmienne analizowane w badaniach własnych, takie jak: wypalenie zawodowe i zaangażowanie (jako składowe dobrostanu, ang. *well-being*). Graficznie można przedstawić go następująco (rysunek 1).

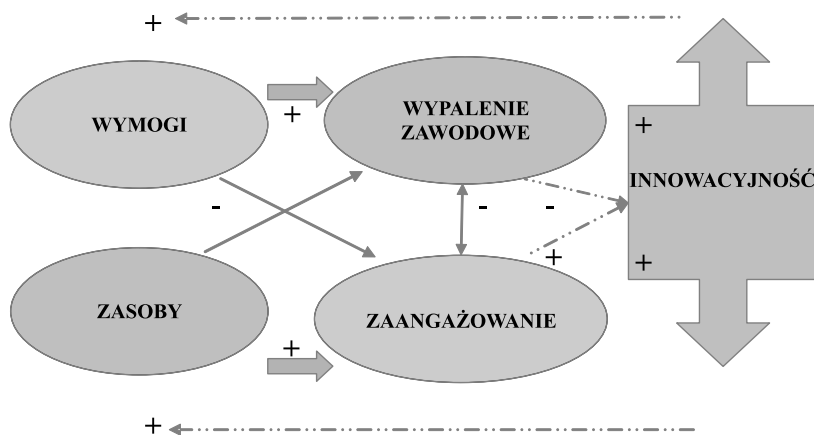
Model pokazuje, że praca zawodowa (czy też inna aktywność celowa) jest zadowalająca i efektywna zwykle wówczas, gdy nie przerasta zasobów jednostki lub organizacji, ale i nie jest zbyt łatwa. Zbyt niski poziom wymogów w stosunku do możliwości (np. rutyna, brak zmian) jest demotywujący i mało rozwijający, z kolei – sytuacja odwrotna – zbyt duże wymogi przy ubogich zasobach (trudne zmiany organizacyjne, konieczność uczenia się nowych złożonych systemów), prowadzą do typowej reakcji stresowej, a w dłuższej perspektywie nawet i do wypalenia zawodowego. Zgodnie z założeniami przedstawionego wyżej modelu, innowacyjność wydaje się zatem wynikiem prawidłowego zbilansowania zasobów i wymogów w przedsiębiorstwie, co pośrednio wpływa też na wzrost zaangażowania (lub poprzez zaangażowanie zwiększa się innowacyjność).

<sup>18</sup> R.S. Lazarus, S. Folkman, *Stress. Appraisal and Coping*, Springer, New York 1984, s. 19.

<sup>19</sup> S. Hobfoll, *Stres, kultura i społeczność*, Gdańskie Wyd. Psych., Gdańsk 2006, s. 71.

<sup>20</sup> E. Demerouti, A.B. Bakker, F. Nachreiner, W.B. Schaufeli, *The job demands: resource model of burnout*, *Journal of Applied Psychology* 2001/86, s. 499–512.



RYSUNEK 1: *Stres, wypalenie zawodowe i zaangażowanie a innowacyjność – model teoretyczny*

Źródło: **H. Huhtala, M.-R. Parzefall**, *A review of employee well-being and innovativeness: An opportunity for a mutual benefit*, *Creativity and Innovation Management* 2007/16/3, s. 300.

Oczywiście, innowacyjność może być też dodatkowym obciążeniem i przyczyniać się do narastania wymogów i ograniczeń w pracy, co może z kolei potęgować poczucie stresu, nadmiernych oczekiwań (np. kadry kierowniczej) i wpływać na wzrost ryzyka wypalenia zawodowego. Wyniki badań własnych zaprezentowane poniżej (studium firm innowacyjnych) zdają się potwierdzać przypuszczenie, że silny nacisk na innowacyjność może wiązać się ze stresem, a nawet wypaleniem.

## Wypalenie i zaangażowanie zawodowe

Wypalenie i zaangażowanie zawodowe można traktować jako zjawiska powiązane, tworzące przeciwstawne bieguny<sup>21</sup>. W rozwoju wypalenia, pojmowanego jako konsekwencja długotrwale działającego stresu, przy nieefektywnych mechanizmach zaradczych jednostki, pojawiają się trzy grupy symptomów. Pierwsza grupa objawów manifestuje się emocjonalnym i fizycznym zmęczeniem (wymiar I wypalenia nosi nazwę „wyczerpanie emocjonalne”). Drugi

<sup>21</sup> **C. Maslach, M.P. Leiter**, *Prawda o wypaleniu zawodowym. Co zrobić ze stresem w organizacji*, PWN, Warszawa 2011.

wymiar odnosi się do coraz bardziej chłodnych, zdystansowanych i negatywnie zabarwionych relacji z ludźmi, z pracą i przedsiębiorstwem (wymiar ten został nazwany „cynizmem”). Trzeci zbiór symptomów wypalenia zawodowego (tzw. „spadek poczucia kompetencji osobistych / zawodowych”) ma charakter motywacyjno-poznawczy i przybiera postać obniżającej się samooceny, w kontekście własnych kompetencji zawodowych. Pracownik czuje, że nie nadaje się już do wykonywania swojej pracy lub nie potrafi wykonywać jej na takim poziomie jak wcześniej. Trzeba podkreślić, że wypalenie dotyczy pracowników psychicznie zdrowych, którzy na początku swojej kariery (bądź danej roli czy stanowiska) byli zadowoleni ze swojej pracy i działali efektywnie. Praca dawała im radość i spełnienie (choć czasem określa się nadmierne zaangażowanie w pracę i brak zdrowego dystansu – jako jedne z przyczyn problemu). Pełnoobjawowe wypalenie zawodowe obejmuje zatem wysoki poziom wyczerpania emocjonalnego i cynizmu oraz subiektywne poczucie spadku kompetencji zawodowych.

Badania dotyczące związku wypalenia zawodowego i kreatywności zostały przeprowadzone na grupie 80 mężczyzn, pełniących role menedżerów średniego szczebla zarządzania. Na podstawie analizy skupień techniką *k*-średnich wyodrębnione zostały trzy skupienia ze względu na poziom wypalenia zawodowego. W przypadku menedżerów ( $n = 19$ ) charakteryzujących się wyraźnymi symptomami wyczerpania emocjonalnego i depersonalizacji stwierdzono niski poziom kreatywności w kilku jej wymiarach (płynność, giętkość i oryginalność). Autorzy tekstu zastrzegają jednak, że – mimo stwierdzonej zależności pomiędzy wypaleniem zawodowym i twórczym stylem zachowania menedżerów – teoretyczne uzasadnienie tej zależności jest wciąż niejasne<sup>22</sup>.

Z kolei B. Basińska<sup>23</sup>, podjęła próbę sprawdzenia, jaki typ strategii zaradczych stosują w sytuacji stresu właściciele małych firm (przedsiębiorcy), a jakie ich pracownicy. Ponadto analizowała rolę wybranych strategii radzenia sobie ze stresem w kontekście wypalenia zawodowego, t.j. badała, jaką rolę pełnią one pomiędzy stresem pracy a wypaleniem zawodowym. Okazało się, że przedsię-

<sup>22</sup> C. Noworol, Z. Żarczyński, M. Fąfrowicz, T. Marek, *Impact of Professional Burnout on Creativity and Innovation*, [w:] W.B. Schaufeli, C. Maslach, T. Marek (red.), *Professional Burnout. Recent Developments in Theory and Research*, Taylor and Francis, Washington 1993, s. 174.

<sup>23</sup> B. Basińska, *Radzenie sobie ze stresem przez przedsiębiorców*, [w:] A. Strzałecki, A. Liżurej (red.), *Innowacyjna przedsiębiorczość. Teorie. Badania. Zastosowania Praktyczne*, Wyd. SWPS Academica, Warszawa 2011, s. 302.

biorecy doświadczali w umiarkowanym stopniu stresu zawodowego, podobnie przedstawiał się problem wypalenia zawodowego za wyjątkiem poczucia osiągnięć w pracy. Zdecydowanie wyższy poziom dla tego wymiaru stwierdzony został w przypadku właścicieli firm. Co więcej, charakterystyczny był dla nich aktywny i elastyczny sposób radzenia sobie ze stresem, z widocznym również instrumentalnym podejściem do rozwiązywania sytuacji trudnych.

Kolejne badania, jakie można przywołać, to analiza wpływu innowacji na samopoczucie i poziom stresu wśród menedżerów w Indiach<sup>24</sup>. W badaniach brali udział kierownicy pracujący w modernizowanych przedsiębiorstwach sektora prywatnego i publicznego. Wyniki pokazały, że respondenci pracujący w sektorze prywatnym deklarowali w badaniach istotnie wyższy poziom innowacyjności niż respondenci z sektora publicznego. Jednak równocześnie nacisk na zmiany i innowacyjność był u nich częściej przyczyną stresu, a obserwowane zachowania innowacyjne autorzy badań interpretowali jako adaptacyjną kompetencję niezbędną dla przetrwania ich organizacji.

Zaangażowanie uznaje się za przeciwieństwo wypalenia i niejako jego antytezę<sup>25</sup>. Zaangażowanie rozwija się w warunkach dobrego dopasowania pracownika do pracy. Szczególnie istotne jest dopasowanie w sześciu kluczowych obszarach<sup>26</sup>: (1) optymalnego obciążenia pracą, (2) efektywnego systemu uznaniowego, (3) poczucia sprawiedliwości, (4) pracy zespołowej i poczucia wspólnoty, (5) braku konfliktu pomiędzy wartościami indywidualnymi a organizacyjnymi i (6) braku faworyzowania. Na zaangażowanie zawodowe również składają się trzy wymiary: energii (wigor), poświęcenia i zatracania się w pracy (absorpcji przez pracę). Zaangażowany pracownik odczuwa dumę ze swojej pracy, która jest dla niego źródłem pozytywnych emocji, energii i sił<sup>27</sup>.

Zaangażowanie często traktowane jest jako uwarunkowanie (stymulanta) innowacyjności<sup>28</sup>; łączy się również z motywacją. Badania nie dają jednak

<sup>24</sup> **S.B. Mukherjee, A. Ray**, *Innovative work behavior of managers: Implications regarding stressful challenges of modernized public- and private-sector organizations*, *Industrial Psychiatry Journal* 2009/18/2, s. 101–107.

<sup>25</sup> **V. González-Romá, W.B. Schaufeli, A.B. Bakker, S. Lloret**, *Burnout and work engagement: independent factors or opposite poles?*, *Journal of Vocational Behaviour* 2006/68, s. 165–174.

<sup>26</sup> **C. Maslach, M.P. Leiter**, *Prawda o wypaleniu zawodowym...*

<sup>27</sup> **W.B. Schaufeli, A.B. Bakker**, *The Utrecht Work Engagement Scale (UWES). Test manual*, The Netherlands: Department of Social & Organizational Psychology, Utrecht 2003.

<sup>28</sup> Por. **M. Brojak-Trzaskowska**, *Spoleczno-kulturowe determinanty...*

jednoznacznej odpowiedzi w odniesieniu do związku zaangażowania z zachowaniami innowacyjnymi<sup>29</sup>. Główny problem badawczy – we wspomnianych badaniach – dotyczył analizy przyczyn innowacyjnych zachowań u nauczycieli (umiejętności tworzenia wspierającego i rozwijającego środowiska oraz stosowania praktyk psychologicznego *empowerment'u*). Okazało się, że bezpośredni wpływ na pożądane zachowania nauczycieli miały procesy motywacyjne oraz zmienne organizacyjne, a nie zaangażowanie. W przypadku zaangażowania nie stwierdzono zakładanego efektu.

### Badania własne

Jak stwierdzono wyżej, już w 2001 roku wiodący na świecie badacze zjawiska wypalenia zawodowego (Maslach, Schaufeli, Leiter)<sup>30</sup>, zwrócili uwagę na znacząco wyższe wskaźniki wypalenia odnotowane w Polsce, względem krajów zachodnioeuropejskich. Wyniki, zebrane wówczas w polskich próbach badawczych, porównywalne były raczej do wyników z USA niż z Europy. Celem badań własnych była próba odpowiedzi na pytanie o to, czy stan wysokiego stresu nadal utrzymuje się w polskiej populacji oraz czy może mieć związek ze słabą innowacyjnością polskiej gospodarki. Prezentowane wyniki należą do trzech niezależnych badań prowadzonych w latach 2011–2013 (przyjęto porządek analizy – od ogółu do szczegółu). Badanie 1. – dotyczy regionalnego zróżnicowania poziomu stresu i innowacyjności. Badanie 2. – stanowi analizę porównawczą wskaźników wypalenia i zaangażowania zawodowego (w różnych branżach sektora publicznego i prywatnego) w województwie małopolskim oraz wybranych krajach UE. Badanie 3. – stanowi studium przypadku pięciu innowacyjnych przedsiębiorstw z rankingu najbardziej innowacyjnych firm Małopolski. Metodą ankiety telefonicznej zebrano informacje na temat ewentualnego powiązania nacisku na innowacyjność w przedsiębiorstwach z poziomem stresu ich pracowników.

<sup>29</sup> M. Singh, A. Sarkar, *The Relationship Between Psychological Empowerment and Innovative Behavior A Dimensional Analysis With Job Involvement as Mediator*, Journal of Personnel Psychology 2012/11/3, s. 127–137.

<sup>30</sup> C. Maslach, W.B. Schaufeli, M.P. Leiter, *Job burnout...*

## Badanie 1. Innowacyjność a stres w rozkładzie województw

Innowacyjność oszacowano za pomocą wskaźnika zbiorczego, skalkulowanego na podstawie wybranych danych (zmiennych składowych) udostępnianych przez GUS za lata 2002–2011. Następnie dokonano rozkładu wskaźnika w województwach metodą odległości w przestrzeni euklidesowej. Dane na temat stresu pochodzą z opracowania opublikowanego w *Diagnozie Społecznej 2011*. Czapiński i współpracownicy wyodrębnili 7 kategorii stresu życiowego (w tym: stres małżeński, rodzicielski, finansowy, zawodowy i in). Ciekawą obserwacją autorów badań jest odnotowanie ogólnie niższego – względem lat poprzednich – poziomu stresu wśród Polaków (w roku 2011 był on najniższy od roku 2000). Zestawienie wyników zaprezentowano w tabeli 2.

TABELA 2: *Stres a innowacyjność – rozkład w województwach (im niższe wartości, tym wyższy poziom stresu i innowacyjności)*

Ranga	Województwo	A. Stres	B. Innowacyjność
1	warmińsko-mazurskie	0,12	0,82
2	opolskie	0,10	0,8
3	kujawsko-pomorskie	0,06	0,79
4	małopolskie	0,06	0,71
5	wielkopolskie	0,05	0,75
6	śląskie	0,04	0,72
7	łódzkie	0,00	0,78
8	podkarpackie	0,00	0,75
9	podlaskie	-0,02	0,8
10	świętokrzyskie	-0,03	0,82
11	<b>mazowieckie</b>	<b>-0,04</b>	<b>0,44</b>
12	pomorskie	-0,04	0,74
13	lubelskie	-0,06	0,78
14	dolnośląskie	-0,08	0,72
15	zachodniopomorskie	-0,09	0,83
16	<b>lubuskie</b>	<b>-0,10</b>	<b>0,84</b>

Źródło: *Diagnoza społeczna 2011*, s. 499 (kolumna A) oraz oprac. własne<sup>31</sup> (kolumna B).

Ogólnie, jak widać w tabeli 2, rozkład stresu w województwach jest bardziej symetryczny niż rozkład innowacyjności. Wskaźniki innowacyjności można właściwie zakwalifikować do dwóch skupień: (a) wysoko innowacyjnego

<sup>31</sup> Wskaźnik innowacyjności opracowano przy współpracy z T. Tokarskim.

województwa mazowieckiego oraz (b) nisko innowacyjnych pozostałych województw<sup>32</sup>. Najniższy poziom stresu odnotowano w roku 2011 w województwie warmińsko-mazurskim, a najwyższy w lubuskim. Obydwa te regiony są równocześnie nisko innowacyjne, dodatkowo województwo lubuskie jest również regionem o najgorszym wskaźniku innowacyjności (wartość 0,84 oznacza największe, spośród 16 województw, oddalenie od wzorca idealnego w przestrzeni euklidesowej, w której szacowano innowacyjność). Innowacyjność regionu warmińsko-mazurskiego oceniono na poziomie 0,82, co plasuje go wśród najmniej innowacyjnych województw kraju. Z kolei, respondenci z najbardziej innowacyjnego województwa – mazowieckiego – zadeklarowali równocześnie wysoki poziom stresu. Pod tym względem mazowieckie znajduje się w grupie najbardziej zagrożonych stresem (i jego konsekwencjami) regionów (oprócz pomorskiego, lubelskiego, dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, a także lubuskiego).

## Badanie 2. Wypalenie i zaangażowanie zawodowe

Badanie składa się z dwóch części – osobno omawiane są wyniki dotyczące wypalenia (tabela 3), a osobno wyniki dotyczące zaangażowania zawodowego (tabela 4).

TABELA 3: *Wskaźniki wypalenia zawodowego – Polska (woj. małopolskie) i wybrane kraje Europy*

Branża (rok badania) wielkość próby	Badania własne (N = 557)	Badania porównawcze Grecja – Holandia* Skandynawia**	
Handel (2011) N = 95, WE 2.13 Personel medyczny (2011) N = 77, WE 2.43 Usługi medyczne (2011) N = 70, WE 2.64 Szkolnictwo (2012) N = 120, WE 2.34 Policja (2011) N = 95, WE 1.94 Korporacja IT (2013) N = 100, WE 2.66	(min.–maks.) 1.94–2.66	<b>Wyczerpanie emocjonalne (WE)</b> (im niższy wskaźnik, tym lepiej)	
		GR 3.20* NL 2.3* / 0.86**	FIN 1.51** SWE 1.45**
Handel (2011) N = 95, CY 1.67 Personel medyczny (2011) N = 77, CY 1.80 Usługi medyczne (2011) N = 70, CY 2.27 Szkolnictwo (2012) N = 120 CY 2.00 Policja (2011) N = 95, CY 1.78 Korporacja IT (2013) N = 100, CY 2.58	(min.–maks.) 1.67–2.58	<b>Cynizm (CY)</b> (im niższy wskaźnik, tym lepiej)	
		GR 2.99* NL 1.90* / 1.11**	FIN 1.49** SWE 1.42**

<sup>32</sup> A. Dyląg, Z. Łącała, *Regionalne zróżnicowanie...*

Branża (rok badania) wielkość próby	Badania własne (N = 557)	Badania porównawcze Grecja – Holandia* Skandynawia**	
		Poczucie kompetencji (PK) (im wyższy wskaźnik, tym lepiej)	
Handel (2011) N = 95, PK 4.00 Personel medyczny (2011) N = 77, PK 4.23 Usługi medyczne (2011) N = 70, PK 3.95 Szkolnictwo (2012) N = 120, PK 3.98 Policja (2011) N = 95, PK 3.85 Korporacja IT (2013) N = 100, PK 3.59	(min.–maks.) 3.59–4.23	GR 4.80* NL 4.22* / 4.87**	FIN 4.65** SWE 4.78**

Źródło: oprac. własne, także na podst. \* **Xanthopoulou i in.**, *Measuring burnout and work engagement: Factor structure, invariance, and latent mean differences across Greece and the Netherlands*, Int. Journal of Business Science and Applied Management 2012/7(2), s. 46; \*\* **Schutte i in.**, *The factorial validity of the Maslach Burnout Inventory – General Survey (MBI-GS) across occupational groups and nations*, Journal of Occupational and Organizational Psychology 2000/73, s. 58.

Do pomiaru wypalenia zawodowego wykorzystano kwestionariusz MBI-GS w adaptacji J. Mojsy, A. Dyląg, E. Pałczyńskiej<sup>33</sup>. Jak zilustrowano w powyższej tabeli, bez względu na analizowaną branżę, wskaźniki wypalenia zawodowego w badaniach polskich, w każdym z trzech wymiarów (WE, CY, PK), są gorsze niż w badaniach skandynawskich, ale porównywalne do wyników respondentów z Holandii i niższe (czyli lepsze) od wyników z Grecji (oprócz PK). W interpretacji taki układ oznacza, że polscy respondenci są bardziej wyczerpani, ich postawy bardziej cyniczne, a poczucie własnej skuteczności słabsze niż u pracowników skandynawskich. Inaczej mówiąc, polski pracownik jest w gorszej kondycji psychofizycznej, niż tamtejszy przeciętny pracownik (był w roku 2000). Natomiast polscy respondenci nie odbiegają (w tych badaniach) od respondentów holenderskich (aczkolwiek, różne wskaźniki można znaleźć w różnych badaniach, np. w cytowanych badaniach skandynawskich\*\* analizowano również próbkę holenderską – w porównaniu z tymi wskaźnikami Polacy wypadają bardzo źle). Pomimo, że badania ankietowe przeprowadzono w województwie małopolskim (które w *Diagnozie Społecznej 2011* wypadło pozytywnie, jako województwo o niskim poziomie stresu – patrz tabela 2), to ogólna ocena analizy porównawczej poziomu wypalenia zawodowego jest negatywna (na niekorzyść warunków pracy i kondycji pracowników w Polsce). Interesujące, że najwyższe ryzyko wypalenia odnotowano w korporacji

<sup>33</sup> **J. Mojsa i in.**, *Psychometric properties of a Polish version of the Maslach Burnout Inventory – General Survey (MBI-GS) in a group of Information and Communication Technology Specialists (ICT)*, Ergonomia – International Journal of Ergonomics and Human Factors (IJE&HF) 2006/28(4), s. 351–361.

IT (czyli w wysoce innowacyjnej branży), natomiast relatywnie najmniejsze – w branżach tradycyjnie związanych z problemem wypalenia (tzw. zawody społeczne – nauczyciele, pielęgniarki, czy służby państwowe – policja).

Pomiaru poziomu zaangażowania dokonano testem UWES<sup>34</sup> w tłumaczeniu W.B. Schaufeli. Dla potrzeb niniejszych badań, skalkulowano ogólny (sumaryczny) wskaźnik zaangażowania zawodowego – bez podziału na poszczególne wymiary. Autorzy testu dopuszczają taką możliwość, ze względu na wysokie korelacje pomiędzy podskalami testu. Opracowali też normy, zarówno dla poszczególnych wymiarów, jak też dla całkowitego zaangażowania zawodowego\* – patrz tabela 4.

TABELA 4: *Poziom zaangażowania zawodowego w badaniach polskich*

<b>Badania własne (N = 474) (ZZ – wskaźnik zaangażowania)</b>	Poziom zaangażowania (opisowy)*	Normy (N = 9,679) wg autorów testu*
–	bardzo niski	≤ 1.77
Korporacja IT (2013) N = 100, ZZ 2.74	niski	1.78–2.88
Szkolnictwo (2012) N = 120, ZZ 4.5 Produkcja (2012) N = 114, ZZ 4.3 Usługi medyczne (2011) N = 70, ZZ 4.1 Bankowość (2013) N = 70, ZZ 3.3	średni	2.89–4.66
–	wysoki	4.67–5.50
–	bardzo wysoki	≥ 5.51

Źródło: oprac. własne na podst.: **W.B. Schaufeli, A.B. Bakker**, *The Utrecht Work Engagement Scale (UWES). Test manual...*

W badaniach poziomu zaangażowania zawodowego (ZZ) wszystkie zebrane wskaźniki są mało zadowalające i należą do przedziału wyników średnich, z jednym wyjątkiem – poziom zaangażowania w korporacji IT osiągnął wyłącznie poziom niski (ZZ 2.74). Również w wysoko innowacyjnym banku, którego pracownicy (zwykle młodzi) byli badani w 2013 roku, wskaźniki zaangażowania osiągnęły relatywnie niski poziom (ZZ 3.3). W żadnym z badanych przedsiębiorstw nie stwierdzono wysokiego lub bardzo wysokiego poziomu zaangażowania zawodowego.

<sup>34</sup> **W.B. Schaufeli, A.B. Bakker**, *The Utrecht Work Engagement Scale (UWES). Test manual...*



### Badanie 3. Stres a innowacyjność w najbardziej innowacyjnych firmach Małopolski

Badania przeprowadzono wśród firm – laureatów VII edycji badań Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, w okresie od kwietnia do maja 2013. Spośród około 50 zaproszonych do badań przedsiębiorstw, na udział zgodziło się jedynie 10% (5 firm). Firmy uczestniczące w badaniach należały do różnych branż: biotechnologii, produkcji sprzętu chirurgicznego, medialnej, kosmetycznej oraz motoryzacyjnej. Metodą ankiety telefonicznej wszystkim uczestnikom (osobom delegowanym przez przedsiębiorstwo) zadano te same pytania. Wybrane pytania, wraz z uzyskanymi odpowiedziami, zamieszczono poniżej (tabela 5). Na pytanie wprowadzające (którego nie zamieszczono w tabeli) – o odczuwany obecnie poziom stresu w pracy – 80% respondentów odpowiedziało, że jest średni, a 20% – że wysoki.

TABELA 5: *Stres i wypalenie zawodowe a innowacyjność. Badania wśród najbardziej innowacyjnych firm województwa małopolskiego*

PYTANIA	ODPOWIEDZI		
	TAK	NIE	nie wiem / czasami
1. Czy w ciągu ostatniego roku firma wprowadziła nowy lub znacząco ulepszony produkt lub usługę?	100,00%		
2. Czy w firmie prowadzone są badania nad nowymi rozwiązaniami?	100,00%		
3. Czy firma stosuje system motywacyjno-uznaniowy, nagradzając za nowe pomysły i rozwiązania?			100% (czasami)
4. Czy firma organizuje szkolenia wspierające innowacyjność w firmie?	40,00%	60,00%	
5. Czy, według Państwa, innowacyjność jest źródłem stresu dla pracowników?	60,00%	40,00%	
6. Czy poziom stresu w pracy może mieć związek z naciskiem na innowacyjność?	80,00%	20,00%	
7. Czy innowacyjność może zwiększać ryzyko wypalenia zawodowego?	60,00%	40,00%	

Źródło: oprac. własne.

Pomimo, iż większość badanych (60%) stwierdziła, że innowacyjność może mieć związek ze zwiększonym ryzykiem wypalenia, to w ocenie respondentów aktualne ryzyko nie jest zbyt wysokie (tj. 60% stwierdziła, że ryzyko takie może występować. Natomiast uwagę zwraca dominująca opinia respondentów,

że innowacyjność jest, według nich, powiązana ze stresem. Dodatkowo, jak wynika z badań, przedsiębiorstwa umiarkowanie nagradzają nowe pomysły oraz prowadzą niezbyt intensywne szkolenia w dziedzinie innowacji. Komentując rezultaty analizy według modelu stresu „Wymogi Pracy – Zasoby” (ang. *Job Demands – Resources*), można założyć, że jeśli innowacyjność jest pożądana, ale równocześnie słabo wspierana i mało nagradzana, wówczas może przyczyniać się do zwiększania stresu, a nawet podwyższania ryzyka wypalenia zawodowego (staje się bowiem „wymogiem” i obciążeniem, którego nie równoważą „zasoby” ze strony przedsiębiorstwa).

### Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań nie można wnioskować o istotnych statystycznie związkach pomiędzy stresem, wypaleniem i zaangażowaniem a innowacyjnością. Jednak uwagę zwracają wysokie wskaźniki stresu i wypalenia przy niskich oraz średnich wskaźnikach zaangażowania. Dodatkowo, ankietowani telefonicznie pracownicy firm innowacyjnych twierdzili, że nacisk na innowacje jest dla nich źródłem stresu. Wskaźniki uzyskane w badaniach polskich były nieco lepsze od wskaźników greckich (również kraju nisko innowacyjnego, który w badaniu wypalenia uzyskał nawet gorsze wyniki) i znacznie gorsze od wskaźników krajów skandynawskich (Szwecja i Finlandia należą do grupy liderów innowacyjności w UE wg Eurostat<sup>35</sup>). Niniejsze badania traktujemy jako interesujący wstęp i pilotaż do badań właściwych nad relacjami stresu, wypalenia i zaangażowania z innowacyjnością.

Najważniejsze wnioski z badań sformułowano następująco:

- zaobserwowane podwyższone poziomy wypalenia zawodowego (prawdopodobnie konsekwencji złych warunków pracy i niedopasowania środowiska zawodowego do potrzeb pracowników oraz wymogów im stawianych) mogą stanowić barierę dla rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw;
- niskie i średnie wskaźniki zaangażowania zawodowego wśród polskich respondentów mogą dodatkowo utrudniać wprowadzanie innowacji czy podwyższanie wydajności i jakości pracy;

<sup>35</sup> Eurostat, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); stan na dzień 20.06.2013 r.

- działania ukierunkowane na wzrost innowacyjności polskich przedsiębiorstw i instytucji powinny uwzględniać kreowanie właściwych warunków pracy oraz strategie interwencji i prewencji stresu (patrz np. zalecenia Państwowej Inspekcji Pracy)<sup>36</sup>;
- obecnie zarówno poziom innowacyjności, jak i psychospołecznych warunków pracy w Polsce jest niezadowolający; sugeruje się podjęcie szerszych badań w tym zakresie.

## Bibliografia

- Basińska B.**, *Radzenie sobie ze stresem przez przedsiębiorców*, [w:] Strzałęcki A., Lizurej A. (red.), *Innowacyjna przedsiębiorczość. Teorie. Badania. Zastosowania Praktyczne*, Wyd. SWPS Academica, Warszawa 2011, s. 284–303.
- Brojak-Trzaskowska M.**, *Spoleczno-kulturowe determinanty aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw*, [w:] Okoń-Horodyńska E., Zachorowska-Mazurkiewicz A. (red.), *Tendencje innowacyjnego rozwoju polskich przedsiębiorstw*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2008, s. 169–183.
- Czapiński J.**, *Stres życiowy*, [w:] *Diagnoza Społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011, s. 211–214, 499.
- Demerouti E., Bakker A.B., Nachreiner F., Schaufeli W.B.**, *The job demands resource model of burnout*, *Journal of Applied Psychology* 2001/86, s. 499–512.
- Domiński J., Churski P.**, *Rola innowacji w kształtowaniu regionów wzrostu i stagnacji gospodarczej w Polsce*, *Studia Regionalne i Lokalne* 2012/4/46, s. 54–77.
- Dyląg A., Jaworek M., Karwowski W., Kożusznik M., Marek T.**, *Discrepancy between individual and organizational values: Occupational burnout and work engagement among white-collar workers*, *International Journal of Industrial Ergonomics* 2013/43, s. 225–231.
- Dyląg A., Łącala Z.**, *Regionalne zróżnicowanie innowacyjności. Uwarunkowania psychospołeczne*, [w:] Trojak M. (red.), *Zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego Polski*, Wyd. UJ, Kraków, w druku
- González-Romá V., Schaufeli W.B., Bakker A.B., Lloret S.**, *Burnout and work engagement: independent factors or opposite poles?*, *Journal of Vocational Behaviour* 2006/68, s. 165–174.
- Hobfoll S.**, *Stres, kultura i społeczność*, Gdańskie Wyd. Psych., Gdańsk 2006.
- Huhtala H., Parzefall M.-R.**, *A review of employee well-being and innovativeness: An opportunity for a mutual benefit*, *Creativity and Innovation Management* 2007/16/3, s. 299–306.
- Lazarus R.S., Folkman S.**, *Stress. Appraisal and Coping*, Springer, New York 1984.
- Maslach C., Schaufeli W.B., Leiter M.P.**, *Job burnout*, *Annual Review of Psychology* 2001/52, s. 397–422.

<sup>36</sup> [www.pip.gov.pl](http://www.pip.gov.pl); stan na dzień 12.07.2013 r.

- Maslach C., Leiter M.P.**, *Prawda o wypaleniu zawodowym. Co zrobić ze stresem w organizacji*, PWN, Warszawa 2011.
- Mojsa J., Dylał A., Palczyńska E.**, *Psychometric properties of a Polish version of the Maslach Burnout Inventory – General Survey (MBI-GS) in a group of Information and Communication Technology Specialists (ICT)*, *Ergonomia – An International Journal of Ergonomics and Human Factors (IJE&HF)* 2006/28 (4), s. 351–361.
- Mukherjee S.B., Ray A.**, *Innovative work behavior of managers: Implications regarding stressful challenges of modernized public- and private-sector organizations*, *Industrial Psychiatry Journal* 2009/18/2, s. 101–107.
- NESTA** (National Endowment for Science, Technology and the Arts), *Innovation and Well-being*. Working paper, London September 2008.
- Nowak P.**, *Poziom innowacyjności polskiej gospodarki na tle krajów UE*, *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego* 2012/19, s. 142–152.
- Noworol C., Zarczyński Z., Fąfrowicz M., Marek T.**, *Impact of Professional Burnout on Creativity and Innovation*, [w:] Schaufeli W.B., Maslach C., Marek T. (red.), *Professional Burnout. Recent Developments in Theory and Research*, Taylor and Francis, Washington 1993, s. 163–175.
- Ogińska-Bulik N., Juczyński Z.**, *Osobowość, stres a zdrowie*, Difin, Warszawa 2008.
- Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich, wyd. 3, Warszawa 2008.
- Porzak R., Sagan M., Zuba M.**, *Kulturowe uwarunkowania rozwoju Polski Wschodniej – próba identyfikacji kulturowych węzłów gordyjskich*, *Zeszyty Naukowe WSEI, seria Ekonomia* 2011/3/1, *Węzły gordyjskie rozwoju Polski Wschodniej*, s. 37–52.
- Schaufeli W.B., Bakker A.B.**, *The Utrecht Work Engagement Scale (UWES). Test manual*, The Netherlands: Department of Social & Organizational Psychology, Utrecht 2003.
- Schutte N., Toppinen S., Kalimo R., Schaufeli W.**, *The factorial validity of the Maslach Burnout Inventory – General Survey (MBI-GS) across occupational groups and nations*, *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 2000/73, s. 53–66.
- Singh M., Sarkar A.**, *The Relationship Between Psychological Empowerment and Innovative Behavior A Dimensional Analysis With Job Involvement as Mediator*, *Journal of Personnel Psychology* 2012/11/3, s. 127–137.
- Xanthopoulou D., Bakker A., Kantas A., Demerouti E.**, *Measuring burnout and work engagement: Factor structure, invariance, and latent mean differences across Greece and the Netherlands*, *Int. Journal of Business Science and Applied Management* 2012/7/2, s. 41–52.

#### Strony internetowe:

- Diagnoza Społeczna, [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com); stan na dzień 20.06.2013 r.
- Eurostat, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); stan na dzień 20.06.2013 r.
- NESTA, [www.nesta.org.uk](http://www.nesta.org.uk); stan na dzień 10.06.2014 r.
- NESTA Reports, [www.powdthavee.co.uk](http://www.powdthavee.co.uk); stan na dzień 10.06.2014 r.
- [www.pip.gov.pl](http://www.pip.gov.pl); stan na dzień 12.07.2013 r.
- [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); stan na dzień 17.06.2013 r.

Anna DYLAŃ  
Zofia ŁAĆAŁA

## INNOVATIVENESS AND STRESS, BURNOUT AND WORK ENGAGEMENT

(Summary)

This study examines potential relationship between Polish respondents' well-being and innovativeness. Well-being is considered as reported level of stress, burnout and work engagement. Indicators of innovativeness were calculated for each region of Poland. Differences and similarities in innovativeness and well-being between regions, countries and nations, are discussed theoretically and with the help of the questionnaire studies conducted in Malopolska region. The instruments used were: Maslach Burnout Inventory – General Survey / MBI-GS, for measuring burnout (N = 557), and Utrecht Work Engagement Scale / UWES, for measuring work engagement (N = 474). In addition, the most innovative firms of Malopolska region were interviewed with respect to perceived work stress and burnout. It can be concluded that the low level of innovativeness of Polish economy may also be related to the poor level of well-being reported by Polish respondents.

**Keywords:** innovativeness, stress, burnout, work engagement



Joanna GOĆŁOWSKA-BOLEK\*

## INNOWACYJNOŚĆ GOSPODARCZA I SPOŁECZNA JAKO STRATEGIA ROZWOJU AMERYKI ŁACIŃSKIEJ W PERSPEKTYWIE HISTORYCZNEJ

**Słowa kluczowe:** innowacyjność, konkurencyjność, Ameryka Łacińska, Brazylia, CCT

### 1. Wprowadzenie. Innowacyjność jako strategia rozwoju

Innowacyjność jest skomplikowanym i wielowymiarowym procesem, polegającym na przekształceniu istniejących możliwości w nowe idee i wprowadzenie ich do praktycznego zastosowania. Innowacje są celową i skoncentrowaną pracą, korzystającą z wiedzy, wytrwałości, zaangażowania: wymagają od innowatorów wykorzystania swoich najsilniejszych stron i są one skutkiem wywołanym w gospodarce i społeczeństwie, wpływają na zmianę zachowań zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów. Źródeł innowacji upatruje się w: działalności badawczej (B + R), nabyciu nowej wiedzy drogą zakupu patentów, licencji, usług technicznych itp., pozyskaniu tzw. technologii materialnej, czyli innowacyjnych urządzeń i maszyn o podwyższonych parametrach technicznych<sup>1</sup>.

---

\* Dr, Centrum Studiów Latinoamerykańskich CESLA Uniwersytet Warszawski; e-mail: j.gocłowska-bolek@uw.edu.pl

<sup>1</sup> W literaturze przedmiotu spotkać można wiele mniej i bardziej udanych definicji innowacyjności, por. m.in.: **P.F. Drucker**, *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992; **W. Świtalski**, *Innowacje i konkurencyjność*, Wyd. UW, Warszawa 2005; **D. Begg**, **S. Fisher**, **R. Dornbush**, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1997; **P. Frankelius**, *Questioning two myths in innovation literature*, *Journal of High Technology Management Research* 2009/20/1, pp. 40–51.

W najczęściej stosowanym ujęciu innowacji *sensu stricto* pomija się zwykle innowacje związane ze zmianami społecznymi i organizacyjnymi, koncentrując się na innowacjach technicznych i technologicznych<sup>2</sup>. W przypadku państw latynoamerykańskich, także innowacyjność społeczna, rozumiana jako innowacyjne strategie, modele, metody oraz rozwiązania projektowane w odpowiedzi na wyzwania społeczne, od kilkunastu lat pozostaje cechą charakterystyczną i intensywnie rozwijaną.

Dla stymulowania innowacyjności kluczowe wydaje się systematyczne inwestowanie w kapitał ludzki, jak również odpowiednie przygotowanie infrastruktury, w tym infrastruktury badawczej – co wymaga planowego działania państwa w zakresie przeznaczanych środków finansowych i uruchamianych narzędzi.

Strategia rozwoju poprzez innowacyjność wymaga wzrostu nakładów państwa na działania prorozwojowe, tj. badania i rozwój, edukację, infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego oraz metod ich skutecznego wykorzystania dla celów gospodarczych: dążenia do optymalnego wykorzystania istniejącego potencjału, m.in. pracy, wiedzy i kapitału, a także budowania nowych form przewagi konkurencyjnej. Autorka artykułu prezentuje stanowisko, że innowacja stanowi dla wielu krajów Ameryki Łacińskiej podstawę trwałego wzrostu gospodarczego oraz wpływa na poprawę warunków ekonomicznych i społecznych, a Ameryka Łacińska stanowi interesujące studium przypadku rozwoju gospodarczego stymulowanego poprzez innowacyjność, w tym innowacyjność społeczną.

## 2. Rozwój Ameryki Łacińskiej w perspektywie historycznej

Na specyfikę rozwoju gospodarczego Ameryki Łacińskiej wpłynęły swoiste uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. W krajach rozwiniętego kapitalizmu uprzemysłowienie zostało w przeważającej mierze oparte na kapitale krajowym i podporządkowane popytowi wewnętrznemu, natomiast w krajach regionu latynoamerykańskiego uprzemysłowienie, jak i rozwój, kreowane były w oparciu o popyt zewnętrzny, co w dużym stopniu zdeterminowało kierunki i dynamikę

<sup>2</sup> Innowacja technologiczna ma miejsce wtedy, gdy nowy lub zmodernizowany wyrób zostaje wprowadzony na rynek albo gdy nowy lub zmieniony proces zostaje zastosowany w produkcji.



rozwoju gospodarczego przez długie dziesięciolecie po uzyskaniu niepodległości. W efekcie: rynki wewnętrzne pełniły tu rolę drugorzędną, a trudności gospodarcze regionu wynikały głównie z jego uzależnienia od handlu zagranicznego. Powodowało to nie tylko szereg wahań przejściowych, znacznie utrudniających funkcjonowanie podmiotom gospodarczym we wszystkich sektorach, lecz również stwarzało poważne niebezpieczeństwa na przyszłość, w związku z możliwym pogarszaniem się światowej koniunktury surowcowej<sup>3</sup>.

W XIX w. i na początku XX w. podstawą rozwoju gospodarczego Ameryki Łacińskiej był eksport surowców rolnych i mineralnych. W polityce gospodarczej do końca lat 20. XX w. dominował liberalizm, a rozwój gospodarczy przebiegał w zależności od handlu zagranicznego. W okresie korzystnej koniunktury surowcowej, pomimo braku sprzyjających narzędzi polityki gospodarczej, w niektórych krajach już z końcem XIX i na początku XX w. nastąpiła wczesna industrializacja: w Argentynie (udział przemysłu przetwórczego w PKB pod koniec lat 20. wyniósł 22,8%), w Brazylii (11,7%), w Meksyku (14,2%) i do pewnego stopnia w Chile (7,9%)<sup>4</sup>. Bolesne doświadczenia Wielkiego Kryzysu, a później II wojny światowej i obalenie dotychczasowego modelu rozwoju stosunków międzynarodowych, spowodowały przyjęcie obowiązującej, z pewnymi modyfikacjami rzecz jasna, przez kolejne dziesięciolecie strategii uprzemysłowienia przez substytucję importu (ang. *import substitution industrialisation*, ISI)<sup>5</sup>. Po II wojnie światowej, już z odpowiednią podbudową teoretyczną i uzasadnieniem intelektualnym ekonomistów CEPALu pod kierunkiem Raula Prebischa, strategia ta doczekała się szeregu narzędzi, pozwalających na planowe i systematyczne zwiększanie udziału sektora przemysłowego w ogólnym produkcie krajów latynoamerykańskich.

Rozwój regionu odbywał się przy zastosowaniu środków ochrony rynku wewnętrznego i izolacji od rynku światowego. Latynoamerykański protekcjo-

<sup>3</sup> Całościowe i wyczerpujące omówienie rozwoju gospodarczego Ameryki Łacińskiej w ujęciu historycznym znaleźć można m.in. w: **V. Bulmer-Thomas**, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1994 lub **S.L. Engerman, K.L. Sokoloff**, *Economic Development in the Americas since 1500. Endowments and Institutions*, Cambridge Univ. Press, Cambridge – York 2012.

<sup>4</sup> Za: **C. Furtado**, *La economía latinoamericana*, México 1979, s. 133. Kompleksowe omówienie rozwoju gospodarczego tych czterech krajów znaleźć można w: **U. Żuławska**, *Stabilizowanie gospodarki a wzrost. Doświadczenia Argentyny, Brazylii, Chile i Meksyku*, CESLA UW, Warszawa 1994.

<sup>5</sup> Por. **J. Gocłowska-Bolek**, *Rozwój oparty o strategię substytucję importu w krajach Ameryki Łacińskiej*, *Ameryka Łacińska* 2007/3–4, s. 10–29.

nizm miał z zasady stwarzać warunki dla przyspieszonego uprzemysłowienia oraz poprawić bilans płatniczy w poszczególnych krajach<sup>6</sup>. Rozwój w myśl ISI pozwolił na osiągnięcie przez dziesięciolecia średniego (np. Argentyna, Chile) lub nawet wysokiego (np. Brazylia, Meksyk) tempa wzrostu. Doktryna substytucji importu doprowadziła do pewnych modyfikacji w strukturze PKB, jednak ostatecznie nie zdołano uchronić się przed pułapką ogólnej niskiej efektywności gospodarowania oraz słabej konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Kryzys gospodarczy z początku lat 60. ujawnił szereg słabości przyjętej strategii, realizowanej przez długi czas bez wyraźnej adaptacji do zmieniającej się sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej, przy ignorowaniu oznak narastania nierównowagi strukturalnej. Wydatki na import rosły znacznie szybciej niż dochody z eksportu, prowadząc do coraz poważniejszych napięć w bilansie płatniczym. Środki na import uzyskiwano przez zaciąganie zagranicznych pożyczek, co zwiększało zadłużenie zagraniczne. Dochody z eksportu w 80% uzależnione były od wahań cen surowców (mineralnych i żywności) na rynkach międzynarodowych. Strategia substytucji importu prowadziła często do wysokich kosztów produkcji towarów, które nie były w stanie sprostać konkurencji międzynarodowej. Nie rozwiązała też wielu problemów, jak: zacofanie rolnictwa, dysproporcje regionalne, nierówności społeczne, powszechne ubóstwo.

W obliczu wyczerpywania się możliwości rozwoju w oparciu o strategię substytucji importu, charakterystycznym momentem było przyjęcie (zwykle w połowie lat 60. XX w.) strategii proeksportowej. Zmiana strategii na proeksportową miała przyczynić się do przyspieszenia rozwoju gospodarczego i zintegrować gospodarki państw latynoamerykańskich z gospodarką światową. Liczono, że zwiększony napływ kapitałów i technologii pozwoli na modernizację gospodarek i przyczyni się do poprawy konkurencyjności wyrobów latynoamerykańskich na rynkach światowych. Proeksportowa strategia rozwoju była aktywnie wspierana przez państwo. Zakres i narzędzia interwencjonizmu państwowego przy realizacji tej strategii zdecydowanie wzrosły w porównaniu z poprzednimi dekadami. Państwo podjęło się roli inicjatora, regulatora

<sup>6</sup> Gdy w latach 30. XX wieku wprowadzano strategię rozwoju poprzez substytucję importu, traktowano ją przeważnie jako doraźną próbę przeciwdziałania skutkom Wielkiego Kryzysu. Po 1948 roku prace badawcze Komisji Ekonomicznej do spraw Ameryki Łacińskiej przy ONZ (CEPAL), kierowanej przez Raula Prebischa, dostarczyły wsparcia intelektualnego politykom regionu.

i koordynatora procesów gospodarczych związanych z realizacją strategii, mobilizowało środki finansowe i wpływało na ich alokację.

### 3. Brazylia jako przykład gospodarki wdrażającej plan innowacyjności

#### 3.1. Brazylia w okresie realizacji strategii proeksportowej

Przystępując do proeksportowej strategii rozwoju po zamachu wojskowym w 1964 roku, Brazylia miała już stosunkowo dobrze rozwinięty przemysł. Realizując strategię uprzemysłowienia poprzez substytucję importu, Brazylia osiągała w latach 1945–1962 wzrost gospodarczy oraz wzrost produkcji przemysłowej o około 9% rocznie, co przyniosło wzrost udziału przemysłu w tworzeniu dochodu narodowego z 20 do 26%, a produkcja krajowa zastąpiła skutecznie import większości dóbr trwałego użytku. Najbardziej dynamicznie rozwijały się gałęzie przemysłu: środków transportu, urządzeń elektrycznych, chemiczny i farmaceutyczny<sup>7</sup>.

W połowie lat 60. przestawienie gospodarki na proeksportową strategię rozwoju wymagało znacznego wzrostu środków finansowych na inwestycje związane z: rozbudową infrastruktury, bazy surowcowej, potencjału energetycznego, budową nowych zakładów produkcyjnych i modernizacją istniejącego potencjału przemysłowego. Proces ten starano się finansować przez wzrost oszczędności krajowych i napływ kapitałów zagranicznych, powołano wiele centralnych agend rządowych (jak np.: Rada Rozwoju Gospodarczego CDE, Rada do Spraw Rozwoju Przemysłu GDI) oraz banków i instytucji finansowych, które miały decydujący głos w sprawie rozwoju kierunków przemysłu, technologii i kształcenia kadr. Scentralizowany system zarządzania gospodarką pozwolił na koordynowanie działań różnych sektorów i tworzenie warunków dla szybkiej modernizacji przemysłu. Szerzej otwarto gospodarkę na napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Korzystano również z zagranicznych kredytów i pożyczek bankowych, co pozwoliło to na utrzymanie w pierwszym okresie wysokiej stopy inwestycji<sup>8</sup>. Oddziaływanie państwa wiązało się

<sup>7</sup> Interesujące, całościowe omówienie tego okresu znaleźć można w: **B. Liberska**, *Brazylia przyszłości. Strategia rozwoju Brazylii jako przyszłej potęgi światowej w okresie rządów wojskowych 1964–1985*, PWN, Warszawa 1989.

<sup>8</sup> Stopa inwestycji do 1982 roku wynosiła średnio 23% w ujęciu rocznym.

także z kontrolą kierunków inwestowania i zakupu zagranicznej technologii. Odpowiednie agendy rządowe wydawały zezwolenia na inwestycje, które miały prawo korzystać z ulg finansowych. Podobne ulgi były udzielane przy imporcie technologii związanej z uruchomieniem produkcji eksportowej. Inwestorzy, którzy chcieli korzystać z kredytów na zakup maszyn i urządzeń, musieli uzyskać odpowiednie zezwolenie Narodowego Instytutu Własności Przemysłowej. Ważnym elementem polityki przemysłowej był Specjalny Program Rozwoju Rodzimej Technologii (SNDCT), który stanowił formę pomocy państwa w modernizacji zarówno przemysłu państwowego, jak i prywatnego. Import technologii, kontrolowany przez państwową agencję INPI, kierowany był głównie do ośmiu dziedzin: mechanika inżynieryjna, metale, chemikalia, minerały, usługi inżynieryjne i konsultingowe, urządzenia elektroniczne i elektryczne, tekstylia, środki transportu<sup>9</sup>. Ważnym i skutecznym narzędziem promocji eksportu był wprowadzony w 1972 roku Specjalny Program Bódców dla Eksporterów BEFIEX, przyznający wiele korzyści finansowych przedsiębiorstwom podejmującym długoterminowe, zwykle dziesięcioletnie, zobowiązania eksportowe<sup>10</sup>.

Proeksportowa strategia rozwoju prowadziła do dynamicznego wzrostu produkcji przemysłowej. W latach 1965–1980 produkcja przemysłowa rosła średnio rocznie o około 10%, a w niektórych latach cudu gospodarczego sięgała 14%, zaś wielkość produkcji przemysłowej w dwudziestolecie 1960–1980 wzrosła 4-krotnie (przy cenach stałych), przy czym najwyższy wzrost produkcji dotyczył przemysłu maszynowego, chemicznego, produkcji żywności i środków transportu<sup>11</sup>. Widocznym efektem przyjęcia strategii proeksportowej była zarówno zmiana struktury produkcji, jak i handlu zagranicznego Brazylii. Programy finansowania inwestycji doprowadziły do intensywnego rozwoju wybranych gałęzi przemysłu. Wśród gałęzi rozwijających się od tamtej pory

<sup>9</sup> B. Liberska, *Brazylia...*, s. 38.

<sup>10</sup> Głównym celem programu BEFIEX było stworzenie warunków dla poprawy konkurencyjności przemysłu brazylijskiego. Korzyści związane z uczestnictwem w tym programie dotyczyły: ułatwień w imporcie, obniżki ceł i częściowego zwrotu cła za maszyny i urządzenia potrzebne do produkcji eksportowej oraz obniżki podatku obrotowego. Pierwszeństwem w przyznawanych ulgach finansowych miał rozwój produkcji nietradycyjnych towarów z przeznaczeniem na eksport, co w założeniu miało zwiększyć dywersyfikację struktury eksportu i zapewnić większą stabilizację dochodów. Program cieszył się bardzo dużym zainteresowaniem eksporterów, głównie z branż: metalowej, przemysłu maszynowego i przemysłu środków transportu.

<sup>11</sup> B. Liberska, *Brazylia...*, s. 39–40.

ze wsparciem ze strony państwa, intensywnie wykorzystujących innowacyjność, wymienić należy:

1. Przemysł stalowy, który nabrał znaczenia pierwszoplanowego, zarówno z uwagi na bogate złoża, jak też inwestycje oraz nowoczesną technologię, zwiększające zdolności produkcyjne i poziom technologiczny.
2. Przemysł samochodowy, rozwinięty już w okresie strategii substytucji importu, dzięki inwestycjom korporacji ponadnarodowych; miał stanowić siłę napędową przyspieszonej industrializacji kraju. Jego dynamiczny wzrost i szybką dojrzałość zapewniło pięć największych korporacji przemysłu samochodowego: Volkswagen, Ford, General Motors, Fiat i Mercedes. Podjęły one produkcję wielu typów samochodów – od osobowych, poprzez ciężarowe, do autobusów i pojazdów specjalnych. Wysoki poziom technologiczny tej gałęzi przemysłu spowodował, że w latach 70. postanowiono włączyć jej produkcję do programów promocji eksportu. Potrafiła ona sprostać międzynarodowej konkurencji i nowym wyzwaniom technologicznym, gdyż Brazylia wprowadziła innowacyjne rozwiązania technologiczne w zakresie produkcji samochodów, w tym także specjalistycznych, części samochodowych oraz eksportu kompletnych linii produkcyjnych dla fabryk samochodowych w Ameryce Łacińskiej, Azji i Afryce.
3. Po szoku naftowym starano się skłonić producentów do produkcji samochodów z silnikiem na alkohol. Korporacje ponadnarodowe, aby sprostać nowym wyzwaniom technologicznym, musiały zainwestować poważne sumy w unowocześnienie produkcji samochodów.
4. Dla rządów wojskowych i ich aspiracji zbudowania Brazylii jako przyszłej potęgi światowej, nieodzownym był wzrost potencjału militarnego. Rozbudowa przemysłu zbrojeniowego dokonywała się, zarówno w przedsiębiorstwach państwowych, jak i prywatnych, w oparciu o licencje i współpracę z przedsiębiorstwami zagranicznymi. Zakupy w Stanach Zjednoczonych uzależniono od transferu technologii dla przedsiębiorstw krajowych. Rozbudowane zostało także własne zaplecze naukowo-badawcze, które przy wydatnej pomocy państwa opracowywało program wyposażenia wojska w nowoczesny sprzęt<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Ten stworzony początkowo z myślą o potrzebach kraju przemysł już wkrótce przerodził się w duży sukces eksportowy. Sprzęt wojskowy zaczęto bowiem od 1977 roku eksportować do krajów Ameryki Łacińskiej i na Bliski Wschód oraz do Afryki, rosły zamówienia. Brazylijskie czołgi i pojazdy wojskowe wypierały z rynku międzynarodowego wielu tradycyjnych dostawców broni. Sprzęt wojskowy znalazł w latach 80. wielu nabywców w krajach naf-

5. Jednym z największych sukcesów eksportowych stał się brazylijski przemysł produkujący samoloty. Zapoczątkowany pod koniec lat 60. rozwój przemysłu lotniczego wynikał głównie z potrzeby wyposażenia armii oraz uzyskania większej niezależności od dostaw z USA, wkrótce jednak rozwój tego przemysłu był wynikiem rosnącego zapotrzebowania prywatnych klientów brazylijskich i zagranicznych na małe samoloty wojskowe i cywilne. Produkcję samolotów rozpoczęło w 1971 roku przedsiębiorstwo Embraer, które potrafiło szybko i skutecznie reagować na zróżnicowane potrzeby klientów, korzystając ze stworzonego specjalnie na te potrzeby systemu centrów inżynieryjno-projektowych<sup>13</sup>. Embraer stał się jednym z największych producentów samolotów wojskowych i cywilnych na świecie. Zajmuje się projektowaniem, produkcją, serwisem i marketingiem samolotów turbinowych oraz odrzutowych na potrzeby wojska, krajowych i zagranicznych linii lotniczych oraz dla pożarnictwa i rolnictwa. Ponadto produkuje, związane z lotnictwem, systemy mechaniczne i hydrauliczne.
6. W Brazylii eksperymenty z etanolem zaczęły się już na początku XX w., a na szeroką skalę zostały wprowadzone po pierwszym szoku naftowym w roku 1975. Obecnie Brazylia jest liderem produkcji etanolu z trzciny cukrowej, który w stosunkowo małym stopniu przyczynia się do wzrostu cen żywności, a jego produkcja jest najmniej kosztowna – w porównaniu do innych biopaliw<sup>14</sup>.

Jednym z głównych celów przyjęcia proeksportowej strategii rozwoju było osiągnięcie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. I faktycznie, w latach 1966–1985 średni wzrost dochodu narodowego wyniósł 7,7% rocznie, a dochodu *per capita* – 4,6%. Najwyższy, bo powyżej 10%, wzrost miał miejsce w latach 1968–1974. Dochód narodowy był w 1986 roku przeszło 10-krotnie wyższy (w cenach bieżących) niż w 1966 roku, a w cenach stałych wzrósł

---

towych – Iraku, Iranie, Arabii Saudyjskiej. Cascavel, Urruta czy Securi to znane na rynku międzynarodowym marki brazylijskich pojazdów wojskowych.

<sup>13</sup> Firma Embraer stała się jednym z największych producentów samolotów wojskowych i cywilnych na świecie. Pierwszy samolot wyprodukowany przez Embraer to EMB 110 Bandeirante. Zabierał dziewiętnastu pasażerów i produkowano go głównie dla potrzeb Brazylijskich Sił Powietrznych FAB.

<sup>14</sup> **J.R. Moreira, L.A. Horta Nogueira, V. Parente**, *Biofuels for Transport, Development, and Climate Change: Lessons from Brazil*, [w:] **R. Bradley, K.A. Baumert** (red.), *Growing in the Greenhouse: Protecting the Climate by Putting Development First*, World Resources Institute, Washington 2005, <http://www.wri.org/publication/growing-in-the-greenhouse>; stan na dzień 15.02.2012 r.

4-krotnie. Dochód narodowy na 1 mieszkańca wzrósł z 280 dol. do prawie 2000 dol.<sup>15</sup>. Mimo wysokich wskaźników wzrostu gospodarczego, wiele problemów gospodarczych nie zostało rozwiązanych. Postęp w rozwoju różnych sektorów gospodarki czy regionów był bardzo nierównomierny. Proeksportowa strategia rozwoju pogłębiła istniejące już wcześniej różnice. Nastawiano się bowiem nie na zrównoważony rozwój kraju, ale na rozwój tych sektorów i tych gałęzi, które gwarantowały szybki wzrost produkcji i wzrost eksportu. Nierówno zostały także rozdzielone korzyści ze wzrostu gospodarczego: najbogatsze warstwy uprzywilejowane skorzystały dużo bardziej niż grupy biedniejsze. Udział 1% najbogatszej grupy w dochodzie narodowym był wyższy niż najbiedniejszych 50% społeczeństwa. Wysoki wzrost gospodarczy osiągnano w warunkach pogłębiającej się nierówności zewnętrznej, co w konsekwencji doprowadziło do kryzysu zadłużenia. Rosnący deficyt budżetowy przełożył się na trudny do opanowania wzrost inflacji, która w latach 80. osiągnęła trzycyfrową wartość. Należy jednak podkreślić, że to właśnie w okresie realizacji strategii proeksportowej wprowadzono – w wybranych branżach – współpracę nauki i przemysłu, stworzono centra naukowo-badawcze i inżynierskie, sprawnie przygotowujące innowacyjne rozwiązania dla przemysłu, a także zapoczątkowano planowy rozwój kapitału ludzkiego.

### 3.2. Brazylia jako gospodarka innowacyjna na początku XX w.

Na innowacyjność gospodarki brazylijskiej składa się dzisiaj dynamiczny rozwój sektorów, które w okresie strategii proeksportowej doczekały się planowych inwestycji w B + R oraz z powodzeniem przygotowały sobie zaplecze inżyniersko-badawcze, zdolne reagować stosunkowo szybko na zmieniające się zapotrzebowanie zgłaszane przez rynek. Do dziś w awangardzie branż innowacyjnych pozostają, poza sektorem paliw tradycyjnych i biopaliw, dynamicznie rozwijające się sektory: stalowy, motoryzacyjny i lotniczy<sup>16</sup>. Zwłaszcza obserwacja sektora lotniczego z perspektywy historycznej jest dowodem na to, że Brazylia przestaje być gospodarką surowcową, a staje się w coraz większym stopniu nowoczesną gospodarką opartą na wiedzy. Brazylijski koncern lotni-

<sup>15</sup> B. Liberska, *Brazylia...*, s. 45.

<sup>16</sup> W. Wierzyński, *Brazylia – w pogoni za innowacyjnością*, [http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter\\_86196.asp?soid=B93F2459CF9A4B6AB9164998BBBB658B](http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86196.asp?soid=B93F2459CF9A4B6AB9164998BBBB658B); stan na dzień 12.03.2013 r.

czy Embraer jest czwartym na świecie największym producentem samolotów i jednym z niekwestionowanych liderów innowacyjności w swojej branży. Państwowy Petrobras, gigant petrochemiczny, staje się w coraz większym stopniu ważnym latynoamerykańskim i globalnym graczem na rynku energetycznym i pionierem w zakresie skomplikowanych technologii odwiertów ultra-głębinowych. Brazylijskie firmy coraz częściej znajdują się w czołówce tak nowoczesnych branż, jak biotechnologia (np. Visiontech, Bioclin) czy IT (np. FUMSOFT)<sup>17</sup>. Obecnie najważniejszym ogniwem instytucjonalnym systemu jest rządowa agencja FINEP, utworzona już w 1967 roku, a prowadząca w ostatnim czasie kilka ważnych programów: *Inova Brasil* („Innowacyjna Brazylia”), *Juro Zero* („Zero odsetek”), *Subvenção Economica* („Program kapitału zaangażowanego”) oraz *Incubadora de Fundos Inovar* („Inkubator innowacji”). Drugą ważną instytucją jest Stowarzyszenie Parków Naukowych i Inkubatorów Przedsiębiorczości ANPROTEC, zrzeszające obecnie ponad 400 podmiotów. Aktualnie Brazylia wdraża nowy program strukturalny, *Brasil Major*, który z założenia ma poprawić konkurencyjność gospodarczą kraju do 2014 roku. Kluczowym elementem programu jest wspieranie innowacyjności najważniejszych sektorów: IT i ICT, przemysłu wydobywczego, sektora motoryzacyjnego, rolnictwa. Program zakłada również systematyczne podnoszenie nakładów państwa na badania i rozwój; w 2012 roku w Brazylii wydatki na B + R wynosiły ponad 24 mld USD, co odpowiada 1,19% PKB (w 2002 ten wskaźnik wynosił ledwie 0,86% PKB). Brazylia na przestrzeni kilku najbliższych lat chce pod tym względem dojść do poziomu najwyższej rozwiniętych państw świata, czyli blisko 2% PKB.

Jednak nie ulega wątpliwości, że Brazylia ma ciągle wiele do nadrobienia, co pokazują zestawienia w postaci Indeksu Innowacyjności Komisji Europejskiej<sup>18</sup>. Z pewnością wciąż wykazuje się niedostateczną innowacyjnością zwłaszcza w takich obszarach jak: współpraca publiczno-prywatna przy projektach naukowo-badawczych, sektor B + R, liczba zgłaszanych patentów, licencji, znaków towarowych i pozostałych znaków ochrony własności inte-

<sup>17</sup> *Energy in Brazil*, in: *World Energy Outlook 2013*, International Energy Agency, London, Nov. the 12th, s. 31–34.

<sup>18</sup> Wskaźnik obliczany rokrocznie przez Komisję Europejską dla państw unijnych i 10 krajów spoza UE – w przypadku Brazylii nie jest imponujący, zwłaszcza w zestawieniu z liderami tego rankingu: Brazylia 0,18; Indie 0,18; Polska 0,29; podczas gdy Korea Płd. 0,68; USA 0,77. Por.: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf); stan na dzień 12.03.2013 r.



lektualnej. Cieszy fakt, iż rośnie wskaźnik skolaryzacji, systematycznie – choć powoli – podnosi się jakość szkolnictwa na poziomie podstawowym. Jednak wciąż poważnym wyzwaniem pozostaje reforma szkolnictwa wyższego: boom edukacyjny ostatnich lat doprowadził do powstania wielu prywatnych szkół, w tym również uczelni wyższych, czego niezamierzoną konsekwencją stał się ogólny spadek jakości kształcenia. Interesującym pomysłem przeciwdziałania tej tendencji jest program *Ciência sem Fronteiras* („Nauka bez granic”), w ramach którego rząd zamierza sfinansować w ciągu czterech lat stypendia zagraniczne dla 100 tys. studentów na wybranych uczelniach Stanów Zjednoczonych i Europy.

## **5. Zmiana modelu rozwoju krajów latynoamerykańskich po kryzysie zadłużeniowym a innowacyjność gospodarcza i społeczna**

Dekada lat 80. XX wieku – tzw. *década pérdida* („stracona dekada”) – w pełni ukazuje negatywne efekty niewłaściwej polityki gospodarczej, takie jak: spadek tempa wzrostu PKB i produkcji przemysłowej, wzrost zadłużenia zagranicznego przy równoczesnym wyczerpywaniu się zdolności eksportowych, trudności walutowe i in. Kryzys zadłużeniowy ujawnił niezwykle wysoką podatność krajów regionu na szoki zewnętrzne. To właśnie głównie kryzys zadłużeniowy doprowadził w końcu do zmiany obowiązującej dotąd doktryny, zarzucenia interwencjonizmu państwowego i przyjęcia przez większość krajów latynoamerykańskich ideologii neoliberalnej. Kraje Ameryki Łacińskiej przeżyły znaczące przemiany gospodarcze, począwszy od „straconej dekady” lat 80., a skończywszy na przełomie wieków, prowadzące do coraz lepszego umiejscowienia się tych gospodarek w procesie globalizacji. Jak każde zjawisko ekonomiczne, globalizacja stwarza dla aktorów stosunków ekonomicznych i politycznych zarówno nowe możliwości, wyzwania, jak i zagrożenia. Warto więc rozważyć, w jakim stopniu formy produkcji, inwestowania i handlu, na obecnym etapie globalizacji, są związane z procesem generowania i rozpowszechniania wiedzy oraz jaką rolę odgrywa w tym globalnym systemie wzajemnych powiązań innowacyjność.

Poważną słabością systemu jest brak schematów sprawnej współpracy pomiędzy nauką a przemysłem, a co za tym idzie, niewielka liczba wspólnych projektów naukowo-biznesowych. Latynoamerykańska innowacyjność może

być scharakteryzowana przez stosunkowo wysoką aktywność państwa, przy jednoczesnym niewielkim zaangażowaniu, zwłaszcza finansowym, sektora prywatnego. W znaczącej mierze wynika to z tradycyjnego modelu gospodarczego i społecznego większości krajów Ameryki Łacińskiej, w którym to właśnie państwo jest głównym aktorem stymulującym i aktywującym procesy gospodarcze. Innowacyjność gospodarki pobudzana jest w wielu przypadkach poprzez bezpośrednie wsparcie rządu tak w zakresie finansowania, jak i organizacji. Wsparcie to realizowane jest w ramach funduszy rozdzielanych sektorowo, obejmujących kilkanaście najważniejszych branż, m.in. telekomunikację, energetykę, przemysł spożywczy, rolnictwo, IT oraz medycynę. Strategiczne decyzje dotyczące kierunków rozwoju podejmowane są dla poszczególnych sektorów, często przez zespół złożony z przedstawicieli nauki, biznesu i administracji publicznej. Wspierane są przede wszystkim te projekty, które wymagają łączenia potencjałów nauki i przemysłu. Drugim, obok funduszy strukturalnych, narzędziem wsparcia innowacyjności w Ameryce Łacińskiej jest system ulg podatkowych, (np. w przypadku Brazylii obciąża on rocznie budżet państwa w niewygórowanej wysokości 1,5 do 2 mld BRL, co daje równowartość ok. 0,1% PKB). Poważnym problemem pozostaje niedostateczna stopa inwestycji w sektorze prywatnym, co przekłada się na wciąż niskie zaawansowanie technologiczne oraz niedoinwestowany kapitał ludzki. Wpływa to niekorzystnie na konkurencyjność produktów latynoamerykańskich, a co za tym idzie, na niekorzystną strukturę handlu zagranicznego. Nie brakuje jednak pozytywnych przykładów starań rządów latynoamerykańskich, aby tę tendencję odwrócić. Meksykańskie uczelnie opuszcza rocznie 115 tysięcy wykwalifikowanych inżynierów, ponad trzy razy więcej niż w Stanach Zjednoczonych (w stosunku do liczby ludności). Wzrost PKB w Meksyku, powyżej 4 procent w ciągu ostatnich trzech lat, łączy się z wysiłkami rządu w zakresie poprawy efektywności regulacji, ułatwień w rejestrowaniu działalności gospodarczej, reform systemów podatkowych i prawnych, co skutkuje rekordową liczbą inwestycji zagranicznych.

Kolejnym charakterystycznym elementem systemu innowacji w Ameryce Łacińskiej są klastry, czyli powiązania kooperacyjne firm działających w tych samych lub pokrewnych branżach, ośrodków naukowych i władz lokalnych, których celem jest uzyskanie wartości dodanej w postaci potencjałów poszczególnych podmiotów i podnoszenie ich efektywności, konkurencyjności oraz innowacyjności poprzez wytworzenie efektu synergii. Dominującym modelem klastrów w Ameryce Łacińskiej są klastry satelitarne, w których kluczową

rolę odgrywają małe i średnie przedsiębiorstwa. Siła tego rodzaju powiązań gospodarczych wynika przede wszystkim z przewagi lokalizacyjnej i związanego z nią niższego poziomu kosztów działania. Ameryka Łacińska cieszy się długą i bogatą tradycją tworzenia sieci kooperacyjnych<sup>19</sup>.

Wydaje się, że podstawowym i pierwotnym problemem gospodarek latynoamerykańskich pozostaje niska wydajność (zarówno w przemyśle wydobywczym, przetwórczym, jak i usługach), która leży u podstaw wielu dalszych trudności. Niska wydajność wywołuje niską efektywność (tak w produkcji przemysłowej, jak też w rolnictwie i usługach), która z kolei przekłada się na niską innowacyjność – odpowiedzialną przecież za niską wydajność. Przerwanie tego błędnego koła jest trudne, o czym świadczą wielokrotnie nieudane próby, ale poszczególne gospodarki są na dobrej drodze, aby tego dokonać – właśnie poprzez inwestowanie w innowacyjność gospodarki i kapitał ludzki. Solidną podstawą do poczynienia tego kroku są osiągnięcia dokonane w poprzednich dekadach, a zwłaszcza bardzo korzystna półdekada przedkryzysowa 2003–2008.

Od co najmniej dwóch dekad postępuje internacjonalizacja wielkich korporacji, ponadto wzrasta liczba powiązań między przedsiębiorstwami a instytucjami naukowymi, takimi jak uczelnie wyższe, parki technologiczne czy centra innowacji. W tym dynamicznym systemie szczególną rolę odgrywają korporacje transnarodowe, które stanowią źródło inwestycji bezpośrednich (FDI), rozciągając swoją produkcję oraz systemy dystrybucji na kolejne kraje. Do wzrostu światowych FDI najbardziej przyczyniła się rewolucja w dziedzinie ICT<sup>20</sup>, nie tylko ze względu na dynamikę swojego rozwoju, lecz także ze względu na rolę, jaką odegrała w zakresie organizacji produkcji. Była to i pozostaje w dalszym ciągu dziedzina, która kreuje i stymuluje powiązania pomiędzy organizacją produkcji w ujęciu globalnym, poziomem konkurencyjności na

<sup>19</sup> Przykładem takiego klastra w Brazylii jest region Minas Gerais, już od ponad 80 lat skupiający firmy z branży obuwniczej, powstały wskutek przeniesienia wzorów kulturowo-biznesowych z jednego kraju i umiejętnego przeszczepienia ich na gruncie drugiego kraju. Region Minas Gerais w latach 30. XX w. przyciągnął wielu emigrantów z Włoch, którzy przywieźli ze sobą nie tylko tradycyjne rzemiosło, ale także kulturę współpracy i umiejętność kooperacji. Innym klastrem jest klaster obuwniczy w Vale Dos Sinos z regionu Porto Alegre. Działa w nim około 3 tys. firm, zatrudniających łącznie ponad 130 tys. pracowników. Ciekawym przykładem jest także eko-klaster wodny w rejonie Amazonki, z siedzibą w Manaus, utworzony w celu wsparcia zrównoważonego rozwoju tego obszaru. Por. **W. Wierżyński**, *Brazylia...*, s. 4.

<sup>20</sup> ICT – *information and communications technology*.

arenie międzynarodowej, a innowacjami i wzrostem nakładów na nie. Istotny jest fakt, że opisane czynniki, dzięki istniejącym między nimi powiązaniom, wzajemnie się zazębiają i napędzają: dążenie do wzrostu sprzedaży wymusza wzrost konkurencyjności, który z kolei jest możliwy do osiągnięcia dzięki lepszej organizacji produkcji i dystrybucji, czyli praktycznemu zastosowaniu wiedzy i innowacji.

Olbrzymiego potencjału innowacyjności upatruje się w obszarach ekologii: w zielonych technologiach, biopaliwach, rozwiązaniach energetycznych przyjaznych środowisku oraz w branży usług turystycznych.

## 6. Innowacyjność społeczna w Ameryce Łacińskiej

Kolejną charakterystyczną cechą innowacyjności latynoamerykańskiej jest innowacyjność społeczna. Region tradycyjnie boryka się z poważnymi problemami społecznymi, które w kolejnych dziesięcioleciach nie doczekały się należytego traktowania: rozwarstwienie, wykluczenie społeczne, powszechne ubóstwo, przemoc, przestępczość młodocianych, dzielnice biedy. Reform wymagała więc nie tylko gospodarka, ale cały społeczny ład. Rządy krajów latynoamerykańskich są coraz bardziej świadome, że bez zmian społecznych i kulturowych nie uda się rozwój gospodarczy. To właśnie tutaj powstało wiele nowatorskich programów edukacyjnych, których głównym celem było zmniejszenie nierówności społecznych, przerwanie kręgu biedy i przestępczości, pobudzenie przedsiębiorczości i kreatywności mieszkańców. W sferze nowatorskich technologii i organizacji procesów biznesowych Ameryka Łacińska jest regionem pozostającym na pewno wciąż daleko za światowymi liderami<sup>21</sup>, ale w sferze innowacji społecznych można uznać ją za *trendsetter*. Pogoń za nowoczesnością i innowacyjnością rozpoczęła się właśnie od zmian społecznych, wpływających na zmianę świadomości zwykłych obywateli, jak i elit politycznych. Ameryka Łacińska jest na dobrej drodze od systemu utrwalającego istniejące nierówności i przywileje dla wybranych grup spo-

<sup>21</sup> Choć nie brakuje przykładów pozytywnych, jak następujący: w konkursie na najbardziej innowacyjne miasto świata, zorganizowanym przez Międzynarodowy Instytut Urbanistyki, wygrało kolumbijskie Medellín, pokonując 200 innych metropolii. Zdaniem Instytutu, Medellín jest jednym z najbardziej niezwykłych obszarów miejskich w historii nowożytnej, łącząc wysoki poziom rozwoju z dbaniem o dobro mieszkańców.

łecznych, przekazywane z pokolenia na pokolenie, do systemu wspierającego rozwój całego społeczeństwa. Oczywiście, są to tylko pewne ogólne wnioski dla Ameryki Łacińskiej, podczas gdy w poszczególnych krajach pojawiają się co pewien czas odrębne pomysły na politykę społeczną, jak na przykład w przypadku Wenezueli – z próbą wprowadzenia „socjalizmu XXI wieku” przez Hugo Chaveza.

Głównym elementem innowacyjności społecznej są programy pomocy warunkowej (*Conditional Cash Transfers*, CCT). Większość z latynoamerykańskich CCT to programy dobrze ukierunkowane w zakresie poprawy sytuacji grup ubogich i wykluczonych, promowania równości płci, także w zakresie dostępu do edukacji, w tym edukacji średniej, poprawy sposobu odżywiania się dzieci i młodzieży oraz dostępu do ochrony zdrowia. Skuteczność tych programów jest stosunkowo wysoka: szacuje się, że średnio 80% świadczeń trafia faktycznie do 40% najbiedniejszych rodzin. Sztandarowe programy z zakresu innowacyjności społecznych to: w Brazylii – program *Bolsa Familia* (wprowadzony w latach 90. jako *Bolsa Escola*) i projekt *Pontos de Cultura* (włączenie w projekty kulturalne wykluczonych mieszkańców faweli), w Meksyku – *Oportunidades* (pomaga biednym rodzinom w zakresie edukacji, zdrowia i odżywiania dzieci), w Chile – *Chile Solidario* (od 2002 roku najbiedniejsze rodziny podpisują kontrakt, specyfikujący 53 warunki, które należy spełnić, aby przezwyciężyć ubóstwo, w zamian otrzymują wsparcie psychosocjalne); w Kolumbii – *Familias en Acción*, w Hondurasie – PRAF, w Gwatemali – *Mi Familia Progres*a (od 2008 roku), w Nikaragui – *The Social Progression Network* (od 2000 roku), w Panamie – *Red de Oportunidades*, i w Peru – *Juntos*. Innowacje społeczne są w Ameryce Łacińskiej podstawowym filarem polityki innowacyjnej i rządy są coraz bardziej świadome ich znaczenia dla rozwoju gospodarczego.

## **6. Napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich do regionu Ameryki Łacińskiej. Niewykorzystana okazja do transferu innowacji?**

Nie ulega wątpliwości, że FDI – napływające zwłaszcza w okresie realizacji strategii proeksportowej, a następnie szerszym jeszcze strumieniem w latach 90. – umożliwiły w pewnej mierze krajom Ameryki Łacińskiej inkorporację nowych technologii oraz modernizację sektora usługowego i przemysłowego.

Do ciekawych wniosków prowadzi próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego bezpośrednio inwestycje zagraniczne, napływające bardzo intensywnie do regionu Ameryki Łacińskiej w latach 90., nie zdołały wywołać przyspieszonego wzrostu gospodarczego w tej dekadzie. Otóż z szeregu raportów dotyczących FDI (UNCTAD, CEPAL) wynika, że głównym powodem ich napływu było poszukiwanie przez korporacje transnarodowe źródeł pozyskiwania tanich surowców, korzyści skali wywołanych tanią siłą roboczą oraz dostępu do rynków zbytu. Z danych za lata 1996–2003 (CEPAL) wynika, że inwestycje trafiały przede wszystkim do sektora usług (prawie 60%), przy dużo niższym ich udziale w sektorze produkcyjnym (poniżej 30%). To wyjaśnia charakterystyczny dla gospodarek Ameryki Łacińskiej fakt, iż płynące z FDI korzyści modernizacji, zwiększonej produktywności oraz konkurencyjności długo pozostawały ograniczone terytorialnie do niewielkich enklaw (w tym przypadku: filii korporacji transnarodowych), bez efektu przenikania innowacyjnych rozwiązań do innych branż czy sektorów.

Jak dotąd kraje Ameryki Łacińskiej wciąż nie zdołały zbudować trwałych i wydajnych mechanizmów powiązań sektora naukowo-badawczego z krajowymi podmiotami z sektora przemysłu i usług. W wielu przypadkach zabrakło wsparcia rządów, przemyślanej i skoordynowanej polityki nakierowanej na wzrost konkurencyjności eksportowej rodzimych przedsiębiorstw, idącej w parze ze wspieraniem rozwoju umiejętności, technologii, instytucji i infrastruktury. Wsparcie agencji rządowych okazało się za małe, aby stworzyć trwałe warunki dla rozwoju innowacji i integracji z rynkiem światowym. Był to więc podstawowy błąd, jaki popełniono w krajach latynoamerykańskich, choć należy przyznać, że w wielu gospodarkach, np. Europy Środkowo-Wschodniej, włączając w to Polskę, sytuacja jest bardzo podobna. Niekorzystną tendencją było także preferowanie przez korporacje transnarodowe dostawców powiązanych z ich międzynarodowymi systemami produkcji, a przez to wyeliminowanie, wciąż niedocenianych, dostawców lokalnych. Traciła na tym cała gospodarka, gdyż bez stymulowania bodźcami zewnętrznymi, lokalne przedsiębiorstwa nie zgłaszały popytu na wiedzę, infrastrukturę badawczą czy nowe technologie. G. Moguillansky<sup>22</sup> mówi wprost o innowacyjności jako brakującym ogniwie w rozwoju Ameryki Łacińskiej, co może jest pewnym nadużyciem interpretacyjnym, ale dobrze podkreśla wagę tych niedostatków.

<sup>22</sup> G. Moguillansky, *Innovation, the Missing Link In Latin American Countries*, Journal of Economic Issues, June 2006, s. 351–358.

Wprowadzone z biegiem czasu próby reform, nakierowanych na wykorzystanie FDI, przyniosły pewne pozytywne skutki. Jednak krajom Ameryki Łacińskiej wciąż daleko jest do takich krajów jak Korea Południowa, Tajwan czy Singapur. Niewątpliwie w dużo większym stopniu potrzebne są przemyślane długookresowe i odpowiednio finansowane programy promowania strategii innowacji, połączonych z polityką nakierowaną na przyciąganie FDI, która powinna mieć na celu rozwijanie rzeczywistej współpracy pomiędzy korporacjami transnarodowymi a przedsiębiorstwami lokalnymi.

W przypadku Ameryki Łacińskiej zwraca uwagę fakt, że kolejne rządy są coraz bardziej świadome znaczenia, jakie mają innowacje w rozwoju gospodarczym. Programy wsparcia innowacyjności oraz rozbudowania powiązań między przedsiębiorcami a nauką coraz częściej pojawiają się jako stały element polityki gospodarczej. Bardzo pozytywnym przykładem jest na tym polu Brazylia, która nie szczędzi środków finansowych dla wsparcia innowacyjności. Dla tak silnie rozwarstwionych społeczeństw zniesienie barier w redystrybucji wiedzy i bogactwa jest olbrzymim wyzwaniem, a jednocześnie kluczowym warunkiem dla uruchomienia mechanizmów rozwojowych. Innowacje społeczne są jednym z filarów polityki innowacyjnej państwa, bez nich pogoń największej gospodarki Ameryki Łacińskiej za nowoczesnością z góry byłaby skazana na niepowodzenie. Efekty tych starań widoczne będą zapewne dopiero w następnej dekadzie, jednak już dziś można zaryzykować daleko idący optymizm w tym zakresie.

## Bibliografia

- Begg D., Fisher S., Dornbush R.**, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1997.
- Bulmer-Thomas V.**, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- Drucker P.F.**, *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992.
- Engerman S.L., Sokoloff K.L.**, *Economic Development in the Americas since 1500. Endowments and Institutions*, Cambridge Univ. Press, Cambridge – New York 2012.
- Frankelius P.**, *Questioning two myths in innovation literature*, Journal of High Technology Management Research 2009/20/1, s. 40–51.
- Furtado C.**, *La economía latinoamericana*, México 1979.
- Gocłowska-Bolek J.**, *Rozwój oparty o strategię substytucji importu w krajach Ameryki Łacińskiej*, Ameryka Łacińska 2007/3–4, s. 10–29.
- InnovaLatino. Fostering Innovation in Latin America*, INSEAD, OECD Development Center, Madrid – Barcelona 2011.

**Liberska B.**, *Brazylia przyszłości. Strategia rozwoju Brazylii jako przyszłej potęgi światowej w okresie rządów wojskowych 1964–1985*, PWN, Warszawa 1989.

**Moguillansky G.**, *Innovation, the Missing Link In Latin American Countries*, Journal of Economic Issues, June 2006, s. 343–357.

**Świtalski W.**, *Innowacje i konkurencyjność*, Wyd. UW, Warszawa 2005.

**Żuławska U.**, *Stabilizowanie gospodarki a wzrost. Doświadczenia Argentyny, Brazylii, Chile i Meksyku*, CESLA UW, Warszawa 1994.

#### **Strony internetowe:**

**Moreira J.R., Horta Nogueira L.A., Parente V.**, *Biofuels for Transport, Development, and Climate Change: Lessons from Brazil*, [w:] Bradley R., Baumert K.A. (red.), *Growing in the Greenhouse: Protecting the Climate by Putting Development First*, World Resources Institute, Washington 2005, <http://www.wri.org/publication/growing-in-the-greenhouse>; stan na dzień 15.02.2012 r.

**Wierzyński W.**, *Brazylia – w pogoni za innowacyjnością*, [http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter\\_86196.asp?soid=B93F2459CF9A4B6AB9164998BBBB658B](http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86196.asp?soid=B93F2459CF9A4B6AB9164998BBBB658B); stan na dzień 12.03.2013 r.

Joanna GOĆŁOWSKA-BOLEK

### **ECONOMIC AND SOCIAL INNOVATIVENESS AS A DEVELOPMENT STRATEGY OF LATIN AMERICA IN THE HISTORICAL PERSPECTIVE**

#### **(Summary)**

In the case of Latin America, governments are increasingly aware of the importance of innovation for economic development. Programs supporting innovation and stimulating linkages between business and science are becoming more and more frequent as a permanent feature of economic policy. For such a highly stratified societies, the removal of barriers in the redistribution of wealth and knowledge is a huge challenge, while in the meantime a key condition for starting development mechanisms. Brazil is an interesting example in this field. Social innovation is one of the key elements of governmental innovation policy. Many countries in Latin America are now using CCT programs as a major tool of their social policy since they have been proven to be very effective in helping poor families. The results of these efforts are likely to be visible in the next decade, but even today you may develop a far-reaching optimism in this regard.

**Keywords:** innovation, competitiveness, Latin America, Brazil, CCT.



Piotr MASIUKIEWICZ\*

## FINANCIAL LEVERAGES FOR REHABILITATION PROCESS OF ENTERPRISE

**Keywords:** aid, bankruptcy, financial leverage rehabilitation proceeding

### Introduction

Financial crises showed the importance of financial leverage for rehabilitation proceedings of enterprises. It may prevent bankruptcy and gives enterprise a “second chance”.

A “second chance”, in a broad perspective, means not only a reengagement of an entrepreneur in a new economic entity after the first failure, but also rehabilitation and restructuring of an enterprise facing a threat of bankruptcy – under a rehabilitation proceeding; according to the Polish law there are two types of rehabilitation proceedings, one conducted under the civil law and the second with a court engagement that acts upon *The Bankruptcy and Reorganization Law* (“Ustawa prawo upadłościowe i naprawcze”). The policy of a “second chance” is recommended by the European Commission.

There are numerous definitions of the process of an enterprise rehabilitation. In the European Union documents the term of restructuring rehabilitation is used. In Polish literature, synonymous to this term are company’s rehabilitation, restoration or recovery processes.

The aim of this paper is to discuss arguments justifying the application of financial leverage, to present institutions of support and to evaluate the effectiveness of financial leverage models.

The process of a company’s recovery is not only a legal procedure, it is also an economic process, management process, and finally also a social process

as main rehabilitation strategy elements. Hence, it is important to analyze this issue from a broad variety of perspectives.

## 1. Arguments for financial leverages application

A crisis most often lowers the value of the relationships with customers and suppliers as well as the value of financial assets and fixed assets. The repair process is to rebuild the company value, or at least halt the decline in this value<sup>1</sup>. Financial leverage plays an important role in this process.

Briefly, the process of rehabilitation can be defined as the restoration of long-term solvency. Remedial restructuring can be seen as a special, personalized way of a company's adaptation to changing environmental conditions, namely the transformation of the attributes of a company, i.e. its resources, organizational culture, credibility in the market, etc. According to C. Suszyński, remedial restructuring often is a consequence of a prolonged crisis and difficult situation of a company<sup>2</sup>.

Arguments for the initiation of rehabilitation proceedings are as follows:

- 1) economic costs of insolvency<sup>3</sup>,
- 2) social costs of insolvency<sup>4</sup>,
- 3) growth in no fault reasons for bankruptcies<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> **P. Masiukiewicz, M. Nowak**, *Bariery procesów naprawczych a zmiany regulacyjne*, [in:] **E. Mączyńska** (ed.), *Procesy upadłościowe i naprawcze w Polsce na tle doświadczeń UE*, Warszawa 2013, pp. 155–179; **P. Masiukiewicz**, *Rehabilitation Proceedings and Company Value*, [in:] **S. Morawska** (ed.), *Ekonomia i prawo upadłości przedsiębiorstw. Zarządzanie przedsiębiorstwem w kryzysie*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2012, pp. 161–181.

<sup>2</sup> **C. Suszyński**, *Restrukturyzacja, konsolidacja, globalizacja przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2003.

<sup>3</sup> **E.I. Altman, E. Hotchkiss**, *Trudności finansowe a upadłość firm*, CeDeWu, Warszawa 2007, **H. Davies, D. Green**, *Global Financial Regulation*, Polity Press Ltd., Cambridge 2008; **P. Masiukiewicz**, *Udział banków w tworzeniu drugiej szansy dla przedsiębiorstw*, [in:] **A. Szelągowska** (ed.), *Współczesna bankowość korporacyjna*, CeDeWu, Warszawa 2011, pp. 127–147.

<sup>4</sup> **E.I. Altman, E. Hotchkiss**, *Trudności finansowe...*; **H. Davies, D. Green**, *Global Financial Regulation...*; **S. Morawska**, *Przedsiębiorca w obliczu upadłości. Diagnoza i propozycje zmian systemu instytucjonalnego w Polsce*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2013.

<sup>5</sup> **P. Masiukiewicz**, *Rehabilitation Proceedings...*, pp. 161–181; **S. Morawska**, *Przedsiębiorca w obliczu upadłości...*

- 4) contagion effect of an enterprise in a crisis as cause of bankruptcy<sup>6</sup>,
- 5) growing costs of launching a new business and entering the market<sup>7</sup>.

The general measure of financial leverage in an enterprise is WDF indicator, which is calculated as follows:

$$\text{WDF} = \frac{P - K_w}{K_w}$$

Where:

WDF – financial leverage indicator;

P – liabilities of an enterprise;

K<sub>w</sub> – equity.

Source: the author's own.

Financial leverage which is used to support a rehabilitation program in an enterprise, should be analyzed in terms of its effectiveness. The effectiveness of leverage is achieved when:

$$Z(f:\text{WDF}) > ZN \text{ or } S(f:\text{WDF}) < SN$$

Where:

ZN – regular profit, without financial leverage;

SN – loss, without financial leverage;

Z(f:WDF) – profit with financial leverage;

S(f:WDF) – loss with financial leverage;

– the other symbols – as explained earlier.

Source: the author's own.

In practice there have been cases of an application of excessive financial leverage in business, which, as a consequence, brings losses. Of course the price of capital (interest rate) set in the process of financial leverage in rehabilitation proceeding is an essential issue. This price should fulfill the following conditions:

<sup>6</sup> **M. Krajewski**, *Kierunki efektywnego zarządzania finansami w przedsiębiorstwach*, Zeszyty Naukowe Uniw. Szczec. 634, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2010/34, pp. 187–196.

<sup>7</sup> **E.I. Altman**, **E. Hotchkiss**, *Trudności finansowe...*; **S. Morawska**, *Przedsiębiorca w obliczu upadłości...*

- 1) it should be lower than the market price of capital, which means it must be accessible to a failing enterprise;
- 2) it should ensure a higher than average IRR (internal return ratio), which will enable the enterprise to recuperate the loss faster.

A special program of a “second chance” for enterprises is implemented in the European Union.

“A second chance” from a broad perspective means not only a reengagement of an entrepreneur in a new economic entity after his first failure, but also rehabilitation and restructuring of an enterprise facing a threat of bankruptcy – realised under a rehabilitation process.

New EU regulations and institutional arrangements are neither implemented nor popularized in Poland. The European Commission approach to bankruptcy cases can be considered revolutionary, because bankruptcy is to be a last resort if all forms aid for entrepreneurs have been exhausted. Moreover, despite bankruptcy, the entrepreneur should – with the support of various institutions have a second chance – a chance to re-operate<sup>8</sup>. Basic legal and advisory instruments established by the EU are set out in the following documents:

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, European Economic and Social Committee and the Committee for the Regions “Overcoming the stigma of business failure – for a second chance”<sup>9</sup>;

“Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty”<sup>10</sup>;

The Directive of the European Parliament and the Council on the reorganization and winding up of credit institutions<sup>11</sup>.

Furthermore, in many countries in the EU there operates a network supporting processes of enterprise rehabilitation – Enterprise Europe Network.

---

<sup>8</sup> **H. Wyřębek, A. Kompa**, *Risk Management in the Face of Enterprise Restructuring*, [in:] **B. Domańska-Szaruga, W. Wereda** (eds), *Management Under Conditions of Risk and Uncertainty*, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2011, pp. 192–210.

<sup>9</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów* „W jaki sposób przezwyciężyć piętno porażki poniesionej w działalności gospodarczej – działania na rzecz drugiej szansy”, Brussels Official Journal 584, (KOM 2007) z dn. 5.10.2007 r.

<sup>10</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji* „Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw”, Brussels Official Journal 244, (P. 0002-0017) z dn. 01.10.2004 r.

<sup>11</sup> Dyrektywa 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 4.04.2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych, (Dz.U. UE, Nr L z dn. 5.05.2001 r.).

EEN is an extensive network (numbering 600 organizations and four thousand consultants) providing among others information and advice to companies facing bankruptcy and entrepreneurs who survived bankruptcy and decide to start a business again.

The European Commission believes that a more supportive environment for businesses at risk of bankruptcy can prevent their failure. Highlighting the problem of negative effects of business failure and its negative reception by society would help to make the best of human creativity in Europe, encourage entrepreneurship and promote innovation and job creation<sup>12</sup>.

In the guidelines of the European Commission the definition of a firm in difficulty was formulated and it is very broad<sup>13</sup>. Before, European definition of companies threatened with bankruptcy did not exist, however for the purpose of the Guidelines for the European Commission – it was established that a business is threatened, if it is unable, whether through its own resources, or with the funds it is able to obtain from its owners (shareholders) or creditors, to stem losses which, without outside intervention by the public authorities, will almost certainly condemn it to going out of business in the short or medium term.

Even when conditions listed above are not met, the company may be considered at risk, particularly when there are usual signs, such as increasing losses, diminishing turnover, growing inventory, unsold excess capacity, declining cash flow, mounting debt, rising interest charges and falling or nil net asset value<sup>14</sup>.

In the light of the Guidelines cited a newly created firm is not eligible for state aid for rescuing and restructuring, even if its initial financial position is precarious.

In Poland, the number of bankruptcies is relatively small; however there is a large percentage of companies going bankrupt without undergoing bankruptcy proceedings (due to lack of funds) and the number of procedures of enterprise recovery is very small<sup>15</sup>. This is probably the implication of poor

---

<sup>12</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów* „W jaki sposób przewyciężyć...”

<sup>13</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji* „Wytyczne wspólnotowe...”

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> **E. Mączyńska** (ed.), *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2010, pp. 435–446.

design of insolvency proceedings in *Law on Bankruptcy and Rehabilitation* and the lack of sufficient leverage to support the process of company recovery<sup>16</sup>.

Support of government for rehabilitation process is motivated through the structure of receivables in enterprises. Research made by S. Morawska about receivables structure in bankruptcy firms is an important signal for government<sup>17</sup>. Public receivables are equaled (depend of region) from 20 to 60% of total receivables in investigated enterprises (table 1). This problem needs the activity of the finance ministry.

Relative low ethic of debt payment in enterprises is one of factor of payment delay creation – this problem needs additional researches.

TABLE 1: *Ratio of public receivables versus private receivables in investigate bankrupted enterprises in time period 2004–2010*

No.	Study of bankruptcy records in local court	Number of cases	Public receivables in %	Private receivables in %
1	SR Wrocław-Fabryczna – court	98	20,0	80,0
2	SR m. st. Warszawa – court	250	35,0	65,0
3	SR Kraków Śródmieście – court	144	17,0	83,0
4	SR Białystok – court	21	60,0	40,0

Source: S. Morawska, *Przedsiębiorca w obliczu upadłości...*, p. 159.

The aim of rehabilitation proceedings of an enterprise should be to regain liquidity and an ability to generate profit. This aim is achieved through:

- preparation and implementation of a rehabilitation program,
- gaining a source of financial leverage for the implementation of the program.

## 2. Support institutions in Poland

There is a variety of institutions which can support financially a rehabilitation process. They can be divided into private institutions (e.g. venture capital companies, banks, credit unions) and governmental institutions. To government financial support institutions belong: finance ministry or treasury ministry, state

<sup>16</sup> P. Masiukiewicz, *Udział banków...*, pp. 127–147; Masiukiewicz P., *Rehabilitation Proceedings...*, pp. 161–181.

<sup>17</sup> S. Morawska, *Przedsiębiorca w obliczu upadłości...*, p. 159.

quasi-budget funds and tax offices. The European Commission is working on a special financial fund to support rehabilitation proceedings and orderly liquidation for financial institutions (Recovery and Resolution Regime)<sup>18</sup>.

The important practice is application of enterprise liquidity instruments such as banking loan, securitization, factoring, return lease and franchising<sup>19</sup>.

The bank that is cooperating with the company may also use different strategies to deal with situations of a crisis on the client's need for a process of recovery. In practice, there are four possibilities<sup>20</sup>:

- placing immediate maturities of the loan status and their recovery (as a consequence, this may mean acceleration of bankruptcy);
  - passive role in the process of recovery; incidental action taking (such as temporary suspension of interest payments, the exchange of information with other lenders to the company, sale of the liabilities to another bank, etc.);
  - active participation in the restructuring of the company and exploiting of a range of financial instruments and organizational tools;
  - refraining from any action, waiting for developments.
- From the standpoint of the efficiency of the process of recovery, what is desirable is the active role of the bank. It has at its disposal a variety of financial instruments to support the process which was presented in literature<sup>21</sup>.

## 2.1. Preferred types of financial leverage

In the ground of Delphi research, which was realized by author<sup>22</sup>, research experts admitted that state budget was a source of financial capital for rehabilitation processes (table 2).

<sup>18</sup> **T.H. Hannan, G.A. Hanweck**, *Bank Insolvency Risk and the Market for Large Certificates of Deposit*, Journal of Money, Credit and Banking 1988/5, pp. 210–231.

<sup>19</sup> **A. Antonowicz, P. Antonowicz**, *Koncepcja franszyzy jako strategii restrukturyzacji zadłużenia upadłego*, Zarządzanie i Finanse 2013/4/3, pp. 23–33; **K. Haładyj**, *Sekurytyzacja wierzytelności – aspekty prawne*, www.e-prawnik.pl, access 15.02.2012.

<sup>20</sup> **P. Masiukiewicz**, *Udział banków...*, pp. 127–147.

<sup>21</sup> **A. Antonowicz, P. Antonowicz**, *Koncepcja franszyzy...*, pp. 23–33; **K. Haładyj**, *Sekurytyzacja wierzytelności...*; **P. Masiukiewicz**, *Udział banków...*, pp. 127–147.

<sup>22</sup> **P. Masiukiewicz, M. Nowak**, *Bariery procesów naprawczych...*, pp. 155–179.

Experts considered that the best support of rehabilitation were warrants from various institutions. Warranties and guaranties from fund managed by BGK-bank, PARP and regional foundations for SMB development and another were indicated. The most often indicated criterions for help allowance were the independent external problems.

TABLE 2: *Important types of financial leverage for support of rehabilitation processes of enterprises in expert opinion (%)*

No.	Type of financial leverage	Answers in %
1	Restructuring loan from private bank with refund part of rate from government	16,0
2	Restructuring loan from government bank with refund part of rate from government	8,0
3	Credit guarantee and warranty from guarantee fund managed by BGK-bank	48,0
4	Credit warranty not provision by PARP	40,0
5	Credit warranty not provision by ARP	20,0
6	Credit warranty not provision by regional foundations for SMB development	36,0
7	Loan from special state found for rehabilitation process with preference rate	12,0
8	Loan from special private-public found for rehabilitation process with preference rate	24,0
9	Obligation loan from state budget (liquidity obligations)	4,0
10	Temporary tax exemption from local tax office	24,0
11	Capital enter into company of state budget for time of rehabilitation process	20,0

Source: the author's own.

Majority of experts had negative opinion about possible aid for enterprises which have produced troubles themselves.

## 2.2 The importance of support of tax offices

Tax authorities have an important role in the restructuring process, but usually their policy is to immediately recover the taxes.

The research done in Polish enterprises (zachodniopomorskie province) shows (tab. 3) that in 57% of cases of rehabilitation proceedings government institutions (e.g. tax offices, city and municipality halls) did not waive any liabilities of the enterprises.



Polish tax legislation does not *expressis verbis* provide for tax exemptions for businesses (as well as financial institutions) implementing programs of recovery. However, the legislature ensured a way of escape, which is very little known and rarely used. Namely, if a company is threatened by bankruptcy, and received an order for enforcement of tax arrears and its request for their redemption was rejected, it may request a suspension of implementation of the decision claiming that it is in companies major interest to do so.

TABLE 3: *Waiver of liabilities upon the request of enterprises*

No.	Office response to an application for a waiver of liabilities	Response expressed in % N = 59 enterprises
1	Denial	57.1
2	Waiver of up to 50% of liabilities	21.4
3	Waiver of more than 50%	14.3
4	Waiver of 100% of liabilities	7.1

Source: I. Dziedziczak (ed.), *Procesy upadłościowe i naprawcze w polskiej gospodarce*, Rozprawy i Studia t. (DC) 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004, tabl. no 3.5.

The goal of prohibiting the implementation of the tax (Article 224 & 2 Polish Tax Act) is the temporary protection of the taxpayer against the decision he challenges until its final verification. In the past, some tax authorities, unfortunately, felt that it depends solely on their discretion to grant such a postponement. Fortunately, the tax authority is now obliged to suspend the implementation of decisions not only at the direct request of the taxpayer, but it can also do this *ex officio* – if only it is in an important interest of the taxpayer or the public interest.

In 2008 an entrepreneur was refused to suspension of the implementation of the tax. The taxpayer in the application demonstrated a substantial interest, which was the risk of a loss of financial liquidity and the market in which he was operating and even a threat to the existence of his family. However, the tax office did not agree to suspend the decision – on grounds, namely that the suspension of the decision depends on administrative discretion of the tax office. In addition, Tax Chamber confirmed the correctness of this reasoning<sup>23</sup>. However, Regional Administrative Court in Krakow ruled on the subject that if the conditions of an important interest of the taxpayer or the public interest

<sup>23</sup> P. Łabno, *Jeśli firma jest zagrożona, fiskus powinien wstrzymać egzekucję*, Rzeczpospolita z dn. 29.05.2008 r.

are fulfilled a tax authority is obliged to suspend the implementation of the decision. For example, an interest must be equivalent to the probability of cessation of business operations due to loss of liquidity.

Unfortunately, despite such a state of the law, certain tax office continue to claim a right to discretion to withhold the payment of the tax due, even if the facts regarding the matter are clearly in favor of stopping the execution<sup>24</sup>.

### 3. Evaluation of the effectiveness of financial leverage models

The management of the company's finances is driven by the desire to obtain long-term liquidity – ensuring solvency. Hence, there is a need for effective management of current assets, which affects the formation of long-term assets and ensures the development and therefore an increase in shareholder value<sup>25</sup>. Diligent studies not only help companies find the causes of troubles but also enable the design of future activities in the recovery program and become a planning tool. Liquidity management (its level is sometimes more important than the profit itself) must be based on continuous monitoring of changes and forecasting.

A rehabilitation proceeding does not always require external financial leverage. It is important to establish an optimum level of aid. Insufficient leverage will result in an ineffective rehabilitation proceeding<sup>26</sup>.

The selection of a method of the process of recovery, based on a certain financial leverage, should be preceded by an analysis of the effectiveness. The analysis of the options of the effectiveness of rehabilitation process (and subsequently the analysis of deviations from the plan during implementation) should be performed based on a set of carefully selected financial measures. In addition to traditional measures such as ROA, ROE, return on cost, level of equity and debt, carry-forward losses one can apply additional specific measures of assessment which are shown below.

A basic method in this regard is the comparative analysis of the cash flow for various regulatory pathways estimated in the recovery program – by

<sup>24</sup> P. Masiukiewicz, *Rehabilitation Proceedings...*, pp. 161–181.

<sup>25</sup> M. Krajewski, *Kierunki efektywnego zarządzania...*, pp. 187–196.

<sup>26</sup> P. Masiukiewicz, *Udział banków...*, pp. 127–147; P. Masiukiewicz, *Rehabilitation Proceedings...*, pp. 161–181.

means of DCF. Discounted cash flow model (DCF) used for the selection of a rehabilitation process, can be described as follows:

$$ZWNPF_n = \sum_{t=1}^m \frac{NCF_t}{(1+d)^t}$$

Where:

$ZWNPF_n$  – discounted net value of cash flow estimation for method  $n$ ;

$NCF_t$  – net cash flows for the year  $t$  of the estimation;

$T$  – number of years of estimation;

$D$  – discount rate;

$N$  – number of rehabilitation method.

Source: the author's own

A comparative study, answering the question which method gives the maximum surplus of  $ZWNPF$  – requires defining the number of years when the leverage will be used, the discount rate  $d$ , and finally defining a cash flow forecast.

A sensitivity analysis of the financial forecasts contained in the recovery program is needed. Usually one conducts such an analysis in regard to market conditions (e.g. changes in interest rates, demand and others). An important criterion for choosing the method of financial rehabilitation is an assessment of the risk of volatility of ROA. ROA volatility risk can be estimated for the sub-periods of the analysis, for the different line of business (active operations) and for changes of the structure of refinancing. ROA volatility risk index is calculated as follows:

$$RR = \frac{E(ROA) + CAP}{\sigma ROA}$$

Where:

$RR$  – ROA volatility risk index;

$eROA$  – expected value of ROA (estimation);

$CAP$  – relation of shareholders capital to assets;

$\sigma ROA$  – ROA standard deviation.

Source: **T.H. Hannan, G.A. Hanweck**, *Bank Insolvency Risk...*, pp. 210–231.

ROA sensitivity to changes in the structure of refinancing seems particularly relevant for a program of bank rehabilitation, because of the uncertainty surrounding the trust of customers and suppliers as well as access to capital to finance further activities.

An important issue is to determine the number of years and the amount of the restructuring loan needed for the recovery process of a business. According to this criterion, in theory, any company regardless of the level of losses can be repaired; provided the arrangement and obtaining of the adequate amount of the loan is possible. However, this situation would not be economically justified, as a bankruptcy has a function of purifying the economy.

The model of balance sheet loss coverage with the use of leverage, assuming a loss generation for another two years from starting the rehabilitation process, is as follows:

$$\sum_{m=1}^{n-1} S_m + S_{1,2} - K(1+r)^n + O_n + P - Z_{n+2} = 0$$

Where:

- S           – loss in a year  $m$ ;
- $m$            – the number of years in the past with a loss;
- 1,2         – losses in two first years of the rehabilitation process;
- $n (1\dots z)$  – duration of the rehabilitation process with the use of a restructuring loan maturing in  $n$  years;
- K           – the amount of the restructuring loan;
- $r$            – agreed interest rate for  $n$  period; that is a compounded rate of return from operating assets of the company;
- $Z_{n+2}$       – profits in consecutive years starting from third year of the process;
- $O_n$         – interest paid to the creditor in  $n$  period;
- P           – fees paid to the creditor in  $n$  period.

Source: the author's own.

If the amount of carry-forward losses is known, and a maximum period of the rehabilitation loan and its cost of service are known, the weighted average rate of return on bank's assets and projected profits in subsequent years (from the third year in the above-presented model) are known – it is possible to calculate the required amount of the loan covering the losses in the years of the rehabilitation process, namely:

$$K = \left[ \sum_{m=1}^{n-1} S_m + S_{1,2} + O_n + P - Z_{n+2} \right] x \frac{1}{(1+r)^n}$$

Where:  
designations like above.

Source: the author's own.

Deviations from the financial plan during the rehabilitation period and deviations from the whole volume of sales represented across the sector can be analysed with the use of volume elasticity indicator<sup>27</sup>. Volume elasticity allows assessing both the degree of the rehabilitation program realisation and the degree of the adjustment to changes in market demand. A formula for the indicator computation for a three-year period as follows:

$$EW = \sqrt{\frac{(R_1)^2 + (R_2)^2 + (R_3)^2}{3}}$$

Where:

EW – volume elasticity of credits or deposits;

Rn – the ratio of a maximum volume to minimum volume in a given year;

n – consecutive years chosen to computation.

Source: **F.F. Suarez, M.A. Cusumano, Ch.F. Fine**, *An Empirical Study...*, pp. 173–192.

To assess the effectiveness of financial leverage that was used in a rehabilitation process it is vital for creditors to compute a net receivables recovery ratio. During a rehabilitation process total receivables should be settled and paid in 100% unless due to negotiations a partial repayment was agreed (such a repayment is also a form of financial leverage allowed by creditors). This ratio can be also a criterion on the basis of which one can choose a rehabilitation method for a company. Receivables retrieval coefficient can be computed with the following formula:

$$WOWN_n = \sum_{i=1}^n \frac{OW_i}{(1+r)^i} : [WO - WOxm] x 100$$

<sup>27</sup> **F.F. Suarez, M.A. Cusumano, Ch.F. Fine**, *An Empirical Study Advantage for Small Firms*, Strategic Management Journal 1991/12, pp. 173–192.

Where:

WOWN – net receivables recovery ratio;

OWi – receivables due recovered in the year of an estimation;

WO – total receivables due;

m – a percentage of receivables redeemed;

i – a consecutive year of an estimation;

r – discount rate.

Source: the author's own.

To conclude, the financing model of each rehabilitation process differ subject to the implication of several factors, which derive from the expectations of stakeholders in the process<sup>28</sup>.

## Conclusion

Rehabilitation proceedings in the European Union will gain in importance. New conditions of management of enterprises and the guidelines of the European Commission call for a reform of the current institutional solutions supporting leverage of rehabilitation process in Poland. There is no public restructuring fund (bad debts fund), which together with the bank would provide financing in a form of “the survival capital” for companies in crisis. A small fund supporting the processes of bankruptcy, which has a Minister of the Treasury – does not solve the problems. Unfortunately Polish tax system isn't friendly for rehabilitation proceedings; f.e. debt forgiveness has consequences – enterprise must pay tax of this debt.

The following actions are needed in Poland:

- changing the *Law on Bankruptcy and Rehabilitation* and creating a separate act for rehabilitation proceedings;
- specifying in the law the institutions and legitimate financial instruments (financial leverage) that would support rehabilitation processes;
- establishing criteria for the application of financial leverage for failing enterprises;
- payments of public commitments in due time.

---

<sup>28</sup> P. Masiukiewicz, *Rehabilitation Proceedings...*, pp. 161–181, **Dziedziczak I.** (red.), *Procesy upadłościowe...*; **H. Wyrębek, A. Kompa**, *Risk Management...*, pp. 192–210.

Financial leverage is not required in the case of all rehabilitation proceedings. The decision whether to use it should be based on an analysis of the effectiveness of financial aid for an enterprise.

The idea of a “second chance” implemented in the EU countries is well-grounded and its validity is supported by the recent international subprime crisis experience.

### Bibliography

- Altman E. I., Hotchkiss E.**, *Trudności finansowe a upadłość firm*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Antonowicz A., Antonowicz P.**, *Koncepcja franszazy jako strategii restrukturyzacji zadłużenia upadłego*, Zarządzanie i Finanse 2013/4/3, pp. 23–33.
- Davies H., Green D.**, *Global Financial Regulation*, Polity Press Ltd., Cambridge 2008.
- Dziedziczak I.** (red.), *Procesy upadłościowe i naprawcze w polskiej gospodarce*, Rozprawy i Studia t. (DC) 526, Uniw. Szczec., Szczecin 2004.
- Haładaj K.**, *Sekurytyzacja wiarytelności – aspekty prawne*, www.e-prawnik.pl, access 15.02.2012.
- Hannan T.H., Hanweck G.A.**, *Bank Insolvency Risk and the Market for Large Certificates of Deposit*, Journal of Money, Credit and Banking 1988/5, pp. 210–231.
- Krajewski M.**, *Kierunki efektywnego zarządzania finansami w przedsiębiorstwach*, Zeszyty Naukowe Uniw. Szczec. 634, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2010/34, pp. 187–196.
- Łabno P.**, *Jeśli firma jest zagrożona, fiskus powinien wstrzymać egzekucję*, Rzeczpospolita z dn. 29.05.2008 r.
- Masiukiewicz P.**, *Udział banków w tworzeniu drugiej szansy dla przedsiębiorstw*, [w:] Szelałowska A. (red.), *Współczesna bankowość korporacyjna*, CeDeWu, Warszawa 2011, pp. 127–147.
- Masiukiewicz P., Nowak M.**, *Bariery procesów naprawczych a zmiany regulacyjne*, [w:] Mączyńska E. (red.), *Procesy upadłościowe i naprawcze w Polsce na tle doświadczeń UE*, Warszawa 2013, pp. 155–179.
- Masiukiewicz P.**, *Rehabilitation Proceedings and Company Value*, [in:] Morawska S. (red.), *Ekonomia i prawo upadłości przedsiębiorstw. Zarządzanie przedsiębiorstwem w kryzysie*, wyd. popr. i uzupeł., Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2012, pp. 161–181.
- Mączyńska E.** (red.), *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2010.
- Morawska S.**, *Przedsiębiorca w obliczu upadłości. Diagnoza i propozycje zmian systemu instytucjonalnego w Polsce*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2013.
- Suarez F.F., Cusumano M.A., Fine Ch.F.**, *An Empirical Study Advantage for Small Firms*, Strategic Management Journal 1991/12, pp. 173–192.
- Suszyński C.**, *Restrukturyzacja, konsolidacja, globalizacja przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2003.

**Wyrębek H., Kompa A.**, *Risk Management in the Face of Enterprise Restructuring*, [in:] B. Domańska-Szaruga, W. Wereda (eds), *Management Under Conditions of Risk and Uncertainty*, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2011, pp. 192–210.

#### **Regulations:**

Dyrektywa 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 4.04.2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych, (Dz.U. UE, Nr L z dn. 5.05.2001 r.).

#### **Documents:**

*Global Business Failures Report*, Dun & Bradster, September 2011.

Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W jaki sposób przetrwać piętno porażki poniesionej w działalności gospodarczej – działania na rzecz drugiej szansy”*, Brussels Official Journal 584, (KOM 2007) z dn. 5.10.2007 r.

Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji „Wytoczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw”*, Brussels Official Journal 244, ( P. 0002-0017) z dn. 01.10.2004 r.

Piotr MASIUKIEWICZ

## **DŹWIGNIE FINANSOWE DLA PROCESU NAPRAWCZEGO PRZEDSIĘBIORSTWA**

### **(Streszczenie)**

Procesy restrukturyzacji naprawczej przedsiębiorstw w UE będą zyskiwać na znaczeniu; m.in. wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie „drugiej szansy dla przedsiębiorstw” wymagają reformy dotychczasowych rozwiązań instytucjonalnych, wspierających procesy naprawcze w Polsce. Brakuje w naszym kraju publicznego funduszu restrukturyzacyjnego (lub funduszu złych długów), który wspólnie z bankiem finansującym zapewniałby tzw. kapitał przetrwania. System podatkowy nie sprzyja procesom naprawczym. Trudno też przedsiębiorcom uzyskać wsparcie z innych instytucji państwowych. Nie jest oczywiście uzasadnione wspieranie każdego procesu naprawczego. Podstawą uruchamiania dźwigni finansowej procesu naprawczego powinna być analiza efektywności pomocy dla przedsiębiorstwa i kryterium niezawinionych strat. W artykule przedstawiono podstawowe modele i mierniki analizy efektywności dźwigni finansowej, służące podejmowaniu decyzji o naprawie lub upadłości przedsiębiorstwa.

**Słowa kluczowe:** pomoc dla przedsiębiorstw, bankructwo, restrukturyzacja naprawcza, dźwignia finansowa



Tomasz MISIAK\*

## **STRUKTURA BEZROBOCIA REJESTROWANEGO W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM I PODKARPACKIM A ZMIANY NA RYNKU TOWAROWYM**

**Słowa kluczowe:** rynek pracy, bezrobocie, lokalna stopa bezrobocia, struktura bezrobocia

### **1. Wprowadzenie**

Zagadnienia rynku pracy stanowią jeden z ciekawszych, a zarazem najbardziej problematycznych obszarów badań w ekonomii. Główną przyczyną tego jest przede wszystkim występowanie zjawiska wysokiego poziomu bezrobocia, a jednocześnie jego przestrzennego zróżnicowania – zarówno na poziomie regionów (województw), jak i na poziomie wewnątrzregionalnym (powiatowym). Ponadto rynek pracy jest wyjątkowo wrażliwy na sytuacje kryzysowe w gospodarce, czego przykładem jest stosunkowo szybki wzrost stopy bezrobocia w Polsce od początku światowego kryzysu gospodarczego z 2008 roku, mimo iż rynek towarowy z dość dużym opóźnieniem zareagował na początkowe sygnały o nadchodzącej recesji.

Głównym celem artykułu jest określenie siły oraz kierunku wpływu zmian koniunkturalnych na rynku towarowym na ogólny poziom bezrobocia oraz na poszczególne grupy (strukturę) bezrobotnych w województwach łódzkim oraz podkarpackim. Zgodnie z przyjętym celem, podjęto zatem próbę weryfikacji hipotezy głównej, która sprowadza się do tego, iż elastyczność poszczególnych grup bezrobotnych (wydzielonych ze względu na strukturę) jest istotnie zróżnicowana względem produkcji sprzedanej przemysłu. Tak sformułowana hipoteza badawcza pozwoli na wyodrębnienie grup bezrobotnych, na które

---

\* Dr, Katedra Ekonomii, Politechnika Rzeszowska; e-mail: [tmisiak@prz.edu.pl](mailto:tmisiak@prz.edu.pl)

zmiany na rynku towarowym mają najsilniejszy bądź najłabszy wpływ. Prawidłowe określenie grup bezrobotnych najbardziej podatnych na sytuację koniunkturalną na rynku towarowym może stanowić podstawę rekomendacji dla racjonalnego wykorzystania instrumentów polityki państwa w walce z bezrobociem, podnosząc ich efektywność.

W opracowaniu strukturę bezrobotnych analizowano ze względu na: płeć, poziom wykształcenia, wiek oraz miejsce zamieszkania. Prowadzone analizy oparto na danych panelowych dla 25 powiatów województwa podkarpackiego i 24 powiatów województwa łódzkiego w latach 2003–2011. W celu weryfikacji postawionej hipotezy badawczej, wykorzystano proste statystyki opisowe, jak również wyniki estymacji modelu wynikającego z prowadzonych analiz teoretycznych z wykorzystaniem procedury uzmienniania stałej (*fixed effect*) oraz zmiennych przełącznikowych.

Struktura opracowania przedstawia się następująco. W punkcie drugim dokonano opisowej analizy struktury bezrobotnych w województwie łódzkim oraz podkarpackim w podziale na: płeć, poziom wykształcenia, wiek oraz miejsce zamieszkania. W punkcie trzecim przedstawiono prosty model teoretyczny zależności pomiędzy bezrobociem a rynkiem towarowym. Punkt czwarty zawiera rezultaty estymacji równań wynikających z analiz teoretycznych. Opracowanie kończy punkt piąty, w którym znajdują się: podsumowanie oraz ważniejsze wnioski wynikające z rozważań.

## **2. Struktura bezrobocia rejestrowanego w województwach łódzkim i podkarpackim**

Zarówno województwo łódzkie, jak i podkarpackie, charakteryzują się dość zróżnicowanym wewnątrznie rynkiem pracy, gdzie wyróżnić można powiaty ze stosunkowo niską stopą bezrobocia, jak skierniewicki, Rzeszów czy Krosno, ale jednocześnie występują powiaty bieszczadzki, brzozowski czy tomaszowski mazowiecki, gdzie notowane stopy bezrobocia zaliczane są do jednych z najwyższych w kraju. W niniejszym punkcie dokonano analizy przede wszystkim struktury bezrobocia rejestrowanego w rozpatrywanych województwach w podziale na: płeć, wykształcenie, wiek oraz miejsce zamieszkania.

## 2.1. Struktura bezrobocia ze względu na płeć

W tabelach 1–2 zestawiono dane dotyczące struktury bezrobocia rejestrowanego według płci w analizowanych województwach. Okazuje się, że średnio w województwie podkarpackim 53% bezrobotnych stanowiły kobiety, a mężczyźni – 47%; zaś w województwie łódzkim struktura płci bezrobotnych była bardziej spłaszczona – z niewielką przewagą kobiet (51%). Jednocześnie można zaobserwować, iż w roku 2003 w podkarpackim i w latach 2003–2004 w łódzkim udział kobiet i mężczyzn wśród bezrobotnych był zbliżony do proporcjonalnego. W latach 2004–2008 udział kobiet w bezrobotnych ogółem wzrastał, osiągając najwyższy poziom (prawie 58% w podkarpackim i 53,2% w łódzkim) w 2007 roku. W 2009 roku udział kobiet wśród bezrobotnych znów zbliżył się do poziomu 50%, a następnie zaczął nieznacznie rosnać, osiągając w 2011 roku poziom zbliżony do średniego dla całego analizowanego okresu i województwa. Można zatem dojść do wniosku, iż udział kobiet w bezrobotnych ogółem rósł w momencie gdy stopa bezrobocia (dla całej Polski, jak i ta notowana w analizowanych województwach) charakteryzowała się tendencją malejącą, co było w dużej mierze spowodowane okresem dobrej koniunktury gospodarczej; zaś kształtował się na zbliżonym do proporcjonalnego – w okresie gdy stopy bezrobocia ogółem rosły (w okresie pogorszenia się koniunktury gospodarczej). Takie obserwowane zależności mogą sugerować, iż rosnący udział kobiet w bezrobotnych ogółem w okresie, gdy stopy bezrobocia ogółem spadały, mógł być efektem tego, iż w okresach dobrej koniunktury więcej mężczyzn niż kobiet znajdowało zatrudnienie. Może to zatem oznaczać, iż to grupa bezrobotnych mężczyzn była bardziej prokoniunkturalna, zarówno w województwie łódzkim, jak i podkarpackim.

TABELA 1: *Udział kobiet i mężczyzn w wielkości bezrobocia w województwie łódzkim*

lata	Kobiety			Mężczyźni		
	A	B	C	A	B	C
2003	49,4%	40,3% poddębicki	56,9% bełchatowski	50,6%	43,1% bełchatowski	59,7% poddębicki
2004	49,4%	41,4% poddębicki	58,1% bełchatowski	50,6%	41,9% bełchatowski	58,6% poddębicki
2005	50,3%	42,4% poddębicki	60,3% bełchatowski	49,7%	39,7% bełchatowski	57,6% poddębicki
2006	52,6%	44,1% rawski	64,5% bełchatowski	47,4%	35,5% bełchatowski	55,9% rawski

lata	Kobiety			Mężczyźni		
	A	B	C	A	B	C
2007	53,2%	44,8% rawski	67,5% bełchatowski	46,8%	32,5% bełchatowski	55,2% rawski
2008	53,0%	42,0% rawski	64,1% bełchatowski	47,0%	35,9% bełchatowski	58,0% rawski
2009	49,5%	40,5% poddębicki	60,6% bełchatowski	50,5%	39,4% bełchatowski	59,5% poddębicki
2010	50,3%	43,2% poddębicki	59,2% bełchatowski	49,7%	40,8% bełchatowski	56,8% poddębicki
2011	51,3%	44,4% poddębicki	59,1% bełchatowski	48,7%	40,9% bełchatowski	55,6% poddębicki

Objaśnienia: **A** – średni udział dla województwa w poszczególnych latach, **B** – minimalny udział na poziomie powiatów, **C** – maksymalny udział na poziomie powiatów.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych na stronie [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); stan na dzień 01.06.2013 r.

TABELA 2: *Udział kobiet i mężczyzn w wielkości bezrobocia w województwie podkarpackim*

lata	Kobiety			Mężczyźni		
	A	B	C	A	B	C
2003	50,7%	46,4% jarosławski	57,3% Krosno	49,3%	42,7% Krosno	53,6% jarosławski
2004	52,1%	46,3% jarosławski	57,9% Krosno	47,9%	42,1% Krosno	53,7% jarosławski
2005	53,4%	48,2% jarosławski	58,6% mielecki	46,6%	41,4% mielecki	51,8% jarosławski
2006	56,1%	50,5% lubaczowski	62,6% Krosno	43,9%	37,4% Krosno	49,5% lubaczowski
2007	57,9%	50,1% lubaczowski	66,9% krośnieński	42,1%	33,1% krośnieński	49,9% lubaczowski
2008	55,5%	47,6% lubaczowski	62,7% krośnieński	44,5%	37,3% krośnieński	52,4% lubaczowski
2009	50,1%	46,2% lubaczowski	54,8% brzozowski	49,9%	45,2% brzozowski	53,8% lubaczowski
2010	51,6%	46,1% lubaczowski	57,0% tarnobrzeski	48,4%	43,0% tarnobrzeski	53,9% lubaczowski
2011	52,9%	48,9% lubaczowski	58,8% dębicki	47,1%	41,2% dębicki	51,1% lubaczowski

Objaśnienia: **A** – średni udział dla województwa w poszczególnych latach, **B** – minimalny udział na poziomie powiatów, **C** – maksymalny udział na poziomie powiatów.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych na stronie [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); stan na dzień 01.06.2013 r.

TABELA 3: Struktura bezrobotnych ze względu na wykształcenie w województwie łódzkim

Lata	Wyższe			Policealne i średnie zawodowe			Średnie ogólnokształcące			Zasadnicze zawodowe			Gimnazjalne i poniżej		
	A	B	C	A	B	A	B	C	A	B	A	B	C		
2003	4,6%	2,6% rawski	9,2% Skiermiewice	20,5%	17,6% pajęczanowski	4,6%	2,6% rawski	9,2% Skiermiewice	20,5%	17,6% pajęczanowski	4,6%	2,6% rawski	9,2% Skiermiewice		
2004	5,4%	3,5% poddebicki	10,6% Skiermiewice	21,0%	18,5% brzeziński	5,4%	3,5% poddebicki	10,6% Skiermiewice	21,0%	18,5% brzeziński	5,4%	3,5% poddebicki	10,6% Skiermiewice		
2005	5,9%	3,8% kutnowski	10,0% Skiermiewice	20,8%	18,7% poddebicki	5,9%	3,8% kutnowski	10,0% Skiermiewice	20,8%	18,7% poddebicki	5,9%	3,8% kutnowski	10,0% Skiermiewice		
2006	6,3%	3,3% poddebicki	11,5% Skiermiewice	20,8%	18,5% brzeziński	6,3%	3,3% poddebicki	11,5% Skiermiewice	20,8%	18,5% brzeziński	6,3%	3,3% poddebicki	11,5% Skiermiewice		
2007	7,1%	4,2% brzeziński	10,9% Skiermiewice	20,5%	17,7% piotrkowski	7,1%	4,2% brzeziński	10,9% Skiermiewice	20,5%	17,7% piotrkowski	7,1%	4,2% brzeziński	10,9% Skiermiewice		
2008	8,6%	4,3% brzeziński	13,1% Skiermiewice	21,0%	19,2% łęczycki	8,6%	4,3% brzeziński	13,1% Skiermiewice	21,0%	19,2% łęczycki	8,6%	4,3% brzeziński	13,1% Skiermiewice		
2009	9,2%	4,8% brzeziński	15,4% Skiermiewice	20,7%	17,9% pabianicki	9,2%	4,8% brzeziński	15,4% Skiermiewice	20,7%	17,9% pabianicki	9,2%	4,8% brzeziński	15,4% Skiermiewice		
2010	9,8%	5,1% brzeziński	12,9% Skiermiewice	20,6%	17,9% pabianicki	9,8%	5,1% brzeziński	12,9% Skiermiewice	20,6%	17,9% pabianicki	9,8%	5,1% brzeziński	12,9% Skiermiewice		
2011	10,5%	6,6% brzeziński	14,3% Skiermiewice	20,6%	17,7% kutnowski	10,5%	6,6% brzeziński	14,3% Skiermiewice	20,6%	17,7% kutnowski	10,5%	6,6% brzeziński	14,3% Skiermiewice		

Objaśnienia: **A** – średni udział dla województwa w poszczególnych latach, **B** – minimalny udział na poziomie powiatów, **C** – maksymalny udział na poziomie powiatów.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych na stronie [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); stan na dzień 01.06.2013 r.

Ponadto, jak wynika z danych zestawionych w tabelach 1–2, struktura bezrobotnych co do płci – zarówno w województwie łódzkim, jak i podkarpackim – była również istotnie zróżnicowana przestrzennie.

## 2.2. Struktura bezrobocia ze względu na wykształcenie

Analizując natomiast dane dotyczące struktury bezrobotnych ze względu na wykształcenie, zarówno w województwie łódzkim, jak i podkarpackim, zestawione w tabelach 3 i 4, można zauważyć, iż największy udział stanowiły osoby z niskim poziomem wykształcenia, tj. z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz gimnazjalnym i poniżej. Najniższe udziały wśród wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych odnotowano wśród bezrobotnych z wykształceniem wyższym oraz z wykształceniem średnim ogólnokształcącym.

TABELA 4: *Struktura bezrobotnych ze względu na wykształcenie w województwie podkarpackim*

lata	Wyższe			Policealne i średnie zawodowe			Średnie ogólnokształcące			
	A	B	C	A	B		A	B	C	
2003	4,9%	2,6% brzozowski	12,6% Rzeszów	23,8%	18,8% mielecki		2003	4,9%	2,6% brzozowski	12,6% Rzeszów
2004	5,5%	2,6% bieszczański	12,8% Rzeszów	24,6%	20,0% bieszczański		2004	5,5%	2,6% bieszczański	12,8% Rzeszów
2005	6,2%	3,3% bieszczański	14,0% Rzeszów	24,7%	20,9% mielecki		2005	6,2%	3,3% bieszczański	14,0% Rzeszów
2006	6,9%	3,8% bieszczański	15,3% Rzeszów	24,4%	20,0% mielecki		2006	6,9%	3,8% bieszczański	15,3% Rzeszów
2007	7,8%	4,1% bieszczański	17,2% Rzeszów	24,4%	19,2% leżajski		2007	7,8%	4,1% bieszczański	17,2% Rzeszów
2008	9,2%	5,0% leski	20,1% Rzeszów	24,8%	20,5% bieszczański		2008	9,2%	5,0% leski	20,1% Rzeszów
2009	10,2%	5,6% leski	20,9% Rzeszów	25,5%	21,2% lubaczowski		2009	10,2%	5,6% leski	20,9% Rzeszów
2010	11,7%	6,5% leski	24,0% Rzeszów	25,3%	20,7% lubaczowski		2010	11,7%	6,5% leski	24,0% Rzeszów
2011	12,8%	7,6% bieszczański	26,0% Rzeszów	25,5%	20,5% lubaczowski		2011	12,8%	7,6% bieszczański	26,0% Rzeszów

Objaśnienia: **A** – średni udział dla województwa w poszczególnych latach, **B** – minimalny udział na poziomie powiatów, **C** – maksymalny udział na poziomie powiatów.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych na stronie [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); stan na dzień 01.06.2013 r.

Najwyższy odsetek osób z wyższym wykształceniem odnotowano w powiatach: grodzkim, Rzeszów (12,6–26% wszystkich bezrobotnych) oraz Skierniewicach (9,2–14,3% wszystkich bezrobotnych). Na uwagę zasługuje jednak fakt, iż, po pierwsze, udział tej grupy bezrobotnych w bezrobotnych ogółem systematycznie rósł i w latach 2003–2011 w Rzeszowie uległ podwojeniu, zaś w Skierniewicach wzrósł o 55%. Po drugie, Rzeszów to największy ośrodek akademicki w województwie podkarpackim, zaś Skierniewice również stanowią istotny punkt na mapie ośrodków akademickich w województwie łódzkim. Najmniejszy udział bezrobotnych z wyższym wykształceniem notowano natomiast w powiatach: rawskim, kutnowskim, poddębickim czy brzezińskim (łódzkie) oraz brzozowskim, bieszczadzkiem czy leskim (podkarpackie).

Zarówno w województwie łódzkim, jak i podkarpackim, bezrobotni o najniższym poziomie wykształcenia – czyli z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz gimnazjalnym i poniżej – stanowili największy odsetek ogólnej liczby bezrobotnych. Co ciekawe, okazuje się, że ta grupa bezrobotnych również charakteryzuje się zróżnicowaniem przestrzennym, jednakże udziały (średni, minimalny, maksymalny) bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym, jak i gimnazjalnym i poniżej, w badanym okresie systematycznie malały.

### **2.3. Struktura bezrobocia ze względu na wiek**

Rozpatrując strukturę bezrobotnych ze względu na wiek, dokonano podziału bezrobotnych na dwie grupy: tzw. młodych bezrobotnych w wieku do 24 lat włącznie oraz bezrobotnych w wieku 25 lat i powyżej. Taki podział – jedynie na dwie kategorie wiekowe – wynikał przede wszystkim stąd, iż osobom wchodzącym na rynek pracy jest stosunkowo trudniej znaleźć pracę ze względu na brak doświadczenia zawodowego oraz ze względu na wykazany w dalszych analizach, prowadzonych w punkcie trzecim, stopień podatności grup bezrobotnych: tzw. młodych oraz tych z doświadczeniem oraz stażem zawodowym na sytuację koniunkturalną. W tabelach 5–6 zestawiono strukturę bezrobotnych w województwach łódzkim i podkarpackim ze względu na wiek.

TABELA 5: *Struktura bezrobotnych ze względu na wiek w województwie łódzkim*

lata	24 lata i poniżej			25 lat i powyżej		
	A	B	C	A	B	C
2003	23,7%	14,4% Łódź	40,4% skierniewicki	76,3%	59,6% skierniewicki	85,6% Łódź
2004	22,4%	14,8% Łódź	38,3% skierniewicki	77,6%	61,7% skierniewicki	85,2% Łódź
2005	20,6%	12,8% Łódź	36,4% skierniewicki	79,4%	63,6% skierniewicki	87,2% Łódź
2006	18,1%	9,8% Łódź	31,8% skierniewicki	81,9%	68,2% skierniewicki	90,2% Łódź
2007	16,2%	8,9% Łódź	29,4% skierniewicki	83,8%	70,6% skierniewicki	91,1% Łódź
2008	17,8%	11,1% Łódź	36,0% skierniewicki	82,2%	64,0% skierniewicki	88,9% Łódź
2009	19,5%	12,1% Łódź	36,1% skierniewicki	80,5%	63,9% skierniewicki	87,9% Łódź
2010	19,2%	11,1% Łódź	34,9% skierniewicki	80,8%	65,1% skierniewicki	88,9% Łódź
2011	18,5%	10,8% Łódź	31,4% skierniewicki	81,5%	68,6% skierniewicki	89,2% Łódź

Objaśnienia: **A** – średni udział dla województwa w poszczególnych latach, **B** – minimalny udział na poziomie powiatów, **C** – maksymalny udział na poziomie powiatów.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych na stronie [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); stan na dzień 01.06.2013 r.

TABELA 6: *Struktura bezrobotnych ze względu na wiek w województwie podkarpackim*

lata	24 lata i poniżej			25 lat i powyżej		
	A	B	C	A	B	C
2003	28,0%	20,5% Rzeszów	33,3% przeworski	72,0%	66,7% przeworski	79,5% Rzeszów
2004	26,3%	18,9% Rzeszów	32,5% przeworski	73,7%	67,5% przeworski	81,1% Rzeszów
2005	25,0%	18,4% Rzeszów	30,8% przemyski	75,0%	69,2% przemyski	81,6% Rzeszów
2006	23,0%	15,7% Rzeszów	27,8% przeworski	77,0%	72,2% przeworski	84,3% Rzeszów
2007	21,5%	15,1% Krosno	26,0% przemyski	78,5%	74,0% przemyski	84,9% Krosno
2008	22,7%	16,2% Przemyśl	29,5% dębicki	77,3%	70,5% dębicki	83,8% Przemyśl



lata	24 lata i poniżej			25 lat i powyżej		
	A	B	C	A	B	C
<b>2009</b>	25,3%	16,9% Przemyśl	31,7% dębicki	74,7%	68,3% dębicki	83,1% Przemyśl
<b>2010</b>	24,5%	16,2% Przemyśl	30,0% ropcz.-sędzisz.	75,5%	70,0% ropcz.-sędzisz.	83,8% Przemyśl
<b>2011</b>	23,8%	13,9% Przemyśl	31,7% ropcz.-sędzisz.	76,2%	68,3% ropcz.-sędzisz.	86,1% Przemyśl

Objaśnienia: **A** – średni udział dla województwa w poszczególnych latach, **B** – minimalny udział na poziomie powiatów, **C** – maksymalny udział na poziomie powiatów.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych na stronie [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); stan na dzień 01.06.2013 r.

Średni udział młodych bezrobotnych był dość wysoki i wyniósł ok. 1/5 wszystkich bezrobotnych w województwie łódzkim oraz ok. 1/4 wszystkich bezrobotnych w województwie podkarpackim, pomimo iż – biorąc pod uwagę wiek produkcyjny w Polsce – ta grupa bezrobotnych stanowi zaledwie ok. 1/7 przedziału wieku produkcyjnego. Jak wynika z danych zestawionych w tabelach 5–6, w latach 2003–2007, czyli w okresie dobrej koniunktury, kiedy stopy bezrobocia ogółem zmniejszały się, udział młodych bezrobotnych również systematycznie malał z poziomu 23,7% w 2003 roku do 16,2% w 2007 roku w województwie łódzkim oraz z poziomu 28% w 2003 roku do 21,5% w 2007 w województwie podkarpackim, po czym znów udziały tej grupy bezrobotnych rosły, osiągając w 2011 roku ok. 18,5% (w łódzkim) oraz niecałe 24% (w podkarpackim) ogólnej liczby bezrobotnych w województwie.

Grupa ta, podobnie jak pozostałe rozważane grupy bezrobotnych, charakteryzowała się zróżnicowanymi udziałami na poziomie powiatów. Najniższe udziały tej grupy notowane były w powiecie grodzkim Łódź oraz w powiatach grodzkich województwa podkarpackiego: Rzeszów, Krosno oraz Przemyśl.

Najwyższe udziały młodych bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych cechowały takie powiaty jak skierniewicki (łódzkie) oraz przeworski, przemyski, dębicki i ropczycko-sędziszowski (podkarpackie). W obydwu województwach udziały (średnie, maks. i min.) tej grupy bezrobotnych spadały w okresie dobrej koniunktury gospodarczej (2003–2008), a rosły w czasie spowolnienia gospodarczego po 2008 roku. Może to zatem oznaczać, że ta grupa bezrobotnych wykazuje wyższy poziom koniunkturalności niż grupa 25 lat i powyżej.

## 2.4. Struktura bezrobocia według miejsca zamieszkania

Z danych zestawionych w tabeli 7 wynika, iż prawie 2/3 wszystkich bezrobotnych w województwie podkarpackim to mieszkańcy obszarów wiejskich, niewiele ponad 1/3 bezrobotnych w analizowanym okresie mieszkała w mieście. W województwie łódzkim sytuacja była dokładnie odwrotna, gdyż ok. 1/3 stanowili bezrobotni zamieszkali na wsi, zaś 2/3 to bezrobotni mieszkający w mieście.

TABELA 7: *Struktura bezrobotnych ze względu na miejsce zamieszkania w woj. łódzkim*

lata	Zamieszkali na wsi		Zamieszkali w mieście	
	łódzkie	podkarpackie	łódzkie	podkarpackie
2003	33,0%	63,1%	67,0%	36,9%
2004	33,0%	63,4%	67,0%	36,6%
2005	33,4%	63,3%	66,6%	36,7%
2006	35,3%	63,4%	64,7%	36,6%
2007	36,0%	63,2%	64,0%	36,8%
2008	35,3%	62,8%	64,7%	37,2%
2009	34,1%	62,5%	65,9%	37,5%
2010	33,8%	62,3%	66,2%	37,7%
2011	33,5%	62,4%	66,5%	37,6%

Źródło: obliczenia własne na podst. danych na stronie [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); stan na dzień 01.06.2013 r.

Tak rozbieżny rozkład bezrobotnych ze względu na miejsce zamieszkania wynika przede wszystkim z notowanych w województwach stóp urbanizacji. Województwo podkarpackie to region z najniższą stopą urbanizacji w Polsce, gdzie zaledwie ok. 40% mieszkańców mieszka w miastach. Województwo łódzkie należy zaś do regionów o jednej z najwyższych stóp urbanizacji w Polsce, gdzie ok. 65% populacji zamieszkuje w miastach.

## 2. Zależność między rynkiem towarowym a bezrobociem – ujęcie teoretyczne

Jak wynika z przeglądu licznych badań, jedną z głównych determinant zatrudnienia, a jednocześnie bezrobocia, są zmiany w dynamice PKB<sup>1</sup>. Ana-

<sup>1</sup> Patrz szerzej np. **Czyżewski A.B.**, *Wzrost gospodarczy a popyt na pracę*, Bank i Kredyt 2002/11–12, s. 123–133, **Kwiatkowski E.**, *Kryzys globalny a rynek pracy w Polsce i innych*

lizując zależności wynikające z interakcji pomiędzy rynkiem pracy oraz rynkiem towarowym, można dojść do wniosku, iż popyt na pracę jest popytem pochodnym i w dużej mierze zależy od sytuacji na rynku towarowym. Na ten aspekt uwagę zwracał już sam J.M. Keynes, który przyczyn występowania bezrobocia przymusowego szukał nie na samym rynku pracy, ale na rynku towarowym. Interpretacja teorii Keynesa wskazuje na związek między produkcją (wytworzonym PKB, wynikającym z kształtowania się popytu globalnego) a popytem na pracę. W ujęciu tradycyjnym, popyt na pracę jest zatem funkcją globalnego popytu. Natomiast analizując model wzrostu gospodarczego Harroda-Dommarra, można dojść do wniosku, iż popyt na pracę jest rosnącą funkcją produkcji (PKB) i malejącą funkcją wydajności pracy. Innymi słowy, popyt na pracę rośnie, jeśli produkcja rośnie szybciej od wydajności pracy<sup>2</sup>. Wynika stąd zatem, że jeżeli istnieje odwrotna zależność między popytem na pracę a wielkością bezrobocia, to wówczas jeżeli rośnie (maleje) wielkość produkcji to maleje (rośnie) stopa bezrobocia<sup>3</sup>.

Istnieją jednak dowody na to, że zmiany w popycie na pracę (zatrudnieniu), a jednocześnie i bezrobociu, są słabsze niż w produkcji i występują z pewnym opóźnieniem. Zgodnie z prawem Okuna, zmiany w bezrobociu mogą być relatywnie mniejsze niż w produkcji, ponieważ pracodawcy dostosowują nie tylko wielkość zatrudnienia, ale także czas pracy i godzą się na spadek wydajności pracy podczas okresu złej koniunktury. Można zaobserwować takie zjawisko jak chomikowanie pracy (ang. *labour hoarding*) polegające na zatrzymywaniu

---

*krajach Grupy Wyszehradziej*, Ekonomista 2011/1, s. 37–54. **Kwiatkowski E., Kucharski L., Tokarski T.**, *Bezrobocie i zatrudnienie a PKB w Polsce w latach 1993–2001*, Ekonomista 2002/3, s. 329–346, **Socha J.**, *Tworzenie i likwidacja miejsc pracy w sektorze przedsiębiorstw w Polsce*, Gospodarka Narodowa 2006/5–6, s. 1–20, **Socha M., Sztanderska U.**, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN, Warszawa 2000, **Rogut A.**, *Determinanty popytu na pracę w Polsce w okresie transformacji*, Wyd. UŁ, Łódź 2008, s. 53–60, **Ziomek A.**, *Produkt krajowy a bezrobocie*, Wyd. WSB, Poznań 2006.

<sup>2</sup> Porównaj np. **Rogut A.**, *Determinanty popytu na pracę w Polsce w okresie transformacji*, Wyd. UŁ, Łódź 2008, s. 53–57, **Tokarski T., Gajewski P.**, *Zależność między wydajnością pracy i zatrudnieniem w krajach OECD*, Wiadomości Statystyczne 2002/8, s. 59–60 lub **Bartosik K.**, *Popyt na pracę w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego*, Studia Ekonomiczne 2011/3/LXX, s. 232.

<sup>3</sup> Zależność taka zachodzi, jeżeli wzrost produkcji ma charakter zatrudnieniowy. Wzrost produkcji może być bowiem efektem wzrostu wydajności pracy, to wówczas taki wzrost produkcji ma charakter bezzatrudnieniowy.

części pracowników w okresach dekonjunktury<sup>4</sup>. Głównymi determinantami takiego zachowania pracodawców są koszty związane z rotacją pracowników, ze zwalnianiem, a następnie zatrudnianiem w czasie poprawy koniunktury (wydatki na odprawy i rekrutację, na szkolenia nowych pracowników). W rezultacie w okresie spowolnienia gospodarczego redukcje zatrudnienia (wzrosty stóp bezrobocia) mogą być mniejsze niż spadki produkcji, zaś w okresie ożywienia wzrosty produkcji są większe niż wzrost zatrudnienia (większe niż spadki bezrobocia). Oprócz tego, zmiany w zatrudnieniu następują z pewnym opóźnieniem w stosunku do zmian w produkcji, ponieważ pracodawcy najpierw dostosowują czas pracy, a dopiero później zatrudnienie, co powoduje, iż stopy bezrobocia też spadają z pewnym opóźnieniem<sup>5</sup>.

Na podstawie powyższych rozważań, przyrosty stóp bezrobocia rejestrowanego na poziomie powiatów można uzależnić od poziomu powiatowych stóp bezrobocia rejestrowanego oraz stopy wzrostu produkcji. W tym celu można posłużyć się definicją stopy bezrobocia<sup>6</sup>:

$$u_i(t) = \frac{U_i(t)}{U_i(t) + L_i(t)} = 1 - \frac{L_i(t)}{N_i(t)}, \quad (1)$$

gdzie:

$u_i(t)$  – stopa bezrobocia w powiecie  $i$  w momencie  $t$ ;

$U_i(t)$  – liczba bezrobotnych w powiecie  $i$  w momencie  $t$ ;

$L_i(t)$  – liczba pracujących, zaś  $N_i(t)$  – podaż pracy.

Różniczkując równanie (1) względem czasu  $t$  otrzymuje się przyrost stopy bezrobocia dany wzorem:

$$\dot{u}_i(t) = - \frac{\dot{L}_i(t)N_i(t) - L_i(t)\dot{N}_i(t)}{(N_i(t))^2} = \frac{L_i(t)}{N_i(t)} \left[ \frac{\dot{N}_i(t)}{N_i(t)} - \frac{\dot{L}_i(t)}{L_i(t)} \right],$$

<sup>4</sup> Przykładem chomikowania pracy może być WSK Rzeszów, który w latach 2008–2009 obok zwolnień również chomikował pracowników kosztem spadku wydajności pracy, stosując np. czterodniowy tydzień pracy.

<sup>5</sup> Porównaj np. **Bartosik K.**, *Popyt na pracę w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego*, Studia Ekonomiczne 2011/3/LXX, s. 231–232.

<sup>6</sup> O wszystkich występujących w punkcie 3 zmiennych zakłada się, iż są różniczkowalnymi funkcjami czasu  $t \in [0; +\infty)$ . Zapis  $\dot{x}(t) = dx / dt$  oznaczać będzie pochodną zmiennej  $x$  po czasie  $t$ , czyli – ekonomicznie rzecz biorąc – przyrost wartości owej zmiennej w momencie  $t$ .

a stąd oraz z równania (1) wynika, że przyrost stopy bezrobocia można zapisać następująco:

$$\dot{u}_i(t) = (1 - u_i(t)) \left( \frac{\dot{N}_i(t)}{N_i(t)} - \frac{\dot{L}_i(t)}{L_i(t)} \right). \quad (2)$$

Następnie, zakładając, że stopa wzrostu liczby pracujących  $\frac{\dot{L}_i(t)}{L_i(t)}$  jest rosnącą funkcją stopy wzrostu produkcji  $g_i$ , okazuje się, że przyrost stopy bezrobocia dany jest zależnością:

$$\dot{u}_i(t) = (1 - u_i(t)) \left[ \frac{\dot{N}_i(t)}{N_i(t)} - f(g_i) \right], \quad (3)$$

gdzie  $\frac{\dot{L}_i(t)}{L_i(t)} = f(g_i)$ , przy czym  $\frac{df}{dg_i} > 0$ . Z równania (3) wynika, iż przyrost stopy bezrobocia jest malejącą funkcją stopy wzrostu produktu  $g_i$  oraz, jeżeli stopa wzrostu podaży pracy jest większa (mniejsza) od stopy wzrostu liczby pracujących, to przyrost stopy bezrobocia jest malejącą (rosnącą) funkcją stopy bezrobocia.

### 3. Wyniki analiz statystycznych

Uwzględniając determinanty zmiany stóp bezrobocia, wynikające z rozważań teoretycznych (punkt 3), jak również zależności wynikające ze wzoru (3), można oszacować parametry następującego równania opisującego przyrosty stóp bezrobocia<sup>7</sup>:

$$\Delta u_{it} = \alpha_0 - \alpha_1 u_{it-1} + \alpha_2 d_{\Delta u} u_{it-1} - \alpha_3 \Delta \ln(PKB_{it}) \quad (4)$$

gdzie:

$u_{it} = \frac{U_{it}}{U_{it} + L_{it}}$  – stopa bezrobocia rejestrowanego w  $i$ -tym powiatowym rynku pracy w roku  $t$ ;

$\Delta \ln(PKB_{it})$  – stopa wzrostu PKB;

<sup>7</sup> Równanie to w wersji zmodyfikowanej wykorzystano np. w pracy **Misiak T., Tokarski T., Wzrost PKB a zmiany zatrudnienia i bezrobocia w krajach Unii Europejskiej**, Folia Oeconomica 2011/248, s. 175–190.

- $\alpha_0$  – stała rzeczywista określająca wzrost stopy bezrobocia, który wystąpiłby przy zerowej stopie bezrobocia w poprzednim okresie oraz przy zerowej stopie wzrostu PKB;
- $\alpha_1$  – zmienna, która mierzy siłę oddziaływania stopy bezrobocia w sytuacji, gdy owa zmienna nie rośnie;
- $\alpha_2$  – parametr, który mierzy siłę wpływu stopy bezrobocia na wzrost tej stopy w sytuacji, gdy stopa bezrobocia rośnie;
- $\alpha_3$  – parametr, który opisuje zależność przyrostu stopy bezrobocia rejestrowanego od stopy wzrostu PKB;
- $d_{\Delta u}$  – zmienna zerojedynkowa, przyjmuje ona wartość 1, gdy stopa bezrobocia rejestrowanego rośnie, 0 – w przeciwnym wypadku. Interpretacja parametrów  $\alpha_1$  i  $\alpha_2$  wynika stąd, iż zmienna zerojedynkowa  $d_{\Delta u}$  w równaniu zmiany stóp bezrobocia pełni rolę zmiennej przełącznikowej, korygującej oddziaływanie stopy bezrobocia z poprzedniego okresu na zmianę bieżącej stopy bezrobocia i zależy od tego, czy przyrost tej stopy jest dodatni czy ujemny.

Równanie (4) można zatem próbować zastosować, biorąc pod uwagę kształtowanie się struktury bezrobocia. Należałoby w tym celu zamiast przyrostu stóp bezrobocia ogółem w równaniu (4) uwzględnić np. przyrosty stóp bezrobocia kobiet, mężczyzn czy też np. stopy bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem itd. Pozwoliłoby to na ustalenie na jaką grupę bezrobotnych zmiany koniunkturalne na rynku towarowym mają największy (najmniejszy) wpływ. Jednakże ze względu na fakt, iż GUS nie publikuje ani danych dotyczących kształtowania się stóp bezrobocia na poziomie powiatowym w ujęciu struktury bezrobotnych, ani też odnoszących się do struktury poziomu aktywnych zawodowo, obliczenie stóp bezrobocia wśród np. kobiet, mężczyzn czy też zamieszkałych w mieście lub stopy bezrobocia na poziomie powiatowym osób z wyższym wykształceniem staje się niemożliwe z powodu braku odpowiednich danych. Z tego względu równanie (4) zostało zmodyfikowane do postaci:

$$\Delta \ln U_{jt} = \alpha_0 - \alpha_1 \ln U_{jit-1} + \alpha_2 d_{\Delta u} \ln U_{jit-1} - \alpha_3 \Delta \ln(Y_{it}) \quad (5)$$

gdzie:

- $U_{jt}$  – poziom  $j$ -tej grupy bezrobotnych zarejestrowanych w  $i$ -tym powiatowym rynku pracy w roku  $t$ ;

- $\Delta \ln(Y_{it})$  – stopa wzrostu produkcji mierzona wielkością produkcji sprzedanej przemysłu w  $i$ -tym powiecie w roku  $t$ <sup>8</sup>.
- $\alpha_0$  – stała określająca zmianę stopy wzrostu  $j$ -tej grupy bezrobotnych, który wystąpiłby przy zerowym poziomie tej grupy bezrobotnych w poprzednim okresie oraz przy zerowej stopie wzrostu produkcji;
- $\alpha_1$  – parametr, który mierzy siłę oddziaływania  $j$ -tej grupy bezrobotnych w sytuacji, gdy owa zmienna nie rośnie;
- $\alpha_2$  – parametr, który mierzy siłę wpływu  $j$ -tej grupy bezrobotnych na wzrost tej stopy w sytuacji, gdy poziom bezrobocia w tej grupie rośnie;
- $\alpha_3$  – elastyczność  $j$ -tej grupy bezrobotnych względem produkcji sprzedanej przemysłu brutto.
- $d_{\Delta u}$  – zmienna zerojedynkowa, przyjmuje ona wartość 1, gdy poziom bezrobocia rejestrowanego rośnie, 0 – w przeciwnym wypadku. Interpretacja parametrów  $\alpha_1$  i  $\alpha_2$  wynika stąd, iż zmienna zerojedynkowa  $d_{\Delta u}$  również w równaniu (5) pełni rolę zmiennej przełącznikowej, korygującej oddziaływanie poziomu  $j$ -tej grupy bezrobotnych z poprzedniego okresu na zmianę bieżącej  $j$ -tej grupy bezrobotnych i zależy od tego, czy zmiana jest dodatnia czy ujemna.

Analizując natomiast w równaniu (5) wpływ przeszłych poziomów bezrobocia oraz stopy wzrostu produkcji na zmiany stopy wzrostu bezrobocia, można dojść do wniosku, że gdyby założyć występowanie zarówno zerowej stopy wzrostu produkcji, jak i zerowy poziom bezrobocia w poprzednim okresie, to okazałoby się, że we wszystkich powiatach wystąpiłaby taka sama stopa wzrostu bezrobotnych. Powyższe założenie wydaje się zbyt restrykcyjne. Z tego powodu równanie (5) rozszerzono, stosując procedurę uzmienniania stałej (*fixed effect*)<sup>9</sup>. Zatem równie (5) można rozszerzyć do postaci:

$$\Delta \ln U_{jit} = \alpha_0 + \sum_{k=2}^{25} \phi_k d_k - \alpha_1 \ln U_{jit-1} + \alpha_2 d_{\Delta u} \ln U_{jit-1} - \alpha_3 \Delta \ln(Y_{it}) \quad (6)$$

gdzie:

$d_k$  – zmienna zerojedynkowa dla każdego  $k$ -tego powiatu niebazowego;

<sup>8</sup> Lepszym miernikiem do tego typu analiz jest wielkość PKB, jednakże nie jest ona szacowana na poziomie powiatów. Z tego powodu najodpowiedniejszą zmienną makroekonomiczną publikowaną przez GUS jest produkcja sprzedana przemysłu brutto.

<sup>9</sup> Szerzej na temat procedury uzmienniania stałej (*fixed effect*) zob. np. **Pindyck R.S., Rubinfeld D.L.**, *Econometric Models and Economic Forecast*, McGraw-Hills, New York 1991.

- $\alpha_0$  – stała rzeczywista, określająca stopę wzrostu  $j$ -tej grupy bezrobotnych, który wystąpiłby przy zerowym poziomie bezrobocia w poprzednim okresie oraz przy zerowej stopie wzrostu produkcji;
- $\phi_k$  – parametr, który określa, o ile różniłby się przyrost stopy wzrostu poziomu bezrobocia w powiecie  $k$ -tym od powiatu bazowego, gdyby wystąpiły takie same wartości analizowanych zmiennych jak w powiecie bazowym. Pozostałe parametry równania (6) interpretuje się analogicznie jak w równaniu (5).

Wyniki estymacji równania (6) metodą MNK dla danych panelowych (poled OLS) dla województwa łódzkiego i podkarpackiego zestawiono w tabeli 8.

Na podstawie oszacowanych parametrów równania (6), zestawionych w tabeli 8, można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Wśród wszystkich bezrobotnych, zarejestrowanych zarówno w województwie łódzkim, jak i podkarpackim, zmienność stopy wzrostu bezrobotnych była objaśniana przez zmienność poziomu tego bezrobocia odnotowanego w poprzednich okresach oraz przez stopy wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu w około 58%. Analizując natomiast wyniki estymacji dla poszczególnych grup bezrobotnych, można zauważyć, iż skorygowany współczynnik determinacji nieco odbiegał od poziomu dla bezrobotnych ogółem i kształtował się w przedziale od 0,48 (dla grupy bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej) do 0,64 (dla grupy bezrobotnych w wieku 24 lat i poniżej) w województwie podkarpackim oraz od 0,49 (w grupie bezrobotnych z najniższym poziomem wykształcenia) do 0,6 (w grupie bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz średnim ogólnokształcącym) w województwie łódzkim.
2. Analiza wyników estymacji uzyskanych dla bezrobotnych kobiet i mężczyzn w województwie podkarpackim, pokazuje, iż w warunkach nierosnącego bezrobocia każdy kolejny spadek poziomu bezrobocia o 1% w poprzednim okresie powodowałby spadek tempa wzrostu bieżącej liczby bezrobotnych o 0,16 punktu procentowego wśród mężczyzn oraz o 0,06 punktu procentowego wśród kobiet. Uzyskany parametr wśród mężczyzn był ok. 2,5 razy wyższy niż wśród kobiet. Natomiast w warunkach rosnącego bezrobocia, poziom bezrobotnych w poprzednim okresie wpływał na podniesienie stopy wzrostu liczby bezrobotnych – zarówno mężczyzn, jak i kobiet. W przypadku tego parametru rozbieżności nie były aż tak duże jak w warunkach nierosnącego bezrobocia, przy czym



tym razem silniej na przyrost bieżącej stopy wzrostu bezrobotnych oddziaływał poziom bezrobocia w poprzednim okresie wśród mężczyzn niż wśród kobiet. Analizując wyniki tych samych estymacji dla województwa łódzkiego można zauważyć, że kierunki wpływu przeszłych poziomów bezrobocia były takie same jak w województwie podkarpackim, jednakże siła oszacowanych parametrów była zdecydowanie niższa niż w województwie podkarpackim.

TABELA 8: Wyniki estymacji równania (6) dla poszczególnych grup bezrobotnych zarejestrowanych w województwie łódzkim i podkarpackim w latach 2003–2011

Zmienna objaśniana	Zmienne objaśniające									
	podkarpackie					łódzkie				
	stała	$\ln u_{it-1}$	$d_d \ln u_{it-1}$	$\Delta \ln Y_{it}$	R <sup>2</sup> skor. R <sup>2</sup>	stała	$\ln u_{it-1}$	$d_d \ln u_{it-1}$	$\Delta \ln Y_{it}$	R <sup>2</sup> skor. R <sup>2</sup>
ogółem	0,1052 (0,0048)	-0,1036 (0,0026)	0,0191 (0,0000)	<b>-0,1403</b> 0,0004	0,63 0,58	-0,339 (0,4247)	0,0126 (0,7486)	0,0359 (0,0000)	<b>-0,1229</b> (0,0766)	0,63 0,58
mężczyzn	1,2254 (0,0020)	-0,1600 (0,0008)	0,0295 (0,0000)	<b>-0,2554</b> (0,0000)	0,64 0,58	0,1679 (0,6751)	-0,0394 (0,3188)	0,0432 (0,0000)	<b>-0,1721</b> (0,0336)	0,63 0,57
kobiet	0,4424 (0,1653)	-0,0624 (0,0995)	0,017 (0,0000)	<b>-0,0569</b> (0,0476)	0,65 0,60	-0,0741 (0,8454)	-0,0117 (0,7556)	0,0341 (0,0000)	<b>-0,0925</b> (0,1532)	0,62 0,57
wykształcenie wyższe	-0,2550 (0,2284)	0,0213 (0,4692)	0,0361 (0,0000)	<b>-0,2467</b> (0,0000)	0,58 0,51	1,7128 (0,0000)	-0,2313 (0,0000)	0,0470 (0,0000)	<b>-0,0601</b> (0,3932)	0,56 0,57
wykształcenie policealne i średnie zawodowe	1,3263 (0,0001)	-0,1840 (0,0001)	0,0239 (0,0000)	<b>-0,1228</b> (0,0042)	0,63 0,58	0,2394 (0,4779)	-0,0499 (0,1748)	0,04112 (0,0000)	<b>-0,1218</b> (0,0853)	0,64 0,58
wykształcenie średnie ogólnokształcące	1,1380 (0,0001)	-0,1809 (0,0000)	0,0291 (0,0000)	<b>-0,1495</b> (0,0001)	0,67 0,62	2,1830 (0,0000)	-0,2809 (0,0000)	0,0414 (0,0000)	<b>-0,1005</b> (0,1718)	0,66 0,60
wykształcenie zasadnicze zawodowe	0,6960 (0,0116)	-0,1082 (0,0032)	0,0255 (0,0000)	<b>-0,1506</b> (0,0007)	0,62 0,56	-0,2428 (0,4577)	-0,0017 (0,9620)	0,04976 (0,0000)	<b>-0,1274</b> (0,1024)	0,65 0,60
wykształcenie gimnazjalne i poniżej	0,4979 0,0505	-0,0784 (0,0174)	0,0245 (0,0000)	<b>-0,0444</b> (0,2793)	0,54 0,48	-0,3104 (0,3948)	0,00989 (0,7876)	0,04085 (0,0000)	<b>-0,0781</b> (0,2827)	0,56 0,49
wiek 24 lata i poniżej	1,0354 (0,0007)	-0,1564 (0,0002)	0,0353 (0,0000)	<b>-0,2233</b> (0,0000)	0,69 0,64	0,4386 (0,1617)	-0,0769 (0,0329)	0,0551 (0,0000)	<b>-0,2637</b> (0,0058)	0,64 0,58
wiek 25 lat i więcej	1,0707 (0,0039)	-0,1282 (0,0023)	0,01795 (0,0000)	<b>-0,1202</b> (0,0007)	0,64 0,58	-0,0923 (0,8348)	-0,0092 (0,8242)	0,03305 (0,0000)	<b>-0,0849</b> (0,2144)	0,60 0,53
zamieszkali na wsi	0,0036 (0,8927)	-0,1315 (0,0023)	0,01976 (0,0000)	<b>-0,1071</b> (0,0039)	0,62 0,56	0,00212 (0,9573)	-0,0002 (0,9968)	0,0395 (0,0000)	<b>-0,0744</b> (0,2733)	0,61 0,55
zamieszkali w mieście	1,1243 (0,0049)	-0,1345 (0,0023)	0,0240 (0,0000)	<b>-0,1324</b> (0,0014)	0,64 0,58	0,1826 (0,6572)	-0,0370 (0,3320)	0,0364 (0,0000)	<b>-0,0708</b> (0,2928)	0,63 0,57
Liczba obserwacji	200					192				
Próba	2003–2011					2003–2011				
Powiat bazowy	Rzeszów					Łódź				

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych na stronie [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); stan na dzień 01.06.2013 r.

3. Istotnie zróżnicowana była przede wszystkim elastyczność bezrobocia względem produkcji sprzedanej przemysłu wśród kobiet i mężczyzn. Oznacza to, iż wzrost stopy produkcji sprzedanej przemysłu o 1 punkt procentowy powodował spadek tempa wzrostu bezrobotnych o 0,26 (podkarpackie) i o 0,17 (łódzkie) punktu procentowego wśród mężczyzn oraz o 0,06 (podkarpackie) i 0,09 (łódzkie) punktu procentowego wśród kobiet. Uzyskana elastyczność bezrobocia względem produkcji sprzedanej przemysłu była ponad 4,3 (podkarpackie) i 2,1 (łódzkie) razy wyższa wśród mężczyzn niż wśród kobiet. Oznacza to, iż bezrobocie wśród mężczyzn zdecydowanie silniej reagowało na zmiany koniunkturalne na rynku towarowym. Bezrobocie wśród mężczyzn było zatem bardziej procykliczne niż wśród kobiet – zarówno w województwie łódzkim, jak i podkarpackim.
4. Elastyczność bezrobocia względem produkcji sprzedanej była również istotnie zróżnicowana wśród grup bezrobotnych wydzielonych ze względu na poziom wykształcenia. W województwie podkarpackim najwyższą elastyczność uzyskano w grupie bezrobotnych z wykształceniem wyższym (–0,25). W grupie bezrobotnych z wykształceniem średnim ogólnokształcącym oraz zasadniczym zawodowym uzyskano podobne poziomy elastyczności (odpowiednio –0,1495 i –0,1506). Najniższy poziom elastyczności uzyskano w grupie bezrobotnych z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym (–0,1225). W przypadku bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej, uzyskany parametr był nieistotny statystycznie. W województwie łódzkim oszacowane parametry elastyczności w grupie bezrobotnych z wykształceniem wyższym oraz gimnazjalnym i poniżej okazały się nieistotne statystycznie. W pozostałych grupach bezrobotnych ze względu na poziom wykształcenia uzyskano elastyczności zbliżone do tych oszacowanych w województwie podkarpackim.
5. Analiza pod kątem wieku zarejestrowanych bezrobotnych pozwala stwierdzić, iż zdecydowanie wyższą elastycznością względem produkcji sprzedanej cechowała się grupa młodych bezrobotnych. Elastyczność w grupie bezrobotnych w wieku 24 i mniej wyniosła –0,22 (podkarpackie) i –0,26 (łódzkie), natomiast wśród bezrobotnych w wieku 25 i więcej lat –0,12 (podkarpackie) i –0,08 (łódzkie – parametr istotny na 21% poziomie istotności). Taka różnica może wynikać z kilku powodów. Po pierwsze,

bezrobotni w wieku 24 i mniej lat stanowili ok. 1/5 (łódzkie) i 1/4 (podkarpackie) wszystkich bezrobotnych. Po drugie, starsi bezrobotni zazwyczaj posiadają doświadczenie zawodowe oraz większy staż pracy, co stawia ich w uprzywilejowanej sytuacji na rynku pracy. Po trzecie, wyższa elastyczność oznacza, że gdy koniunktura się poprawia, to więcej bezrobotnych znajduje zatrudnienie, ale gdy nadchodzi recesja, to częściej pracę tracą młodzi – z krótkim stażem pracy. Ogólnie rzecz ujmując, młodzi bezrobotni – w wieku do 24 lat – są bardziej procykliczni niż bezrobotni powyżej 25 roku życia.

6. Różną elastycznością bezrobocia względem produkcji sprzedanej przemysłu charakteryzowali się bezrobotni ze względu na miejsce zamieszkania, ale tylko w województwie podkarpackim. W przypadku tych kategorii bezrobotnych, wyższą elastyczność uzyskano wśród bezrobotnych zamieszkałych w mieście  $(-0,13)$  niż wśród bezrobotnych zamieszkałych na wsi  $(-0,11)$ . Jednakże w przypadku tych grup rozpiętość elastyczności była niewielka. Na uwagę zasługuje jednak, po pierwsze, iż prawie dwie trzecie wszystkich bezrobotnych w województwie mieszka na wsi. Po drugie, na wsi istnieje dość duża grupa bezrobocia ukrytego, gdyż część osób, które straciły pracę, nie może się zarejestrować w Urzędzie Pracy ze względu na posiadanie użytków rolnych.
7. W województwie łódzkim miejsce zamieszkania bezrobotnych nie miało znaczenia w wyjaśnianiu stopy wzrostu bezrobotnych, gdyż oszacowane parametry elastyczności okazały się nieistotne statystycznie.

#### 4. Podsumowanie i wnioski

Prowadzone w artykule rozważania można zatem podsumować następująco:

1. Większy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych w latach 2003–2011 w województwie podkarpackim stanowiły kobiety – średnio 53%, zaś mężczyźni – 47%. W województwie łódzkim udział bezrobotnych kobiet i mężczyzn był bardziej zbliżony do proporcjonalnego. Ponadto struktura bezrobotnych, biorąc pod uwagę płeć, była istotnie zróżnicowana na poziomie powiatów, zarówno w województwie łódzkim, jak i podkarpackim.
2. Dezagregując poziom bezrobocia ze względu na poziom wykształcenia, możemy stwierdzić, iż bezrobotni z wyższym wykształceniem cechowa-

li się najniższym udziałem w ogólnej liczbie pozostających bez pracy. Stanowili bowiem ok. 7,5% (łódzkie) i 8,3% (podkarpackie) wszystkich bezrobotnych. Niskim udziałem charakteryzowała się też grupa bezrobotnych z wykształceniem średnim ogólnokształcącym (10% łódzkie i 8,8% podkarpackie). Średnim udziałem (ok. 25%) cechowali się bezrobotni z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym. Najwyższy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych zanotowano wśród bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym (ok. 33,4% podkarpackie) i gimnazjalnym i poniżej (34,2% łódzkie). Na przestrzeni badanych lat okazuje się, iż struktura bezrobotnych w województwach łódzkim oraz podkarpackim uległa zmianie. Wynika to stąd, iż udziały bezrobotnych z wykształceniem wyższym oraz średnim zwiększały się, przy czym najszybciej rosły wśród bezrobotnych z wykształceniem wyższym. Natomiast udziały bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz gimnazjalnym i poniżej – spadały. Może to wynikać stąd, iż po pierwsze, zmienia się ogólna struktura wykształcenia i coraz większy odsetek populacji charakteryzuje się wyższym poziomem wykształcenia. Po drugie, jeżeli rośnie ogólna liczba osób z wykształceniem wyższym oraz średnim, to naturalnym jest, iż coraz większe problemy mają ze znalezieniem odpowiedniej pracy, przez co udział tych grup bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych wzrasta.

3. Wysoki udział, bo około 20–25% (w zależności od województwa) stanowili tzw. młodzi bezrobotni w wieku do 24 lat włącznie. Jednocześnie ta grupa bezrobotnych charakteryzowała się malejącymi udziałami w okresach dobrej koniunktury (wtedy też stopy bezrobocia spadały), a rosnącymi – w okresach recesji gospodarczej.
4. Średnio 2/3 bezrobotnych w województwie podkarpackim to osoby zamieszkujące obszary wiejskie. Natomiast zaledwie 1/3 spośród bezrobotnych to mieszkańcy miast, przy czym średnia stopa urbanizacji województwa podkarpackiego wynosiła około 40%. W województwie łódzkim 2/3 bezrobotnych to mieszkańcy miast, zaś ok. 1/3 to mieszkańcy obszarów wiejskich, jednakże w tym województwie stopa urbanizacji była zdecydowanie wyższa niż w województwie podkarpackim i wynosiła ok. 65%.
5. Analizując elastyczność bezrobocia względem produkcji sprzedanej przemysłu brutto zauważamy, że zdecydowanie wyższą elastycznością cechują się bezrobotni mężczyźni niż kobiety (współczynnik elastyczno-

ści ok 4,5 raza wyższy wśród mężczyzn niż wśród kobiet w województwie podkarpackim, zaś w województwie łódzkim relacja ta była ponad dwukrotnie mniejsza i wynosiła ok. 1,9 raza). Najwyższą elastycznością bezrobocia względem produkcji sprzedanej charakteryzowali się bezrobotni z wykształceniem wyższym (elastyczność  $-0,25$ ) w województwie podkarpackim, zaś oszacowany parametr elastyczności tej grupy bezrobotnych w województwie łódzkim był nieistotny statystycznie. Średnie poziomy elastyczności uzyskano w grupie bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz średnim ogólnokształcącym. Najniższy poziom elastyczności odnotowano wśród bezrobotnych z wykształceniem policealnym oraz średnim zawodowym.

6. Wyniki uzyskane wśród bezrobotnych pogrupowanych ze względu na wiek wskazują, iż zdecydowanie wyższym poziomem elastyczności bezrobotnych względem produkcji sprzedanej brutto charakteryzowali się tzw. młodzi bezrobotni (współczynnik elastyczności:  $-0,22$  podkarpackie i  $-0,26$  łódzkie) niż grupa bezrobotnych w wieku powyżej 25 lat (współczynnik elastyczności:  $-0,12$  podkarpackie i  $-0,08$  łódzkie).
7. Miejsce zamieszkania bezrobotnych miało istotne znaczenie jedynie w przypadku województwa podkarpackiego, oszacowane parametry dla województwa łódzkiego okazały się bowiem nieistotne statystycznie.
8. Wydaje się zatem, iż dokładne określenie, która grupa bezrobotnych cechuje się najwyższym (bądź najniższym) poziomem elastyczności względem zmian na rynku towarowym może stanowić podstawę rekomendacji dla racjonalnej polityki państwa na rynku pracy w okresach recesji gospodarczych. Taka analiza pozwoliłaby lepiej skoordynować odpowiednie instrumenty, np. aktywnej polityki państwa w walce z bezrobociem, dla odpowiedniej grupy bezrobotnych.
9. Ponadto aktywna polityka rynku pracy powinna być koordynowana na poziomie wojewódzkim, gdyż (co pokazują analizy prowadzone w opracowaniu) elastyczności odpowiednich grup bezrobotnych względem zmian na rynku towarowym mogą być istotnie zróżnicowane wewnątrz polskich województw.

## Bibliografia

- Bartosik K.**, *Popyt na pracę w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego*, Studia Ekonomiczne 2011/3/LXX, s. 229–250.
- Czyżewski A.B.**, *Wzrost gospodarczy a popyt na pracę*, Bank i Kredyt 2002/11–12, s. 123–133.
- Kwiatkowski E.**, *Kryzys globalny a rynek pracy w Polsce i innych krajach Grupy Wyszehradziej*, Ekonomista 2011/1, s. 37–54.
- Kwiatkowski E., Kucharski L., Tokarski T.**, *Bezrobocie i zatrudnienie a PKB w Polsce w latach 1993–2001*, Ekonomista 2002/3, s. 329–346.
- Kwiatkowski E., Gajewski P., Tokarski T.**, *Determinanty popytu na pracę w teorii ekonomii*, [w:] *System prognozowania popytu na pracę w Polsce. Podstawowa metodologia*, Studia i Materiały RCSS 2003/11, s. 320–345.
- Misiak T., Tokarski T.**, *Wzrost PKB a zmiany zatrudnienia i bezrobocia w krajach Unii Europejskiej*, Folia Oeconomica 2011/248, s. 175–190.
- Pindyck R.S., Rubinfeld D.L.**, *Econometric Models and Economic Forecast*, McGraw-Hills, New York 1991.
- Rogut A.**, *Determinanty popytu na pracę w Polsce w okresie transformacji*, Wyd. UŁ, Łódź 2008.
- Socha J.**, *Tworzenie i likwidacja miejsc pracy w sektorze przedsiębiorstw w Polsce*, Gospodarka Narodowa 2006/5–6, s. 1–20.
- Socha M., Sztanderska U.**, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN, Warszawa 2000.
- Tokarski T., Gajewski P.**, *Zależność między wydajnością pracy i zatrudnieniem w krajach OECD*, Wiadomości Statystyczne 2002/8, s. 56–71.
- Ziomek A.**, *Produkt krajowy a bezrobocie*, Wyd. WSB, Poznań 2006.

Tomasz MISIAK

### THE STRUCTURE OF REGISTERED UNEMPLOYMENT IN THE PROVINCES OF LODZ AND PODKARPACIE VERSUS CHANGES IN THE COMMODITY MARKET

(Summary)

In this paper the relationship between the commodity market and the structure of unemployment at the level of counties in the Provinces of Lodz and Podkarpacie was analyzed. The main objective of this paper is identifying the direction and strength of the impact of cyclical changes in the commodity market on the structure of unemployment in the selected regions. The structure of unemployed was analyzed in the context of: gender, level of education, age and place of residence. The verification of conclusions drawn from theoretical analysis of impact of observed changes in commodity market on the structure of unemployment was based on panel data for 24 counties of the Lodz Province and 25 counties of Podkarpacie Province between the years 2003–2011 by means of statistical and econometric methods.

**Keywords:** labor market, unemployment, local unemployment rate, structure of unemployment

Krzysztof NYKLEWICZ\*

## PRACA TYMCZASOWA JAKO INSTRUMENT POLITYKI ZATRUDNIENIA PRZEDSIĘBIORSTW W NIEMCZECH

**Słowa kluczowe:** praca tymczasowa, polityka zatrudnienia, Niemcy

### Wprowadzenie

Spoleczne i ekonomiczne przemiany w Niemczech, zachodzące od lat 70. ubiegłego wieku, uzasadniały potrzebę zwiększenia zdolności dostosowawczej procesów produkcyjnych i systemów zatrudnienia do zmian w poziomie rozwoju gospodarczego. Jako wyraz dokonujących się przekształceń i odpowiedź na te wyzwania wskazuje się rosnące znaczenie elastycznych form zatrudnienia. Wprawdzie na stabilizację niemieckiego systemu zatrudnienia nadal niezaprzeczalny wpływ ma standardowy stosunek pracy, który w wysokim stopniu korzysta z instytucjonalnego wsparcia, to jednak coraz wyraźniejsze są tendencje wskazujące na destabilizację tego systemu poprzez wzrost atypowych form pracy.

Ważnym powodem deregulacji niemieckiego rynku pracy była także konieczność powołania strategii dopasowanych do zmieniających się wahań koniunktury gospodarczej. W odniesieniu do polityki zatrudnienia i mechanizmów dostosowawczych przedsiębiorstw, rozróżnia się w tym względzie elastyczność wewnętrzną i zewnętrzną. Elastyczność wewnętrzna polega na wykorzystaniu nadgodzin, elastycznych modeli czasu pracy, jak również na funkcjonalnym dostosowaniu zadań do pojedynczych pracowników. Elastyczność zewnętrzna natomiast jest realizowana za pomocą rynku, poprzez wydawanie zleceń obcym

---

\* Dr, Katedra Polityki Społecznej i Ubezpieczeń, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;  
e-mail: krzysztof.nyklewicz@uwm.edu.pl

przedsiębiorstwom, aby mogły zapewnić podaż czynnika pracy stosownie do zmiennych warunków gospodarowania. Do nich właśnie, obok innych form elastycznego zatrudnienia, należy praca tymczasowa<sup>1</sup>.

Przedstawienie polityki zatrudnienia realizowanej w Niemczech podczas ostatniego kryzysu zarówno przez przedsiębiorstwa użyzające pracowników, jak również przez przedsiębiorstwa użytkowników (wypożyczające), stanowi cel niniejszego opracowania. Sformułowana w tym względzie teza zakłada, że praca tymczasowa była w owym czasie instrumentem, za pomocą którego przedsiębiorstwa mogły elastycznie reagować na wahania koniunkturalne poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w swoich zasobach pracy.

### **Wielkość i struktura zatrudnienia tymczasowego w Niemczech**

Praca tymczasowa, zwana inaczej pracą wypożyczoną lub oddaniem do dyspozycji pracownika (*Arbeitnehmerüberlassung*), jest od pewnego czasu stałą formą zatrudnienia na niemieckim rynku pracy. Charakteryzuje się trójstronnym stosunkiem zależności między przedsiębiorstwem pracy tymczasowej (używającym), pracobiorcą i przedsiębiorstwem użytkownikiem (wypożyczającym). Dochodzi tu do rozdziału między umową o pracę a stosunkiem zatrudnienia. Regulacje prawne obejmujące wspomniane relacje modyfikowano wielokrotnie. Ostatnie ważne w tej dziedzinie zmiany nastąpiły w 2006 roku w ramach tzw. ustaw Hartza, w konsekwencji których doszło do ekspansji tej branży. Liczba pracowników tymczasowych w minionym dziesięcioleciu wzrosła więcej niż podwójnie, z 338 tys. pod koniec 2000 roku do 824 tys. w grudniu 2010 roku (wykres 1).

Wzrost ten utrzymywał się również w 2011 roku. Wielkości zasobowe przysyłają jednak znaczną fluktuację tymczasowych stosunków pracy. Jeśli weźmie się pod uwagę wielkości strumieniowe, to przeciętnej liczbie pracowników tymczasowych – w 2010 roku wynoszącej 776 tys. – można było przeciwstawić 1,13 mln nowo rozpoczętych i 1,09 mln zakończonych tymczasowych stosunków pracy. Niekoniecznie oznacza to, że ponad milion

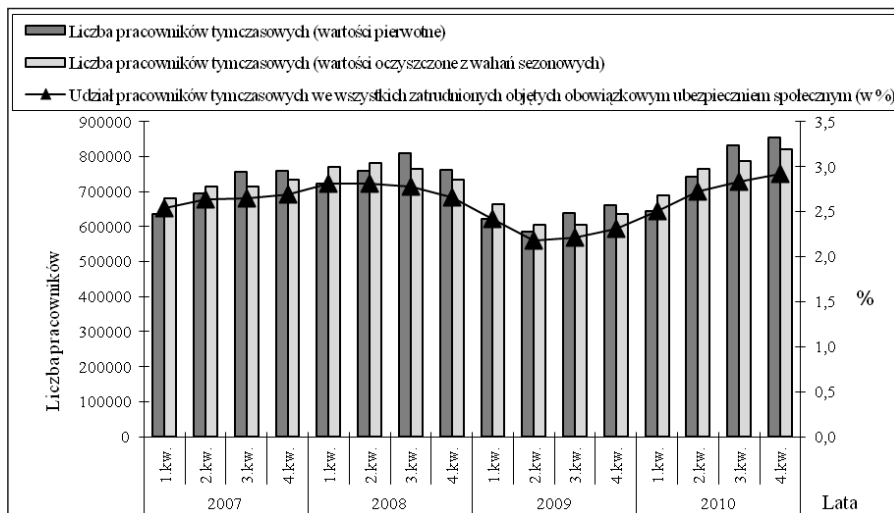
---

<sup>1</sup> C. Hohendammer, L. Bellmann, *Interne und externe Flexibilität*, WSI-Mitteilungen 2006/5, s. 241–242.



różnych pracobiorców w 2010 r. podjęło pracę tymczasową, ponieważ jedna i ta sama osoba mogła kilka razy w ciągu roku nawiązać stosunki zatrudnienia<sup>2</sup>.

WYKRES 1: Liczba pracowników tymczasowych oraz ich udział we wszystkich zatrudnionych objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym w Niemczech w latach 2007–2010



Źródło: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2011, s. 290.

Znaczenie pracy tymczasowej można wyjaśnić jej udziałem w zatrudnieniu ogółem. Ponieważ pracobiorcy w przedsiębiorstwach pracy tymczasowej zawierają umowy, w których zatrudnienie objęte jest w 90% obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym, jest rzeczą zrozumiałą, żeby liczbę pracowników tymczasowych odnieść do ogółu zatrudnionych objętych tym ubezpieczeniem. Wprawdzie na przełomie lat 2007–2010 widać było zróżnicowaną wartość tej relacji, zwłaszcza w okresie silnego załamania w 2009 r., to jednak w IV kwartale 2010 roku jej wartość była nadal względnie niewielka. Jednak zarówno kryzys, jak i dwa lata następującego po nim gwałtownego ożywienia, wyraźnie pokazują, jak dalece praca tymczasowa służy przedsiębiorstwom jako tzw. zderzak koniunktury. Faktycznie liczba pracowników tymczasowych objętych

<sup>2</sup> Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen*, Nürnberg 2011, s. 17–18.

ubezpieczeniem społecznym aż do drugiego kwartału 2009 r. spadła o 171 tys. w stosunku do analogicznego kwartału roku poprzedniego. Wraz z poprawą sytuacji gospodarczej, w drugiej połowie 2009 r. nastąpiło zahamowanie spadku tej formy zatrudnienia i w I kwartale 2010 r. ponownie więcej pracowników tymczasowych znalazło pracę niż w I kwartale 2009 r.<sup>3</sup>

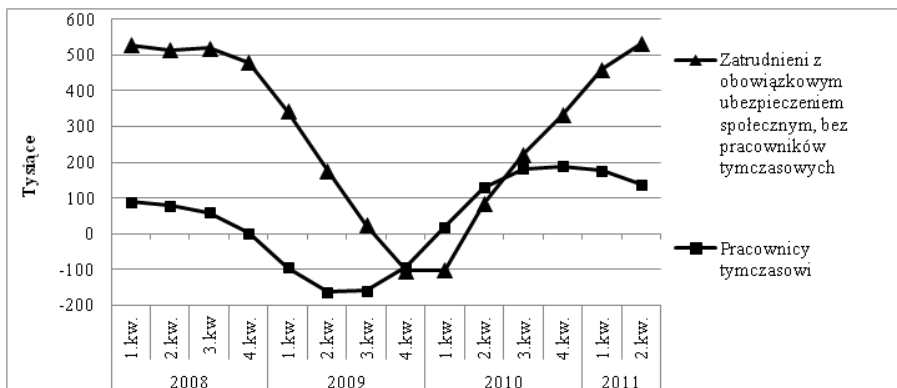
Praca tymczasowa reaguje dość wcześnie na zmiany koniunktury i dlatego może służyć jako rodzaj wskaźnika pilotażowego. O ile w okresie ożywienia gospodarczego stanowi ona siłę napędową wzrostu zatrudnienia, o tyle w fazie spadku staje się tym obszarem, w którym kryzys zaznacza najwcześniej swoją obecność, ponieważ przed zwolnieniami w załodze zasadniczej najpierw dokonuje się redukcji w zasobach pracy wypożyczonej. A zatem skutki pogarszania się sytuacji gospodarczej najwcześniej widoczne są właśnie w zmniejszającym się wykorzystaniu pracy tymczasowej (wykres 2). Oczyszczony z wahań spadek zatrudnienia w branży pracy tymczasowej następował już w drugim kwartale 2008 r. Tymczasem objęte obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym zatrudnienie ogółem zaczęło spadać dopiero w zimowych miesiącach przełomu lat 2008/2009, po którym nastąpiła krótkotrwała jego stabilizacja, a od czerwca 2009 r. zatrudnienie tymczasowe zaczęło rosnąć w sposób ciągły. Również w zakresie zatrudnienia ogółem zauważalne były pierwsze oznaki stabilizacji, lecz poprawa postępowała znacznie wolniej<sup>4</sup>.

Struktura zatrudnienia pracowników tymczasowych ze względu na płeć w latach 2007–2012 pokazuje, że mężczyźni byli liczniej reprezentowani w tej formie pracy niż kobiety, ponadto ich zatrudnienie było bardziej podatne na wahania koniunktury (wykres 3). W 2009 roku liczba pracobiorców płci męskiej obniżyła się o prawie 27%, natomiast ich liczba płci żeńskiej zmniejszyła się zaledwie o 14% w stosunku do roku poprzedniego. Z kolei w roku następnym, podczas ożywienia gospodarczego, zatrudnienie mężczyzn wzrosło aż o 34%, a w 2011 o kolejne 15%. U kobiet w tym samym czasie przyrosty miejsc pracy tymczasowej wypadły nieco skromniej – o 28% w 2010 i o 8% w 2011 roku.

<sup>3</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahrgutachten 2011/12*. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2011, s. 291.

<sup>4</sup> Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen*. Nürnberg 2010, s. 16.

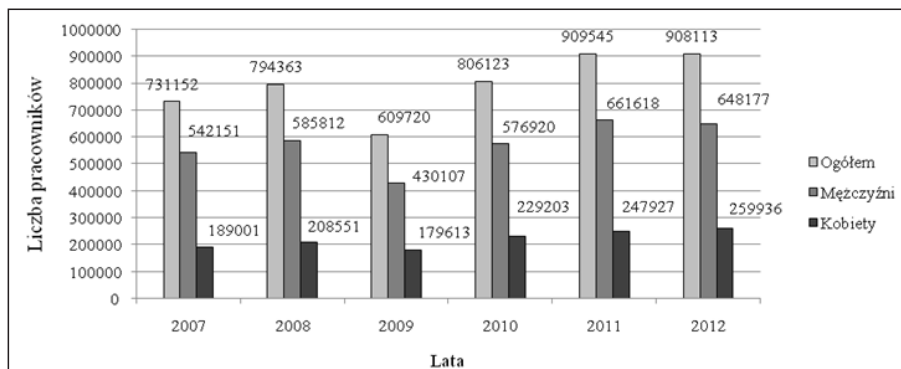
WYKRES 2: Rozwój zatrudnienia w ramach i poza branżą pracy tymczasowej w Niemczech w latach 2008–2011



Źródło: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Verantwortung für Europa...*, s. 292.

Różnice wynikające z odmienności płci widoczne były również w 2012 roku, kiedy to pojawił się niewielki spadek liczebności mężczyzn zatrudnionych w ramach pracy tymczasowej (o 2%), podczas gdy wśród kobiet nadal następowały dalsze przyjęcia do pracy (przyrost o 5%).

WYKRES 3: Liczba pracowników tymczasowych ogółem i ze względu na płeć w Niemczech w latach 2007–2012 (stan na dzień 30.06)

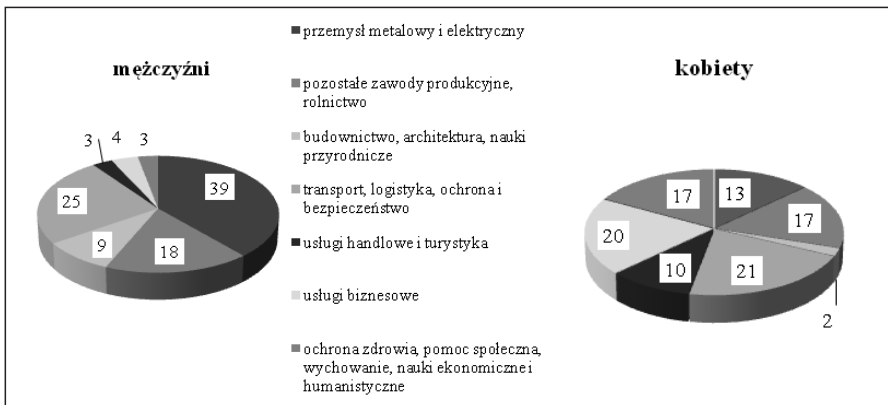


Źródło: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitnehmerüberlassung, Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe – Zeitreihe ab 1973*, Nürnberg 2012.

Zmiany strukturalne o charakterze sektorowym, polegające na przejściu od sektora pierwotnego (rolnictwo) i wtórnego (przemysł i budownictwo) do trzeciego (usługi), są aż nadto widoczne w obszarach wykorzystania pracy tymczasowej, które w ostatnich latach uległy istotnym przesunięciom. Spadła ranga tego rodzaju zatrudnienia w takich branżach jak przemysł metalowy i elektryczny, natomiast zyskała na znaczeniu w usługach typu *call center*, pracach magazynowych i transportowych oraz wszelkich zajęciach o charakterze pomocniczym.

Uwzględniając kryterium płci, w analizie zatrudnienia tymczasowego można dostrzec znaczące odmienności w zakresie udziału mężczyzn i kobiet w poszczególnych branżach gospodarki niemieckiej (wykres 4). O ile mężczyźni byli najliczniej angażowani do pracy w tradycyjnych branżach (przemysł metalowy, elektryczny, pozostałe zawody związane z produkcją i rolnictwo – łącznie 54%), o tyle kobiety obejmowały stanowiska pracy głównie w usługach (transport, logistyce, ochronie i bezpieczeństwie, usługach biznesowych, a przede wszystkim w ochronie zdrowia i edukacji – razem 59%).

WYKRES 4: *Struktura zatrudnienia tymczasowego mężczyzn i kobiet ze względu na wybrane branże gospodarki niemieckiej w 2012 r. (w %)*



Źródło: Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen*, Nürnberg 2013, s. 14.

W czasie ostatniego kryzysu osobami najbardziej dotkniętymi utratą zatrudnienia byli zatrudnieni przy wszelkich pracach pomocniczych, w zawodach branży metalowej i elektrycznej, a także, choć w nieco mniejszym stopniu,

w innych obszarach wykorzystania pracy pożyczonej. Jedynie w ochronie zdrowia odnotowano wzrosty zatrudnienia tymczasowego<sup>5</sup>.

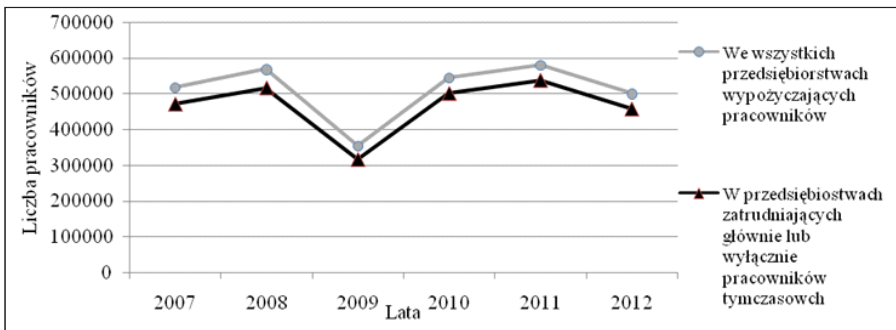
## Sytuacja przedsiębiorstw pracy tymczasowej i ich polityka zatrudnienia

Zatrudnianie pracowników tymczasowych w Niemczech uregulowane jest przepisami ustawy z dnia 7 sierpnia 1972 r. o odstępowaniu pracowników w ramach działalności gospodarczej (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG*). Ustawodawca nie określił w niej, w jakim zakresie podmioty gospodarcze mogą zajmować się odpłatnym odstępowaniem pracowników. Taka konstrukcja prawna powoduje, że w branży pracy tymczasowej, z jednej strony, funkcjonują przedsiębiorstwa, które specjalizują się w określonej działalności gospodarczej, a jako cel uboczny tej działalności prowadzą wypożyczanie pracowników (*Mischbetriebe* – przedsiębiorstwa mieszane), z drugiej zaś takie, które zajmują się w przeważającym stopniu lub wyłącznie tego rodzaju działalnością (*Zeitarbeitunternehmen*)<sup>6</sup>. Różnice w liczbie zatrudnionych pracowników w obu typach przedsiębiorstw w okresie 2007–2012 przedstawia wykres 5.

<sup>5</sup> Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen*, Nürnberg 2013, s. 14.

<sup>6</sup> Te ostatnie ujęte są w analizach statystycznych (*Arbeitnehmerüberlassungsstatistik – ANÜ*) Federalnej Agencji Pracy (FAB) i można je porównać do istniejących w Polsce agencji pracy tymczasowej. Nie są w nich uwzględnione jednak te przedsiębiorstwa, które w świetle szczególnych regulacji w ramach AÜG mogą przekazywać odpłatnie pracowników bez zezwolenia organu publicznej administracji pracy (regionalnych biur FAP), a więc nie są rejestrowane. Szerokie spektrum istniejących w literaturze niemieckiej modeli funkcjonowania przedsiębiorstw trudniących się odpłatnie wypożyczaniem pracowników, znaleźć można w opracowaniu M. Prombergera. Oprócz wspomnianego podziału, rozróżnia on: „generalistów” (głównie ukierunkowanych na segment niskich kwalifikacji), „specjalistów” (obsługujących określone branże i segmenty zawodowe) oraz „zorientowanych na pośrednictwo” (wykorzystujących pracę tymczasową jako instrument reintegracji bezrobotnych) **Promberger M.**, *Leiharbeit im Betrieb. Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform*. Abschlussbericht des Forschungsprojektes HBS-2002-418-3, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg 2006, s. 32. Do tych ostatnich zaliczyć można agencje usług personalnych (*Personal-Service-Agenturen – PSA*), o których pisze M. Szyłko-Skoczny, że ich główne zadanie polega na pośredniczeniu „we włączeniu wypożyczanych pracowników do trwałego zatrudnienia”. **M. Szyłko-Skoczny**, *Praca tymczasowa w Republice Federalnej Niemiec*,

WYKRES 5: Liczba nowozatrudnionych pracowników tymczasowych w przedsiębiorstwach życzających pracowników w Niemczech w latach 2007–2012



Źródło: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitnehmerüberlassung...*

Pod koniec grudnia 2009 r. funkcjonowało w Niemczech 23400 przedsiębiorstw pracy tymczasowej. Jeśli nawet w ciągu kryzysu gospodarczego ich liczba nieco obniżyła się, to i tak było ich prawie dwa razy więcej (wzrost o 11500 lub 96%) niż przed 10 latami. Apogeum wzrostu miało miejsce w grudniu 2008 r., kiedy naliczono 25200 tego rodzaju przedsiębiorstw (było to o 3900 lub 18% więcej niż przed rokiem), z czego 17800 (lub 71%) w większej części lub całkowicie zarobkowo wynajmowało pracowników, a 7400 (19%) stanowiło przedsiębiorstwa mieszane<sup>7</sup>.

Pojawienie się kryzysu w latach 2008–2009 pozostawiło w wielu przedsiębiorstwach pracy tymczasowej znaczące ślady. O ile od czerwca 2006 r. do grudnia 2008 r. ich liczba najpierw znacznie wzrosła (zwłaszcza w tych zatrudniających od 50 do 149 oraz powyżej 150 pracowników), o tyle do czerwca 2009 r. ich liczba spadła prawie do stanu sprzed trzech lat. Wprawdzie w przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 50 pracobiorców spadek ten nastąpił nieco później, lecz za to przybrał dramatyczne rozmiary. Podczas gdy w czerwcu 2009 r. istniało jeszcze 19500 przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 50 pracobiorców, to ich liczba do grudnia 2009 r. obniżyła się do poziomu 11514. Odpowiada to spadkowi o 41% w ciągu sześciu miesięcy.

[w:] G. Spytek-Badurska, M. Szyłko-Skoczny, *Praca tymczasowa. Szanse i zagrożenia*, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2008, s. 93–94.

<sup>7</sup> Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit. Aktuelle Entwicklungen*, Nürnberg 2009, s. 7.

Obrazuje to skalę ciężarów dostosowawczych, jakie poniosła branża pracy tymczasowej w następstwie załamania gospodarczego 2008/2009. Szczególnie małe przedsiębiorstwa nie miały wystarczająco rezerw, aby od czerwca 2009 r. móc przezwyciężyć okres wyrzeczeń i dlatego wiele z nich musiało zakończyć swoją działalność gospodarczą lub przyjąć warunki silniejszego finansowo i większego konkurenta<sup>8</sup>. W czerwcu 2012 r. istniało 18500 przedsiębiorstw pracy tymczasowej, prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne, które posiadały stosowne zezwolenie do wypożyczania pracowników na zasadach komercyjnych, z czego dla 11600 przedsiębiorstw był to główny lub jedyny model zatrudnienia.

Istotne znaczenie dla polityki zatrudnienia przedsiębiorstw pracy tymczasowej ma dynamika zmian, obejmująca zarówno napływy, odpływy, jak i zmieniający się stan liczebny zasobów kadrowych. Elastyczność reakcji na zmiany w zakresie potrzeb kadrowych, wynikających z aktualnej sytuacji na rynku zbytu, uwidoczniła się szczególnie wyraźnie w okresie kryzysu gospodarczego w 2009 roku. Gdy wziąć pod uwagę strukturę pracobiorców, którzy podpisali umowę o pracę tymczasową, ze względu na wcześniej wykonywaną pracę (lub jej brak), widoczne staje się zróżnicowane podejście pracodawców do zatrudniania poszczególnych grup bezrobotnych (tabela 1). O ile w 2008 roku zawarto 516, 5 tys. takich umów (wzrost o 9,6% do roku poprzedniego), to w 2009 roku było ich zaledwie 316 tys. (spadek o 38,8%). W grupie nowozatrudnionych największą część stanowili ci, którzy nie byli przedtem bezpośrednio zatrudnieni, ale wcześniej już pracowali (313 tys.), a wśród nich osoby bezrobotne dłużej niż 12 miesięcy. Odrębną kategorię tworzyli pracownicy, dla których praca tymczasowa była pierwszą działalnością zarobkową w życiu (37,5 tys.). Z kolei w 2009 roku nastąpił spadek zatrudnienia we wszystkich analizowanych grupach. Liczba nowo nawiązanych stosunków pracy drastycznie spadła, zwłaszcza wśród osób będących długotrwale bezrobotnymi (o 54,8%), osób podejmujących po raz pierwszy pracę (41,8%) oraz krótkotrwale pozbawionych pracy (40,5%). Stąd można wysnuć wniosek, że pracodawcy w czasie rekrutacji preferowali głównie osoby już pracujące i to zarówno w formie pracy tymczasowej, jak i poza nią.

W połowie 2010 roku liczba nowozatrudnionych wynosiła 501 tys., co stanowiło wzrost o 58,5% wobec roku poprzedniego. Największy przyrost

<sup>8</sup> Institut der deutschen Wirtschaft, *Zeitarbeit in Deutschland: Treiber für Flexibilität und Wachstum*, IW Consult GmbH, Köln 2011, s. 12–13.

miejsce pracy nastąpił w grupie osób niezatrudnionych bezpośrednio przed podjęciem pracy tymczasowej (73,5%), w tym wśród krótkotrwale bezrobotnych (65,3%), długotrwale pozostających bez pracy (124,5%) oraz początkujących pracobiorców (63,4%). W tym kontekście praca wypożyczona stanowi pewną istotną perspektywę zatrudnienia dla pracobiorców zagrożonych bezrobociem, rozpoczynających pracę zawodową a także powracających do pracy.

W drugiej połowie 2012 roku stosunek pracy z przedsiębiorstwami pracy tymczasowej nawiązało ogółem 481000 pracobiorców. Wobec analogicznego okresu roku poprzedniego stwierdzono spadek nowozatrudnionych pracowników o 14%. Jednak w porównaniu z 2002 rokiem liczba ta wzrosła o dwie trzecie<sup>9</sup>.

TABELA 1: *Struktura pracowników tymczasowych ze względu na aktualną i wcześniejszą aktywność zawodową w Niemczech w latach 2007–2012*

Wyszczególnienie	Przy pierwszym zawieraniu umowy z przedsiębiorstwem pracy tymczasowej było...						
	bezpośrednio przedtem zatrudnionych			nie bezpośrednio przedtem zatrudnionych, lecz wcześniej już pracujących			dotychczas w ogóle niezatrudnionych
	ogółem	w tym		ogółem	w tym		
		jako pracownicy tymczasowi w innym przedsiębiorstwie	jako pozostali pracujący		ostatnie zatrudnienie zakończone		
od 1 do 12 miesięcy					1 rok i więcej		
2007	152839	49939	102909	282793	218867	63926	35415
2008	165927	54318	111547	313065	258801	54264	37461
2009	115944	40103	75841	178308	153834	24474	21789
2010	155918	46218	109700	309366	254408	54958	35616
2011	178931	54053	124878	314834	259151	55683	44017
2012	156417	50722	105695	259489	222072	37417	41516

Źródło: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitnehmerüberlassung...

Znaczenie pracy tymczasowej, jako instrumentu polityki zatrudnienia przedsiębiorstw trudniących się głównie użyczaniem pracowników, staje się nader widoczne po analizie dwunastu największych z nich w latach 2007–2011. W grupie pracowników należących do załogi zasadniczej (pracownicy wewnętrzni) zauważyć można było dwojakiego rodzaju reakcje na spadek koniunktury. W jednych przedsiębiorstwach dokonano znacznego ograniczenia tych załóg

<sup>9</sup> Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarktberichterstattung...*, s. 17.



tylko w 2009 roku, osiągając tym samym ich najniższy stan liczebny; w innych natomiast znaczna redukcja załóg nastąpiła dopiero w 2010 roku. W drugim wypadku chodziło o zwłokę wynikającą z kalkulacji przedsiębiorstw co do ewentualnych kosztów zwolnień lub przyjęć do pracy, które należałoby ponieść, gdyby reakcja była przedwczesna (tabela 2).

TABELA 2: Liczba pracowników wewnętrznych i tymczasowych w największych przedsiębiorstwach pracy tymczasowej w Niemczech w latach 2007–2011

Nazwa przedsiębiorstwa pracy tymczasowej	Pracownicy wewnętrzni					Pracownicy tymczasowi				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Randstadt Deutschland	3033	3000	2500	2600	2900	57670	63000	43500	60700	65100
Adecco Germany Holding	2989	3071	2400	2258	2555	52864	52687	29343	34382	41155
Manpower GmbH & Co. KG	1450	1550	1200	1150	1150	24900	26700	20500	24600	22000
Persona Service Verwaltung AG & Co. KG	1743	1737	1534	1565	1850	17500	16500	11300	17100	21500
Auto Vision GmbH	205	332	333	387	464	5730	6940	6506	11170	14105
USG People Germany GmbH	775	896	664	591	625	14000	13200	8000	10000	10250
Orizon GmbH	454	459	431	470	480	9035	9340	6450	8200	9350
ZAG Zeitarbeits-Gesellschaft GmbH	480	540	520	500	520	11000	11800	8950	11200	12000
TimePartner Holding GmbH	360	390	290	330	460	6400	6000	4500	6050	7000
I.K. Hoffmann GmbH	359	415	347	356	415	10770	10470	7333	12253	15713
Tempton GmbH	528	458	398	400	497	5500	6200	5100	6700	7600
Trenkwalder Personaldienste GmbH	352	350	220	260	260	7335	7000	5500	6900	7400

Źródło: Lünendonk®-Liste, *Führende Zeitarbeits- und Personaldienstleistungs-Unternehmen in Deutschland 2008, 2010, 2011*, Lünendonk GmbH, Kaufbeuren 2009, 2011, 2012.

Zgola inny przebieg miały redukcje wśród pracowników tymczasowych (załoga brzegowa), ponieważ ich liczebność spadła dość radykalnie jedynie w 2009 roku, jednakże w roku poprzednim i następnym wystąpiły wyższe stany zatrudnienia. Stąd ogólna konkluzja wynikająca z obserwacji zachowań

przedsiębiorstw wypożyczających pracowników tymczasowych prowadzić powinna do stwierdzenia, iż w minionym kryzysie realizowały one dwie strategię. Jedną polegała na jednoczesnym zwalnianiu pracowników wewnętrznych i tymczasowych, przy czym wobec tych pierwszych zachowywano daleko idącą ostrożność; druga natomiast opierała się na założeniu, iż w sytuacji pogorszenia koniunktury powinno się przede wszystkim zwalniać pracowników tymczasowych.

### **Elastyczność zatrudnienia przedsiębiorstw użytkowników pracy tymczasowej**

Ważnym aspektem wykorzystania pracy tymczasowej przez przedsiębiorstwa użytkowników jest realizacja jednej z trzech jej funkcji: uzupełniającej (*ad-hoc-Ersatz*), „zderzaka elastyczności” (*Flexibilitätspuffer*) i strategicznego wykorzystania (*strategische Nutzung*). W pierwszym wypadku chodzi o kompensację ubytku personelu w krótkim okresie, w drugim – o instrument dostosowania do bieżących wahań rynku zbytu, wreszcie w trzecim – o instrument kontroli niepewności, głównie wpływu przyszłego, a zarazem nieprzewidywalnego rozwoju rynków produktów na rentowność kapitału. Wraz z innymi instrumentami eksternalizacji ryzyka zatrudnienia (umowy o dzieło, branże rzemieślnicze, wewnętrzne podwykonawstwo), praca tymczasowa stanowi zabezpieczenie przeciw ryzyku „niewydolności rynków zbytu”<sup>10</sup>. Wykorzystanie pracowników tymczasowych w ramach prowadzonej przez przedsiębiorstwa polityki zatrudnienia zależy w dużej mierze od wahań koniunktury i to zarówno w wymiarze branżowym, jak i ogólnogospodarczym.

W kontekście kryzysu gospodarczego 2008/2009, a zwłaszcza jego oddziaływania na rynek pracy, szczególnego znaczenia nabrała funkcja elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby kadrowe przedsiębiorstw użytkowników. Dla jej statystycznego opisu przyjmuje się zazwyczaj dwa wskaźniki. Pierwszym z nich jest udział przedsiębiorstw wykorzystujących pracę tymczasową we wszystkich przedsiębiorstwach w odniesieniu do analizowanego okresu i wielkości przedsiębiorstwa (częstość wykorzystania pracy tymczasowej), drugim natomiast – udział pracowników tymczasowych w ca-

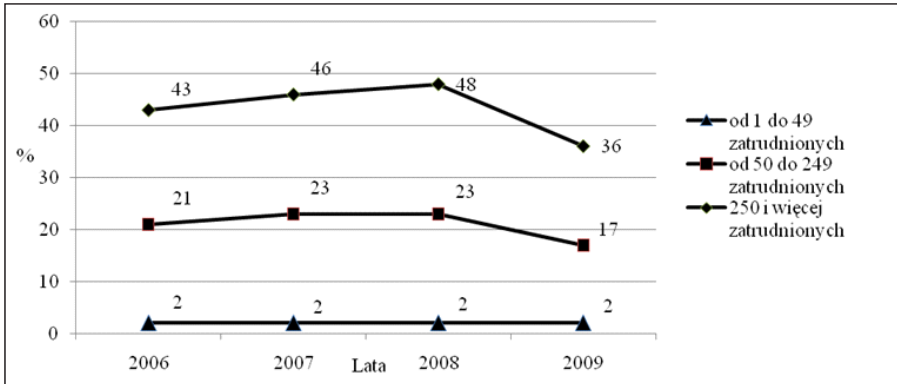
<sup>10</sup> H. Holst, *Disziplinierung durch Leiharbeit? Neue Nutzungsstrategien von Leiharbeit und ihre arbeitspolitischen Folgen*, WSI-Mitteilungen 2009/3, s. 144–145.

łości zatrudnienia (łącznie z pracownikami tymczasowymi) przedsiębiorstw użytkowników (intensywność wykorzystania pracy tymczasowej). Rozróżnia się przy tym trzy wielkości przedsiębiorstw: małe – poniżej 50 zatrudnionych; średnie – od 50 do 249 pracujących i duże powyżej 250 pracobiorców. Biorąc pod uwagę wielkość pierwszego z wymienionych wskaźników w badanym okresie 2008–2009, należy stwierdzić, iż jego największy spadek nastąpił w odniesieniu do przedsiębiorstw dużych, kiedy to ich udział zmniejszył się o 12 punktów proc. w ogólnej liczbie przedsiębiorstw, w średnich obniżył się o 6 punktów proc., zaś w przedsiębiorstwach małych utrzymywał się na tym samym poziomie (wykres 6). Analiza danych przedstawionych na poniższym wykresie prowadzi do generalnej konkluzji, iż udział przedsiębiorstw użytkowników we wszystkich przedsiębiorstwach jest raczej niewielki. Przy tym jednak, do 2008 roku daje się zauważyć zróżnicowany rozwój wymienionych wyżej klas przedsiębiorstw zatrudniających pracowników tymczasowych.

Na uwagę zasługują głównie średnie i duże z nich, w których nastąpił wyraźny wzrost udziału przedsiębiorstw użytkowników, zwłaszcza jednak tych największych. Z kolei intensywność wykorzystania pracy tymczasowej w przedsiębiorstwach użytkowników, przy uwzględnieniu ich wielkości, wykazuje tendencję spadkową (wykres 7). Warto przy tym zaznaczyć, że udział pracowników tymczasowych w całości zatrudnienia zmniejszał się wraz ze wzrostem wielkości przedsiębiorstwa. Ponadto istotnym ustaleniem jest brak jednoznacznego trendu w intensywności wykorzystania pracy tymczasowej w małych przedsiębiorstwach (poniżej 20 pracobiorców). W nich bowiem pojawiają się wyraźniejsze wahania w zatrudnieniu tymczasowym niż w pozostałych klasach przedsiębiorstw. Wyjaśnić należy to tym, że przy niewielkiej liczbie pracowników w przedsiębiorstwie nawet marginalne zmiany w liczbie pracowników wypożyczonych mają relatywnie duże znaczenie w stosunku do pozostałych pracobiorców<sup>11</sup>.

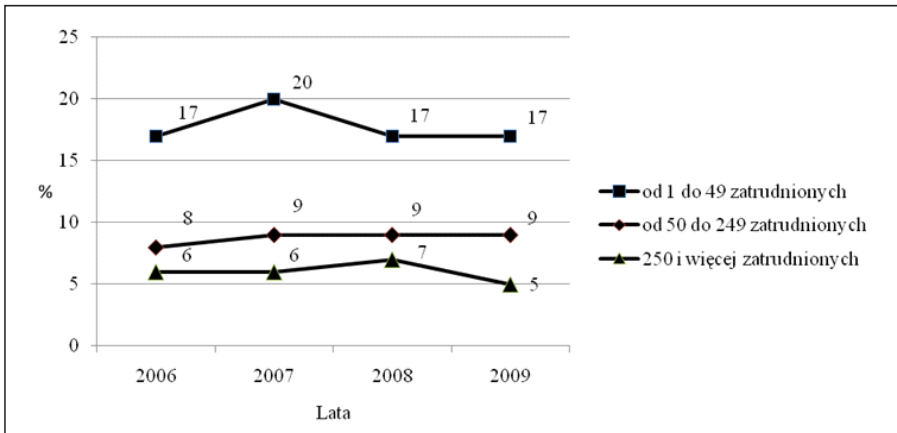
<sup>11</sup> A. Crimmann, K. Ziegler, P. Ellguth, S. Kohaut, F. Lehmer, *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2009, s. 22–23.

WYKRES 6: Częstość wykorzystania pracy tymczasowej w małych, średnich i dużych przedsiębiorstwach w Niemczech w latach 2006–2009 (w %)



Źródło: D. Baumgarten, M. Kvasnicka, *Zeitarbeit in Deutschland*, [w:] *Herausforderung Zeitarbeit*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2012, s. 32; A. Crimmann, K. Ziegler, P. Ellguth, S. Kohaut, F. Lehmer, *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2009, s. 17.

WYKRES 7: Intensywność wykorzystania pracy tymczasowej w małych, średnich i dużych przedsiębiorstwach użytkowników w Niemczech w latach 2006–2009 (w %)



Źródło: D. Baumgarten, M. Kvasnicka, *Zeitarbeit in Deutschland...*, s. 33; A. Crimmann, K. Ziegler, P. Ellguth, S. Kohaut, F. Lehmer, *Forschungsbericht...*, s. 22.

Inaczej przedstawiała się sytuacja w średnich i dużych przedsiębiorstwach użytkowników. W średnich w 2008 roku zatrudnionych było relatywnie więcej pracowników tymczasowych niż w dużych. W następnym roku jedynie w tych ostatnich intensywność wykorzystania pracy tymczasowej spadła, tj. o 2 punkty proc.

Dotychczasowe analizy wykazały jak często i z jaką intensywnością była wykorzystana praca tymczasowa w przedsiębiorstwach o różnej wielkości. Należy je uzupełnić o równoległe badanie rozwoju tymczasowej siły roboczej i załogi zasadniczej wewnątrz przedsiębiorstwa. Często bowiem wyrażana jest opinia, że przedsiębiorstwa w okresie dobrej koniunktury zwiększają zatrudnienie poprzez nabór pracowników tymczasowych, aby w czasach jej załamania szybko je zmniejszyć, nie naruszając przy tym w znacznej mierze struktury zatrudnienia załóg zasadniczych. Z drugiej strony, twierdzi się, że w interesie dużych przedsiębiorstw wykorzystanie pracy tymczasowej ma na celu zmniejszenie liczebności tychże załóg poprzez zastąpienie ich przez pracowników wypożyczonych, aby w ten sposób obniżyć koszty osobowe. Aby zweryfikować tak postawioną tezę, zbadano, jaka kombinacja składająca się ze zmiany liczby pracowników załogi zasadniczej i zmiany liczby pracowników tymczasowych, z jaką częstotliwością występowała w przedsiębiorstwach w latach 2008–2009. Przy tym wykorzystuje się trzy kategorie działań – redukcję, utrzymanie dotychczasowego stanu oraz wzrost – w celu utworzenia macierzy zmian (tabela 3).

TABELA 3: *Sytuacja pracowników tymczasowych i załogi zasadniczej w przedsiębiorstwach użytkowników w Niemczech w latach 2008–2009 (w %)*

Wyszczególnienie	Sytuacja pracowników tymczasowych			
	redukcja miejsc pracy	utrzymanie dotychczasowego stanu	wzrost zatrudnienia	razem
Redukcja miejsc pracy	34	3	3	40
Utrzymanie dotychczasowego stanu	19	6	2	26
Wzrost zatrudnienia	24	4	6	34
Razem	76	13	11	100

Źródło: D. Baumgarten, M. Kvasnicka, *Zeitarbeit in Deutschland...*, s. 41.

Prezentowane w powyższej tabeli dane pokazują, że w czasie kryzysu 2008/2009 aż 76% przedsiębiorstw użytkowników zmniejszyło liczbę pracowników tymczasowych, podczas gdy 49% z nich zredukowało również swoje załogi zasadnicze. To odpowiada generalnej obserwacji, że w Niemczech przynajmniej regularne zatrudnienie przeszło stabilniej przez kryzys. Najczęstszą kombinacją w przedsiębiorstwach zatrudniających pracowników tymczasowych była równoległa redukcja zatrudnienia zasadniczego i tymczasowego – aż 34% przedsiębiorstw należało do tej kategorii. Jedynie w 3% przedsiębiorstw można było zauważyć, krytycznie postrzegany, wzrost liczby pracowników tymczasowych przy jednoczesnej redukcji załóg zasadniczych.

Podobnie rzadko wykorzystane były dwie inne kombinacje, które implikowały także relatywną redukcję załóg zasadniczych lub zatrudnienia tymczasowego: ograniczenie zatrudnienia zasadniczego i niezmienny poziom tymczasowego, jak również stały poziom załóg zasadniczych i równoczesny spadek zatrudnienia tymczasowego. O wiele częściej zdarzała się przeciwna strategia: przynajmniej 24% przedsiębiorstw użytkowników w latach 2008–2009 zredukowało zatrudnienie tymczasowe przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia zasadniczego<sup>12</sup>.

## Podsumowanie

Działania składające się na politykę zatrudnienia przedsiębiorstw niemieckich, a polegające na dostosowaniu potrzeb kadrowych do zmieniającej się sytuacji na rynkach zbytu, były szczególnie widoczne w okresie ostatniego kryzysu gospodarczego 2008/2009. Dzięki zastosowaniu wielu instrumentów elastyczności zewnętrznej, udało się nie dopuścić do gwałtownego spadku zatrudnienia. Jednym z nich była praca tymczasowa, która umożliwiła szybką reakcję w zakresie potrzeb kadrowych na gwałtownie spadające zamówienia. Wykazując wysoką wrażliwość na zmiany koniunktury, wcześniej niż zatrudnienie ogółem dopasowała się do jej przebiegu.

Lepsza sytuacja w zakresie stabilizacji zatrudnienia kobiet niż mężczyzn wynika z odmiennej ich pozycji w strukturze zatrudnienia w poszczególnych branżach gospodarki niemieckiej. Kobiety zatrudniane są głównie sektorze

<sup>12</sup> D. Baumgarten, M. Kvasnicka, *Zeitarbeit in Deutschland*, [w:] *Herausforderung Zeitarbeit*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2012, s. 41–42.

usług, który wykazuje mniejszą podatność na zmieniający się poziom aktywności gospodarki. Z kolei mężczyźni, częściej niż kobiety, zatrudnieni są w branżach bardziej wrażliwych na zmiany koniunktury – a zwłaszcza w tych związanych ściśle z produkcją eksportową (tradycyjnie przemysł metalowy i elektryczny) – dlatego mocniej odczuwają jej spadki.

Sytuacja przedsiębiorstw pracy tymczasowej zdeterminowana była dwojakiego rodzaju uwarunkowaniami. Jednym z nich była wielkość przedsiębiorstwa, która w znacznej mierze określała zakres wykorzystania pracy tymczasowej. Największe ubytki zatrudnienia spowodowane kryzysem odnotowano w tych z poniżej 50 pracobiorcami, gdzie aż 41% załogi musiało ulec redukcji. Inną okolicznością była dynamika zmian zatrudnienia tymczasowego, a zwłaszcza przekształcenia w strukturze pracobiorców ze względu na wykazywaną aktywność zawodową przed podpisaniem pierwszej umowy o pracę. Wprawdzie w 2009 roku spadek zatrudnienia objął wszystkie analizowane grupy pracowników, to jednak najdotkliwiej odczuli go długotrwale bezrobotni (54,8%), podejmujący po raz pierwszy pracę zarobkową (41,8%) oraz osoby pozostające krótkookresowo bez pracy (40,5%).

Analizując działania dwunastu największych przedsiębiorstw pracy tymczasowej – w okresie poprzedzającym kryzys, w samym kryzysie i krótko po nim – zauważyć można dwie strategie zatrudnienia, które najczęściej wykorzystywano w celu dostosowania się do zmian koniunktury. Pierwsza z nich polegała na równoczesnym zwalnianiu pracowników wewnętrznych i tymczasowych, przy czym pracownicy wypożyczani byli częściej i w większym zakresie objęci redukcjami, natomiast druga – na szybszym wyzbywaniu się pracobiorców tymczasowych niż wewnętrznych.

Elastyczność reakcji przedsiębiorstw użytkowników pracy tymczasowej, mierzona wskaźnikami częstości i intensywności jej wykorzystania, zależała w okresie 2008–2009 głównie od ich wielkości. W tym czasie największy spadek pierwszego wskaźnika (udział przedsiębiorstw wykorzystujących pracę tymczasową w liczbie przedsiębiorstw ogółem) nastąpił w przedsiębiorstwach dużych (o 12 punktów proc.), nieco mniejszy w średnich (6 punktów proc.), a w małych ukształtował się na podobnym poziomie jak w pozostałych latach. W wypadku drugiego wskaźnika, zaznaczyła się wyraźna tendencja polegająca na tym, iż udział wielkości zatrudnienia tymczasowego w całości zatrudnienia malał wraz z wielkością przedsiębiorstwa.

Wreszcie konkluzja dotycząca substytucji pracowników załogi zasadniczej przez tymczasowych. Otóż wyniki badań potwierdzają ogólną obserwację, że w czasie kryzysu 76% przedsiębiorstw użytkowników zmniejszyło liczbę pracowników wypożyczonych, przy jednoczesnej redukcji załóg zasadniczych o 49%. Najczęściej stosowaną strategią w tej mierze było jednoczesne zmniejszenie liczebności obu grup pracowniczych (po 34%). Tylko w 3% przedsiębiorstwach stwierdzono istnienie, krytycznie postrzeganego, zjawiska wypierania pracowników stałych przez tymczasowych.

### Bibliografia

- Baumgarten D., Kvasnicka M.**, *Zeitarbeit in Deutschland*, [w:] *Herausforderung Zeitarbeit*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2012, s. 8–52.
- Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit. Aktuelle Entwicklungen*. Nürnberg 2009.
- Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen*. Nürnberg 2010.
- Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen*, Nürnberg 2011.
- Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen*, Nürnberg 2013.
- Crimmann A., Ziegler K., Ellguth P., Kohaut S., Lehmer F.**, *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2009.
- Hohendammer Ch., Bellmann L.**, *Interne und externe Flexibilität*, WSI-Mitteilungen 2006/5, s. 241–246.
- Holst H.**, *Disziplinierung durch Leiharbeit? Neue Nutzungsstrategien von Leiharbeit und ihre arbeitspolitischen Folgen*, WSI-Mitteilungen 2009/3, s. 143–149.
- Institut der deutschen Wirtschaft, *Zeitarbeit in Deutschland: Treiber für Flexibilität und Wachstum*, IW Consult GmbH, Köln 2011.
- Lünendonk®-Liste, *Führende Zeitarbeits- und Personaldienstleistungs-Unternehmen in Deutschland 2008, 2010, 2011*, Lünendonk GmbH, Kaufbeuren 2009, 2011, 2012.
- Promberger M.**, *Leiharbeit im Betrieb. Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform*, Abschlussbericht des Forschungsprojektes HBS-2002-418-3, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2006.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2011.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitnehmerüberlassung, Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe – Zeitreihe ab 1973*, Nürnberg 2012.



Statistik der Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitnehmerüberlassung, Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe*, Nürnberg, Juli 2012.

**Szylko-Skoczny M.**, *Praca tymczasowa w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] Spytek-Badurska G., Szylko-Skoczny M., *Praca tymczasowa. Szanse i zagrożenia*, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2008, s. 85–108.

Krzysztof NYKLEWICZ

### TEMPORARY WORK AS AN INSTRUMENT OF EMPLOYMENT POLITICS OF COMPANIES IN GERMANY

(Summary)

The relevance of temporary employment has essentially risen in Germany in the last ten years, although the share of leased employees in the general amount of employed people is rather small (3%). However, in the employment politics of companies lending employees as well as borrowing (in the meaning of hiring) employees is used as an instrument for quick adjustments in personnel needs to the changing demand of the market. It was particularly clear to observe in the time of the last crisis 2008/2009, when this kind of employment showed a relevant flexibility towards the massive decrease in the level of economic activity. But simultaneously with the appearance of first signals of economic recovery and linked with it increase in demand for workforce, companies started to employ mainly leased employees more intensively coping in this way with the consequences of the drastic collapse in economic activity.

**Keywords:** temporary work, politics of employment, Germany



Igor POSTUŁA\*

## INTERES PUBLICZNY JAKO CEL LUB DETERMINANTA CELÓW SPÓŁEK SKARBU PAŃSTWA

**Słowa kluczowe:** spółka kapitałowa, spółka Skarbu Państwa, cel spółki, interes spółki, interes publiczny

### Wprowadzenie

Spółki kapitałowe, czyli spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, są przedsiębiorcami, czyli podmiotami prowadzącymi we własnym imieniu działalność gospodarczą. Oznacza to, że cel ich działalności jest zarobkowy, polega na osiągnięciu zysku. Ten prosty wniosek można wyprowadzić z podstawowych przepisów definiujących przedsiębiorcę oraz działalność gospodarczą, zawartych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej<sup>1</sup>. Spółki kapitałowe faktycznie funkcjonują w obrocie jako podmioty autonomiczne, nabywają prawa, zaciągają zobowiązania, mogą być podmiotem praw i obowiązków, a za swoje zobowiązania odpowiadają samodzielnie swoim majątkiem. Spółki te powstają i funkcjonują jednak z woli akcjonariuszy, którzy w tej formie prowadzenia działalności gospodarczej realizują własne interesy. Interes w funkcjonowaniu tych spółek mogą mieć także inni niż akcjonariusze interesariusze, w szczególności pracownicy spółek, członkowie ich organów. Mając to na uwadze, określenie celu spółki kapitałowej nie jest już oczywiste. Co do zasady, w pierwszym rzędzie powinno być to osiągnięcie zysku, jednak możliwe są także inne cele, jak – przykładowo – zwiększenie

---

\* Dr hab., Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski; e-mail: ipostula@wz.uw.edu.pl

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807).

wartości akcji spółki, zwiększenie udziału w rynku, utrzymanie miejsc pracy przez pracowników spółki. Tu istotna jest kwestia relacji celu spółki do jej interesu, a także interesów jej akcjonariuszy lub innych interesariuszy.

W teorii nadzoru korporacyjnego problem określenia celu spółki tradycyjnie stanowił pole do dyskusji pomiędzy zwolennikami teorii agencji, która zakłada, że celem spółki jest wzrost wartości dla akcjonariuszy, a zwolennikami teorii interesariuszy, których zdaniem spółki powinny działać w celu zaspokajania i równoważenia interesów wszystkich interesariuszy<sup>2</sup>. Obecnie zwraca się uwagę, że problematyki celu spółki nie powinno się w ten sposób zawężać, ponieważ wyzwania współczesnych korporacji mają o wiele szerszy, społeczny kontekst, nieograniczony tylko do relacji pomiędzy akcjonariuszami a pozostałymi interesariuszami<sup>3</sup>. B. Tricker postuluje nawet, że społeczeństwo powinno mieć większą kontrolę nad spółkami, ponieważ są one stosunkowo często wspierane przez państwo, a poza tym rośnie znaczenie społecznej odpowiedzialności biznesu oraz koncepcji zrównoważonego rozwoju. Spółka kapitałowa jest „przywilejem nadanym przez społeczeństwo, a nie prawem”<sup>4</sup>.

Szczególny rodzaju spółek kapitałowych stanowią spółki Skarbu Państwa, czyli spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w których Skarb Państwa jest właścicielem wszystkich bądź większości akcji. Skarb Państwa jest osobą prawną, która pełni funkcje państwa w sferze *dominium*, czyli w sferze prawa własności. Spółki Skarbu Państwa są to zatem, generalnie rzecz ujmując, spółki z udziałem państwa. Spółki te, tak jak spółki prywatne, podlegają regułom określonym przez kodeks spółek handlowych (k.s.h.)<sup>5</sup>, ich celem powinno być zatem osiąganie zysku. Spółek tych dotyczy także opisany powyżej dylemat, czy spółki powinny działać tylko w interesie ich akcjonariuszy, czy także innych interesariuszy. W odniesieniu do spółek

<sup>2</sup> **A.A. Berle**, *Corporate powers as powers in trust*, Harvard Law Review 1931/44, s. 1049–1074; **E.M. Dodd**, *For whom are corporate managers trustees*, Harvard Law Review 1932/45/7, s. 1145–1163; **J.L. Weiner**, *The Berle-Dodd dialogue on the concept of corporation*, Columbia Law Review 1964/64/8, s. 1458–1483; **A.A. Sommer**, *Whom should corporation serve / The Berle-Dodd debate revisited sixty years later*, Delaware Journal of Corporate Law 1991/16/1, s. 33–56.

<sup>3</sup> **C.M. Daily**, **D.R. Dalton**, **A.C. Cannella**, *Corporate governance: decades of dialogue and data*, Academy of Management Review 2003/28, s. 379.

<sup>4</sup> **B. Tricker**, *Re-inventing the Limited Liability Company*, Corporate Governance: An International Review 2011/19/4, s. 392 (384–393).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U., Nr 94 poz. 1037 z późn. zm).

Skarbu Państwa, jednak o wiele bardziej istotny wydaje się ogólny, społeczny kontekst ich działania. Państwo we wszystkich aspektach swojej działalności powinno bowiem kierować się interesem publicznym.

Przedmiotem artykułu jest interes publiczny jako cel spółek Skarbu Państwa. Celem artykułu jest rozstrzygnięcie, czy realizacja interesu publicznego jest samoistnym celem spółek Skarbu Państwa, czy może jest on determinantą innych celów, poprzez które może być realizowany.

### Metodologia badań

Badania przeprowadzone przez autora miały charakter interdyscyplinarny, składały się na nie: analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe, przeprowadzone wśród członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (JSSP) oraz spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa (SWSP), a także wśród pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP) nadzorujących spółki.

Analiza regulacji prawnych miała na celu wskazać, w jaki sposób regulacje prawne determinują cel spółki kapitałowej, w szczególności cel spółki Skarbu Państwa, a przede wszystkim określić, czy regulacje prawne nakazują, aby interes publiczny był celem czy też determinantą celów tego rodzaju spółki.

Badania ankietowe miały na celu rozstrzygnąć, czy realizacja interesu publicznego jest samoistnym celem spółek Skarbu Państwa, a także ustalić, w jaki sposób te spółki realizują interes publiczny. Badania ankietowe przeprowadzono wśród członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich JSSP (w liczbie 269) oraz SWSP (w liczbie 39), w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa, oprócz spółek w upadłości lub w likwidacji, a także wśród MSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki. Ogólna liczba członków zarządów JSSP wynosiła na dzień rozpoczęcia badań – 400, członków rad nadzorczych JSSP – 926, członków zarządów SWSP – 84, członków rad nadzorczych WSPP – 222, pracowników MSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki – 118. Próba badawcza obejmowała całą populację, czyli wszystkich członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa oraz wszystkich pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki, według stanu na dzień rozpoczęcia badań. Stopa zwrotu kwestiona-

riuszy ankietowych, obliczona w poszczególnych grupach respondentów jako iloraz liczby wypełnionych kwestionariuszy oraz całkowitej liczby respondentów biorących udział w badaniu, wyniosła 42% dla członków zarządów JSSP, 26% dla członków rad nadzorczych tych spółek, 43% dla członków zarządów SWSP, 46% dla członków rad nadzorczych tych spółek oraz 46% dla pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki. Wysoka stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych pozwoliła przeprowadzić wiarygodne wnioskowanie statystyczne.

### Cel spółki Skarbu Państwa jako kategoria prawna

Analiza regulacji prawnych prowadzi do podstawowego wniosku, że cel spółki jest kategorią statyczną, zapisem w statucie spółki. Ta statyczność wynika z faktu, że każdorazowa zmiana zapisów statutowych musi być zatwierdzona przez walne zgromadzenie odpowiednią kwalifikowaną większością głosów. Z tego względu cel spółki powinien być określony w statucie w sposób generalny, aby podejmowane przez spółkę w konkretnych okolicznościach działania mogły być z nim zgodne i służyć jego realizacji. W praktyce najczęściej jako cel spółki w statucach wpisuje się prowadzenie przedsiębiorstwa spółki czy też prowadzenie danego rodzaju działalności gospodarczej. Ze względu na swój statyczny i generalny charakter, cel spółki stanowi punkt odniesienia dla konkretnego, bo określanego dla konkretnych wyzwań i okoliczności, interesu spółki, który ma z tego względu charakter dynamiczny. Jak wskazują G. Domański i L. Stępnia, interes spółki wymaga ciągłej redefinicji, która jest dokonywana w ramach struktury i procedur składających się na *corporate governance*<sup>6</sup>. W praktyce zatem pierwszorzędne znaczenie dla funkcjonowania spółki ma nie jej cel, lecz jej interes. Terminem tym posługuje się zresztą k.s.h. jako jedną z przesłanek uchwał podejmowanych przez walne zgromadzenia. Dlatego tak istotną kwestią jest określenie, czym jest interes spółki.

Termin ten nie posiada legalnej definicji, czyli definicji określonej wprost przez przepisy prawne. Potwierdza to wniosek, iż powinien być on definiowany w odniesieniu do konkretnego przypadku. Istotnych wskazówek w tym zakre-

<sup>6</sup> G. Domański, L. Stępnia, *Kształtowanie ładu korporacyjnego w polskich spółkach giełdowych*, Problemy zarządzania 2003/1, s. 50.

sie udzielił Sąd Najwyższy w swoim wyroku z 5 listopada 2009 r.<sup>7</sup>, w którym orzekł, iż „interes spółki handlowej odpowiada interesom wszystkich grup jej wspólników z uwzględnieniem wspólnego celu określonego w umowie (statucie) spółki.” Zdaniem Sądu Najwyższego, interes spółki stanowi wypadkową interesów jej akcjonariuszy, a jego punktem odniesienia jest cel spółki. To, że interes spółki stanowi wypadkową interesów jej akcjonariuszy nie ma znaczenia w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, czyli spółek w których Skarb Państwa jest właścicielem 100% akcji. Ograniczone znaczenie ma to także w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa, ponieważ w nich głos Skarbu jest decydujący, nie tylko z uwagi na fakt, że jest właścicielem większości akcji, ale także z uwagi na jego szczególne uprawnienia, wynikające z przepisów szczegółowych, a także ze statutów spółek.

W analizowanym wyroku Sąd Najwyższy nie uznał, że interes spółki jest wypadkową interesów także innych niż akcjonariusze interesariuszy. Taki pogląd można podzielić tylko i wyłącznie, jeżeli bierze się pod uwagę zapisy k.s.h., który faktycznie nie odnosi się do interesów innych niż akcjonariusze interesariuszy. Jednakże spółki kapitałowe podlegają nie tylko zapisom k.s.h., lecz także innym aktom prawnym, które mogą przewidywać konkretne uprawnienia poszczególnych grup udziałowych w spółkach. Przykładowo, można tutaj wymienić regulacje prawa pracy, prawa upadłościowego i naprawczego, ustaw bankowych czy dotyczących funkcjonowania towarzystw funduszy emerytalnych oraz inwestycyjnych, a w odniesieniu do spółek Skarbu Państwa także ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, która przewiduje konkretne uprawnienia dla pracowników spółek. Objęcie spółek kapitałowych tymi regulacjami jest konieczne właśnie z punktu widzenia interesów ich interesariuszy. Przykładowo, jeżeli spółka staje się niewypłacalna, to narusza to interesy nie tylko jej akcjonariuszy, ale także jej pracowników, wierzycieli, a w przypadku spółek będących bankami, towarzystwami funduszy inwestycyjnych, towarzystwami funduszy emerytalnych, także interesy ich klientów. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że interes spółki należy traktować nie tylko jako wypadkową interesów jej akcjonariuszy, ale także innych interesariuszy w zakresie określonym przez inne niż k.s.h. regulacje.

Analiza tego i innych wyroków Sądu Najwyższego prowadzi do jeszcze jednego istotnego wniosku, że interes spółki może mieć zarówno charakter

<sup>7</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 158/09, OSNC 2010/4/63.

majątkowy, jak i niemajątkowy<sup>8</sup>. Jest to istotne z punktu widzenia przedmiotu artykułu, ponieważ interes publiczny, jako cel spółki czy jego determinanta, może mieć majątkowy i niemajątkowy charakter.

### Interes publiczny jako determinanta funkcjonowania spółki Skarbu Państwa – ujęcie regulacyjne

Przepisy prawne dotyczące spółek Skarbu Państwa nie nakładają wprost na te spółki obowiązku kierowania się interesem publicznym jako przesłanką funkcjonowania. Obowiązek ten można jednak wyinterpretować z postanowień Konstytucji. Nie jest to zabieg prosty, ponieważ przepisy Konstytucji nie określają reguł czy wytycznych w zakresie działalności gospodarczej państwa, w tym działalności w formie spółek kapitałowych. Jak wskazuje Strzyckowski, Konstytucja w kwestiach działalności gospodarczej państwa zachowuje „relatywną otwartość”, czyli „zakłada wybór przez organy władzy publicznej określonego sposobu zarządzania gospodarką odpowiednio do istniejących możliwości i celów politycznych, dokonanego w ramach oraz przy poszanowaniu zasad i gwarancji konstytucyjnych”<sup>9</sup>. Brak konkretnych reguł dotyczących działalności gospodarczej państwa oznacza, że państwo powinno w tym zakresie odwoływać się do podstawowych zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności dobra wspólnego.

Zgodnie z art. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dobro wspólne jest rozumiane przez Konstytucję jako cel nadrzędny, który determinuje działanie jednostek, stanowiąc podstawową, wspólną dla wszystkich wartość porządku społecznego i jako takie powinno stanowić podstawowy motyw działania państwa<sup>10</sup>. Dobro wspólne powinno stanowić także przesłankę funkcjonowania państwa w sferze prawa własności. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zaspokajanie potrzeb dobra wspólnego jest zasadniczym celem i zadaniem majątku Skarbu Państwa<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r. oraz Wyrok Sądu Najwyższego z 8 marca 2005 r., IV CK 607/04 (nie publ.).

<sup>9</sup> K. Strzyckowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 45 i n.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 1994 r., W 10/93.

<sup>11</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1996 r., K 6/96, OTK ZU 1996, nr 5, poz. 42.



Dążenie do realizacji dobra wspólnego nie wyklucza nakierowania działalności gospodarczej państwa na zysk. Dobra wspólne może mieć bowiem także wymiar materialny, a zysk powinien być podporządkowany jego realizacji, być w nie wkomponowany. Dążenie do zysku ma być zatem nie celem, lecz metodą postępowania<sup>12</sup>.

Termin „dobra wspólne” jest stosowany przez Konstytucję. Na poziomie regulacji ustawowych jego odpowiednikiem jest termin „interes publiczny”. Odwołanie się do interesu publicznego, jako praktycznej implikacji dobra wspólnego, może stanowić uzasadnienie działalności gospodarczej państwa, w tym także w formie spółek kapitałowych, jako ich cel czy determinanta działania.

Interes publiczny nie posiada swojej legalnej definicji, co z jednej strony może oznaczać uznaniowość w jego stosowaniu, z drugiej jednak, wręcz przeciwnie, wymuszać jego konkretyzację w danej sytuacji i okolicznościach.

Faktycznie, powoływanie się na interes publiczny w funkcjonowaniu spółek Skarbu Państwa może umożliwiać wpływ na spółki czynnikiem politycznym. Przykładowo, politycy mogą decydować o składzie personalnym ich organów, a potrzebę zmian w tym zakresie mogą tłumaczyć właśnie klauzulą interesu publicznego. Aby ograniczyć tego rodzaju zjawisko, postuluje się definiowanie interesu publicznego jako kategorii nadrzędnej przez odpowiednie organy państwa w sposób generalny. Nie można zakładać jednak, że realizacja tego postulatu faktycznie ograniczyłaby wpływ czynników politycznych na spółki, ponieważ organy państwa są przecież organami politycznymi. W państwach o systemach demokratycznych interes publiczny nie jest zatem co do zasady definiowany w sposób generalny<sup>13</sup>.

Można argumentować, że polityczne oddziaływanie na spółki jest uzasadnione faktem, że skoro dana partia wygrała wybory, to jej działania pokrywają się z obiektywnie rozumianym interesem publicznym, czyli że wola polityczna pochodzi od woli społecznej poprzez akt wyborczy, a następnie jest urzeczywistniana przez pochodzącego z wyborów ustawodawcę. Jednak, jak twierdzi L. Morawski, „obraz demokratycznych procedur decyzyjnych, którym

<sup>12</sup> **L.W. Biegeleisen**, *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa, Przemiany*, Warszawa 1932 (wyd. 1990), s. 4.

<sup>13</sup> **J. Jeżak**, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 47.

zakłada się, że większość parlamentarna pokrywa się z większością społeczną i reprezentuje [...] wolę powszechną”<sup>14</sup>, jest mitem.

Interes publiczny jest konkretyzowany przez podmiot, który się na niego powołuje w danej sytuacji. Tego rodzaju akty konkretyzacji interesu publicznego mogą być dodatkowo przedmiotem kontroli sądowej. Jest to bardzo istotne, ponieważ interes publiczny może być determinowany nie tylko przez prawo, ale również przez zawarte w nim wartości, wolę polityczną i inne pozaprawne odniesienia, które mogą nie być obiektywne. Interes publiczny ma więc charakter wewnętrznie złożony i dynamiczny, podlegający nieustannej redefinicji<sup>15</sup>. Zauważyć należy, że posiada on takie same cechy jak inna ważna dla przedmiotu artykułu kategoria, czyli interes spółki. Obydwie te kategorie determinują funkcjonowanie spółek Skarbu Państwa, a punktem odniesienia dla nich jest kategoria statyczna, jaką jest cel spółki.

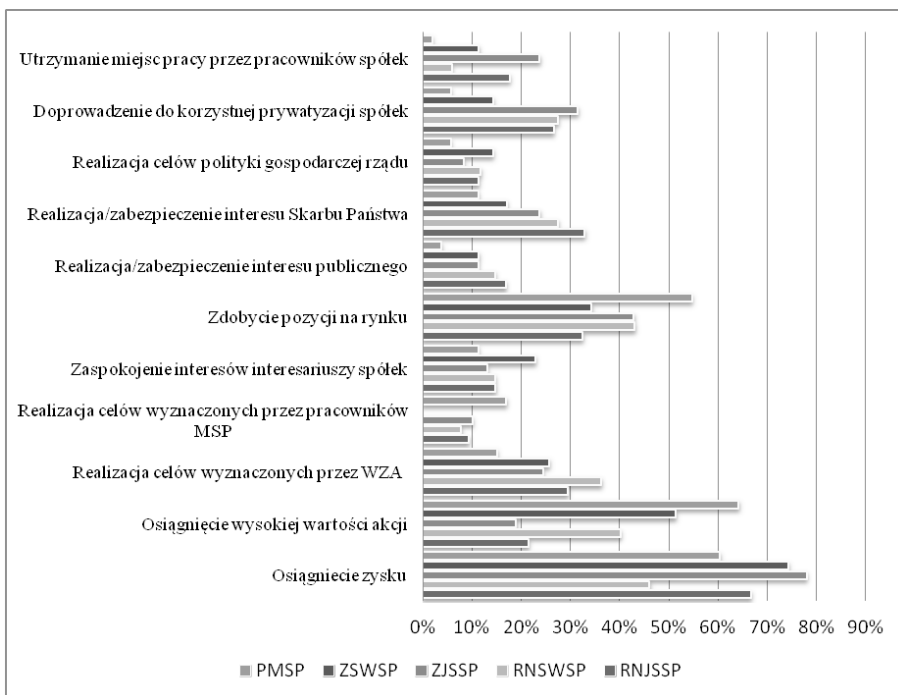
### Interes publiczny jako cel spółki Skarbu Państwa – ujęcie praktyczne

Celem artykułu jest rozstrzygnięcie, czy realizacja interesu publicznego jest samoistnym celem spółek Skarbu Państwa, czy może jest on determinantą innych celów, poprzez które może być realizowany.

Przedmiotem badań ankietowych przeprowadzonych wśród członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa, a także pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa nadzorujących spółki było w pierwszej kolejności określenie, co w praktyce jest uważane przez te grupy respondentów za cel spółek Skarbu Państwa, w szczególności, czy jest to interes publiczny. Respondenci w odpowiedzi na pytanie „co jest najważniejszym celem spółki Skarbu Państwa” mogli wskazać co najwyżej trzy z zaproponowanych odpowiedzi, a także dopisać inny niż zaproponowane cel spółki Skarbu Państwa. Wyniki odpowiedzi wśród poszczególnych grup respondentów są zaprezentowane na poniższym wykresie. Szczegółowe wartości procentowe odpowiedzi poszczególnych grup respondentów są zaprezentowana w tabeli pod wykresem.

<sup>14</sup> L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 116–117.

<sup>15</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wyd. UW, Warszawa 1986, s. 44 i n.

WYKRES 1: *Cel spółek Skarbu Państwa*

Objaśnienia: **RNJSSP** – członkowie rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, **RNSWSP** – członkowie rad nadzorczych spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa, **ZJSSP** – członkowie zarządów jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, **ZSWSP** – członkowie zarządów spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa, **PMSP** – pracownicy Ministerstwa Skarbu Państwa nadzorujący spółki.

Źródło: oprac. własne.

TABELA 1: *Wartości procentowe odpowiedzi poszczególnych grup respondentów na pytanie: co jest celem spółek Skarbu Państwa?*

Cel spółki Skarbu Państwa	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP
Osiągnięcie zysku	66,70%	46,10%	78,00%	74,30%	60,40%
Osiągnięcie wysokiej wartości akcji	21,50%	40,20%	19,00%	51,40%	64,20%
Realizacja celów wyznaczonych przez WZA	29,50%	36,30%	24,40%	25,70%	15,10%

Cel spółki Skarbu Państwa	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP
Realizacja celów wyznaczonych przez pracowników MSP	9,30%	7,80%	10,10%	0,00%	17,00%
Zaspokojenie interesów interesariuszy spółek	14,80%	14,70%	13,10%	22,90%	11,30%
Zdobycie pozycji na rynku	32,50%	43,10%	42,90%	34,30%	54,70%
Realizacja/zabezpieczenie interesu publicznego	16,90%	14,70%	11,30%	11,40%	3,80%
Realizacja/zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa	32,90%	27,50%	23,80%	17,10%	11,30%
Realizacja celów polityki gospodarczej rządu	11,40%	11,80%	8,30%	14,30%	5,70%
Doprowadzenie do korzystnej prywatyzacji spółek	26,60%	27,50%	31,50%	14,30%	5,70%
Utrzymanie miejsc pracy przez pracowników spółek	17,70%	5,90%	23,80%	11,40%	1,90%
Razem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	237	102	168	35	53

Źródło: oprac. własne.

Z uwagi na przedmiot artykułu, analiza odpowiedzi na pytanie, co jest celem spółek Skarbu Państwa odnosi się przede wszystkim do kwestii, czy jest to interes publiczny. Dla oceny rangi interesu publicznego ważne jest jednak także ogólne spojrzenie na wyniki badań.

Realizacja i zabezpieczenie interesu publicznego była przez członków zarządów i rad nadzorczych spółek wskazywana o wiele rzadziej niż większość innych celów spółek Skarbu Państwa. Dla tych grup respondentów o wiele ważniejsze są cele, które można uznać za typowe cele spółek kapitałowych, jak przede wszystkim osiągnięcie zysku, wysokiej wartości akcji czy pozycji na rynku oraz interes akcjonariusza (tutaj Skarbu Państwa). Interes publiczny okazał się prawie w ogóle nieistotny jako cel spółek dla pracowników MSP. Relatywnie rzadkie wskazania na interes publiczny jako cel spółki Skarbu Państwa można uznać za zaskakujący, ponieważ, jak wcześniej wskazano, Konstytucja zobowiązuje państwo do kierowania się interesem publicznym we wszystkich dziedzinach swej działalności.

Pomimo, że interes publiczny był rzadko wskazywany jako samoistny cel spółek Skarbu Państwa, nie można wnioskować, że spółki te w ogóle nie

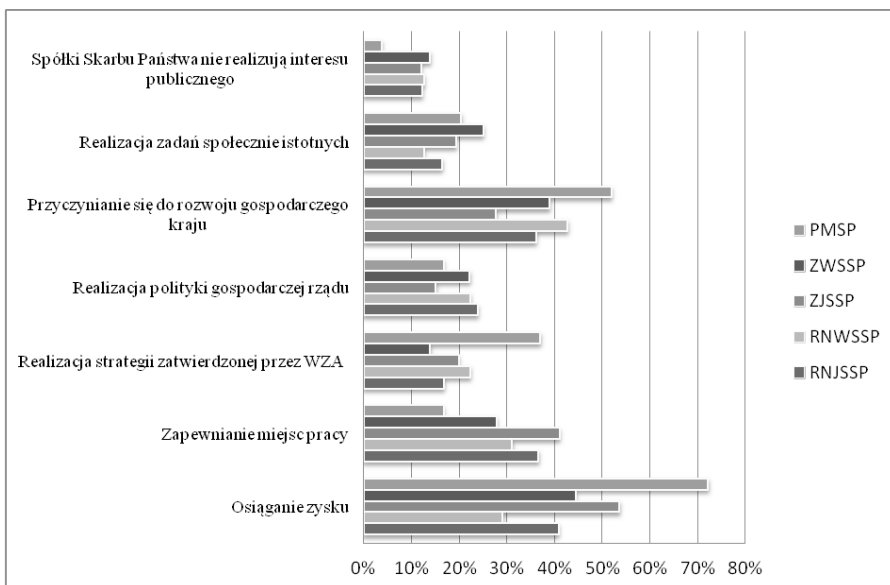
odnoszą się do tej kategorii, ponieważ realizacja interesu publicznego może zawierać się w innych celach, jak w szczególności w osiąganiu zysku czy utrzymaniu miejsc pracy przez pracowników spółek.

Rzadkie wskazania na interes publiczny mogą wynikać także z faktu, że stanowi on kategorię abstrakcyjną, niezdefiniowaną. Fakt ten może generować konkretne problemy w praktyce funkcjonowania spółek, w szczególności odwoływanie się do interesu publicznego może stanowić okazję do politycznego oddziaływania na spółki.

### **Interes publiczny jako determinanta celów spółki Skarbu Państwa – ujęcie praktyczne**

Prezentowane dotychczas wyniki badań pokazały, że realizacji interesu publicznego nie można uznać za samoistny cel spółek Skarbu Państwa. Nie można jednak zakładać, że spółki Skarbu Państwa nie działają w interesie publicznym. Realizacja interesu publicznego może być bowiem związana z realizacją innych celów. Dlatego też respondentom, czyli członkom zarządów i rad nadzorczych spółek oraz pracownikom MSP nadzorujących spółki, zadano pytanie, na czym ich zdaniem polega w praktyce realizacja przez Skarb Państwa interesu publicznego. Respondenci mogli zaznaczyć najwyżej dwie spośród zaproponowanych w kwestionariuszu ankietowym odpowiedzi, ewentualnie wpisać odpowiedź inną niż zaproponowane. Wyniki odpowiedzi są przedstawione na poniższym wykresie. Szczegółowe wartości procentowe odpowiedzi poszczególnych grup respondentów zostały zaprezentowane w tabeli pod wykresem.

WYKRES 2: Sposób realizacji interesu publicznego przez spółki Skarbu Państwa



Źródło: oprac. własne.

TABELA 2: Wartości procentowe odpowiedzi poszczególnych grup respondentów na pytanie: w jaki sposób spółki Skarbu Państwa realizują interes publiczny?

Sposób realizacji przez spółki Skarbu Państwa interesu publicznego	RNJSSP	RNWSSP	ZJSSP	ZWSSP	PMSP
Osiąganie zysku	40,80%	29,10%	53,60%	44,40%	72,20%
Zapewnianie miejsc pracy	36,60%	31,10%	41,00%	27,80%	16,70%
Realizacja strategii zatwierdzonej przez WZA	16,80%	22,30%	19,90%	13,90%	37,00%
Realizacja polityki gospodarczej rządu	23,90%	22,30%	15,10%	22,20%	16,70%
Przyczynianie się do rozwoju gospodarczego kraju	36,10%	42,70%	27,70%	38,90%	51,90%
Realizacja zadań społecznie istotnych	16,40%	12,60%	19,30%	25,00%	20,40%
Spółki Skarbu Państwa nie realizują interesu publicznego	12,20%	12,60%	12,00%	13,90%	3,70%
Razem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	238	103	166	36	54

Źródło: oprac. własne.

Zdaniem prawie wszystkich grup respondentów, oprócz członków RNSWSP, interes publiczny jest realizowany przez spółki najczęściej poprzez osiąganie zysku. Oznacza to, że spółki Skarbu Państwa realizują typowy dla spółek kapitałowych cel. Część zysku spółek Skarbu Państwa musi być, zgodnie z ustawą o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa<sup>16</sup>, przekazywana na rzecz Skarbu Państwa. Ponadto, Skarb jako jedyny bądź większościowy akcjonariusz, może na walnym zgromadzeniu podjąć uchwałę o podziale zysku i wypłacie dywidendy na rzecz swoją i ewentualnie innych akcjonariuszy. Przypadająca na rzecz Skarbu Państwa część zysku może być następnie przeznaczana na realizację społecznie istotnych celów. Należy zwrócić uwagę, że najczęściej na ten sposób realizacji interesu publicznego wskazywali pracownicy MSP, którzy obsługują organizacyjnie walne zgromadzenia spółek, a co za tym idzie, mogą mieć świadomość, że Skarb Państwa, którego reprezentuje na walnych zgromadzeniach minister, jest w głównej mierze po prostu nastawiony na zysk.

Relatywnie często wskazywaną przez respondentów formą realizacji przez spółki interesu publicznego było przyczynianie się do rozwoju gospodarczego kraju. Należy zwrócić uwagę, że w kwestionariuszu ankietowym nie sprecyzowano dokładnie na czym ma to polegać. Można zakładać, że spółki Skarbu Państwa przyczyniają się do rozwoju gospodarczego kraju, podobnie jak inni przedsiębiorcy, poprzez kreowanie wartości dodanej w gospodarce. Możliwe jednak, że spółki Skarbu Państwa pełnią role szczególne, realizując konkretne cele np. w zakresie rozwoju infrastruktury czy energetyki.

Zdaniem relatywnie wysokiej liczby członków zarządów i rad nadzorczych, interes publiczny jest realizowany przez spółki poprzez zapewnianie miejsc pracy ich pracownikom. Na tę odpowiedź rzadziej wskazywali pracownicy MSP. Możliwe zatem, że członkowie organów spółek widzą interes publiczny poprzez pryzmat interesariuszy spółek, jakimi są ich pracownicy, w przeciwieństwie do pracowników MSP, którzy analizują badaną kwestię z zewnątrz, spoza spółek.

Pracownicy MSP istotnie częściej niż na zapewnienie miejsc pracy, a jednocześnie istotnie częściej niż pozostałe grupy respondentów, wskazywali, że interes publiczny jest realizowany przez spółki poprzez realizację strategii zatwierdzonej przez walne zgromadzenie. Na walnych zgromadzeniach spółek Skarb jest albo jedynym albo większościowym akcjonariuszem, więc można zakładać, że to on kreuje strategię spółek i ewentualnie odnosi się w nich do

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 1995 r., Nr 154, poz. 792 z późn. zm).

interesu publicznego. Wygląda więc na to, że pracownicy MSP utożsamiają interes publiczny z interesem Skarbu Państwa.

Umiarkowana liczba respondentów we wszystkich grupach uznała, że realizacja interesu publicznego polega na realizacji polityki gospodarczej rządu. Można zatem wnioskować, że nie traktują oni interesu publicznego jako kategorii politycznej.

Respondenci relatywnie rzadko wskazywali, że realizacja interesu publicznego przez spółki polega na realizacji zadań społecznie istotnych. Oznacza to, że nie traktują oni roli spółki zadaniowo, nie utożsamiają jej z realizacją konkretnego celu. Interes publiczny widzą oni raczej jako cel pośrednio realizowany przez spółki działające jak typowy przedsiębiorca, czyli przede wszystkim poprzez osiągnięcie zysku.

Bardzo mała liczba respondentów w poszczególnych grupach uznała, że spółki Skarbu Państwa w ogóle nie realizują interesu publicznego.

## Podsumowanie

Interes publiczny, jako forma konkretyzacji dobra wspólnego, powinien być przesłanką funkcjonowania państwa we wszystkich dziedzinach działalności, także w działalności gospodarczej i w sferze prawa własności. Państwo powinno zatem kierować się tą klauzulą także jako akcjonariusz spółek kapitałowych.

Jak wykazano w artykule, interes publiczny nie jest jednak samoistnym celem spółek Skarbu Państwa. Ich cele są typowymi celami spółek kapitałowych, przede wszystkim chodzi tutaj o osiągnięcie zysku. Badania pozwoliły jednak ustalić, że interes publiczny jest realizowany przez spółki Skarbu Państwa właśnie poprzez realizację innych celów, typowych dla spółek kapitałowych.

Stosowanie klauzuli interesu publicznego jako kategorii wewnątrznie złożonej, dynamicznej i podlegającej nieustannej redefinicji, może jednak wiązać się z problemem nadmiernej uznaniowości, umożliwiającej wpływ na spółki czynników politycznych. Mając to na uwadze, w odniesieniu do spółek Skarbu Państwa, konieczne jest określenie, co jest ich celem. Cel, jako kategoria statyczna, określona w statucie spółki, ma w tych spółkach stanowić punkt odniesienia nie tylko dla jego dynamicznego odzwierciedlenia, czyli interesu spółki, ale także dla interesu publicznego, konkretyzowanego w zależności od wyznań i okoliczności.



## Bibliografia

- Biegeleisen L.W.**, *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa, Przemiany*, Warszawa 1932 (wyd. 1990).
- Daily C.M., Dalton D.R., Canella A.C.**, *Corporate governance: decades of dialogue and data*, *Academy of Management Review* 2003/28, s. 371–382.
- Domański G., Stepniak L.**, *Kształtowanie ładu korporacyjnego w polskich spółkach giełdowych*, *Problemy zarządzania* 2003/1, s. 48–65.
- Jeżak J.**, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Morawski L.**, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Lexis Nexis, Warszawa 2003.
- Strzyczkowski K.**, *Prawo gospodarcze publiczne*, Lexis Nexis, Warszawa 2005.
- Tricker B.**, *Re-inventing the Limited Liability Company*, *Corporate Governance: An International Review* 2011/19/4, s. 384–393.
- Wyrzykowski M.**, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wyd. UW, Warszawa 1986.

### Akty prawne:

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1996 r., K 6/96, OTK ZU 1996, nr 5, poz. 42.
- Ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wplatách z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 1995 r., Nr 154, poz. 792 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U., Nr 94 poz. 1037 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807).
- Wyrok Sądu Najwyższego z 8 marca 2005 r., IV CK 607/04 (nie publ.).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 158/09, OSNC 2010/4/63.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 1994 r., W 10/93.

Igor POSTUŁA

## PUBLIC INTEREST AS THE STATE OWNED COMPANIES' OBJECTIVE OR THE FACTOR THAT DETERMINES OTHER OBJECTIVES

(Summary)

The article regards the problem of public interest as the State Owned Companies' (SOCs') objective. SOCs operate according to the same rules as private companies and generally their aim is to achieve gains. However, SOCs as the companies that main shareholder is the state are supposed to operate in public interest. The aim of the article is to decide if Polish SOCs' objective

is to realize public interest or if the public interest is realized by achieving other objectives. All findings are based on classic functional research and consists of regulation analysis and large sample analysis conducted among SOCs' management and supervisory boards' members and officials of Polish Ministry of Treasury that supervise SOCs.

**Keywords:** company, State Owned Company, company's purpose, company's interest, public interest

Błażej SOCHA\*

## INNOWACJE JAKO CZYNNIK EFEKTYWNOŚCI GOSPODAROWANIA I BUDOWY WARTOŚCI RYNKOWEJ POLSKICH SPÓŁEK PUBLICZNYCH

**Słowa kluczowe:** zarządzanie innowacjami, wyniki finansowe spółek innowacyjnych, wartość rynkowa spółek innowacyjnych

### 1. Wstęp

Polska pod względem poziomu innowacyjności na tle innych krajów Unii Europejskiej wypada bardzo niekorzystnie. W rankingu *Innovation Union Scoreboard*<sup>1</sup> opublikowanym w 2013 roku Polska zajęła 24. lokatę, a średni wzrost poziomu innowacyjności był niższy niż 1%. Za taki stan rzeczy w głównej mierze odpowiadają niskie nakłady na działalność badawczo-rozwojową polskich przedsiębiorstw. Choć przedsiębiorcy zdają sobie sprawę z potencjału płynącego z innowacji<sup>2</sup>, to nie ma to bezpośredniego przełożenia na polski rynek. Niewątpliwym jest, że dobrym stymulatorem takiej działalności jest – w skali makro – stworzenie dogodnych warunków ze strony państwa. W przypadku sfery mikro – jednym z ważniejszych czynników mogących skłonić przedsiębiorstwa do działalności innowacyjnej jest możliwość oszacowania jej wymiernych korzyści finansowych, a także stosunkowo łatwy dostęp do kapitału niezbędnego do prowadzenia tego typu działalności<sup>3</sup>.

---

\* Mgr, Katedra Finansów i Strategii Przedsiębiorstwa, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki; e-mail: bsocha@uni.lodz.pl

<sup>1</sup> *Innovation Union Scoreboard 2013. Enterprise and Industry*, European Union 2013, s. 10–11.

<sup>2</sup> *Jesteśmy w ogonie innowacyjności*, Rzeczpospolita, 27.06.2013 r.

<sup>3</sup> **B. Socha**, *Efektywność gospodarowania i pozycja rynkowa publicznych spółek innowacyjnych w Polsce*, [w:] **P. Urbanek** (red.), *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce. Determinanty konkurencyjności przedsiębiorstw, regionów, gospodarek*, Wyd. UŁ, 2013, s. 107.

Celem artykułu jest weryfikacja czy innowacyjność przedsiębiorstw przyczynia się do 1) zwiększenia efektywności gospodarowania i 2) wyższej wyceny rynkowej takich podmiotów na tle innych (nieinnowacyjnych) spółek. Badanie empiryczne oparto o analizę wyników spółek, których akcje są przedmiotem obrotu na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie oraz na rynku NewConnect.

## 2. Działalność innowacyjna przedsiębiorstw

Motywów do podejmowania działalności innowacyjnej w przedsiębiorstwach jest wiele. Jedne prowadzić mogą do stworzenia nowego produktu, inne z kolei do ulepszenia już istniejących. Innowacje wiążą się nie tylko z produktową sferą działalności, ale także z aspektami marketingowymi, organizacyjnymi czy procesowymi. Celem takich działań jest przede wszystkim utrzymanie lub poprawa pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa, która powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w wynikach finansowych. Jedną z ważniejszych barier innowacyjności jest konieczność wydatkowania środków finansowych na działalność badawczo-rozwojową<sup>4</sup>.

Z raportu opublikowanego przez firmę Deloitte<sup>5</sup> wynika, że w przypadku 88% badanych polskich przedsiębiorstw prowadzona jest działalność badawczo-rozwojowa, a pozostałe 12% respondentów nie wie, czy takie wydatki w ich podmiotach są ponoszone bądź uważa, że kwestia działalności badawczo-rozwojowej ich nie dotyczy. W grupie zbadanych podmiotów dominują firmy, które na działalność B + R przeznaczają od 1% do 3% wypracowanych przychodów ze sprzedaży (31%). Więcej niż 5% swoich przychodów na B + R przeznacza ok. 36% przebadanych przedsiębiorstw, co na tle regionu (32% firm z regionu przeznacza więcej niż 5% swoich przychodów) jest wynikiem poprawnym. Do dalszego zwiększania nakładów na działalność innowacyjną wymagane są jednak dodatkowe kapitały. Najpowszechniej wykorzystywanym źródłem finansowania przedsiębiorstw są kapitały własne<sup>6</sup>. Aby je pozyskać, zarządzający organizacjami powinni zwracać baczną uwagę na tworzenie

<sup>4</sup> B. Socha, *Efektywność...*, s. 107.

<sup>5</sup> *Poland Corporate R&D Report 2013*, Deloitte, June 2013, s. 6.

<sup>6</sup> P. Pomykalski, *Finansowanie innowacji przedsiębiorstwa*, [w:] S. Bakalarczyk, P. Pomykalski (red.), *Innowacyjność organizacji*, Difin, Warszawa 2008, s. 97.

i utrwalanie wartości dla akcjonariuszy<sup>7</sup>. Ma to znaczenie szczególnie w przypadku przedsiębiorstw innowacyjnych, w których ryzyko związane z tymi przedsięwzięciami może być znacząco wyższe niż w przypadku przedsiębiorstw prowadzących tradycyjny biznes<sup>8</sup>.

Większość badań prowadzonych w USA i krajach Europy Zachodniej dowiodła pozytywnego wpływu innowacji na wartość rynkową przedsiębiorstw<sup>9</sup>. Badania te prowadzone są w różnych płaszczyznach, których wspólnym mianownikiem są inwestycje w badania i rozwój. Jedne z badań skupiają uwagę na wpływie inwestycji w B + R na przyszłe ponadnormalne stopy zwrotu<sup>10</sup>, inne weryfikują wpływ patentów<sup>11</sup> bądź inwestycji w B + R<sup>12</sup> na wartość rynkową podmiotów. W realiach polskiego rynku kapitałowego trudność w przeprowadzeniu badań o podobnym zakresie i metodologii wynika przede wszystkim z ograniczonego dostępu do danych empirycznych związanych z działalnością innowacyjną. Przedsiębiorstwa, dążąc do ochrony swojej własności intelektualnej, starają się ograniczać udostępnianie tego typu informacji, nawet do badań statystycznych. Autor w dalszej części artykułu przeprowadził próbę oszacowania efektywności publicznych spółek innowacyjnych oraz zestawienia tych wyników ze wskaźnikami rynkowymi w oparciu o ogólnodostępne informacje o wynikach finansowych i notowaniach giełdowych spółek publicznych.

<sup>7</sup> C. Szuszyński (red.), *Przedsiębiorstwo. Wartość. Zarządzanie*, PWE, Warszawa 2007, s. 110.

<sup>8</sup> Ż. Jabłońska, B. Socha, *Efektywność gospodarowania a wycena rynkowa przedsiębiorstw innowacyjnych na polskim rynku kapitałowym*, [w:] P. Urbanek (red.), *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce. Polityka ekonomiczna i zarządzanie przedsiębiorstwem w warunkach kryzysu gospodarczego*, t. 3, Wyd. UŁ, Łódź 2011, s. 348.

<sup>9</sup> Zob. R. Parthasarathy, H. Chenglei, S. Aris, *Impact of Dynamic Capability on Innovation, Value Creation and Industry Leadership*, IUP Journal of Knowledge Management 2011/9/3, s. 59–73; M. Appolloni, R. Corigliano, A. Duqi, G. Torluccio, *The Market Value of Innovation*, European Journal of Economics, Finance & Administrative Sciences 2011/36, s. 166.

<sup>10</sup> D.R. Oswald, P. Zarowin, *Capitalization of R&D and the Informativeness of Stock Prices*, European Accounting Review 2007/16/4, s. 721–722.

<sup>11</sup> B.H. Hall, G. Thoma, S. Torrisi, *The Market Value of Patents and R&D: Evidence from European Firms*, NBER Working Paper Series, Working Paper 2007/13426, s. 29.

<sup>12</sup> A. Duqi, G. Torluccio, *Can R&D Expenditures Affect Firm Market Value? An Empirical Analysis of Panel European Listed Firms*, [in:] *Bank performance, risk and firm financing*, Palgrave Macmillan, London 2010, s. 214–251.

### 3. Próba badawcza i metodologia

Badaniem objęto wszystkie spółki mające siedzibę w Polsce, których akcje są przedmiotem obrotu na polskim rynku regulowanym. Na potrzeby opracowania podmioty te podzielono na trzy grupy. Pierwszą grupę stanowiły przedsiębiorstwa innowacyjne, które zostały sklasyfikowane w rankingu firm innowacyjnych opublikowanym w ramach dodatku gazety „Rzeczpospolita” – *Lista 2000. Polskie przedsiębiorstwa*<sup>13</sup>. W analizie uwzględniono 20 z 60 spółek będących w rankingu, których akcje są jednocześnie w obrocie giełdowym (Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie i rynek NewConnect). Jako kryterium innowacyjności w tej grupie przedsiębiorstw przyjęto udział wydatków na działalność B + R do przychodów ze sprzedaży, stosunek zatrudnionych w działach B + R do ogółu zatrudnionych, sprzedane licencje, uzyskane patenty, istnienie działu B + R jako odrębnej komórki organizacyjnej w przedsiębiorstwie oraz oferowanie produktów niemających odpowiednika na rynku zagranicznym. Ze względu na stosunkowo małą wielkość tej grupy badawczej, autor zdecydował się na wyodrębnienie drugiej grupy przedsiębiorstw innowacyjnych – 76 spółek publicznych, które w przyjętym horyzoncie badawczym były w posiadaniu co najmniej dwóch patentów. Grupa trzecia to firmy stanowiące benchmark, do którego porównywane będą wyniki osiągnięte przez firmy innowacyjne z grupy pierwszej i drugiej. Grupa ta obejmuje 614 przedsiębiorstw, których akcje są w obrocie giełdowym i nie zostały zakwalifikowane do poprzednich grup.

Dane liczbowe niezbędne do badania zebrano wykorzystując bazę danych „Amadeus”, wydawaną przez Bureau Van Dijk<sup>14</sup>, a analiza danych przeprowadzona została z wykorzystaniem pakietu statystycznego SPSS. Horyzont czasowy badania obejmował lata 2009–2012.

Pomiaru efektywności gospodarowania przedsiębiorstw dokonano z wykorzystaniem powszechnie stosowanych wskaźników rentowności kapitału własnego (ROE), rentowności aktywów (ROA), z wykorzystaniem zysku przed opodatkowaniem oraz wskaźnika marży zysku. Dodatkowo, ze względu na fakt, że wymierny wpływ innowacji na efektywność przedsiębiorstw oczekiwany jest zazwyczaj w ciągu 3–4 lat od ich zaistnienia, analizę efektywności

<sup>13</sup> *Lista 2000. Polskie przedsiębiorstwa*, dodatek do: Rzeczpospolita, 24 października 2012 r., s. 53.

<sup>14</sup> [www.amadeus.bvdinfo.com](http://www.amadeus.bvdinfo.com); stan na dzień 29.07.2013 r.

uzupełniono wartościami wskaźników rynkowych: cena do zysku (P/E) oraz cena do wartości księgowej (P/BV). Przy założeniu efektywnych rynków finansowych, wartości tych wskaźników powinny poprawnie odzwierciedlać przyszłe oczekiwane zwroty z prowadzonej działalności innowacyjnej i innych zasobów niematerialnych<sup>15</sup>.

Wyniki uzyskane przez wyodrębnione grupy podmiotów porównano w oparciu o 5% średnią obciążoną (w celu wyeliminowania wpływu na wyniki obserwacji skrajnych) oraz medianę. W kolejnym kroku, wykorzystując test Shapiro-Wilka oraz Kołmogorowa-Smirnowa, na poziomie istotności 0,05 odrzucono hipotezę o normalności rozkładu wskaźników efektywności gospodarowania i rynkowych badanych przedsiębiorstw. Z tego względu porównanie rozkładu oraz median wskaźników przedsiębiorstw oparto na nieparametrycznym teście Kruskala-Wallisa oraz teście mediany dla prób niezależnych.

#### 4. Wyniki badania w zakresie efektywności gospodarowania przedsiębiorstw

Efektywność gospodarowania badanych grup spółek oceniona została na podstawie wskaźników rentowności kapitału własnego, rentowności aktywów oraz marży zysku. Przedstawione w tabeli 1 i na wykresie 1 wyniki pozwalają stwierdzić, że w zakresie średniej obciążonej, jak i mediany wskaźnika ROE, w całym analizowanym okresie najwyższe wartości osiągają firmy innowacyjne wg rankingu „Rzeczpospolitej”. W przypadku pozostałych dwóch grup przedsiębiorstw wyniki się są tak jednoznaczne. W latach 2012 i 2011 wyższą medianę i średnią obciążoną rentowności kapitałów własnych uzyskały przedsiębiorstwa innowacyjne (będące w posiadaniu minimum dwóch patentów), a w latach 2010 i 2009 mediana wartości ROE wskazuje na wyższą efektywność spółek z grupy porównawczej (benchmark). Średnia wartość mediany dla całego 4-letniego okresu badawczego wskazuje, że grupą osiągającą najwyższą efektywność w zakresie rentowności kapitału własnego były przedsiębiorstwa innowacyjne z rankingu (mediana równa 10,38%), a najniższą efektywnością cechowała się grupa porównawcza (6,39%).

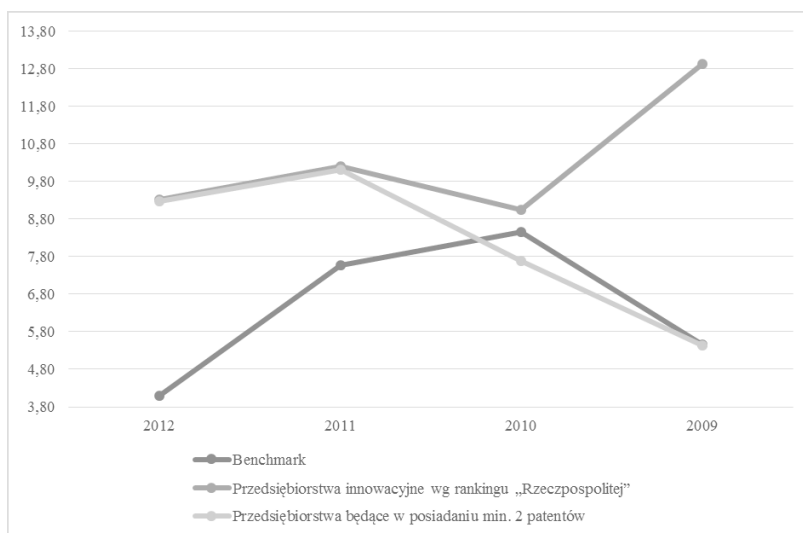
<sup>15</sup> E. Fama, *Efficient capital markets: A review of theory and empirical work*, Journal of Finance 1970/25/2, s. 383–417.

TABELA 1: Wartości średniej obciążonej, mediany i testów statystycznych rentowności kapitału własnego analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012

		2012	2011	2010	2009
<b>Benchmark</b>	5% średnia obciążona	-0,49	5,42	9,80	5,04
	mediana	4,10	7,57	8,45	5,46
<b>Przedsiębiorstwa innowacyjne wg rankingu „Rzeczpospolitej”</b>	5% średnia obciążona	10,29	12,20	10,02	13,92
	mediana	9,33	10,20	9,06	12,93
<b>Przedsiębiorstwa będące w posiadaniu min. 2 patentów</b>	5% średnia obciążona	6,93	7,29	6,79	6,42
	mediana	9,27	10,11	7,68	5,44
<b>Test Kruskala-Wallisa</b>	Chi-kwadrat	<b>6,286</b>	2,430	1,114	3,191
	Istotność asymptotyczna	<b>0,043</b>	0,297	0,573	0,203
<b>Test mediany</b>	Chi-kwadrat	<b>12,128</b>	4,084	0,548	5,273
	Istotność asymptotyczna	<b>0,002</b>	0,130	0,760	0,072

Źródło: oprac. własne.

WYKRES 1: Mediana rentowności kapitału własnego analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012



Źródło: oprac. własne.



Istotne statystycznie różnice pomiędzy rozkładem wartości wskaźnika ROE i jego medianą w badanych grupach (na poziomie istotności 0,05) uzyskano w roku 2012. Potwierdza to dotychczasowe wyniki, mówiące o wyższej rentowności kapitałów własnych spółek innowacyjnych.

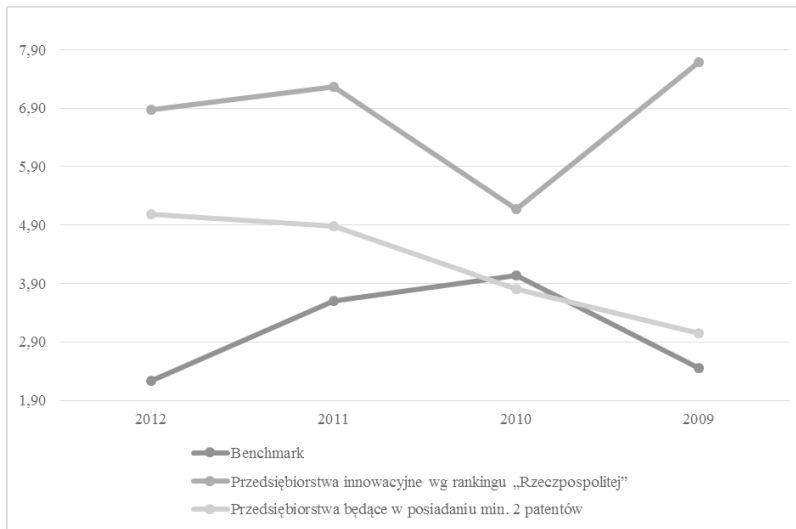
Wyniki w zakresie rentowności aktywów (tabela 2 i wykres 2) wskazują, że przedsiębiorstwa innowacyjne z rankingu w całym badanym okresie były efektywniejsze niż pozostałe grupy. Największą różnicę zaobserwowano w roku 2012, w którym mediana wartości wskaźnika ROA w grupie firm innowacyjnych z rankingu była o 4,65 pkt. proc. wyższa niż w grupie porównawczej. Wyniki spółek innowacyjnych w latach 2012, 2011 i 2009 kształtowały się powyżej poziomu wyników grupy kontrolnej, a w roku 2009 – nieznacznie poniżej. Średnia wartość mediany ROA dla okresu 2009–2012 pozwala wskazać, że najefektywniejsze były spółki innowacyjne z rankingu (6,75%), przed spółkami innowacyjnymi (4,21%) i grupą kontrolną (3,08%).

TABELA 2: Wartości średniej obciążonej, mediany i testów statystycznych rentowności aktywów analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012

		2012	2011	2010	2009
<b>Benchmark</b>	5% średnia obciążona	0,73	2,88	4,58	1,63
	mediana	2,24	3,61	4,04	2,45
<b>Przedsiębiorstwa innowacyjne wg rankingu „Rzeczpospolitej”</b>	5% średnia obciążona	6,33	6,97	5,85	8,16
	mediana	6,88	7,27	5,17	7,69
<b>Przedsiębiorstwa będące w posiadaniu min. 2 patentów</b>	5% średnia obciążona	3,50	2,55	3,12	2,62
	mediana	5,09	4,88	3,80	3,06
<b>Test Kruskala-Wallisa</b>	Chi-kwadrat	<b>9,476</b>	<b>4,032</b>	1,420	<b>6,507</b>
	Istotność asymptotyczna	<b>0,009</b>	<b>0,133</b>	0,492	<b>0,039</b>
<b>Test mediany</b>	Chi-kwadrat	<b>10,146</b>	<b>9,109</b>	0,860	5,417
	Istotność asymptotyczna	<b>0,006</b>	<b>0,011</b>	0,651	0,067

Źródło: oprac. własne.

WYKRES 2: Mediana rentowności aktywów analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012



Źródło: oprac. własne.

Istotność statystyczną wyników w zakresie różnic w rozkładzie wartości jak i mediany wskaźnika ROA uzyskano w latach 2012 i 2011. W roku 2009 istotna statystycznie jest tylko różnica w rozkładzie badanej cechy.

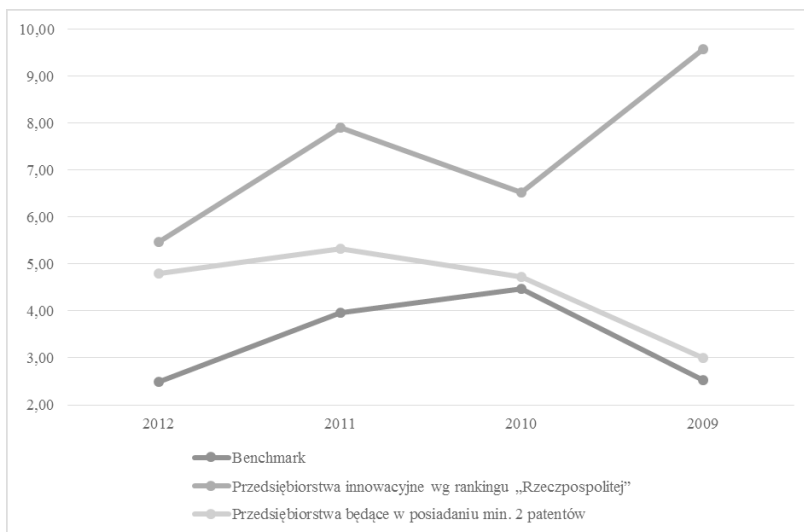
Mediana i średnia obciążona wartości wskaźnika marży zysku (tabela 3 i wykres 3) w całym badanym okresie także wskazuje na wyższą efektywność spółek innowacyjnych. Najwyższą marżę zysku wygenerowały spółki z rankingu, uzyskując medianę za cały okres na poziomie 7,37%. Pozostałe przedsiębiorstwa innowacyjne również charakteryzowały się wyższą medianą i średnią obciążoną marży zysku w porównaniu do grupy kontrolnej w całym horyzoncie czasowym.

TABELA 3: Wartości średniej obciążonej, mediany i testów statystycznych marży zysku analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012

		2012	2011	2010	2009
Benchmark	5% średnia obciążona	1,93	5,32	5,85	1,93
	mediana	2,49	3,96	4,48	2,53
Przedsiębiorstwa innowacyjne wg rankingu „Rzeczpospolitej”	5% średnia obciążona	7,23	8,87	7,64	8,72
	mediana	5,47	7,90	6,53	9,58
Przedsiębiorstwa będące w posiadaniu min. 2 patentów	5% średnia obciążona	4,16	5,75	3,80	3,43
	mediana	4,80	5,33	4,72	3,01
Test Kruskala-Wallisa	Chi-kwadrat	<b>6,949</b>	4,194	2,066	<b>6,770</b>
	Istotność asymptotyczna	<b>0,031</b>	0,123	0,356	<b>0,034</b>
Test mediany	Chi-kwadrat	<b>17,785</b>	<b>11,410</b>	0,244	<b>7,698</b>
	Istotność asymptotyczna	<b>0,000</b>	<b>0,003</b>	0,885	<b>0,021</b>

Źródło: oprac. własne.

WYKRES 3: Mediana marży zysku analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012



Źródło: oprac. własne.

Nie mniej ważny jest fakt, że w latach 2012 i 2009 różnice w rozkładzie wartości oraz w latach 2012, 2011 i 2009 różnice w medianie marży zysku są istotne statystycznie.

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że w obrębie badanej zbiorowości przedsiębiorstw publicznych najwyższą efektywnością gospodarowania, mierzoną rentownością kapitałów własnych, rentownością aktywów i marżą zysku, cechowały się spółki innowacyjne z rankingu „Rzeczpospolitej”. Mniejsza efektywność została osiągnięta w przedsiębiorstwach innowacyjnych (posiadających min. 2 patenty), jednakże wyniki te były w większości analizowanych okresów wyższe niż w pozostałych spółkach publicznych. Istotną statystycznie różnicę w rozkładzie i medianie wartości wszystkich wskaźników efektywności uzyskano w roku 2012; w latach 2011 i 2009 istotne statystycznie różnice zaobserwować można w zakresie rentowności aktywów i marży zysku. W roku 2010 nie uzyskano natomiast żadnych istotnych różnic – mogło być to spowodowane ograniczeniem inwestycji i prac rozwojowych w przedsiębiorstwach wskutek kryzysu gospodarczego. Na uwagę zasługuje także fakt większych wahań wartości wskaźników rentowności aktywów i marży zysku w grupach spółek innowacyjnych. Może mieć to związek z większą wrażliwością przedsięwzięć innowacyjnych na zmiany koniunktury i wyższym ryzykiem takich przedsięwzięć, w porównaniu do projektów konwencjonalnych. Podsumowując uzyskane wyniki, zdaniem autora, istnieją podstawy do twierdzenia, że podmioty gospodarcze korzystające z rozwiązań innowacyjnych mogą osiągnąć wyższą efektywność gospodarowania. Istotna różnica wyników pomiędzy dwoma grupami spółek innowacyjnych na korzyść tych z rankingu świadczy o tym, że warunkiem efektywnej działalności innowacyjnej są nie tylko posiadane patenty. Uzyskiwana ponadprzeciętna efektywność gospodarowania spółek innowacyjnych powinna mieć zatem swoje odzwierciedlenie w wyższej wycenie rynkowej takich podmiotów. Weryfikacji tej hipotezy poświęcona została kolejna część opracowania.

## 5. Wyniki badania w zakresie wartości wskaźników rynkowych przedsiębiorstw

W czasach praktycznie nieograniczonego dostępu do informacji, na podejmowanie decyzji inwestycyjnych wpływ ma znacząca ilość danych rynkowych. Jednymi z najpowszechniej stosowanych wskaźników rynkowych wspomagających ocenę potencjału wzrostowego spółek giełdowych są wskaźniki P/E (Price-Earnings Ratio) i P/BV (Price to Book Value Ratio). Analiza poziomu tych wskaźników pozwoli zweryfikować, czy wyższa efektywność gospodarowania spółek innowacyjnych będzie miała przełożenie na ich notowania na rynku kapitałowym.

Wskaźnik P/E należy do grupy wskaźników rynkowych, które wykorzystywane są przez inwestorów do oceny atrakcyjności inwestycyjnej spółek. Jego wartość określa okres, w jakim nastąpi zwrot nakładów zainwestowanych w dane przedsiębiorstwo, przy założeniu stałej wartości zysków przedsiębiorstwa<sup>16</sup>. Ze względu na fakt, iż cena akcji z końca danego roku nie zawsze odzwierciedla to, co działo w jego trakcie, autor zdecydował uzupełnić analizę o wyniki średniej wartości wskaźnika P/E w każdym roku. Przeciętne wartości wskaźnika z wyłączeniem 5% obserwacji skrajnych oraz jego medianę w analizowanych grupach przedsiębiorstw przedstawiono w tabelach 4 i 5 oraz na wykresie 4. Uzyskane wyniki nie są tak jednoznaczne jak w przypadku efektywności. Mediana wartości wskaźnika P/E (na koniec roku, jak i średnio w roku) wskazuje, że grupą osiągającą najniższe wartości są spółki innowacyjne posiadające minimum dwa patenty. W przypadku pozostałych dwóch grup, średnia wartość mediany dla całego okresu analizy wskazuje, że wyższe wartości P/E osiągają firmy innowacyjne z rankingu, a średnia obciąża – że firmy z grupy kontrolnej.

<sup>16</sup> M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, PWN, Warszawa 2011, s. 114.

TABELA 4: Wartości średniej obciążonej, mediany i testów statystycznych wskaźnika cena/zysk (na koniec każdego roku) analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012

		2012	2011	2010	2009
<b>Benchmark</b>	5% średnia obciążona	20,62	19,10	28,90	21,38
	mediana	12,85	10,35	17,25	15,30
<b>Przedsiębiorstwa innowacyjne wg rankingu „Rzeczpospolitej”</b>	5% średnia obciążona	14,92	14,99	33,15	14,65
	mediana	12,69	12,50	18,16	14,22
<b>Przedsiębiorstwa będące w posiadaniu min. 2 patentów</b>	5% średnia obciążona	13,82	10,23	21,27	28,70
	mediana	10,58	8,39	17,47	13,70
<b>Test Kruskala-Wallisa</b>	Chi-kwadrat	2,230	<b>8,207</b>	0,425	0,809
	Istotność asymptotyczna	0,328	<b>0,017</b>	0,808	0,667
<b>Test mediany</b>	Chi-kwadrat	5,634	5,556	0,691	1,377
	Istotność asymptotyczna	0,060	0,062	0,708	0,502

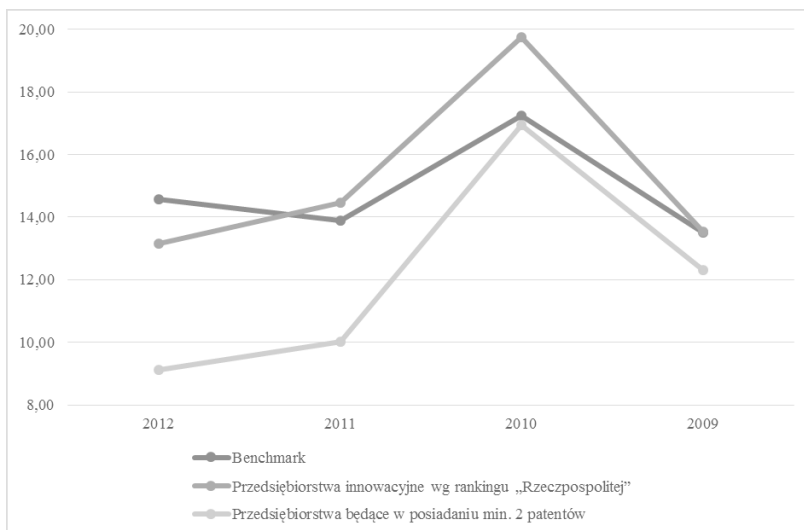
Źródło: oprac. własne.

TABELA 5: Wartości średniej obciążonej, mediany i testów statystycznych wskaźnika cena/zysk (średnio w danym roku) analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012

		2012	2011	2010	2009
<b>Benchmark</b>	5% średnia obciążona	24,69	30,55	31,22	19,40
	mediana	14,56	13,89	17,24	13,50
<b>Przedsiębiorstwa innowacyjne wg rankingu „Rzeczpospolitej”</b>	5% średnia obciążona	16,81	16,86	33,77	13,23
	mediana	13,14	14,47	19,75	13,54
<b>Przedsiębiorstwa będące w posiadaniu min. 2 patentów</b>	5% średnia obciążona	12,71	16,38	20,79	26,47
	mediana	9,13	10,03	16,94	12,32
<b>Test Kruskala-Wallisa</b>	Chi-kwadrat	<b>9,477</b>	<b>12,105</b>	0,594	0,366
	Istotność asymptotyczna	<b>0,009</b>	<b>0,002</b>	0,743	0,833
<b>Test mediany</b>	Chi-kwadrat	<b>10,779</b>	5,891	0,657	1,100
	Istotność asymptotyczna	<b>0,005</b>	0,053	0,720	0,577

Źródło: oprac. własne.

WYKRES 4: Mediana wskaźnika P/E (średnio w roku) analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012



Źródło: oprac. własne.

Istotnie statystycznie różnice w rozkładzie wskaźnika P/E w badanych grupach uzyskano w roku 2011, a test mediany wykazał, że w roku 2012 mediana wartości wskaźnika P/E była najwyższa w grupie porównawczej, przed firmami innowacyjnymi z rankingu i pozostałymi firmami innowacyjnymi.

Drugim wykorzystanym w analizie wskaźnikiem rynkowym jest relacja P/BV, która pokazuje, jak rynek wycenia daną spółkę w relacji do wartości księgowej zainwestowanych w nią kapitałów. Wysoka wartość wskaźników rynkowych, z jednej strony, świadczy o dużym zainteresowaniu inwestorów tymi walorami, a z drugiej – zwiększa ryzyko inwestowania. Analogicznie jak w przypadku relacji P/E, posłużono się wartościami na koniec roku (tabela 6) oraz średnimi w kolejnych okresach (tabela 7). Najniższą medianę i średnią obciążoną wartości wskaźnika P/BV w całym horyzoncie czasowym uzyskały spółki innowacyjne będące w posiadaniu minimum 2 patentów. Mediana i średnia obciążona wartości P/BV dwóch pozostałych grup nie daje jednoznacznych wyników.

TABELA 6: Wartości średniej obciążonej, mediany i testów statystycznych wskaźnika cena/wartość księgową (na koniec każdego roku) analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012

		2012	2011	2010	2009
<b>Benchmark</b>	5% średnia obciążona	1,63	1,60	2,28	1,35
	mediana	1,09	1,11	1,63	1,13
<b>Przedsiębiorstwa innowacyjne wg rankingu „Rzeczpospolitej”</b>	5% średnia obciążona	1,48	1,51	1,98	1,73
	mediana	1,26	1,08	1,58	1,35
<b>Przedsiębiorstwa będące w posiadaniu min. 2 patentów</b>	5% średnia obciążona	1,35	1,34	1,45	1,23
	mediana	1,01	0,86	1,36	1,10
<b>Test Kruskala-Wallisa</b>	Chi-kwadrat	1,238	4,879	<b>8,618</b>	2,634
	Istotność asymptotyczna	0,539	0,087	<b>0,013</b>	0,268
<b>Test mediany</b>	Chi-kwadrat	0,984	5,726	<b>8,473</b>	1,099
	Istotność asymptotyczna	0,611	0,057	<b>0,014</b>	0,577

Źródło: oprac. własne.

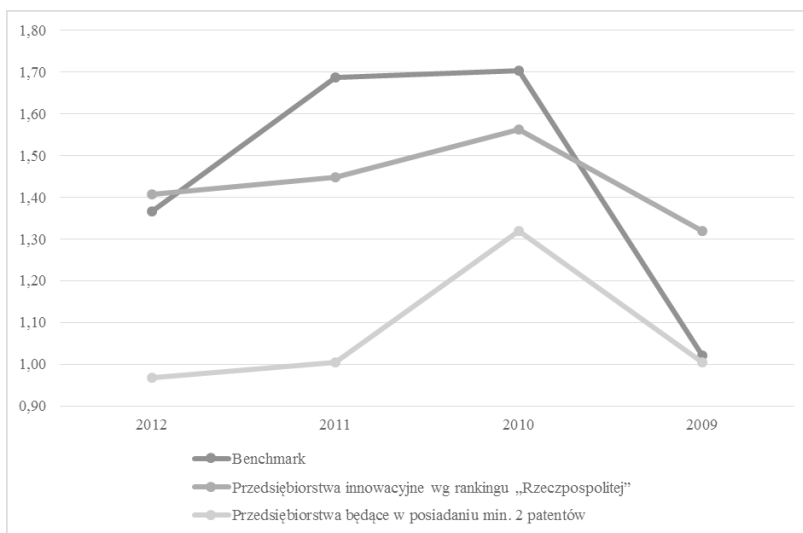
TABELA 7: Wartości średniej obciążonej, mediany i testów statystycznych wskaźnika cena/wartość księgową (średnio w danym roku) analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012

		2012	2011	2010	2009
<b>Benchmark</b>	5% średnia obciążona	2,04	2,41	2,35	1,29
	mediana	1,37	1,69	1,70	1,02
<b>Przedsiębiorstwa innowacyjne wg rankingu „Rzeczpospolitej”</b>	5% średnia obciążona	1,58	1,78	1,86	1,52
	mediana	1,41	1,45	1,56	1,32
<b>Przedsiębiorstwa będące w posiadaniu min. 2 patentów</b>	5% średnia obciążona	1,31	1,66	1,43	1,10
	mediana	0,97	1,00	1,32	1,00
<b>Test Kruskala-Wallisa</b>	Chi-kwadrat	<b>9,241</b>	<b>15,702</b>	<b>11,749</b>	2,150
	Istotność asymptotyczna	<b>0,010</b>	<b>0,000</b>	<b>0,003</b>	0,341
<b>Test mediany</b>	Chi-kwadrat	<b>6,684</b>	<b>13,962</b>	<b>6,998</b>	0,438
	Istotność asymptotyczna	<b>0,035</b>	<b>0,001</b>	<b>0,030</b>	0,803

Źródło: oprac. własne.



WYKRES 5: Mediana wskaźnika P/BV (średnio w roku) analizowanych grup przedsiębiorstw w latach 2009–2012



Źródło: oprac. własne.

Istotnie statystycznie różnice w rozkładzie i medianie średniej wartości wskaźnika P/BV uzyskano w latach 2012–2010. Grupą przedsiębiorstw najniżej wycenianych są firmy innowacyjne posiadające patenty. W latach 2010 i 2011 inwestorzy najwyżej wyceniali spółki z grupy porównawczej, natomiast w roku 2012 – firmy innowacyjne z rankingu.

Analiza wartości przeciętnych wskaźników rynkowych wykazała, że sam status przedsiębiorstwa innowacyjnego nie ma pozytywnego wpływu na jego postrzeganie przez inwestorów. Na tle grupy przedsiębiorstw kontrolnych, inwestorzy przeciętnie są skłonni zapłacić mniej zarówno za 1 zł zysku jak i 1 zł kapitału księgowego podmiotów innowacyjnych. Bardziej złożona sytuacja występuje w grupie przedsiębiorstw innowacyjnych z rankingu „Rzeczpospolitej”. Firmy te wyceniane są przeciętnie wyżej niż pozostałe firmy innowacyjne, dodatkowo w roku 2012 osiągnęły wyższą medianę wartości P/V niż grupa kontrolna.

Zestawiając uzyskane wyniki z wynikami przedstawionymi w poprzedniej części opracowania, należy stwierdzić, że działalność innowacyjna może istotnie przyczynić się do poprawy efektywności w zakresie rentowności

kapitałów własnych, rentowności aktywów i marży zysku. Jednakże wartości wskaźników rynkowych grupy spółek innowacyjnych posiadających minimum 2 patenty wskazują, że ta wyższa efektywność nie zawsze idzie w parze z wyceną rynkową tych spółek. Nieco inaczej kształtuje się sytuacja w grupie spółek innowacyjnych z rankingu „Rzeczpospolitej”. Spółki te, generując najwyższą efektywność z badanej zbiorowości w całym horyzoncie badawczym, uzyskały wycenę rynkową wyższą niż pozostałe spółki innowacyjne, a w roku 2012 rynek wycenił je przeciętnie wyżej niż grupę kontrolną. Wydaje się więc, że istotnym czynnikiem wpływającym na postrzeganie i wycenę spółek innowacyjnych przez inwestorów jest dostęp do informacji o zamiarach, postępach i wynikach prowadzonych przedsięwzięć innowacyjnych<sup>17</sup> – co czynią firmy z grupy przedsiębiorstw innowacyjnych wg rankingu „Rzeczpospolitej”. Drugim ważnym aspektem warunkującym postrzeganie i wycenę firmy na rynku kapitałowym jest koniunktura gospodarcza. Inwestorzy w okresie stabilnej koniunktury są bardziej skłonni inwestować swoje środki w podmioty innowacyjne, pomimo że inwestycja ta z reguły obciążona jest wyższym ryzykiem. Dodatkowo badania A. Duqi, R. Mirti i G. Torluccio<sup>18</sup> dowodzą, że działania innowacyjne mają tym większy wpływ na wartości wskaźników rynkowych i wycenę rynkową spółek, im wyższe są ogólne wydatki na B + R w danym kraju. Można zatem przypuszczać, że wraz ze wzrostem poziomu innowacyjności Polski na tle Europy, inwestorzy zaczną uwzględniać i wartościować w swoich wyborach inwestycyjnych fakt wprowadzania przez przedsiębiorstwa przedsięwzięć innowacyjnych.

## 6. Zakończenie

Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu badanie miało na celu weryfikację dwóch kluczowych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw innowacyjnych. Pierwszy związany był z uzyskiwaną efektywnością gospodarowania, która dzięki zastosowaniu rozwiązań innowacyjnych powinna być wyższa. Wyniki z lat 2009–2012 świadczą, że przedsiębiorstwa innowacyjne osiągały rentowność kapitału własnego, aktywów oraz marżę zysku na pozio-

<sup>17</sup> M. Appolloni, R. Corigliano, A. Duqi, G. Torluccio, *The Market Value...*, s. 166.

<sup>18</sup> A. Duqi, R. Mirti, G. Torluccio, *An Analysis of the R&D Effect on Stock Returns for European Listed Firms*, *European Journal of Scientific Research* 2011/58/4, s. 489–490.

mie istotnie wyższym niż pozostałe przedsiębiorstwa. W obrębie samych firm innowacyjnych znacznie wyższą efektywnością cechowały się firmy notowane w rankingu innowacyjności dziennika „Rzeczpospolita”, czyli te, które prowadzą działalność innowacyjną na znacznie szerszą skalę.

Drugim istotnym zagadnieniem związanym z działalnością innowacyjną jest pozyskanie kapitału na ich finansowanie. Jedną z możliwości jest wykorzystanie do tego celu środków z rynku kapitałowego. Analiza tego zakresu, przeprowadzona z wykorzystaniem rynkowych wskaźników P/E i P/BV nie dała jednoznacznej odpowiedzi. Jednakże w większości analizowanych okresów inwestorzy nie byli skłonni zapłacić więcej za 1 zł kapitałów księgowych spółek innowacyjnych, w porównaniu do pozostałych przedsiębiorstw. Wy tłumaczeniem takiego stanu rzeczy może być fakt, że przeważająca ilość innowacji w polskich przedsiębiorstwach ma charakter przyrostowy. Jak wykazały badania A.B. Sorescu i J. Spanjola<sup>19</sup>, innowacje przyrostowe, choć wpływają na wzrost zysków księgowych, nie mają znaczącego wpływu na poziom ryzyka i rentę ekonomiczną. Innowacje przełomowe z kolei, choć wiążą się ze wzrostem ryzyka, to wzrost ten kompensowany jest wzrostem renty ekonomicznej, a co za tym idzie, również wzrostem wartości kapitałów własnych. Kolejnym powodem może być nieefektywna komunikacja spółek innowacyjnych z inwestorami. Brak informacji o zakresie, postępach i wynikach prowadzonej działalności innowacyjnej nie jest czynnikiem zachęcającym inwestorów do ponoszenia ryzyka takiej inwestycji.

Większość zarządzających ma świadomość, że innowacje są kluczowym czynnikiem tworzenia i utrzymywania przewagi konkurencyjnej. Aby działalność ta przekładała się nie tylko na efektywność gospodarowania, ale także na postrzeganie i wycenę spółek przez inwestorów giełdowych, niezbędne jest poszukiwanie rozwiązań przełomowych, a także otwartość komunikacyjna z obecnymi i potencjalnymi inwestorami.

---

<sup>19</sup> A.B. Sorescu, J. Spanjola, *Innovation's Effect on Firm Value and Risk: Insights from Consumer Packaged Goods*, Journal of Marketing 2008/72, s. 128.

## Bibliografia

- Appolloni M., Corigliano R., Duqi A., Torluccio G.**, *The Market Value of Innovation*, European Journal of Economics, Finance & Administrative Sciences 2011/36, s. 147–169.
- Duqi A., Mirti R., Torluccio G.**, *An Analysis of the R&D Effect on Stock Returns for European Listed Firms*, European Journal of Scientific Research 2011/58/4, s. 482–496.
- Duqi A., Torluccio G.**, *Can R&D Expenditures Affect Firm Market Value? An Empirical Analysis of Panel European Listed Firms*, [in:] *Bank performance, risk and firm financing*, Palgrave Macmillan, London 2010.
- Fama E.**, *Efficient capital markets: A review of theory and empirical work*, Journal of Finance 1970/25/2, s. 383–417.
- Hall B.H., Thoma G., Torrisi S.**, *The Market Value of Patents and R&D: Evidence from European Firms*, NBER Working Paper Series, Working Paper 13426, NBER, September 2007, s. 1–53.
- Jabłońska Ż., Socha B.**, *Efektywność gospodarowania a wycena rynkowa przedsiębiorstw innowacyjnych na polskim rynku kapitałowym*, [w:] Urbanek P. (red.), *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce. Polityka ekonomiczna i zarządzanie przedsiębiorstwem w warunkach kryzysu gospodarczego*, Wyd. UŁ, Łódź 2011, t. 3, s. 347–364.
- Jesteśmy w ogniu innowacyjności*, Rzeczpospolita, 27.06.2013 r., s. B-007.
- Lista 2000. Polskie przedsiębiorstwa*, dodatek do: Rzeczpospolita, 24 października 2012 r.
- Oswald D.R., Zarowin P.**, *Capitalization of R&D and the Informativeness of Stock Prices*, European Accounting Review 2007/16/4, s. 703–726.
- Parthasarathy R., Chenglei H., Aris S.**, *Impact of Dynamic Capability on Innovation, Value Creation and Industry Leadership*, IUP Journal of Knowledge Management 2011/9/3, s. 59–73.
- Pomykałski P.**, *Finansowanie innowacji przedsiębiorstwa*, [w:] S. Bakalarczyk, P. Pomykałski (red.), *Innowacyjność organizacji*, Difin, Warszawa 2008, s. 89–124.
- Sierpińska M., Jachna T.**, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, PWN, Warszawa 2011.
- Socha B.**, *Efektywność gospodarowania i pozycja rynkowa publicznych spółek innowacyjnych w Polsce*, [w:] Urbanek P. (red.), *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce. Determinanty konkurencyjności przedsiębiorstw, regionów, gospodarek*, Wyd. UŁ, 2013, s. 107–120.
- Sorescu A.B., Spanjol J.**, *Innovation's Effect on Firm Value and Risk: Insights from Consumer Packaged Goods*, Journal of Marketing 2008/72, s. 114–132.
- Szuszyński C.** (red.), *Przedsiębiorstwo. Wartość. Zarządzanie*, PWE, Warszawa 2007.

### Dokumenty:

- Innovation Union Scoreboard 2013. Enterprise and Industry*, European Union 2013.
- Poland Corporate R&D Report 2013*, Deloitte, June 2013.

### Strony internetowe:

- <http://www.amadeus.bvdinfo.com>; stan na dzień 29.07.2013 r.

Błażej SOCHA

## INNOVATION AS A FACTOR OF FINANCIAL PERFORMANCE AND MARKET VALUE IN POLISH LISTED COMPANIES

( Summary )

The paper investigates financial performance and market value of Polish listed innovative companies between the years 2009–2012. The study, using a non-parametric independent-samples Kruskal-Wallis test and Median test, shows that the distribution and the medians of ROE, ROA, profit margin, P/E and P/BV are different across categories of listed innovative companies in compared to other listed companies. The obtained results may suggest that the innovation have positive impact on return on equity, assets and profit margin. However better effectiveness is not always reflected in the market value. What is more managers of companies that implemented R&D to increase its market value should focus on breakthrough innovation and improving the quality and dissemination speed of R&D activity information for shareholders.

**Keywords:** innovation management, financial performance of innovation companies, market value of innovation companies



Waldemar WALCZAK\*

## METODY DOBORU CZŁONKÓW RAD NADZORCZYCH SPÓŁEK Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA A KODEKSY DOBRYCH PRAKTYK

**Słowa kluczowe:** nadzór korporacyjny, rada nadzorcza, zasady nadzoru właścicielskiego, spółki Skarbu Państwa, dobre praktyki

### 1. Wstęp

Zagadnienia związane z metodami doboru członków rad nadzorczych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa stanowią wielowątkowy i złożony obszar badawczy, mający nie tylko walory teorio-poznawcze, lecz przede wszystkim znaczenie praktyczne. Problemy polityki personalnej w organach nadzoru spółek Skarbu Państwa pozostają pod wpływem obowiązujących regulacji prawnych, ale także są w znacznym stopniu zależne od uwarunkowań politycznych<sup>1</sup>. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na przedstawieniu i wnikliwym omówieniu aspektów organizacyjno-prawnych związanych z procesami wyznaczania członków rad nadzorczych w nawiązaniu do propagowanych, zalecanych rozwiązań popularyzowanych w tzw. kodeksach dobrych praktyk. Szczególną uwagę zwrócono na takie zagadnienia jak: wymagania formalne stawiane kandydatom, jawność procedur i stosowane w praktyce kryteria wyboru.

---

\* Dr, Uniwersytet Łódzki; e-mail: waldek.lodz@wp.pl

<sup>1</sup> **I. Postuła**, *Problemy polityki personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa*, *Problemy Zarządzania* 2011/4, s. 229–232; **idem**, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 122–129.

## 2. Zasady doboru kandydatów do rad nadzorczych – wymogi formalne i stosowane procedury

Wymogiem formalnym do pełnienia funkcji przedstawiciela Skarbu Państwa w organach nadzoru podmiotów z udziałem Skarbu Państwa jest posiadanie uprawnień do zasiadania w radach nadzorczych, zdobytych w wyniku zdania z wynikiem pozytywnym egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r., Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.) lub posiadanie uprawnień zwalniających z obowiązku jego zdania, wskazanych w § 5 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz.U. Nr 198, poz. 2038, z późn. zm.), tj. posiadanie stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych lub nauk prawnych albo posiadanie wpisu na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych.

Dodatkowe kryteria kwalifikacyjne dla kandydatów na członków organów nadzoru zostały określone m.in. Zarządzeniem Nr 45 Ministra Skarbu Państwa z 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa<sup>2</sup>.

Wnikliwa analiza cytowanych przepisów prawnych prowadzi do zauważenia kilku istotnych kryteriów, jakie są stawiane wobec kandydatów. Podstawowym warunkiem, aby można było się ubiegać o powołanie do rady nadzorczej, jest fakt zarejestrowania w bazie kandydatów na członków rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, prowadzonej przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Rekomenduje się, aby do rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa lub pełnienia funkcji pełnomocnika wspólnika powoływać osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie, w szczególności członków korpusu służby cywilnej. Kandydat do rady nadzorczej musi ponadto złożyć pisemne oświadczenia<sup>3</sup>, że:

<sup>2</sup> Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 28 stycznia 2013 r., s. 7.

<sup>3</sup> Oświadczenia, które zawiera formularz zgłoszenia kandydata na członka rady nadzorczej, podawany jako załącznik do ogłoszenia o naborze, źródło: <http://nadzor.msp.gov.pl>; stan na dzień 17.12.2013 r.



- posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- nie podlega określonym w przepisach prawa ograniczeniom lub zakazom zajmowania stanowisk członka rady nadzorczej w spółkach handlowych;
- nie został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwa określone w przepisach rozdziałów XXXIII–XXXVII ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) oraz w art. 585, art. 587, art. 590 i w art. 591 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.);
- nie toczą się przeciwko niemu żadne postępowania karne na podstawie przepisów, o których mowa w punkcie wyżej;
- nie jest zatrudniony w biurze poselskim, senatorskim, poselsko-senatorskim lub biurze posła do Parlamentu Europejskiego na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze;
- nie wchodzi w skład organów partii politycznych, reprezentujących partie polityczne na zewnątrz lub uprawnionych do zaciągania zobowiązań;
- nie jest zatrudniony przez partię polityczną na podstawie umowy o pracę;
- przy wykonywaniu czynności nadzoru lub zarządu nie wyrządził żadnej szkody stwierdzonej prawomocnym wyrokiem sądu cywilnego;
- w ciągu ostatnich 3 lat nie wykonywał czynności nadzoru lub zarządu w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa albo wykonywał wspomniane czynności i w ciągu ostatnich 3 lat uzyskał absolutorium z ich wykonywania;
- kandydaci na członków rad nadzorczych urodzeni przed dniem 1 sierpnia 1972 r. obowiązani są do złożenia Ministrowi Skarbu Państwa oświadczenia lustracyjnego lub informacji o złożeniu takiego oświadczenia zgodnie z art. 7 oraz art. 8 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r., Nr 63, poz. 425, z późn. zm.) oraz w oparciu o treść zarządzenia Nr 13 Ministra Skarbu Państwa z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wykonywania zadań Ministra Skarbu Państwa wynikających z ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia złożenia oświadczenia przez kandydata, że nie toczą się aktualnie wobec niego żadne postępowania karne na podstawie cytowanych przepisów, co znacząco różni się od bycia skazanym

prawomocnym wyrokiem sądu. Takie wymagania wobec kandydatów zasługują na pozytywną ocenę i mogą w znaczący sposób pogłębiać zaufanie do Państwa i jego organów. Z drugiej zaś strony, jeśli uznać ten zapis za przestrzegany i obowiązujący, to każda osoba, która zasiada aktualnie w radzie nadzorczej, a tym bardziej w zarządzie spółki z udziałem Skarbu Państwa, z chwilą kiedy zostaje wobec niej wszczęte postępowanie karne, powinna być automatycznie pozbawiana możliwości sprawowania swojej funkcji. Niewątpliwie najważniejszą korzyścią, jaka bezpośrednio wynika z obowiązujących zapisów, jest odparcie zarzutów o nominacje, które łatwo jest powiązać politycznie, bowiem dziś do rad nadzorczych trafiają osoby, które nie były i nie są aktywnymi działaczami. Są to jednak zaufani ludzie (tylko pozornie niezależni, a w praktyce blisko związani z prominentnymi politykami), którzy pełnią niezwykle ważną i odpowiedzialną rolę dla realizacji partykularnych interesów partii politycznej, bowiem to na tych ludziach opiera się cały system przejmowania kontroli oraz nieograniczonej władzy nad sektorem państwowych spółek, a tym samym zapewnienie dostępu do wysokich stanowisk i pieniędzy dla wybranych beneficjentów<sup>4</sup>.

Warto zauważyć, że niezwykle ważnym elementem, który zasadniczo podważa bezstronność i obiektywność otwartego postępowania konkursowego, jest podawany w ogłoszeniach punkt, że „kandydatom, którzy odpowiedzieli na ogłoszenie, a nie zostali wybrani, nie przysługuje możliwość odwołania się”, a z kolei „Minister Skarbu Państwa może w każdej chwili unieważnić postępowanie bez konieczności podawania przyczyny”. Z punktu widzenia formalno-prawnego taka sytuacja jest dowodem na to, że kandydaci nie wiedzą według jakich kryteriów będą oceniani, jakie są istotne czynniki konkurencyjności, a także jaką wagę oraz znaczenie komisja przypisuje poszczególnym punktom oceny. W przypadku otwartych zasad doboru członków rad nadzorczych, kandydat ma jedynie prawo złożenia dokumentów w stosownym terminie, nic więcej. Takie zapisy prawne nie dają żadnej gwarancji rzetelności i obiektywizmu oraz nie mają nic wspólnego z transparentnymi oraz merytorycznymi kryteriami selekcji i doboru. Dają za to 100% szanse, że przedstawiciele komisji powołanej przez Ministra Skarbu z łatwością

<sup>4</sup> Zob. **W. Walczak**, *Dwuznaczna rola komitetu nominacyjnego. O projekcie ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa*, Przegląd Corporate Governance 2011/1, s. 19–24; **idem**, *Organizacyjno-prawne aspekty nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, Przegląd Corporate Governance 2010/2, s. 35–44.

mogą sobie wskazać „właściwą osobę”, i nikt nie musi się nikomu z niczego tłumaczyć. Jedyne uzasadnienie brzmi, że – w ocenie komisji – kandydatami, którzy w najwyższym stopniu spełnili stawiane wymagania są następujące osoby. Jest to bardzo ważny argument w dyskusji nad konstrukcją polskiego prawodawstwa i dowód rażącej dysproporcji między prawami obywatela a przywilejami i uprawnieniami władzy.

Krytyczna analiza zapisów zawartych w Zarządzeniu Nr 45 Ministra Skarbu Państwa z 6 grudnia 2007 r. skłania do zauważenia, że zgodnie z § 6 ust. 1, zaproponowana przez komisję i zaaprobowana przez Sekretarza lub Podsekretarza Stanu lista kandydatów jest ogłaszana na stronie internetowej MSP, co *de facto* kończy postępowanie dla wszystkich osób, które odpowiedziały na ogłoszenie, a nie zostały wybrane<sup>5</sup>. Według procedur, przewiduje się, że spośród osób z listy właściwy Sekretarz lub Podsekretarz Stanu rekomenduje Ministrowi Skarbu Państwa kandydata na członka rady. Ostateczna decyzja należy jednak do Ministra, który na skutek swojej arbitralnej decyzji wskazuje kandydata, który zostaje powołany do rady nadzorczej (§ 6 ust. 3 i 4). Bardzo ważny zapis z kolei stanowi, że określony tryb postępowania nie obejmuje przypadków, w których do rady nadzorczej wskazywana jest osoba pozostająca w stosunku pracy z Ministerstwem Skarbu Państwa (§ 7 ust. 1). To zdanie w ewidentny sposób stawia w uprzywilejowanej pozycji wybraną grupę osób, które wyłącznie z racji zatrudnienia w MSP nie podlegają jednakowym procedurom, jakie stosowane są w odniesieniu do pozostałych kandydatów. Oznacza to, że nie wszyscy kandydaci są traktowani na równi przez organ władzy państwowej, co musi budzić uzasadnione wątpliwości i zastrzeżenia.

Co ciekawe, po prawie **6 latach** od momentu obowiązywania i stosowania tego zarządzenia, **Rzecznik Praw Obywatelskich** 24 lipca 2013 r. wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP Zarządzenia MSP nr 45 z 6 grudnia 2007 r. W ocenie Rzecznika, przedmiotowe zarządzenie budzi wątpliwości co do zgodności z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przede wszystkim dlatego, że zostało wydane bez podstawy prawnej, jak również reguluje prawa i obowiązki obywateli – uczestników konkursu, których nie łączy żaden stosunek wewnętrzny z organem, który wydał kwestionowany akt<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Osobom tym nie przysługuje możliwość odwołania się od decyzji o wyborze, a także nie są informowane o wynikach postępowania.

<sup>6</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich RPO–677078–V/11/BA z dnia 24.07.2013 r.

P. Wiatrowski w bardzo słuszny i logiczny sposób wyjaśnia, że zarządzenie MSP to jedynie PR-owski zabieg, polegający na wykorzystaniu aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym do przekonania obywateli o rzekomo obiektywnym charakterze, w istocie rzeczy całkowicie dowolnego i bez jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia, powołania wybranej wcześniej osoby do składu określonej rady nadzorczej. Dodaje ponadto, że dokumentacja z tak przeprowadzonego postępowania jest po trzech miesiącach niszczona, co uniemożliwia jakąkolwiek kontrolę. Zwraca także uwagę na fakt, iż ministerstwo samo przyznaje, że postępowanie kwalifikacyjne jest tylko narzędziem pomocniczym, mającym wspomóc ministra w podjęciu suwerennej, tj. arbitralnej decyzji o formalnym powołaniu określonej osoby do organu nadzoru danej spółki<sup>7</sup>.

Niezależnie od dalszych losów tego postępowania<sup>8</sup>, wydaje się zastanawiające, dlaczego żaden organ państwowy, mimo akcentowania tych spraw w piśmiennictwie, przez tyle lat nie zwrócił uwagi na zapisy zarządzenia, które wyraźnie świadczą o nierównym traktowaniu obywateli przez prawo. Doceniając troskę i zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich, można również przy okazji zauważyć, że **art. 60 Konstytucji RP**, przynajmniej teoretycznie, gwarantuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Podkreśla się, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nakłada to na ustawodawcę obowiązek regulowania zasad i procedur rekrutacji w taki

<sup>7</sup> P. Wiatrowski, *Prawne uwarunkowania wniosku RPO do TK ws. zarządzenia MSP o tzw. konkursach do rad nadzorczych spółek SP*, Przegląd Corporate Governance 2013/3, s. 49.

<sup>8</sup> W dniu 14 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny w wydanym wyroku nie podzielił argumentów Rzecznika Praw Obywatelskich i uznał, że przedmiotowe zarządzenie MSP jest zgodne z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wskazano jednak, że analizowane zarządzenie nie zawiera rozwiązania optymalnego. Trybunał zauważył, że postępowanie kwalifikacyjne dotyczące wyboru kandydatów do innego organu spółek z udziałem Skarbu Państwa – a mianowicie zarządu – regulowane jest aktami prawa powszechnie obowiązującego. Na koniec podkreślono, że ustawodawca powinien rozważyć unormowanie postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzanego przez Ministra Skarbu Państwa w celu wyłonienia kandydatów do rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa również w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Zob. Wyrok TK z 14.04.2014 r. sygn. akt U 8/13, źródło: <http://trybunal.gov.pl>; stan na dzień 30.04.2014 r.

sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równego dostępu do tej służby i równości szans wszystkich kandydatów<sup>9</sup>.

Tryb naboru członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa nie gwarantuje równych praw nie tylko osobom biorącym udział w postępowaniu konkursowym organizowanym przez MSP, ale przede wszystkim w pozostałych przypadkach, gdzie nie obowiązują żadne otwarte procedury naboru, na co niestety mało kto zwraca uwagę. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że poza nielicznymi wyjątkami (np. w przypadku TVP SA, co wynika z odrębnych ustaw<sup>10</sup>), w przypadku spółek z większościovym udziałem SP pozostających w nadzorze właścicielskim innych ministrów, procesy wybierania kandydatów na członków rad nadzorczych nie mają jawnego charakteru i nie są podawane do publicznej wiadomości żadne ogłoszenia na ten temat. Takie sytuacje dotyczą w szczególności m.in. spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi, spółek z grupy PKP SA, Poczty Polskiej SA, oraz innych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, wobec których funkcje nadzoru właścicielskiego pełnią inni ministrowie (np. sportu i turystyki, administracji i cyfryzacji, gospodarki, rolnictwa i rozwoju wsi, infrastruktury i rozwoju).

W kontekście rozważań dotyczących prawnych aspektów związanych z wyznaczaniem kandydatów do rad nadzorczych, koniecznie trzeba pamiętać o tym, że w myśl art. 4 ust 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawy kominowej):

<sup>9</sup> Należy w tym miejscu zauważyć, że problem braku dostępu do informacji publicznej o wolnych miejscach pracy istnieje w jednostkach administracji publicznej, w których urzędnicy zatrudniani są na podstawie ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 86, poz. 953 z późn. zm.). Ustawa ta ma między innymi zastosowanie do Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu, a także do osób pracujących w biurze RPO, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy prawa nie określają otwartych zasad naboru – nie wymagają podawania do publicznej wiadomości informacji o konkursach na wolne stanowiska urzędnicze.

Por. **W. Walczak**, *Zawłaszczanie stanowisk w administracji samorządowej – element umacniania systemu władzy*, [w:] **Z. Janowska** (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi tom 5*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oecenonica 2013/288, s. 67–78.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U. z 2010 r., Nr 152, poz. 1023), wprowadziła przepis, że do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy m.in.: przeprowadzanie jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji (art. 6 ust 2 pkt 11). Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34, z późn. zm.)

„Jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4–7”<sup>11</sup>. Należy stwierdzić, że tak sformułowane precyzyjne zdanie nie powinno skłaniać do poszukiwania innego rozumienia jego sensu. Oznacza to, że zakaz dotyczy wszystkich osób, niezależnie od tego, czy jest to akurat np. prezes innej JSSP, radny wojewódzki, dyrektor departamentu w urzędzie administracji publicznej, pracownik uczelni wyższej, pracownik zatrudniony w prywatnej firmie, prywatny przedsiębiorca, emeryt itp. Rozstrzygające znaczenie ma tutaj określona kategoria spółek prawa handlowego (zbiór podmiotów wskazanych w art. 1 pkt 4–7), do których rad nadzorczych mają zastosowanie cytowane przepisy<sup>12</sup>. Są to bardzo ważne zagadnienia, które nie zawsze w praktyce są właściwie rozumiane. Równie istotne problemy dotyczą interpretacji i stosowania przepisów ustawy antykorupcyjnej, które zakazują łączenia określonych stanowisk przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>13</sup>.

### 3. Założenia Programu Profesjonalizacji Nadzoru według MSP

W ocenie MSP „Dobre praktyki” stanowią wyraz oczekiwań organu państwowego, który jest ustawowo odpowiedzialny za ochronę interesów Skarbu Państwa w obszarze wykonywania praw z akcji, udziałów w określonych spółkach prawa handlowego z udziałem SP. Zakłada się, że postępowania w sprawie doboru składów osobowych organów spółek powinny opierać się na jasnych i precyzyjnie określonych kryteriach merytorycznych, ze szczególnym

<sup>11</sup> „Art. 1. Ustawa ma zastosowanie do:

- 4) jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- 6) spółek prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- 7) spółek prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt. 4–6, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.”

<sup>12</sup> Więcej na temat omawianych zakazów wraz z interpretacją: **W. Walczak**, *Zróżnicowane standardy nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, Przegląd Corporate Governance 2013/3, s. 30–36.

<sup>13</sup> Zob. szerzej: **W. Walczak**, *Kontrola zakazu łączenia stanowisk w radach nadzorczych spółek a budowanie zaufania do Państwa*, Kontrola Państwowa 2014/1, s. 66–83.

uwzględnieniem wiedzy, doświadczenia i umiejętności, jak również specyfiki danej spółki. Takie podejście ma przede wszystkim na celu zapewnienie spółkom stabilności zarządzania i nadzoru w perspektywie długoterminowej. Zgodnie z zaleceniami dobrych praktyk, do organów spółek mają być powoływane osoby, które posiadają wyższe wykształcenie lub uznany w Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie odrębnych przepisów, tytuł równorzędny uzyskany za granicą oraz posiadają w szczególności:

- doświadczenie w zakresie zarządzania przedsiębiorcami lub nadzoru nad działalnością organów zarządczych przedsiębiorców;
- doświadczenie w zakresie funkcjonowania branży objętej przedmiotem działalności Spółki, której dotyczy dane postępowanie;
- doświadczenie w zakresie doradztwa gospodarczego, prawnego lub innego, istotnego z punktu widzenia działalności lub potrzeb Spółki, której dotyczy dane postępowanie;
- kwalifikacje w dziedzinie rachunkowości lub rewizji finansowej, w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz.U. z 2009 r., Nr 77, poz. 649 oraz z 2010 r., Nr 182, poz. 1228).

Oprócz tych kwalifikacji merytorycznych i doświadczenia zawodowego, zaleca się, aby do organów spółek powoływane były osoby, które dodatkowo:

- cieszą się nieposzlakowaną opinią oraz dają gwarancję bezstronności;
- posiadają poświadczenie bezpieczeństwa, upoważniające do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne” albo wyrażą zgodę na poddanie się postępowaniu mającemu na celu jego wydanie.

Takie standardy z pewnością wydają się racjonalne i uzasadnione, co sprawia, że mogą zasługiwać na pozytywną ocenę. Kolejnym istotnym akcentem jest rekomendacja, aby do organów spółek nie były powoływane osoby, w odniesieniu do których może to powodować ryzyko wystąpienia konfliktu interesów lub wywoływać podejrzenie o stronnicość lub interesowność, w szczególności z uwagi na stosunek bliskości, członkostwo w organach albo pełnienie funkcji na podstawie mandatu pochodzącego z wyborów bezpośrednich lub pośrednich w jednostce samorządu terytorialnego, czy też prowadzenie określonej aktywności zarobkowej, społecznej lub politycznej<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Źródło: <http://nadzor.msp.gov.pl>; stan na dzień 17.12.2013 r.

Kodeksy dobrych praktyk są postrzegane jako instrument wzmacniania funkcji nadzoru właścicielskiego<sup>15</sup> oraz narzędzie budowania zaufania na rynku kapitałowym<sup>16</sup>, niemniej należy pamiętać, że te dokumenty opracowane przez MSP nie są źródłem prawa, lecz stanowią jedynie tzw. iluzoryczną deklarację co do założeń i kierunków polityki personalnej prowadzonej w ramach procesów związanych z doбором kandydatów do organów kontrolowanych spółek. Dla wykazania, że te szczytne hasła zawarte w kodeksach nie zawsze pokrywają się z praktyką, warto zwrócić uwagę na kilka ważnych elementów. Po pierwsze, trudno jest mówić o gwarancji bezstronności w przypadku, gdy do rady nadzorczej są wyznaczane osoby, będące jednocześnie etatowymi urzędnikami MSP. I. Postuła słusznie twierdzi, odwołując się przy tym do swoistej tajemnicy poliszynela, iż członkostwo w radach nadzorczych jest rodzajem premii finansowej dla wybranych urzędników MSP, która umożliwia im dodatkowe zarobki nie z budżetu ministerstwa, lecz wypłacane im przez spółki<sup>17</sup>. Po drugie, bez większego wysiłku dla dobrze zorientowanego badacza, można zauważyć, że wśród wąskiej grupy tzw. talentów menedżerskich, z której rekrutują się kandydaci powoływani do organów spółek, znajdują się m.in. osoby, które już w przeszłości uzyskały szansę zajmowania podobnych stanowisk za czasów innej ekipy rządzącej, a także osoby całkiem niedawno pełniące zaszczytne funkcje polityczne i państwowe, w tym także w ścisłym kierownictwie MSP. Warto w tym miejscu odwołać się do innych tzw. kanonów dobrych praktyk (uregulowanych prawnie), zawartych w ustawie antykorupcyjnej<sup>18</sup>. W myśl art. 7. ust. 1: „Osoby wymienione w art. 1 oraz w art. 2 pkt 1–3 i 6–6b nie mogą, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy”. Oczywiście zgodnie z obowiązującym prawem art. 7. ust. 2: „W uzasadnionych przypadkach zgodę na zatrudnienie przed upływem

<sup>15</sup> **Z. Malara, J. Kroik**, *Kodeks Dobrych Praktyk instrumentem wzmacniania funkcji nadzoru właścicielskiego*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni. Zeszyty Naukowe 2004/7, s. 138–152.

<sup>16</sup> **B. Nogalski, R. Dadej**, *Kodeks Dobrych Praktyk jako narzędzie budowania zaufania na rynku kapitałowym*, [w:] **S. Rudolf** (red.), *Tendencje zmian w nadzorze korporacyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2006, s. 345–356.

<sup>17</sup> **I. Postuła**, *Problemy...*, s. 244.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 ze zm.).



roku może wyrazić komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów, zwana dalej «komisją»<sup>19</sup>. Można dodatkowo zauważyć, że wyznaczanie osób wcześniej pełniących ważne funkcje publiczne do zarządów spółek pozostających w nadzorze właścicielskim MSP nakłada się również na zjawisko zawierania tzw. kontraktów menedżerskich, umożliwiających omijanie ograniczeń w wynagradzaniu członków zarządów, wynikających z ustawy kominowej.

Nie można jednak zapominać, że MSP, aby uwiarygodnić bezstronność i obiektywność dokonywanych wyborów personalnych korzysta z profesjonalnej i niezależnej firmy zewnętrznej, która pomaga wyszukiwać właściwych oraz merytorycznie przygotowanych kandydatów. Takie podejście jest odzwierciedleniem wytycznych zawartych w opracowaniu „Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa”<sup>19</sup>. Istotnym założeniem tych rekomendacji, zawartych m.in. w Zarządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 stycznia 2012 roku, a także w Zarządzeniu Ministra Skarbu Państwa nr 23 z dnia 18 czerwca 2013 roku<sup>20</sup>, jest pomoc i współudział zewnętrznej firmy doradczej w procesach rekrutacji i naboru. Koniecznie trzeba w tym miejscu wyjaśnić, że w wyniku postępowania przetargowego i sformułowanych oczekiwań w SIWZ, wpłynęły z całej Polski aż... dwie oferty, z czego tylko jedna z nich spełniała warunki formalne. Do przetargu przystąpiła firma MMA i Partnerzy spółka z o.o., która poprzednio uzyskała zamówienie od MSP<sup>21</sup> oraz firma Diversa Talentor spółka z o.o., która jako jedyna spełniła kryteria zawarte w SIWZ. W wyniku rozstrzygniętego przetargu, ta ostatnia firma stała się beneficjentem zamówienia o wartości 1.383.750 zł za świadczenie usług doradczych, mających na celu pomoc w wyłonieniu właściwych kandydatów<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Według zaleceń, dobór kandydatów na członków organów Spółek powinien być prowadzony z uwzględnieniem, w szczególności, zasad: otwartości, jawności, przejrzystości, konkurencyjności, bezstronności i neutralności politycznej. Zob. szerzej: Zarządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie trybu doboru kandydatów na członków organów niektórych spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa. Źródło: [http://nadzor.msp.gov.pl/porta1/nad/354/25354/Dobre\\_praktyki\\_w\\_zakresie\\_doboru\\_kandydatow\\_na\\_czlonkow\\_organow\\_spolek\\_o\\_kluczo.html](http://nadzor.msp.gov.pl/porta1/nad/354/25354/Dobre_praktyki_w_zakresie_doboru_kandydatow_na_czlonkow_organow_spolek_o_kluczo.html); stan na dzień 17.12.2013 r.

<sup>20</sup> Źródło: [http://bip.msp.gov.pl/porta1/bip/101/8440/Zarzadzenie\\_Nr\\_23\\_Ministra\\_Skarbu\\_Panstwa\\_z\\_dnia\\_18\\_czerwca\\_2013r.html](http://bip.msp.gov.pl/porta1/bip/101/8440/Zarzadzenie_Nr_23_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_18_czerwca_2013r.html); stan na dzień 17.12.2013 r.

<sup>21</sup> Zob. szerzej: **W. Walczak**, *Analiza i ocena nowych zasad naboru do organów wybranych spółek SP*, Przegląd Corporate Governance 2012/1, s. 17–26.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: **W. Walczak**, *Zróznicowane...*, s. 27–48.

Najnowszym przedsięwzięciem w ramach dobrych praktyk zalecanych przez MSP jest popularyzowany na stronie internetowej tzw. „Program Profesjonalizacji Nadzoru”, który w ocenie kierownictwa spójnie i precyzyjnie określa oczekiwania Ministra Skarbu Państwa oraz standardy, jakimi powinni kierować się członkowie rad nadzorczych reprezentujący Skarb Państwa. W ramach tego projektu zostały opracowane trzy kluczowe dokumenty:

1. Standardy postępowania członków rad nadzorczych.
2. Dobre praktyki w zakresie zapewnienia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w organach spółek.
3. Dobre praktyki w zakresie wynagradzania członków zarządu<sup>23</sup>.

Ze względu na ograniczenia objętościowe artykułu, zdecydowano się wnikliwej analizie poddać dobre praktyki w zakresie wynagradzania członków zarządu, co należy do kompetencji rady nadzorczej. Pierwsza refleksja dotyczy tego, że MSP postuluje, aby doprowadzać do wykorzystywania luki prawnej i omijać zapisy zawarte w ustawie kominowej. Jako punkt odniesienia dla poziomu wynagrodzeń zarządu wskazuje się średnią, jaką można obliczyć w oparciu o aktualne raporty firm specjalistycznych, przyjmując za kryterium podmioty działające w danej branży, w szczególności dla spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych o porównywalnej wielkości, prowadzących działalność w zbliżonym zakresie. W przypadku braku reprezentatywności branży pośród spółek notowanych na GPW, zdaniem MSP, należy posiłkować się poziomem wynagrodzeń członków zarządu podobnych podmiotów danej branży lub sektora w krajach Unii Europejskiej. Ta rekomendacja może być dwuznacznie interpretowana, zważywszy na fakt, że nie sugeruje się, aby w podmiotach, w których Skarb Państwa jest większościowym udziałowcem, dostosowywać wynagrodzenia pracowników do poziomu ich kolegów z Unii Europejskiej. Oczywiście MSP wprawdzie dodaje, że powinno się także brać pod uwagę rzeczywiste dysproporcje w wynagrodzeniach pracowniczych na rynku polskim i krajów UE, z tymże te porównania mają dotyczyć wyłącznie apanaży otrzymywanych przez członków zarządu<sup>24</sup>. Kolejnym niezwykle

<sup>23</sup> Źródło: [http://nadzor.msp.gov.pl/portal/nad/354/Program\\_Profesjonalizacji\\_Nadzoru.html](http://nadzor.msp.gov.pl/portal/nad/354/Program_Profesjonalizacji_Nadzoru.html); stan na dzień 17.12.2013 r.

<sup>24</sup> Bardzo zręcznie przygotowanym uzasadnieniem jest hasło, że kontrakt menedżerski ma motywować do działania, gdyż zaleca się, aby to wynagrodzenie rynkowe składało się z części stałej (60%) i zmiennej (40%), tj. premii, które muszą być uzależnione od poziomu realizacji celów. Szczegółowe warunki aktualnie zawieranych kontraktów menedżerskich są trudne do ustalenia ze względu na ich niejawny charakter, niemniej jednak z uzyskanych

przemyślanym zabiegiem jest rekomendacja, aby członkowie zarządu nie pobierali dodatkowego wynagrodzenia z tytułu zasiadania w organach korporacyjnych spółek zależnych. Trudno nie oprzeć się uzasadnionemu wrażeniu, że w rzeczywistości chodzi o wytworzenie iluzorycznego odczucia i przekonania, że teraz ci wysoce kompetentni i przepracowani menedżerowie będą dodatkowo poświęcać swój czas, wykorzystując wiedzę, umiejętności oraz doświadczenie nie tylko dla dobra spółki dominującej, ale również zależnej, a nawet będą to czynić bezinteresownie. Po pierwsze, wyniki prowadzonych badań jednoznacznie potwierdzają, że powszechnie stosowaną praktyką jest to, że członkowie zarządu spółki dominującej dodatkowo zasiadają w radzie nadzorczej spółki zależnej za wynagrodzeniem, przede wszystkim ze względu na dalsze umacnianie wykreowanej sieci powiązań i zależności biznesowo-personalnych, przejmując tym samym kontrolę nad składem zarządu w spółce córce. To zjawisko jest bezpośrednio związane z systemem zawłaszczania organów spółek przez wąskie grono beneficjentów, którzy przejmują pełnię władzy i kontroli nad majątkiem państwowym. Wynagrodzenie członków rady w spółce podlegającej ograniczeniom wynikającym z ustawy kominowej nie jest możliwe do obejścia wzorem kontraktów menedżerskich dla zarządu, a jego górna granica nie może przekraczać kwoty średniej pensji w sektorze przedsiębiorstw<sup>25</sup>. Co więcej, prawidłowe i rzetelne wywiązywanie się z ustawowych zadań, jakie ma rada nadzorcza, czyli czynności kontrolno-nadzorczych, wymaga ogromnej ilości czasu, zaangażowania, a także obiektywizmu i bezstronności. Chcąc sprostać tym zadaniom, powinno się zatem formułować biegunowo odległe zalecenia, aby członkowie zarządu spółek koncentrowali się wyłącznie na swoich zadaniach, bez dodatkowego angażowania w inne przedsięwzięcia, a do rad nadzorczych trafiały osoby niezależne i niepowiązane żadnymi więziami funkcjonalnymi z innymi spółkami SP czy ministerstwem,

---

informacji wynika, że średnio miesięczne apanaże kształtują się na poziomie 3–4-krotnie wyższym niż pensje według ograniczeń wynikających z ustawy kominowej. Oczywiście zdarzają się również bardzo wygórowane premie, czego najlepszym przykładem jest publicznie upowszechniona informacja na temat warunków kontraktu menedżerów ze spółki odpowiedzialnej za przygotowanie prac związanych z budową stadionu na Euro 2012. Trzeba jednak dodać, że ta spółka nie jest w nadzorze właścicielskim MSP.

<sup>25</sup> W myśl art. 8. pkt. 8 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi „maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego nie może przekroczyć wysokości «jednego» przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w czwartym kwartale roku poprzedniego ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”.

właśnie po to, aby sprawowany przez nie nadzór i kontrola poczynić zarządu były w pełni profesjonalne.

#### 4. Zakończenie

Zaprezentowane rozważania stanowią podsumowanie prowadzonych badań w zakresie uwarunkowań formalno-prawnych rzutujących na procesy doboru kandydatów do organów nadzoru spółek z udziałem Skarbu Państwa. Nie wyczerpują one złożoności analizowanego zagadnienia, niemniej jednak mogą stanowić ugruntowaną i rzetelną podstawę, punkt wyjścia dla prowadzenia dalszych, bardziej pogłębionych i szczegółowych, peregrynacji w ramach wybranych cząstkowych problemów badawczych. Zgadając się z poglądem J. Gada, że rada nadzorcza jest istotnym ogniwem nadzoru korporacyjnego, zwłaszcza w modelu dualistycznym, można jednakże głęboko się zastanawiać, czy rzeczywiście pełni ona rolę niezależnego strażnika interesów spółki<sup>26</sup>. Praktyka zarządzania oraz prowadzone badania jednoznacznie dowodzą, iż dobór osób do organów nadzoru spółek Skarbu Państwa (i nie tylko) jest kluczowym instrumentem w procesie przejmowania władzy oraz nieograniczonej kontroli nad majątkiem i finansami przedsiębiorstwa, a co się z tym wiąże, realizacji partykularnych celów określonej grupy wpływowych środowisk. Pełnienie funkcji członka rady nadzorczej staje się bowiem dla wybranych osób źródłem dodatkowych dochodów – kolejnym miejscem pracy, które bardzo często jest łączone z zajmowaniem wysokiego stanowiska w administracji rządowej, a także w zarządzie bądź radzie innej spółki z udziałem Skarbu Państwa. Tak więc można skonstatować, że rada nadzorcza tylko w iluzorycznych teoriach jest niezależnym organem kontrolnym, dbającym przede wszystkim o interes spółki, gdyż ta opinia nie uwzględnia złożoności uwarunkowań, powiązań i relacji, jakie w praktyce występują pomiędzy organami spółki oraz jej akcjonariuszami.

---

<sup>26</sup> **J. Gad**, *Mechanizm wewnętrzny nadzoru korporacyjnego a system rachunkowości w polskich spółkach publicznych – nowe regulacje oraz wyniki badań*, *Finanse, Rynki Ubezpieczeniowe, Ubezpieczenia* Nr 51, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2012/690, s. 777.

## Bibliografia

- Gad J.**, *Mechanizm wewnętrzny nadzoru korporacyjnego a system rachunkowości w polskich spółkach publicznych – nowe regulacje oraz wyniki badań*, *Finanse, Rynki Ubezpieczeniowe, Ubezpieczenia* Nr 51, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 2012/690, s. 777–788.
- Malara Z., Kroik J.**, *Kodeks Dobrych Praktyk instrumentem wzmocnienia funkcji nadzoru właścicielskiego*, *Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni. Zeszyty Naukowe* 2004/7, s. 138–152.
- Nogalski B., Dadej R.**, *Kodeks Dobrych Praktyk jako narzędzie budowania zaufania na rynku kapitałowym* [w:] S. Rudolf (red.), *Tendencje zmian w nadzorze korporacyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2006, s. 345–356.
- Postuła I.**, *Problemy polityki personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa*, *Problemy Zarządzania* 2011/4, s. 226–246.
- Postuła I.**, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Walczak W.**, *Organizacyjno-prawne aspekty nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, *Przegląd Corporate Governance* 2010/2, s. 35–44.
- Walczak W.**, *Dwuznaczna rola komitetu nominacyjnego. O projekcie ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa*, *Przegląd Corporate Governance* 2011/1, s. 19–24.
- Walczak W.**, *Analiza i ocena nowych zasad naboru do organów wybranych spółek SP*, *Przegląd Corporate Governance* 2012/1, s. 17–26.
- Walczak W.**, *Zróżnicowane standardy nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, *Przegląd Corporate Governance* 2013/3, s. 27–48.
- Walczak W.**, *Zawłaszczanie stanowisk w administracji samorządowej – element umacniania systemu władzy*, [w:] Z. Janowska (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi tom 5*, *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica* 2013/288, s. 67–78.
- Walczak W.**, *Kontrola zakazu łączenia stanowisk w radach nadzorczych spółek a budowanie zaufania do państwa*, *Kontrola Państwowa* 2014/1, s. 66–83.
- Wiatrowski P.**, *Prawne uwarunkowania wniosku RPO do TK ws. zarządzenia MSP o tzw. konkursach do rad nadzorczych spółek SP*, *Przegląd Corporate Governance* 2013/3, s. 49–54.

### Strony internetowe:

<http://nadzor.msp.gov.pl>; stan na dzień 02.01.2014 r.

<http://isap.sejm.gov.pl>; stan na dzień 02.01.2014 r.

<http://trybunal.gov.pl>; stan na dzień 30.04.2014 r.

Waldemar WALCZAK

## THE METHODS OF SELECTION MEMBERS OF SUPERVISORY BOARD IN COMPANIES WITH STATE TREASURY SHAREHOLDING AND CODES OF THE BEST PRACTICES

(Summary)

The article presents an overview deliberations concerning the issue of organizational-legal aspects associated with processes of appointing supervisory boards members in companies with State Treasury Shareholding. The author paid special attention on such problems as: formal requirement for acting as representative of the Treasury in supervisory boards and the criteria of selecting supervisory board members to assure proper functioning of corporate supervision.

A crucial element of conducted analyses was a comprehensive review of important document – the Ordinance No. 45 of the Minister of Treasury of 6 December 2007 on the principles for selecting candidates for the composition of supervisory boards of commercial companies with State Treasury shareholding. In the article was clearly underlined a very important fact, that the selection of candidates for representatives of the Treasury conducted through public qualification procedure, in accordance with the analyzing Ordinance No. 45 is applicable only in narrow group of enterprises, where the Treasury is represented by the Minister of Treasury. In case of other companies, being in supervisory owner's of other ministers, these procedures are not in force. Another occurring controversial problem with the regulations resulting from Ordinance is the letter of Human Rights Defender, being a constitutional complaint about this document.

In the next part author focuses on the new recommendations introduced in "Principles of Corporate Supervision over Companies with State Treasury Shareholding". This document is an expression of expectations of state authority, legally responsible for protecting the interests of the Treasury, that is why could not be regarded as a normative act of government administration, but only as a standard-forming document. The study contains also own thoughts and author's views, personal reflections and critical conclusions related to discussing and analyzing issues bases on observation the real processes of the management practices and conducted research.

**Keywords:** corporate governance, supervisory board, principles of corporate supervision, companies with State Treasury shareholding, codes of best practices

Beata WOŹNIAK-JĘCHOREK\*

## J.R.COMMONS VS. O.E.WILLIAMSON – DWIE SZKOŁY INSTYTUCJONALNE I ICH DOROBEK Z PUNKTU WIDZENIA EKONOMIKI RYNKU PRACY

**Słowa kluczowe:** ekonomia instytucjonalna, instytucje rynku pracy, rynek pracy, bezrobocie instytucjonalne

### Wstęp

Ekonomia głównego nurtu, odwołując się do pojęcia uniwersalnej jednostki ekonomicznej, działającej w podobny sposób, niezależnie od kontekstu społeczno-historycznego, napotyka w ostatnich latach na szereg trudności w wyjaśnianiu i rozwiązywaniu współczesnych problemów gospodarczych.

Popularność zyskuje natomiast ekonomia heterodoksyjna, głosząca potrzebę interdyscyplinarnego podejścia w ekonomii, opartego na badaniu kontekstu społeczno-historyczno-kulturowego, w ramach którego przebiegają procesy ekonomiczne.

Przedmiotem zainteresowania tego nurtu ekonomii jest m.in. szeroko rozumiana kwestia instytucji oraz kosztów transakcyjnych. Instytucje tworzą bowiem ramy, w jakich mogą funkcjonować jednostki gospodarujące. Zdefiniowanie pojęcia instytucji sprawia jednak szereg trudności nie tylko ekonomistom, ale również przedstawicielom innych nauk. Trudno zatem znaleźć definicję jedyną, czy choćby dominującą. I chociażby na tym tle zarysowują się różnice między dwiema głównymi szkołami instytucjonalnymi – starą ekonomią instytucjonalną (określaną często przez jej reprezentantów mianem

---

\* Dr, Katedra Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; e-mail: b.wozniak@ue.poznan.pl

klasycznego bądź historycznego instytucjonalizmu) oraz nową ekonomią instytucjonalną<sup>1</sup>.

Czołowym przedstawicielem tej pierwszej jest przy tym J.R. Commons, który zbudował ważny ośrodek badawczy w szkole Wisconsin w Stanach Zjednoczonych i który zapoczątkował razem z R.H. Coasem dyskusję o kosztach transakcyjnych. Natomiast ważną i popularną postacią nowej ekonomii instytucjonalnej, której przypisuje się powszechnie współczesne autorstwo teorii kosztów transakcyjnych jest O.E. Williamson.

Celem artykułu jest przedstawienie poglądów starej i nowej ekonomii instytucjonalnej, dotyczących kwestii instytucji, transakcji i kosztów transakcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem myśli J.R. Commonsa i O.E. Williamsona, a także odniesienie tych poglądów do ekonomiki rynku pracy. Trzeba bowiem pamiętać, że na współczesnych rynkach pracy czynniki kulturowe odgrywają coraz większą rolę. Zatem analiza instytucji (formalnych i nieformalnych) determinujących zachowania podmiotów ekonomicznych na rynku pracy, czy też samego procesu zawierania transakcji oraz czynników wpływających na wysokość kosztów transakcyjnych, mogą stanowić klucz do zrozumienia dzisiejszych problemów rynku pracy.

<sup>1</sup> W polskiej literaturze można przy tym spotkać różne inne podziały szkół instytucjonalnych. Na temat klasyfikacji instytucjonalizmu w polskiej literaturze pisała m.in. **A. Ząbkowicz**, *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, *Ekonomista* 2003/6, s. 795–824. Według jednego z podziałów, wyróżniamy starą ekonomię instytucjonalną, neoinstytucjonalizm oraz nową ekonomię instytucjonalną. Ta druga oznacza przy tym współczesny kontynuatorów starej ekonomii instytucjonalnej z lat 20. i 30. XX w. Por. **M. Ratajczak**, *Instytucjonalizm – wzbogacenie czy alternatywa ekonomii głównego nurtu?*, [w:] **B. Polaszkiwicz, J. Boehlke** (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. 1, Wyd. UMK, Toruń 2005, s. 58; **K. Sobiech-Grabka, J. Wallusch, B. Woźniak-Jęchorek**, *Ekonomia instytucjonalna*, [w:] M. Ratajczak (red.), *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań 2012, s. 131–158. Z kolei według Z. Stańka, w nowej ekonomii instytucjonalnej można wyodrębnić dwa ogólne kierunki badań. Jeden – rozwijający tradycyjny instytucjonalizm, który został nazwany nowym instytucjonalizmem, i drugi – łączący podejście instytucjonalne z ekonomią neoklasyczną – nazywany neoklasyczną ekonomią instytucjonalną (neoinstytucjonalizmem). Por. **Z. Staniak**, *Diversification of Institutional Economics*, *Warsaw Forum of Economic Sociology*, Vol. 1 Number 1(1), Warsaw School of Economics, Warsaw 2010, s. 92. W prezentowanej publikacji przyjęto jednak podział według M. Ratajczaka.



## Stary instytucjonalizmu vs. nowa ekonomia instytucjonalna

Jak we wstępie wspomniano – w ujęciu historycznym – ekonomia instytucjonalna dzieli się na starą ekonomię instytucjonalną, rozwijającą się w Stanach Zjednoczonych w latach 20. i 30. XX wieku<sup>2</sup>, oraz nową ekonomię instytucjonalną, obecną w naukach ekonomicznych od lat 70. XX wieku.

W starym instytucjonalizmie wyróżnić można dwa podejścia do analizy. Jeden – behawioralny – zapoczątkowany przez T. Veblena i sprowadzający się do analizy instytucji nieformalnych, tj. zachowań czy tradycji (w ramach tzw. psychologii społecznej), oraz drugi – charakterystyczny dla J.R. Commonsa i szkoły z Wisconsin, odnoszący się głównie do instytucji formalnych, w tym przede wszystkim prawa<sup>3</sup>.

Można także powiedzieć, że instytucjonalizm Veblena ma charakter psycho-socjo-kulturowy, natomiast instytucjonalizm Commonsa jest społeczno-prawno-etyczny<sup>4</sup>.

Stary instytucjonalizm odrzucił przy tym tradycyjne spojrzenie na podmiot gospodarczy, jakim jest uniwersalny, pozakulturowy *homo oeconomicus*, stworzony przez klasyka J.S. Milla, a wykorzystywany przez ekonomię głównego nurtu. Wprowadził natomiast pojęcie *homo socialis* – człowieka uspołecznionego, zaprogramowanego całkowicie przez wspólnotę, czy *homo agens-institutionalist* – czyli człowieka żyjącego w otoczeniu instytucjonalnym i posługującego się regułami instytucjonalnymi (zasadą wzajemności, redystrybucji i rynku) w celu alokacji zasobów<sup>5</sup>.

Z kolei nowa ekonomia instytucjonalna rozwija się na gruncie analizy praw własności i kosztów transakcyjnych. Jest to nurt bardzo zróżnicowany,

---

<sup>2</sup> **M. Rutherford**, *Institutionalism Between the Wars*, Journal of Economic Issues 2000/XXXIV/2, s. 291–303.

<sup>3</sup> **J.R. Commons**, *Legal Foundations of Capitalism*, University of Wisconsin Press, Madison 1957, s. VII.

<sup>4</sup> **P. Chmielewski**, *Homo Agens. Instytucjonalizm w naukach ekonomicznych*, Poltext, Warszawa 2011, s. 119.

<sup>5</sup> Wzajemność – forma wymiany szeroko rozumianych dóbr między ludźmi o podobnym statusie społecznym; redystrybucja – forma wymiany zakładająca istnienie alokacyjnego centrum; wymiana – forma wymiany rynkowej, opartej na zasadzie tworzącego ceny systemu rynkowego. *Ibidem*, s. 316–317, 435.

próbujący powiązać problematykę instytucjonalną z dokonaniem szkoły neoklasycznej<sup>6</sup>.

Analizując różnice między starym a nowym instytucjonalizmem, przytoczyć można wypowiedź V. Vanberga. Twierdzi on, że „główna różnica między obiema szkołami polega na tym, że tradycyjny instytucjonalizm rozwijał się teoretycznie i metodologicznie, w opozycji do szkoły neoklasycznej, podczas, gdy NEI wyłania się z jej wnętrza. NEI określa się przy tym jako nieortodoksyjny – w porównaniu do neoklasycznego nurtu głównego – nie w sensie przypisywania sobie różnych teoretycznych podstaw, ale raczej w sensie przywrócenia zainteresowania kwestiami instytucjonalnymi, które były centralnymi dla klasycznej ekonomii politycznej, ale zostały w znacznym stopniu zaniedbane i pominięte przez neoklasyczną ortodoksję<sup>7</sup>”.

Pozostałe podobieństwa i różnice pomiędzy starą oraz nową ekonomią instytucjonalną prezentuje tabela 1.

TABELA 1. Porównanie starej i nowej ekonomii instytucjonalnej

Wyszczególnienie	Stary instytucjonalizm	Nowa ekonomia instytucjonalna
Podstawowe założenia	Spojrzenie holistyczne, organiczne. Zachowania ekonomiczne determinowane są przez nie-ekonomiczne czynniki (takie jak: siła polityczna, ideologia, status, identyfikacja grupowa, etc.).	Spojrzenie atomistyczne – zachowania ludzkie narażone są na wewnętrzne i zewnętrzne ograniczenia w wyszukiwaniu i przetwarzaniu informacji – <i>bounded</i> ‘skoczna racjonalność’ (H. Simons).
	Główny akcent badawczy – wartości i instytucje.	Główny akcent badawczy – prawa własności i ich rola w społecznym i gospodarczym rozwoju.
	Istoty ludzkie są społeczne poprzez ich naturę.	Instytucje rozumiane jako reguły determinujące indywidualne zachowania.

<sup>6</sup> W ramach nowej ekonomii instytucjonalnej można wyróżnić teorie bardziej sformalizowane (M. Shubik, A. Schotter z teorią gier, 1981) oraz bardziej opisowe (D.C. North, R. Coase, H. Demsetz, O.E. Williamson, A. Alchian), teorię przedsiębiorstwa (O.E. Williamson 1975, 1985), teorię ekonomii i prawa (R. Posner 1981), teorię rozwoju gospodarczego (M. Olson), teorię organizacji (A. Alchian i H. Demsetz 1972, R. Nelson and S.G. Winter 1982, S.J. Grossman and O. Hart 1987) czy też teorię historii gospodarczej (D. North 1981). Por. **P.J. DiMaggio, W.W. Powell**, *Introduction*, [w:] **eidem** (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago 1991, s. 3.

<sup>7</sup> **V. Vanberg**, *Carl Menger’s evolutionary and John R. Commons’s collective action approach to institutions: a comparison*, *Review of Political Economy* 1989/1, s. 335.

System wartości	Niematerialne wartości kulturowe. Zachowania ekonomiczne muszą być analizowane w kontekście kulturowym i historycznym.	Klasyczne, liberalne wartości.
	Analizowane wartości są bardzo różnorodne, ale zazwyczaj wymagają reform i konstruktywnych zmian (Commons i szkoła z Wisconsin). Instytucje determinują możliwości ekonomiczne (zwykle są nieelastyczne i niezdolne do łatwego przystosowania się do zmieniającego się otoczenia społecznego i ekonomicznego), ale jeżeli to możliwe, to powinny być analizowane i reformowane.	Własność prywatna jako podstawa społecznego i gospodarczego rozwoju.
Cele badawcze	Opis i wyjaśnienie sposobu organizacji i kontroli systemu gospodarczego i jego historycznej ewolucji.	Wyjaśnienie roli instytucji w systemie gospodarczym i ich historycznej ewolucji.
	Analiza roli formalnych i nieformalnych instytucji w życiu gospodarczym.	Analiza roli formalnych i nieformalnych instytucji w życiu gospodarczym.
	Analiza roli instytucji prawa i jego wpływu na wyniki gospodarcze.	Analiza roli instytucji prawa i jego wpływu na wyniki gospodarcze.
Metodologia	Tradycja babilońska – problem determinuje metodologię. Tradycja babilońska ujmuje całościowo badane zagadnienia, naciskając na indukcję i ograniczenia ludzkiego poznania. Jest to przeciwieństwo tradycji euklidesowo-kartezjańskiej (w której funkcjonuje ekonomia ortodoksyjna), cechującej się podejściem aksjomatyczno-dedukcyjnym, opisującym przyrodę jako układ deterministyczny, tj. uwarunkowany przyczynowo (kauzalizm) i rządzący się różnymi prawami (nomotetyzm).	Indywidualizm metodologiczny – podmioty działające w warunkach niepewności i braku pełnej informacji.
	Analiza grup społecznych.	Człowiek kontraktowy.
	Interdyscyplinarność.	Interdyscyplinarność.
	Analiza jakościowa.	Analiza jakościowa i ilościowa.

Metodologia	Analiza ewolucyjna.	U D.C. Northa analiza ewolucyjna ( <i>path dependence</i> – czyli wskazanie na zależność dzisiejszego i przyszłego układu instytucjonalnego od wyborów dokonywanych w przeszłości). Inni autorzy NEI – brak analiz ewolucyjnych i holistycznych – główny zarzut dowodzący, że NEI nie jest szkołą instytucjonalną.
	Odrzucenie abstrakcyjno-dedukcyjnych modeli i sformalizowanej matematyki.	Akceptowanie abstrakcyjno-dedukcyjnych modeli (często o charakterze normatywnym) i sformalizowanej matematyki.
	Naukowa metoda badawcza (J.R. Commons) – interdyscyplinarna metoda oparta o ekonomię, etykę i prawoznawstwo (odrzućenie powszechnych założeń jako przestarzałych i niewłaściwych). Zastosowanie też psychologii negocjacyjnej (metoda wykorzystywana do rozwiązywania konfliktów na bazie badania, zrozumienia i perswazji).	
	Skrajny empiryzm – W.C. Mitchell odrzuca teorię neoklasyczną i rozwija metodę statystyczną analizy cykli gospodarczych.	
Założenia badawcze	Złożoność społecznych zachowań.	Jedynie pojedyncze jednostki mają cele.
		System społeczny i jego zmiany są wynikiem działania jednostek Szeroko rozumiana jednostka socjologiczna może być analizowana przez pryzmat teorii, które odwołują się jedynie do pojedynczych jednostek, ich dyspozycyjności, poglądów, zasobów i wzajemnych relacji.
	Główna rola instytucji.	Główna rola instytucji.
		Główna rola praw własności.
Główne koncepcje	Nawyki i zachowania.	Koszty transakcyjne.
	Siła relacji, sieci.	Prywatne prawa własności.
	System wartości i zachowania etyczne.	Oportunizm.
		<i>Path dependence</i> – zależność od ścieżki. Teoria agenta.

Definicja instytucji	Institucje rozumiane jako reguły zachowań (społeczne uwarunkowania) oraz jako społeczne grupy interesu i organizacje (świat przemysłu i biznesu u Veblena oraz przedsiębiorstwo u Commonsa). Podkreślanie roli nawyków, przyzwyczajeń i rutyny, wynikających z oddziaływania instytucji, które ograniczają wolne wybory w sposób automatyczny. Analiza instytucji nieformalnych (głównie obyczajów), ale też instytucji formalnych (prawo u J.R. Commonsa).	Institucje rozumiane jako reguły. Podkreślanie niezależności wyborów i wolności działania osoby gospodarującej, a zatem także wolności od nawyków i rutyn, ze wskazaniem na zewnętrzne ograniczenia tych wyborów i działań, które tworzą różnego typu instytucje.
Rola instytucji	Institucje kształtują zachowania ludzkie.	Zachowania jednostek wpływają na kształtowanie się instytucji.
Model <i>homo oeconomicus</i>	Konsekwentnie odrzucony. Veblen przeciwstawiał założeniu o doskonałej racjonalności tezę o nieracjonalności i uleganiu przez człowieka nawykom myślowym, powstającym w wyniku przekazywania tradycyjnych wzorców rozumowania i naśladownictwa.	Konsekwentnie odrzucony. Przyjmowanie pewnej ogólnej modelowej wizji jednostki. Założenie o oportunistycznym i ograniczonej racjonalności jednostek ekonomicznych.
Rola państwa	Podkreślanie szczególnej roli władzy. Państwo jako warunek istnienia systemu społeczno-ekonomicznego jako całości. W związku z tym szczegółowemu badaniu poddany zostaje proces zwiększania się ekonomicznej roli państwa, czyli polityka oddziaływania państwa na procesy gospodarcze. Nurt ten opowiada się przy tym jasno za interwencją państwa w procesy gospodarcze. Postuluje aktywną rolę państwa przy zachowaniu atrybutów gospodarki rynkowej. Podkreśla też, że nie ma jednego modelu gospodarki rynkowej.	Brak analiz problemu władzy. Poglądy antyetatystyczne. NEI zakłada istnienie silnego, sprawnego państwa, ale zauważa jednocześnie potrzebę wycofywania się administracji państwowej z wielu obszarów życia gospodarczego. Instytucje państwa mają porządkować proces gospodarczy, zapewniając stabilność reguł postępowania wszystkich uczestników gry rynkowej, po to, aby ograniczać koszty transakcyjne ponoszone <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> .
Stosunek do ekonomii głównego nurtu	Próba stworzenia alternatywy.	Uzupełnienie analizy głównego nurtu ekonomii.

Źródło: oprac. własne na podst. literatury przedmiotu oraz wykładu Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University in Prague; [ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/10988](http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/10988); stan na dzień 6.02.2013 r.

## Pojęcie instytucji w ujęciu J.R. Commonsa i O.E. Williamsona

J.R. Commons definiuje pojęcie instytucji jako „działające układy, razem ze swoimi regułami funkcjonowania”<sup>8</sup>. Zauważa również, że instytucje możemy zdefiniować „jako społeczne ramy kontroli (*collective action in control*), wyzwolenia (*liberation*) oraz ukierunkowania działań indywidualnych (*expansion on individual action*)”<sup>9</sup>. Podkreśla zatem, że „instytucja to zbiorowe działanie” (*collective action* – ‘działania kolektywne’), oddziałujące na jednostkę, kontrolujące ją, powodujące uwalnianie i ekspansję jej działania”<sup>10</sup>.

Zbiorowe działanie obejmuje przy tym wszelkie formy – „od niezorganizowanego zwyczaju do licznych działających organizacji, takich jak: rodzina, korporacja, związek branżowy, związek zawodowy, system rezerwy, państwo”<sup>11</sup>.

J.R. Commons wskazywał przy tym, że współdziałanie tych podmiotów, np. poprzez kontrakty i transakcje czy powiązania organizacyjne, wymaga przejrzystych reguł prawnych.

Według niego, to tradycja prawna determinuje układ instytucji w gospodarce. Inaczej: prawo – w jego różnych ewolucyjnych, historycznie zmiennych, formach – tworzy ramy instytucjonalne dla działających jednostek ludzkich, umożliwiając przezwyciężenie konfliktów interesów w ramach tworzonego porządku społecznego<sup>12</sup>.

Odrzucając przy tym zasady funkcjonowania gospodarki zgodnie z prawami natury, przypisywał kategorii „prawa” znaczenie kulturowe.

Z prawa wywodzi się też kategoria „funkcjonujących zasad” (*working rules*), które nieustająco zmieniają się z biegiem historii i, choć różnią się od innych, cechuje je również podobieństwo polegające na wskazywaniu – pod groźbą sankcji ze strony grupy – co jednostki powinny, mogą czy też muszą zrobić lub przeciwnie – czego nie powinny, nie mogą czy nie muszą zrobić<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> J. R. Commons, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, t. 1, Transaction Publishers, New Brunswick & London 1934/1959/1990, s. 146.

<sup>9</sup> Idem, *Institutional Economics*, *The American Economic Review* 1931/21/4, s. 648.

<sup>10</sup> Idem, *Institutional Economics. Its Place...*, s. 73.

<sup>11</sup> Idem, *Institutional Economics...*, s. 648.

<sup>12</sup> P. Chmielewski, *Homo...*, s. 119.

<sup>13</sup> D.P. Champlin, J.T. Knoedler, M.E. Sharpe (red.), *Institutionalist Tradition In Labor Economics*, Armonk, New – York – London 2004, s. 5.

Commons używał przy tym często zamiennie pojęcia „instytucja” z „działającymi, pracującymi czy funkcjonującymi w praktyce społecznej regułami”, czyli właśnie *working rules*.

U J.R. Commonsa podstawowe znaczenie mają zatem instytucje formalne, tworzone bardziej odgórnie, niż te wynikające z oddolnej interakcji podmiotów i jednostek. Wyróżniał przy tym dwa mechanizmy: „niewidzialną rękę” rynku i „widzialną rękę” sądów, które regulują proces tworzenia instytucji<sup>14</sup>.

Z kolei przedstawiciel nowej ekonomii instytucjonalnej – O.E. Williamson, nie wyróżnia instytucji i organizacji, lecz traktuje je łącznie jako instytucje. Instytucją jest więc dla niego zarówno tradycja, jak i współczesna korporacja.

Według O.E. Williamsona, instytucje można podzielić na cztery grupy (poziomy), w zależności od: stopnia ich zakorzenienia w świadomości społecznej, podatności na zmiany i oddziaływania na procesy gospodarcze<sup>15</sup>. Są to:

1. Instytucje nieformalne, które dotyczą kultury, zwyczajów, religii i tradycji.
2. Instytucje formalne – obejmujące środowisko instytucjonalne (prawo, politykę, biurokrację, uprawnienia własnościowe). Instytucje te określają reguły w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym.
3. Reguły zawierania transakcji – to sfera kontraktów, transakcji, zarządzania procesem ekonomicznym w ramach firmy i organizacji gospodarczej. O ile poziom drugi zawiera reguły gry, to na poziomie trzecim toczy się gra ekonomiczna.
4. Warunki podejmowania decyzji ekonomicznych, gdzie najważniejsza staje się jednostka gospodarcza (podmiot) i gdzie następuje bieżący obszar alokacji zasobów.

Wyższe poziomy nakładają ograniczenia na niższe poziomy, natomiast niższe oddziałują na wyższe na zasadzie sprzężenia zwrotnego.

Warto też dodać, że z punktu widzenia teorii wpisujących się w nową ekonomię instytucjonalną, najwyższy poziom, na którym zostały umieszczone najwolniej zmieniające się instytucje nieformalne, tworzące kulturowe podłoże gospodarki, analizowany jest w ramach ogólnej teorii społecznej. Niższy segment tworzą polityczno-prawne zasady ustrojowe, oparte na prawach własności, badane ze pomocą ekonomii praw własności. Na kolejny

<sup>14</sup> **W. Stankiewicz**, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, wyd. 3 uzup., Warszawa 2012, s. 14.

<sup>15</sup> **O.E. Williamson**, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, Journal of Economic Literature 2000/38, s. 597.

poziom zostały wpisane reguły decydujące o relacjach pomiędzy podmiotami gospodarczymi a rynkiem, określające struktury organizacyjne i zarządcze, które analizowane są przy pomocy teorii kosztów transakcyjnych, a najniższy poziom stanowią procesy alokacyjne, badane za pomocą narzędzi ekonomii neoklasycznej i teorii agencji<sup>16</sup>.

Podsumowując poglądy obu autorów na kwestię instytucji, podkreślić należy, że J.R. Commons zajmował się głównie instytucjami formalnymi, w tym głównie o charakterze prawnym. Natomiast O.E. Williamson badał reguły zawierania transakcji jako podstawową instytucję rynku.

### Transakcje w starym i nowym instytucjonalizmie

W ekonomii instytucjonalnej pojęcie transakcji pełni szczególną rolę i przez niektórych nazywane jest nawet „najmniejszą jednostką instytucjonalnej ekonomii”<sup>17</sup>.

Prekursorem ujmowania procesów gospodarczych jako transakcji stał się J.R. Commons. Według niego, „transakcje nie są wymianą towarów, lecz alienacją i pozyskiwaniem, dokonywanym między jednostkami, praw własności i wolności, stworzonych przez społeczeństwo, a zatem muszą być negocjowane przez zainteresowane strony, zanim praca wyprodukuje, konsumenci – konsumują, a towary zostaną fizycznie wymienione”<sup>18</sup>.

Transakcje można definiować od strony jakościowej, uwzględniając psychologię, zwłaszcza intencje stron, albo od strony ilościowej, kalkulując nakłady materialne i czynniki współtworzące stopień siły oddziaływania stron. W każdej transakcji występuje też konflikt interesów, będący skutkiem braku czy niedoboru zasobów, oraz wzajemna zależność interesów, która materializuje się w procesach wymiany. Oba te elementy prowadzą dalej do generowania porządku, porozumienia i kompromisu.

<sup>16</sup> J. Godłów-Legiędź, *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, *Ekonomista* 2005/2, s. 174.

<sup>17</sup> J.R. Commons, *Institutional Economics. Its Place...*, s. 58; E.G. Furubotn, R. Richer, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Michigan 2005, s. 76.

<sup>18</sup> Idem, *Institutional Economics...*, s. 652.



Commons pisał też, że „do zakresu obowiązków działających reguł, które nazywamy «prawem» należy eliminacja nieetycznych atrybutów transakcji, takich jak oszustwo, przemoc, przymus, okłamywanie, a więc operowanie abstrakcyjnymi pojęciami użyteczności i wymiany [...]. W nauce o ludzkich transakcjach nie istnieje wyraźna linia oddzielająca użyteczność, porozumienie i zobowiązanie od ekonomii, etyki i prawa”<sup>19</sup>.

Oryginalne podejście zastosował też Commons, określając elementarny model transakcji. Zamiast tradycyjnie opisywanego układu: jeden sprzedający – jeden kupujący, wykorzystał model pięciosobowy. Mamy zatem układ: sprzedawca i jego konkurent – kupujący i jego rywal – władca, jako czynnik ustalający reguły, sędzia, arbiter lub po prostu otoczenie, środowisko, w którym pojawia się transakcja<sup>20</sup>.

Z kolei, dla nowej ekonomii instytucjonalnej, transakcje – w nawiązaniu do Commonsa – są podstawowym elementem analizy.

Według Williamsona, „transakcja następuje wówczas, gdy dobro lub usługa są przemieszczane przez technologicznie odrębny interfejs. Jedno stadium aktywności się kończy, a drugie zaczyna. Przy dobrze działającym interfejsie, jak przy dobrze funkcjonującej maszynie, owe transfery dokonują się gładko”<sup>21</sup>.

Analizując problem transakcji, Williamson podkreśla, że każda transakcja wymaga poniesienia określonych, specyficznych inwestycji, które są wynikiem zastosowania specjalistycznych zasobów i wpływają na wysokość kosztów transakcyjnych. Te ostatnie zależą też od stopnia niepewności, mającej źródła behawioralne, oraz od częstotliwości zawierania transakcji, wynikającej z poziomu specyficzności zasobów produkcyjnych<sup>22</sup>.

Kluczowe zatem staje się pojęcie kosztów transakcyjnych, będących tą częścią łącznych kosztów funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego, która obejmuje nakłady zasobów ponoszone w trakcie zawierania i realizacji wszystkich typów transakcji<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> **Idem**, *Legal Foundations of Capitalism*, The University of Wisconsin Press, Madison – Milwaukee – London 1968 (wyd. I 1924), s. 387; cyt. za: **P. Chmielewski**, *Homo...*, s. 124.

<sup>20</sup> **W. Stankiewicz**, *Ekonomika...*, s. 13–14.

<sup>21</sup> **O.E. Williamson**, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998, s. 15.

<sup>22</sup> **Idem**, *Transaction-Cost Economics: the Governance of Contractual Relations*, *The Journal of Law and Economics* 1979/2, s. 239.

<sup>23</sup> **W. Stankiewicz**, *Ekonomika...*, s. 142.

Jak pisze Z. Hockuba: „porzucenie teoretycznego świata zerowych kosztów transakcyjnych wprowadza nas do innego systemu myślenia w ekonomii, w którym wymiana oraz koordynacja stanowią istotę problemu ekonomicznego”<sup>24</sup>.

O.E. Williamson przyrównuje przy tym koszty transakcyjne do tarcia, jakie występuje w systemie mechanicznym. Podobnie jak tarcie jest w świecie fizyki zjawiskiem powszechnym, tak z systemem ekonomicznym wiążą się koszty jego funkcjonowania, w tym koszty transakcyjne. Podobnie jak fizyków interesuje „czy przekładnia zazębia się, czy części są naoliwione, czy nie ma zbędnego poślizgu lub innej straty energii”, tak ekonomiści analizują, czy „strony wymiany współdziałają harmonijnie, czy też pojawiają się nieporozumienia i konflikty, prowadzące do opóźnień, załamań i innych zakłóceń”<sup>25</sup>.

Williamson wyróżnia też dwa podstawowe rodzaje kosztów transakcyjnych<sup>26</sup>:

– koszty transakcyjne *ex ante* – określane inaczej jako rzeczywiście poniesione koszty, obejmujące koszty projektowania, negocjowania i zabezpieczenia umowy;

– koszty transakcyjne *ex post* – zwane czasami potencjalnymi kosztami, obejmujące koszty niedostosowania, renegocjacji, sporów i procesów czy koszty składowania zabezpieczającego wykonanie zobowiązań, czyli ogólnie: koszty, które powstają wówczas, gdy transakcje wychodzą poza to, co zostało uzgodnione przez strony.

Podsumowując, można powiedzieć, że problem transakcji i kosztów transakcyjnych stanowi kluczowy element teorii instytucjonalnej. Niektórzy określają nawet, że koszty transakcyjne to „koszty funkcjonowania rynków”<sup>27</sup>, a zatem bez ich analizy nie można zrozumieć zachodzących procesów ekonomicznych, również na rynku pracy.

<sup>24</sup> Z. Hockuba, *Nowa ekonomia instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu?* Sesja I. *Czy ekonomia nadąży z wyjaśnieniem rzeczywistości?*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, Zeszyt 2, styczeń 2001, s. 6.

<sup>25</sup> O.E. Williamson, *Ekonomiczne...*, s. 15.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>27</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 380.

## Dorobek J.R. Commonsa i O.E. Williamsona z punktu widzenia ekonomiki rynku pracy

Instytucje rynku pracy (w tym instytucje – organizacje) – podobnie jak instytucje w ogóle – tworzone są w wyniku społecznych interakcji. Są też warunkami i ograniczeniami działalności gospodarczej podmiotów. Stanowią one element uwarunkowań zewnętrznych gospodarowania, jak i bezpośrednio kształtują preferencje oraz systemy wartości jednostek. Instytucje ułatwiają przy tym kooperację i koordynację działań podmiotów gospodarczych równoległe do warunków „uczciwej” konkurencji<sup>28</sup>. Analiza instytucji jest zatem kluczem do zrozumienia procesów zachodzących na każdym rynku, w tym na rynku pracy.

Jak już podkreślano, instytucje rynku pracy mogą być rozumiane bardzo szeroko. Przykładowo: instytucje nieformalne rynku pracy rozumie się często przez pryzmat „kultury normatywnej”, która oznacza powszechne w danej społeczności zachowania, będące przejawem przyjętych, podzielanych i głęboko zakorzenionych wartości. Kultura, jako instytucja nieformalna, może być przy tym opisywana przez różne wymiary różnic kulturowych, zdefiniowanych przez wybitnego socjologa – G. Hofstede. Wymiary te wskazują, czym poszczególne kultury różnią się między sobą; należą do nich: unikanie niepewności, dystans władzy, maskulinizacja/feminizacja, indywidualizm/kolektywizm oraz orientacja na czas – długo- i krótkookresowa<sup>29</sup>.

Z kolei instytucje formalne rynku pracy definiować można jako ustawodawstwo (w tym głównie Kodeks pracy i inne ustawy odnoszące się do rynku pracy), a także organizacje rynku pracy, takie jak: związki zawodowe, związki pracodawców, Urzędy Pracy, agencje pośrednictwa pracy, sądy pracy, forum dialogu społecznego, etc. Do instytucji formalnych, w kontekście działania rynku pracy, zaliczyć też należy rozwiązania prawne w zakresie systemu zabezpieczenia społecznego (w tym dostępność i wysokość zasiłków dla bezrobotnych) oraz system podatkowy (w tym tzw. klin podatkowy). Wszystkie te rozwiązania prawne i organizacyjne znajdują odzwierciedlenie w polityce państwa wobec rynku pracy.

<sup>28</sup> Z. Staniek, *Diversification...*, s. 91.

<sup>29</sup> Por. G. Hofstede, *Culture's consequences: international differences in work-related values*, London, SAGE Publications, 1980; eadem, *Kultury i organizacje*, PWE, Warszawa 2007.

O.E. Williamson w ramach poziomów analizy ekonomicznej wyróżnia też reguły zawierania transakcji oraz warunki podejmowania decyzji ekonomicznych. Te pierwsze, w kontekście funkcjonowania rynku pracy, odnosić się mogą do rodzajów zawieranych kontraktów. Kontrakty te wynikają z przyjętego systemu negocjacji zbiorowych oraz uzależnione są od stopnia elastyczności kodeksu pracy. Cechy kulturowe danego społeczeństwa wpływają przy tym np. na zawieranie kontraktów terminowych i bezterminowych, zakładających większą lub mniejszą elastyczność w zwalnianiu pracowników, kształtowaniu ich czasu pracy, okresu wypowiedzenia czy też wysokości płacy.

Natomiast warunki podejmowania decyzji ekonomicznych rozumieć można przez pryzmat czynników wpływających na decyzje pracodawców i pracowników, np. co do intensywności pracy, konkretnego wynagrodzenia (uzależnionego od wysokości płacy minimalnej czy wydajności pracy) oraz długości okresu zatrudnienia<sup>30</sup>.

Współczesny rynek pracy charakteryzuje się też asymetrią informacji, która powoduje brak efektywności w sensie Pareto. Jedna ze stron kontraktu może posiadać więcej bądź lepsze informacje, których nie posiada druga strona (pracownik lub pracodawca). W takiej sytuacji może pojawić się tzw. *lemons markets* opisywany przez G. Akerlofa, który odzwierciedla problem asymetrii informacji<sup>31</sup>. Podobnie, J. Stiglitz przyjmował, że niewielka asymetria informacji może być przyczyną nierównowagi rynkowej<sup>32</sup>. Również ekonomiści instytucjonalni zajmują się analizą nierównych pozycji na rynku pracy pomiędzy pracownikiem a pracodawcą, czego przykładem są ustalenia teoretyczne J.R. Commons'a i jego – wspomniane – podejście do procesu zawierania transakcji.

W celu ograniczenia tej asymetrii oraz sprzyjania rynkowemu mechanizmowi alokacji zasobów i korygowania zawodności rynku można jednak wprowadzić określone instytucje, które usprawnią funkcjonowanie rynku pracy. W literaturze przedmiotu mowa jest tutaj o reputacji obu stron rynku pracy, ustanowionych regułach i regulacjach, a także o odpowiednich przepisach prawnych czy zwyczajach. Wskazuje się zatem na konieczność tworzenia zarówno instytucji formalnych, jak i nieformalnych.

<sup>30</sup> B. Woźniak-Jęchorek, *Struktura rynku pracy w świetle ekonomii instytucjonalnej*, Gospodarka Narodowa 2013, s. 19.

<sup>31</sup> Por. G. Akerlof, *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, *The Quarterly Journal of Economics* 1970/84/3, *passim*.

<sup>32</sup> J.E. Stiglitz, *Informacja i zmiana paradygmatu w ekonomii*, *Gospodarka Narodowa* 2004/3–4, s. 80.

Ważnym aspektem rynku pracy są też konflikty na linii pracownik – pracodawca, na które zwracał uwagę J.R. Commons. Obie strony realizują bowiem inne cele społeczne i ekonomiczne. Mogą zatem wystąpić jednocześnie elementy współpracy i konfliktu interesów (dotyczące głównie podziału dochodów), a ich nasilenie zależy od rozwiązań instytucjonalnych, w tym możliwości monitorowania nakładów i efektów pracy. Dlatego też instytucje muszą brać czynny udział w stanowieniu praw i obowiązków w zakresie np. wynagrodzeń pracowników, płacy minimalnej czy też zasiłków dla bezrobotnych.

Funkcjonowanie tego typu instytucji może przynosić jednak zarówno skutki pozytywne, jak i negatywne dla rynku pracy. W przypadku tych drugich instytucje stają się źródłem bezrobocia. Mowa jest tutaj o takim rodzaju bezrobocia, które zostało nazwane w literaturze przedmiotu bezrobociem instytucjonalnym.

Definiując problem bezrobocia instytucjonalnego, odwołać się przy tym można do myśli B.E. Kaufmana, który twierdzi, że we współczesnych badaniach nad problemami rynku pracy należałoby wypracować heterodoksyjną konstrukcję teoretyczną, której głównym ogniwem byłaby kategoria transakcji<sup>33</sup>.

W takim ujęciu bezrobocie instytucjonalne to zatem wynik zachowań podmiotów rynku pracy (pracowników i pracodawców) uzależnionych od struktury instytucjonalnej rynku pracy (kreowanej przez trzeci podmiot – państwo) i od postrzegania społecznej wartości pracy, a mających na celu zawarcie transakcji. Niesprawnie i nieskutecznie działająca struktura instytucjonalna rynku pracy podnosi przy tym koszty transakcyjne, stopień niepewności i częstotliwość zawieranych transakcji, co stanowi źródło braku zainteresowania obu stron rynku do oferowania i zatrudnienia siły roboczej.

W przytoczonej wyżej definicji pojawia się jeszcze jedna ważna kategoria rynku pracy, a mianowicie społeczna wartość pracy. Instytucje rynku pracy determinują bowiem postrzeganie społecznej wartości pracy, która wpływa na postawy ludzi w zakresie poszukiwania pracy bądź utrwalania się zjawiska bezrobocia. Społeczna wartość pracy definiuje się jako „dodatkový zysk stanowiący pozytywny rezultat (dla ludzi, środowiska, wspólnoty, lokalnej gospodarki) wytworzony przez organizację w trakcie tworzenia produktów lub dostarczania usług, za które klient lub odbiorca płaci”<sup>34</sup>. O postrzeganiu

<sup>33</sup> B.E. Kaufman, *The Institutional and Neoclassical Schools In Labor Economics*, [w:] D.P. Champlin, J.T. Knoedler, M.E. Sharpe (red.), *Institutionalist...*, s. 25.

<sup>34</sup> K. Krawczyk, D. Kwiecińska, *Audyt Społeczny jako metoda oceny działalności przedsiębiorstw społecznych – na tle innych sposobów określania społecznej wartości dodanej*, [w:]

tej wartości przesądzają instytucje formalne i nieformalne, tworzące strukturę instytucjonalną rynku pracy. Uczestnicy rynku oceniają bowiem wartość pracy z perspektywy ekonomicznej (potrzeba pozyskania środków na życie, czyli dochodów), społecznej (potrzeba integracji ze społeczeństwem) i zadaniowej (potrzeba realizacji celów poprzez wykonywanie zadań), co stanowi bardzo ważny element sprawczy wszelkich zachowań na rynku pracy.

### Podsumowanie

Przedstawiciele ekonomii instytucjonalnej uważają, że instytucje są ważne z ekonomicznego punktu widzenia, bo od nich zależy jakość społecznej kooperacji i proces uczenia się, a w konsekwencji koszty transakcyjne<sup>35</sup>.

Jednocześnie rozwiązania instytucjonalne obniżające koszty transakcyjne są warunkiem pogłębiania specjalizacji i obniżania ogólnych kosztów produkcji. To z kolei przekłada się na możliwości lepszej maksymalizacji użyteczności, zarówno po stronie konsumentów, jak i producentów (w postaci zysku). Można zatem uznać, że bez instytucji nie jest możliwe zawieranie efektywnych transakcji.

Dodatkowo ustalenia teoretyczne ekonomii instytucjonalnej nie sprowadzają się jedynie do analizy pojęcia instytucji i transakcji, ale opisują też przede wszystkim jednostkę gospodarującą (podmiot ekonomiczny) i jej główne cechy.

„Zinstytucjonalizowany umysł”, którym posługuje się m.in. J.R. Commons jest bardziej rozsądny niż racjonalny, żyje przeszłością, a swoje działania opiera w dużej mierze na zwyczajowych zasadach. On lub ona jest istotą, której logika opiera się na psychologii negocjacji, towarzyszącej procesowi zawierania transakcji. Jest też obywatelem z prawami i obowiązkami, które ewoluują w zależności od zmieniających się zasad i bieżących problemów. Dodatkowo działania zbiorowe ograniczają działania indywidualne<sup>36</sup>. Ma to szczególne zastosowanie właśnie w przypadku analizy rynku pracy.

---

**J. Hausner** (red.), *Wspieranie Ekonomii Społecznej*, UE w Krakowie, MSAP, Kraków 2008, s. 94.

<sup>35</sup> **D.C. North**, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990, s. 64.

<sup>36</sup> **S. Morel**, *Employment and Economic Insecurity: a Commonsian Perspective*, *Studies in Social Justice* 2009/3/2, s. 226.

## Bibliografia

- Akerlof G.**, *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, *The Quarterly Journal of Economics* 1970/84/3, s. 488–500.
- Champlin D.P., Knoedler J.T., Sharpe M.E.** (red.), *Institutionalist Tradition In Labor Economics*, Armonk, New – York – London 2004.
- Chmielewski P.**, *Homo Agens. Instytucjonalizm w naukach ekonomicznych*, Poltext, Warszawa 2011.
- Commons J.R.**, *Institutional Economics*, *The American Economic Review* 1931/21/4, s. 648–657.
- Commons J.R.**, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, t.1, Transaction Publishers, New Brunswick & London 1934/1959/1990.
- Commons J.R.**, *Legal Foundations of Capitalism*, The University of Wisconsin Press, Madison – Milwaukee – London 1968.
- Commons J.R.**, *Legal Foundations of Capitalism*, University of Wisconsin Press, Madison 1957.
- Furubotn E.G., Richer R.**, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Michigan 2005.
- Godłów-Legiędź J.**, *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, *Ekonomista* 2005/2, s. 171–187.
- Godłów-Legiędź J.**, *Instytucje i transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Hausner J.** (red.), *Wspieranie Ekonomii Społecznej*, UE w Krakowie, MSAP, Kraków 2008.
- Hockuba Z.**, *Nowa ekonomia instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu? Sesja I. Czy ekonomia nadąża z wyjaśnieniem rzeczywistości?*, w: A. Wojtyna (red.), *Czy ekonomia nadąża z wyjaśnianiem rzeczywistości?*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, t.1, PTE – Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001.
- Hofstede G.**, *Culture's consequences: international differences in work-related values*, SAGE Publications, London 1980.
- Hofstede G.**, *Kultury i organizacje*, PWE, Warszawa, 2007.
- Klaes M.**, *The History of the Concept of Transaction Costs: Neglected Aspects*, *Journal of Economic Thought* 2000/22/2, s. 191–216.
- Morel S.**, *Employment and Economic Insecurity: a Commonsian Perspective*, *Studies in Social Justice* 2009/3/2, s. 213–230.
- North D.C.**, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990.
- Polaszkiewicz B., Boehlke J.** (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. 1, Wyd. UMK, Toruń 2005.
- Powell W.W., DiMaggio P.J.** (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago 1991.
- Ratajczak M.** (red.), *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań 2012.
- Rutherford M.**, *Institutionalism Between the Wars*, *Journal of Economic Issues* 2000/XXXIV/2, s. 291–303.
- Staniek Z.**, *Diversification of Institutional Economics*, *Warsaw Forum of Economic Sociology*, Vol. 1 Number 1(1), Warsaw School of Economics, Warsaw 2010, s. 89–116.
- Stankiewicz W.**, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, wyd. 3 uzup., Warszawa 2012.

- Stiglitz J.E.**, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa, 2004.
- Stiglitz J.E.**, *Informacja i zmiana paradygmatu w ekonomii*, *Gospodarka Narodowa* 2004/3–4, s. 95–114.
- Vanberg V.**, *Carl Menger's evolutionary and John R. Common's collective action approach to institutions: a comparison*, *Review of Political Economy* 1989/1/3, s. 334–360.
- Williamson O.E.**, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa, 1998.
- Williamson O.E.**, *The Mechanism of Governance*, Oxford University Press, New York 1996.
- Williamson O.E.**, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, *Journal of Economic Literature* 2000/38, s. 595–613.
- Williamson O.E.**, *Transaction-Cost Economics: the Governance of Contractual Relations*, *The Journal of Law and Economics* 1979/22, s. 233–262.
- Woźniak-Jęchorek B.**, *Struktura rynku pracy w świetle ekonomii instytucjonalnej*, *Gospodarka Narodowa* 2013, s. 5–27.
- Ząbkowicz A.**, *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, *Ekonomista* 2003/6, s. 795–824.

Beata WOŹNIAK-JĘCHOREK

#### J.R. COMMONS VS. O.E. WILLIAMSON – TWO INSTITUTIONAL SCHOOLS AND THEIR ACHIEVEMENTS FROM THE POINT OF VIEW OF LABOUR MARKET ECONOMICS

(Summary)

The article focuses on presentation of ideas of institutions and transaction costs by original and new institutional economics with particular emphasis on J.R. Commons's and O.E. Williamson's views in terms of the economics of the labor market. Institutional economics assume the interaction between people and organizations and examine the rules of this interaction. It proves that the economic analysis should be interdisciplinary and focus on social, cultural, political, historical and other aspects. This is especially important for the analysis of the modern labor market, where cultural factors play a major role. The analysis of institutions (formal and informal) that determine the behavior of economic agents in the labor market and the study of the process of the transaction and the factors that influence the transaction costs may be the key to understand today's labor market problems. The paper describes the differences of original and new institutional economics, presents the concept of institution, transaction and transaction costs by J.R. Commons and O.E. Williamson, and finally identifies the components of their achievements in relation to the labor market.

**Keywords:** institutional economics, labor market, labor market's institutions, institutional unemployment



Łukasz ŻABSKI\*

## ISTOTA I CELE NADZORU KORPORACYJNEGO W SPÓLKACH KOMUNALNYCH

**Słowa kluczowe:** nadzór korporacyjny, gospodarka komunalna, spółki komunalne

### 1. Wstęp

Zgodnie z literą prawa, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć oraz przystępować do spółek prawa handlowego. Ich główna działalność musi polegać na świadczeniu usług użyteczności publicznej, w celu zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Przekazanie mienia komunalnego pod zarząd spółek zrodziło konieczność ustanowienia odpowiednich systemów nadzoru korporacyjnego nad właściwą realizacją interesów organu wykonawczego oraz lokalnej społeczności.

Nadzór korporacyjny jest obiektem zainteresowań wielu dziedzin nauki, w tym prawa, ekonomii czy nauk o zarządzaniu. W literaturze przedmiotu można spotkać wiele określeń tego terminu, różniących się ujęciem tematyki oraz charakterystyką systemów i mechanizmów.

Głównym celem artykułu jest wskazanie istoty i podstawowych celów nadzoru korporacyjnego w spółkach prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Do realizacji powyższego celu pracy posłużono się metodą analizy i krytyki piśmiennictwa z zakresu gospodarki komunalnej, sprawowania nadzoru nad działalnością przedsiębiorstw oraz metodą badania dokumentów wewnętrznych Ministerstwa Skarbu Państwa, wybranych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i analizą obowiązujących aktów normatywnych.

---

\* Mgr, Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwem, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu;  
e-mail: lukasz.zabski@ue.wroc.pl

W pierwszej części artykułu dokonano charakterystyki teoretycznych aspektów nadzoru korporacyjnego, ze wskazaniem podstawowych definicji oraz celów tego nadzoru, w oparciu o dostępną literaturę. W dalszej części pracy zaprezentowano istotę spółek z kapitałem jednostek samorządu terytorialnego. Określono strukturę ich organów oraz podstawowe cechy różniące je od podmiotów sektora prywatnego. W ostatniej, końcowej części podjęto próbę określenia istoty i celów nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach komunalnych.

Artykuł powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/N/HS4/03695.

## 2. Podstawy teoretyczne nadzoru korporacyjnego

Dokonując przeglądu polskiej i zagranicznej literatury na temat zagadnień związanych ze sprawowaniem kontroli nad przedsiębiorstwem, spotkać można bardzo wiele, często różnych od siebie, określeń terminu „nadzór korporacyjny”. Wielu badaczy interpretuje to pojęcie w zależności od celów przedsiębiorstwa, sytuacji gospodarczej czy systemu prawa obowiązującego w danym państwie. Niemniej jednak istotą nadzoru korporacyjnego jest dążenie do równowagi pomiędzy oczekiwaniami podmiotów bezpośrednio (właściciele, udziałowcy itd.) i pośrednio (dostawcy, klienci itd.) zaangażowanych w działalność przedsiębiorstwa<sup>1</sup>.

Nadzór korporacyjny jest jedną z polskich interpretacji definicji *corporate governance*. Określenia tego stosuje się także zamiennie z terminem „ład korporacyjny” lub „władztwa korporacyjnego”. Aktualnie brakuje jednej uniwersalnej definicji tego pojęcia. Zdaniem C. Mesjasza wynika to przede wszystkim z:<sup>2</sup>

- braku odpowiedniego zdefiniowania pojęcia „korporacja” w polskim systemie prawnym;
- trudności z właściwym przetłumaczeniem słowa *governance* na język polski;
- obowiązywania terminu „ład korporacyjny” w regulacjach rynku kapitałowego;

<sup>1</sup> K. Lis, H. Sterniczuk, *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 2–4.

<sup>2</sup> C. Mesjasz, *Mechanizmy władania korporacyjnego*, [w:] *Sukcesy organizacji: Strategie i innowacje*. Prace i materiały Wydz. Zarządz. UG 2005/4, s. 313.

- powszechnie występujących rozbieżności w określaniu znaczenia *corporate governance*, skutkujących potrzebą poszukiwania jego równoważnika w języku polskim.

Pojęcie *corporate governance* pochodzi od łacińskiego słowa *gubernare*, który oznacza ‘sterowanie, trzymanie kursu w czasie żeglugi’<sup>3</sup>. Z kolei wyraz *governance* pochodzi od angielskiego czasownika *govern*, oznaczającego ‘władać, rządzić, kierować, zarządzać’<sup>4</sup>.

Koncepcja *governance* ma swój wyraz w naukach socjologicznych, prawnych, politycznych, ekonomicznych oraz w zarządzaniu<sup>5</sup>. W związku tym, należy wskazać na dwie główne perspektywy definiowania nadzoru korporacyjnego, tj. perspektywę prawną oraz perspektywę ekonomiczną.

W perspektywie prawnej nadzór korporacyjny określany jest jako sieć instytucji stanowiących przez prawo spółek, prawo pracy, a także regulacje rynku finansowego. Natomiast w perspektywie ekonomicznej, pojęcie to postrzegane jest jako: mechanizmy instytucjonalne normujące relacje między menadżerami a udziałowcami, w ramach sieci kontraktów obejmujących przedsiębiorstwo<sup>6</sup>. Wynika z tego, że nadzór korporacyjny związany jest z istnieniem sieci powiązań między naczelnymi organami zarządczo-nadzorującymi, właścicielami, akcjonariuszami i innymi podmiotami zainteresowanymi funkcjonowaniem przedsiębiorstwa. Nadzór ten przedstawia strukturę, za pomocą której wyznaczane są strategiczne cele spółki oraz niezbędne środki i narzędzia służące do ich realizacji oraz monitorowania uzyskiwanych wyników<sup>7</sup>.

Na przedstawione atrybuty nadzoru korporacyjnego zwracają uwagę także zagraniczni badacze. C. Mayer określa *corporate governance* jako pokonywanie problemów związanych ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością

<sup>3</sup> B. Wawrzyniak, *Nadzór korporacyjny: perspektywy badań*, Organizacja i kierowanie 2002/2, s. 17.

<sup>4</sup> K. Lis., H. Sterniczuk, *Nadzór...*, s. 29.

<sup>5</sup> C. Mesjasz, *Ład (nadzór) korporacyjny. Geneza, definicje i podstawowe problemy*, [w:] D. Dobija, I. Kołodkiewicz (red.), *Ład korporacyjny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 16.

<sup>6</sup> A. Ignyś-Lipowiecka, *Wybrane problemy współczesnego nadzoru korporacyjnego*, [w:] A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Koncepcje i metody zarządzania strategicznego oraz nadzoru korporacyjnego. Doświadczenia i wyzwania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 215.

<sup>7</sup> Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*, 2004, [www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf](http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf); stan na dzień 22.01.2014 r.

kierownictwa, poprzez który przedsiębiorstwo reprezentuje oraz realizuje cele inwestorów w warunkach rozproszonej własności i kontroli<sup>8</sup>. Z kolei dla T. Cannona *corporate governance* to unikalny wzorzec dla każdego kraju lub społeczeństwa, opierający się na występowaniu interakcji między czterema siłami wzajemnie ze sobą powiązanymi. Siły te stanowią system prawno-instytucjonalny, struktury i zasady działania rad dyrektorów/rad nadzorczych, a także zasady obejmujące własności i strukturę właścicieli oraz presję społeczną<sup>9</sup>.

W polskim piśmiennictwie również istnieje wiele podejść do pojęcia „nadzór korporacyjny”. Zdaniem J. Jeżaka, nadzór korporacyjny to pewien układ organizacyjny w przedsiębiorstwie, służący zapewnieniu realizacji interesów właściciela<sup>10</sup>. Natomiast K. Zalega postrzega go jako „system obejmujący różne instytucje prawne i ekonomiczne (w tym formalne i nieformalne reguły działania), którego istotą jest zapewnienie zgodności i równowagi pomiędzy interesami wszystkich podmiotów (*stakeholders*) zaangażowanych w funkcjonowanie korporacji w sposób gwarantujący wzrost wartości spółki i jej rozwój”<sup>11</sup>. Podobną definicję prezentuje I. Kołodkiewicz, która uważa, że nadzór korporacyjny to nadzór nad zarządzaniem spółką akcyjną, opierający się na regułach, zasadach, instytucjach i mechanizmach, które służą kontrolowaniu wszelkich kwestii związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwem przez ich właścicieli lub też pozostałe grupy interesu<sup>12</sup>.

Powyższe, szerokie ujęcia interpretacyjne pozwalają wnioskować, że nadzór korporacyjny składa się z szeregu powiązań i czynności, zachodzących pomiędzy akcjonariuszami (udziałowcami), członkami organów zarządczych, kontrolnych, a grupami podmiotów powiązanych gospodarczo z przedsiębiorstwem. Powiązania te istotnie wpływają na sposób zarządzania przedsiębiorstwem, a także stanowią fundament kreowania dokładnych reguł sprawowania nad nim kontroli i nadzoru.

---

<sup>8</sup> **O. Bogacz-Miętka**, *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*, CeDeWu.pl, Warszawa 2011, s. 24.

<sup>9</sup> **B. Wawrzyniak**, *Nadzór korporacyjny: perspektywy badań*, Organizacja i kierowanie 2000/2, s. 20.

<sup>10</sup> **J. Jeżak**, *Struktura i formy sprawowania władzy w spółkach kapitałowych*, Wyd. UŁ, Łódź 2005, s. 22.

<sup>11</sup> **K. Zalega**, *Systemy corporate governance a efektywność zarządzania spółką kapitałową*, SGH, Warszawa 2003, s. 9.

<sup>12</sup> **I. Kołodkiewicz**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Pol. Fund. Prom. Kadr, Warszawa 1999, s. 31.

Do głównych celów nadzoru korporacyjnego można zatem zaliczyć:<sup>13</sup>

- ujednolicenie interesów stron relacji agencji (właściciel – menedżer);
- maksymalizację poziomu realizacji podstawowych celów przedsiębiorstwa, a tym samym tworzenia wartości dodanej dla właścicieli i innych interesariuszy;
- zapewnienie właścicielom i grupom interesów właściwych mechanizmów i procedur kontrolowania kadry zarządzającej i korygujących jej błędy;
- pozyskanie nowych źródeł finansowania rozwoju spółki poprzez podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej.

Właściwie ukształtowany nadzór korporacyjny realizowany jest przez zewnętrzne i wewnętrzne mechanizmy i instytucje, pozwalające na ochronę praw i celów właścicieli przedsiębiorstwa przed nieprawidłowym i nieetycznym działaniem menedżerów. Ponadto przyczynia się do poprawy efektywności jej działania i wizerunku organizacji godnej ulokowania kapitału przez potencjalnych inwestorów.

## 2. Charakterystyka spółek komunalnych

Polska gospodarka komunalna, zgodnie z uregulowaniami prawnymi, może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formie:<sup>14</sup>

- jednostek budżetowych,
- samorządowych zakładów budżetowych,
- spółek prawa handlowego.

Praktyka gospodarcza dowodzi, że najczęściej wybieraną formą są spółki komunalne, działające we własnym imieniu i na własny rachunek, wykonujące tylko zadania publiczne, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. Podmioty te mogą posiadać różny udział kapitału JST – od mniejszościowego po większościowy. W przypadku jednoosobowych spółek komunalnych, jednostka samorządu terytorialnego, będąca jedynym właścicielem, zachowuje wszystkie uprawnienia i kompetencje uregulowane w kodeksie spółek handlowych.

Niezależnie od wielkości wkładu kapitału, spółki komunalne mogą kształtować własną strategię rozwoju, zbliżoną swoim zakresem do planu

<sup>13</sup> K. Zalega, *Spór o pojęcie corporate governance*, Organizacja i kierowanie 2000/3, s. 90.

<sup>14</sup> Ustawa o gospodarce komunalnej oraz ustawa o finansach publicznych.

strategicznego danej jednostki samorządowej. Podyktowane jest to tym, że poza zaspokajaniem potrzeb lokalnej społeczności, ich komercyjna działalność skłania także do wypracowywania większego zysku. Może to prowadzić do sytuacji konfliktu pomiędzy przedsiębiorstwem a jednostką samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania mieniem komunalnym<sup>15</sup>.

W ustawie o gospodarce komunalnej z 1996 roku zapisano, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich form organizacyjno-prawnych podmiotów gospodarczych<sup>16</sup>. Ponadto przewidziano, że JST mogą tworzyć osobowe spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne<sup>17</sup>.

W artykule 10. przywoływanej ustawy przewidziano, że gmina poza sferą użyteczności publicznej może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich w przypadku, gdy dotychczasowa działalność komunalna gminy nie zapewnia zaspokojenia potrzeb zbiorowości wspólnot samorządowych na rynku lokalnym oraz występuje znaczne bezrobocie, które przyczynia się do pogorszenia życia ludności, a podejmowane działania dopuszczone z obowiązujących przepisów prawa nie spowodowały aktywizacji gospodarczej i trwałego zmniejszenia bezrobocia. Również ograniczenia dotyczące funkcjonowania podmiotów poza sferą użyteczności publicznej nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów w przedsiębiorstwach działających w branży ubezpieczeniowej, bankowej, doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej. Ponadto przewidziano tworzenie i przystępowanie gminy do spółek istotnych dla zapewnienia jej rozwoju, w tym klubów sportowych przyjmujących formę spółki akcyjnej.

Ustawodawca zastrzegł także, że województwo może tworzyć i przystępować do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych lub spółdzielni tylko w sferze użyteczności publicznej. Poza nią, powyższa norma prawna jest ważna w przypadku, gdy spółki wykonują czynności promocyjne, edukacyjne, wydawnicze i telekomunikacyjne, służące rozwojowi wojewódz-

<sup>15</sup> **Z. Grzymała**, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wyd. – SGH, Warszawa 2010, s. 56–57.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) art. 9.

<sup>17</sup> Kwestie ich tworzenia i organizacji zawarto w art. 14 ust. 1 ustawy z 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym.

twą<sup>18</sup>. Spółek prawa handlowego prowadzących działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej nie mogą tworzyć powiaty.

Prawnie dopuszczone jest także tworzenie kapitałowych spółek komunalnych do realizacji zadań mieszczących się w zakresie użyteczności publicznej nawet przez kilka różnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce oznacza to, że spółkę świadczącą określone usługi dla lokalnej społeczności mogą stworzyć na przykład gminy z województwami czy powiatami. Ponadto ustawa o gospodarce komunalnej nie zawiera żadnych klauzul ograniczających utworzenie spółek komunalnych z podmiotami prywatnymi.

Spółki komunalne są podmiotami, których funkcjonowanie uregulowane jest w kodeksie spółek handlowych z 2000 roku. Zgodnie z literą prawa, spółki kapitałowe mogą być tworzone w każdym celu prawnie dopuszczalnym<sup>19</sup>. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, cel ten musi dotyczyć realizacji zadań publicznych. Podstawę funkcjonowania spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego stanowi umowa spółki, uchwalona przez radę gminy.

W komunalnych spółkach obligatoryjnie występują trzy organy: zarząd, rada nadzorcza oraz zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy – w przypadku spółki akcyjnej. Funkcję tych ostatnich pełnią organy wykonawcze JST<sup>20</sup>, czyli prezydent, burmistrz i wójt lub też osoby legitymujące się pełnomocnictwem właściciela. Do ich kompetencji należy prawo do zbycia lub wydzierżawienia przedsiębiorstwa, ustanowienie na nim prawa użytkowania lub też prawo do nabycia lub zbycia nieruchomości, jeżeli umowa spółki nie stanowi inaczej. Oprócz tego, na drodze uchwały zgromadzenia wspólników/akcjonariuszy następuje zmiana umowy spółki, przekształcenie własnościowe lub rozwiązanie spółki<sup>21</sup>.

Zarząd może być sprawowany jedno lub wieloosobowo, a czas trwania kadencji jego członków określony powinien być w umowie lub statucie spółki. W przypadku, gdy w dokumentach spółki nie uregulowano postanowień dotyczących sposobu reprezentacji spółki, to zastosowanie mają właściwe

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz.U. 1998 r., Nr 9, poz. 576) art. 13, pkt. 1, 2.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037) art. 151 § 1.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) art. 12.

<sup>21</sup> **K. Trojanowski**, *Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*, Zesz. Nauk. Wyższej Szk. Ekon. i Innowacji w Lublinie 2013/6/1, s. 248.

przepisy kodeksu spółek handlowych, w myśl których do składania oświadczeń w imieniu spółki wymagane jest współdziałanie dwóch członków zarządu albo jednego członka łącznie z prokurentem<sup>22</sup>. Do podstawowych uprawnień zarządu należy przede wszystkim prowadzenie spraw spółki i reprezentowanie jej na zewnątrz.

Rady nadzorcze w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego podlegają przepisom kodeksu spółek handlowych, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Członkiem organu nadzorczego spółki może zostać osoba, która złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa<sup>23</sup> albo też legitymuje się tytułem naukowym doktora nauk ekonomicznych lub prawnych albo wykonuje zawód adwokata, radcy prawnego, biegłego rewidenta lub doradcy inwestycyjnego. Powołanie osób na stanowiska w radzie nadzorczej podmiotów z udziałem JST należy do organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Kadencja rady nadzorczej w spółkach, w których samorząd posiada większościowe udziały, trwa trzy lata.

Ustawa z 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji nałożyła obowiązek, zgodnie z którym członek rady nadzorczej spółki ze 100% udziałem jednostki samorządu terytorialnego nie może jednocześnie pozostawać w stosunku pracy ze spółką oraz świadczyć prace i inne usługi na podstawie odrębnego tytułu prawnego. Poza tym, nie może taka osoba wykonywać czynności, które byłyby sprzeczne z obowiązkami, i mogących rodzić podejrzenia o interesowność lub stronniczość<sup>24</sup>.

Obligatoryjne ustanowienie rady nadzorczej w spółkach komunalnych służyć ma przede wszystkim zapewnieniu właściwego nadzoru nad wykorzystywaniem środków publicznych zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki<sup>25</sup>. W tym celu rada nadzorcza sprawuje nadzór nad jej działalnością w

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych, (Dz.U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037) art. 205.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) art. 10a pkt. 4.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 1996 r., Nr 118, poz. 651) art. 13.

<sup>25</sup> **B. Misterska-Dragan**, *Czy Skarb Państwa to dobry wzór? – nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, Zesz. Nauk. Wyż. Szk. Ekon. w Bochni 2004/2, s. 84.



wszystkich aspektach funkcjonowania spółki. Do jej szczególnych kompetencji ustawodawca zaliczył:

- powoływanie i odwoływanie członków zarządu<sup>26</sup>;
- ocena sprawozdania zarządu spółki z działalności oraz sprawozdania finansowego za poprzedni rok obrotowy, zgodnie z księgami, dokumentami i stanem faktycznym, oraz wniosków zarządu, dotyczących podziału zysków albo pokrycia strat;
- składanie zgromadzeniu wspólników/walnemu zgromadzeniu akcjonariuszy w formie pisemnej corocznego sprawozdania z wyników tej oceny<sup>27</sup>.

Przedstawiony katalog zadań rady nadzorczej może być rozszerzony w umowie lub statucie spółki o uprawnienia dotyczące zawieszania poszczególnych członków zarządu z ważnych powodów oraz o obowiązek uzyskiwania przez zarząd zgody na wykonanie czynności oznaczonych w umowie czy statucie spółki.

Należy również dodać, że kontrolę nad właściwym funkcjonowaniem spółek komunalnych zgodnie z interesem publicznym pełnią także organy stanowiące JST. Mają one za zadanie nie tylko uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji dotyczących spółek, ale także reprezentować interesy społeczności lokalnej, która jest głównym odbiorcą usług publicznych.

Podsumowując rozważania na temat spółek komunalnych, należy wskazać na kilka ich szczególnych cech:<sup>28</sup>

- spółki z udziałem JST funkcjonują w warunkach konkurencji rynkowej i mogą liczyć na dodatkowe wsparcie finansowe z publicznych pieniędzy;
- niektóre spółki posiadają monopol na świadczenie usług dla wspólnoty samorządowej;
- brak jest formalnych uregulowań w zakresie polityki kadrowej; do pracowników zatrudnionych w spółkach JST nie mają zastosowania przepisy ustawy o pracownikach samorządowych; ponadto nie istnieje wymóg publikowania informacji o wakatach, zgłoszonych kandydatach i wynikach naborów do pracy;

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) art. 10a pkt. 6.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037) art. 219 § 1 i art. 382 § 1.

<sup>28</sup> **W. Walczak**, *Powoływanie członków rad nadzorczych spółek z kapitałem samorządów – ramy prawne i praktyka*, [www.corp-gov.gpw.pl/assets/library/polish/publikacje/rady\\_nadzorcze\\_w\\_jst.pdf](http://www.corp-gov.gpw.pl/assets/library/polish/publikacje/rady_nadzorcze_w_jst.pdf); stan na dzień 22.01.2014 r.

- sposób naboru kandydatów i obsadzania stanowisk w radach nadzorczych spółek komunalnych nie opiera się na zasadach transparentności; wynika to z braku formalno-prawnych norm nakazujących prowadzenie jawnego naboru na stanowiska w organach nadzorczych.

Powyższy zestaw cech sprawia, że spółki prawa handlowego, w których udziały lub akcje posiadają jednostki samorządu terytorialnego, należy postrzegać jako szczególny rodzaj podmiotów gospodarczych. Metody i narzędzia zarządzania tymi podmiotami znacząco różnią się od wzorców powszechnie przyjętych w przedsiębiorstwach prywatnych.

### 3. Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem JST

Kwestie związane ze sprawowaniem nadzoru i kontroli nad spółkami, w których udziały lub akcje ulokowały jednostki samorządu terytorialnego są regulowane przez organy wykonawcze (gmin, powiatów i województw). Uprawnione są one do wyboru sposobu organizacji nadzoru, w tym do ustalania zasad obejmujących cele nadzoru, sposobów doboru i wynagradzania kandydatów na członków organów spółek oraz monitorowania kondycji ekonomiczno-finansowej podległych podmiotów.

Nadzór wykonywany nad przedsiębiorstwami komunalnymi w literaturze, jak i przez same organy wykonawcze, jest postrzegany bardziej jako nadzór właścicielski aniżeli nadzór korporacyjny. W tym miejscu należy zaznaczyć, że nadzór właścicielski ma miejsce wówczas, gdy celem przedsiębiorstwa jest maksymalizacja kapitału jego właścicieli. Z kolei nadzór korporacyjny występuje, gdy celem przedsiębiorstwa staje się realizacja interesów nie tylko właścicieli, ale także innych grup bezpośrednio i pośrednio zainteresowanych funkcjonowaniem podmiotu<sup>29</sup>. Niemniej jednak właściciel spółki komunalnej, w tym przypadku określony organ wykonawczy, powinien być nie tylko skoncentrowany na uzyskaniu odpowiedniej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału, ale także na właściwym i rzetelnym zarządzaniu przez ten podmiot mieniem komunalnym, w celu dostarczania usług wspólnotom samorządowym. Otoczenie zewnętrzne przedsiębiorstw komunalnych, w szczególności odbiorcy tych usług, bez wątpienia odgrywają znaczącą rolę w realizacji strategicznych

---

<sup>29</sup> M. Jerzemska, *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa 2006, s. 34.

celów funkcjonowania tych spółek, wysuwając wobec nich odpowiednie żądania oraz kontrolując sposób działania i gospodarność publicznymi środkami finansowymi.

Tym samym, zdaniem autora, istota nadzoru korporacyjnego w spółkach prawa handlowego z kapitałem jednostek samorządu terytorialnego przejawia się dążeniu do pogodzenia interesów właścicieli i interesariuszy spółki w zakresie zarządzania mieniem komunalnym, w celu zaspokajania potrzeb obu stron. Rodzi to potrzebę wprowadzenia odpowiednich wewnętrznych i zewnętrznych systemów nadzoru, które – w połączeniu – będą przyczyniać się do efektywnego wykorzystywania uprawnień wynikających z uczestnictwa JST i interesariuszy w działalności spółek.

Pewny, uniwersalny wzór dla projektowania polityki właścicielskiej w spółkach JST przedstawia Ministerstwo Skarbu Państwa w dokumencie pt.: *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*. We wstępie zapisano, że regulacje zawarte w nim nie mają charakteru normatywnego i mogą być dowolnie uwzględniane w rozwiązaniach organów administracji rządowej lub podmiotach publicznych w zakresie sprawowania nadzoru nad przedsiębiorstwami<sup>30</sup>.

Resort Skarbu Państwa postrzega nadzór właścicielski jako sumę działań odnoszących się do nadzoru korporacyjnego, w zakresie spraw wynikających z zasad nadzoru właścicielskiego i przepisów prawa, oraz do nadzoru ekonomiczno-finansowego, obejmującego monitorowanie i analizę efektywności działania.

Powyższe ujęcie pozwala stwierdzić, że nadzór korporacyjny został zawarty jako część składowa nadzoru właścicielskiego. Jednak zgodnie z powszechnym poglądem w literaturze, nadzór korporacyjny jest pojęciem szerszym, a zatem należałoby ocenić zasadność ujmowania nadzoru korporacyjnego w ramach nadzoru właścicielskiego.

W opisywanym powyżej dokumencie wskazane zostały także główne cele sprawowania nadzoru nad podmiotami z udziałem Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego tj.:

- podnoszenie efektywności działania, skuteczności zarządzania i wartości spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz optymalizacja wartości nadzorowanych aktywów;

<sup>30</sup> **Ministerstwo Skarbu Państwa**, *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, 28 stycznia 2013 r., s. 2.

- przygotowanie podmiotów do procesu przekształceń i prywatyzacji, usuwanie barier prywatyzacyjnych, w celu osiągnięcia oczekiwanego modelu sektora komunalnego w gospodarce;
- zapewnienie transparentności działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Do powyższego katalogu Gmina Piekary Śląskie dodała w swoim dokumencie<sup>31</sup> na przykład: racjonalne wykorzystywanie zasobów majątkowych dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań, w tym wynikających z realizacji zadań własnych Gminy, oraz zapewnienie realizacji przez spółki zadań gospodarki komunalnej Gminy, do których zostały powołane.

Zdaniem autora, szczególnie ważnym zagadnieniem dla rozwoju i efektywności nadzoru korporacyjnego w spółkach komunalnych jest dążenie do przejrzystości ich funkcjonowania. Istotne jest informowanie interesariuszy spółek o celach i planach strategicznych podmiotów, kondycji ekonomiczno-finansowej, składach osobowych organów zarządczych i nadzorczych oraz wszelkich zmianach JST w strukturze własnościowej. Informacje te powinny być udostępniane do wiadomości publicznej. Dzięki temu stanowić mogą one ważne kryterium przy ocenie określonej spółki pod kątem wywiązywania się z jej podstawowej działalności w sferze użyteczności publicznej. Przekazywanie do otoczenia zewnętrznego rzetelnych, pełnych i wiarygodnych informacji o stanie spółek kształtuje pozytywne relacje z podmiotami bezpośrednio lub pośrednio zainteresowanymi ich działalnością.

Kolejnym ważnym aspektem nadzoru korporacyjnego w spółkach komunalnych staje się udział organów stanowiących i kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego w procesie podejmowania decyzji i monitorowania spółek pod kątem realizacji zadań publicznych. Zdaniem autora, podmioty te, wybrane w demokratycznych wyborach samorządowych, powinny reprezentować interesy swoich wyborców i skrupulatnie rozliczać spółki komunalne z jakości i dostępności świadczonych usług. Znaczącą rolę odgrywa również aktywne uczestnictwo w zarządzaniu strategicznym tych przedsiębiorstw, a także analizowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej i realizacji planów inwestycyjnych pod kątem racjonalnej gospodarki środkami publicznymi. W sytuacjach wystąpienia negatywnych zjawisk w tych podmiotach, organy

<sup>31</sup> Szczegółowe Zasady Nadzoru Właścicielskiego nad jednoosobowymi spółkami Gminy i spółkami z większościovym udziałem Gminy Piekary Śląskie. Załącznik do zarządzenia Nr ORo.0050.97.2013 Prezydenta Miasta Piekary Śląskie z dnia 19 lutego 2013 r.

stanowiące i kontrolne powinny szybko wszcząć kontrolę całego procesu zarządzania przedsiębiorstwem, w szczególności przyjrzeć się efektywności sprawowanego nadzoru, w tym jakości pracy zarządu i rady nadzorczej.

Ponadto należy podkreślić, że realizacja podstawowych celów nadzoru nad spółkami z udziałem samorządów wiąże się z koniecznością określenia dokładnych kryteriów doboru osób do kadry zarządzającej i nadzorczej oraz prowadzenie przejrzystej polityki wynagradzania. Jak stwierdza P. Walczak, podstawowym kryterium, które decyduje o wyborze do rady nadzorczej spółki komunalnej są powiązania personalne i subiektywna opinia jednej osoby, a nie przesłanki merytoryczne i obiektywna ocena dokonywana przez niezależną komisję<sup>32</sup>. W związku z tym, w celu podnoszenia efektywności nadzoru korporacyjnego, zasadne staje się prowadzenie transparentnej polityki właścicielskiej organów wykonawczych JST, obejmującej każdy aspekt mający wpływ na kształt relacji z interesariuszami.

#### 4. Zakończenie

Nadzór korporacyjny powinien służyć realizacji interesów wszystkich podmiotów zainteresowanych funkcjonowaniem przedsiębiorstwa. Wymaga właściwej kompozycji formalnych i nieformalnych mechanizmów nadzoru.

W spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego odgrywa on znaczącą rolę w prawidłowym ich funkcjonowaniu i wypełnianiu zadań publicznych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że jednostka samorządu terytorialnego, realizując zadania własne przy pomocy tworzonych podmiotów gospodarczych, staje się nie tylko przedsiębiorcą, którego głównym celem jest maksymalizacja korzyści ekonomicznych, ale także reprezentantem i strażnikiem interesów społeczności lokalnej<sup>33</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że sprawowanie nadzoru nad przedsiębiorstwami komunalnymi jest zagadnieniem stale otwartym. Wynika to przede wszystkim z dynamicznie zachodzących zmian w otoczeniu tych podmiotów,

<sup>32</sup> **W. Walczak**, *Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem kapitałowym samorządu terytorialnego*, Współczesne Zarządzanie 2012/3, s. 196.

<sup>33</sup> **Z. Grzymała**, *Podstawy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej*, [w:] **W. Bachor, B. Ekstowicz i in.** (red.), *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2011, s. 190.

wymuszających konieczność dostosowywania zasad i reguł nadzoru do nowych warunków oraz poszukiwania kierunków jego doskonalenia w celu efektywnego zarządzania mieniem komunalnym.

## Bibliografia

- Bogacz-Miętka O.**, *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*, CeDe-Wu.pl, Warszawa 2011.
- Grzymala Z.**, *Podstawy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej*, [w:] Bachor W., Ekstowicz B. i in. (red.), *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2011, s. 169–204.
- Grzymala Z.**, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce, Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2010.
- Ignýś-Lipowiecka A.**, *Wybrane problemy współczesnego nadzoru korporacyjnego*, [w:] Zakrzewska-Bielawska A. (red.), *Koncepcje i metody zarządzania strategicznego oraz nadzoru korporacyjnego. Doświadczenia i wyzwania*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 215–226.
- Jerzemska M.**, *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa 2006.
- Jeżak J.**, *Struktura i formy sprawowania władzy w spółkach kapitałowych*, Wyd. UŁ, Łódź 2005.
- Koładkiewicz I.**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Pol. Fund. Prom. Kadr, Warszawa 1999.
- Lis K., Sterniczuk H.**, *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Ekon., Kraków 2005.
- Mesjasz C.**, *Ład (nadzór) korporacyjny. Geneza, definicje i podstawowe problemy*, [w:] Dobija D., Koładkiewicz I. (red.), *Ład korporacyjny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 15–52.
- Mesjasz C.**, *Mechanizmy władania korporacyjnego*, [w:] *Sukcesy organizacji: Strategie i innowacje*. Prace i materiały Wydz. Zarz. UG 2005/4, s. 312–322.
- Misterska-Dragan B.**, *Czy Skarb Państwa to dobry wzór? – nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, Zesz. Nauk. Wyż. Szk. Ekon. w Bochni 2004/2, s. 77–90.
- Trojanowski K.**, *Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*, Zesz. Nauk. Wyż. Szk. Ekon. i Innowacji w Lublinie 2013/6/1, s. 245–262.
- Walczak W.**, *Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem kapitałowym samorządu terytorialnego*, Współczesne Zarządzanie 2012/3, s. 191–200.
- Walczak W.**, *Powoływanie członków rad nadzorczych spółek z kapitałem samorządów – ramy prawne i praktyka*, [www.corp-gov.gpw.pl/assets/library/polish/publikacje/rady\\_nadzorcze\\_w\\_jst.pdf](http://www.corp-gov.gpw.pl/assets/library/polish/publikacje/rady_nadzorcze_w_jst.pdf); stan na dzień 22.01.2014 r.
- Wawrzyniak B.**, *Nadzór korporacyjny: perspektywy badań*, Organizacja i kierowanie 2002/2, s. 17–38.
- Zalega K.**, *Spór o pojęcie corporate governance*, Organizacja i kierowanie 2000/3, s. 83–98.

**Zalega K.**, *Systemy corporate governance a efektywność zarządzania spółką kapitalową*, SGH, Warszawa 2003.

**Akty prawne:**

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 1996 r., Nr 118 poz. 651).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz.U. z 1998 r., Nr 9 poz. 576).

**Dokumenty:**

**Ministerstwo Skarbu Państwa**, *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, 28 stycznia 2013 r.

**Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju**, *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*, 2004. [www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf](http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf) stan na dzień 22.01.2014 r.

**Gmina Piekary Śląskie**, *Szczegółowe Zasady Nadzoru Właścicielskiego nad jednoosobowymi spółkami Gminy i spółkami z większościovym udziałem Gminy Piekary Śląskie*. Załącznik do zarządzenia Nr ORO.0050.97.2013 Prezydenta Miasta Piekary Śląskie z dnia 19 lutego 2013 r.

Łukasz ŻABSKI

**THE ESSENCE AND OBJECTIVES OF CORPORATE GOVERNANCE  
IN MUNICIPAL COMPANIES**

(Summary)

The main objective is to identify the essence and the fundamental objectives of corporate governance in commercial companies with the participation of local government units. To achieve this objective were used the method of analysis and critique of the literature in the field of supervision over the activities of companies, municipal economy, research the internal documents of the Ministry of the Treasury and selected polish local government units. The paper presents characteristics of the theoretical aspects of corporate governance, essence of companies with local government units and the basic objectives of the corporate governance in municipal companies.

**Keywords:** corporate governance, municipal economy, municipal companies





## 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 waldemar.florezak@uj.edu.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, tabele powinny być przygotowane w formie gotowej do druku, bez kolorów (w odcieniach szarości), z możliwością naniesienia na nich poprawek po redakcji wydawniczej.** Wzory, schematy, rysunki i tabele nie mogą być skanowane, jeżeli zamieszczane są mapy bitowe, to w rozdzielczości minimum 300 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:

**F. Braudel**, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992, s. 187. *Ibidem*, s. 234.

**B. Wawrzyniak**, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, „Organizacja i Kierowanie” 2000, nr 2, s. 22–23.

**B. De Wit, R. Meyer**, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, [cyt. za:] **I. Koładkiewicz**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999, s. 42.

**M. Marcinkowska**, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, [w:] **S. Rudolf** (red.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 369.

**F. 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 F.**, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992.

**De Wit B., Meyer R.**, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, [cyt. za:] Koładkiewicz I., *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999.

<http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3>; stan na 10.10.2011 r.

**Marcinkowska M.**, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, [w:] Rudolf S. (red.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. 2003, Nr 49, poz. 408) art. 55.

**Wawrzyniak B.**, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, „Organizacja i Kierowanie” 2000, nr 2.

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](http://www.ltn.lodz.pl/pdf/szablon_dla_autorow.doc)