

STUDIES IN LAW AND ECONOMICS

studia

PRAWNO

EKONOMICZNE

studia

**PRAWNO
EKONOMICZNE**

TOM CIV

2017



ŁÓDZKIE TOWARZYSTWO NAUKOWE

REDAKCJA NACZELNA WYDAWNICTW
ŁÓDZKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO

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

STUDIES IN LAW AND ECONOMICS

RADA REDAKCYJNA

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

REDAKCJA

REDAKTOR NACZELNY: Anna Pikulska-Radomska

Część prawnicza

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

Część ekonomiczna

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO: Piotr Urbanek
SEKRETARZ REDAKCJI: Agata Wieczorek

RECENZENCI

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

REDAKTOR JĘZYKOWY: Bogusława Kwiatkowska



Studia Prawno-Ekonomiczne współfinansowane przez Uniwersytet Łódzki

Czasopismo indeksowane jest w bazach: CEJSH, CEEOL, BAZ EKON, EBSCOhost,
Google Scholar, ICI Journals Master List, PBN/POL-Index, ERIH Plus, Proquest i znajduje się
na ministerialnej liście punktowanych czasopism naukowych.
Artykuły czasopisma w elektronicznej wersji są dostępne w bazach: CEJSH, CEEOL, EBSCOhost,
Google Scholar, ICI Journals Master List, BAZ EKON, Proquest i na platformie ePNP oraz IBUK

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2017

ISSN 0081-6841; e-ISSN 2450-8179
DOI: 10.26485/SPE; DOI: 10.26485/SPE/2017/104

Wydanie I

Projekt okładki: Hanna Stańska
Przygotowanie czasopisma do digitalizacji: „PERFECT” Marek Szychowski, tel. 42 215-83-46

SPIS TREŚCI

CONTENTS

PRAWO – THE LAW

Tomasz BEKRYCHT

- Kryzys idei trójpodziału władzy. Kilka uwag na tle współczesnego sporu o Trybunał Konstytucyjny w Polsce – perspektywa filozoficznoprawna 11
A Crisis over the Idea of the Tripartite Separation of Power. Some Remarks on the Grounds of the Contemporary Dispute over the Constitutional Tribunal in Poland – Legal Philosophy Perspective

Paweł BORUTA, Tomasz TULEJSKI

- Poza kapitalizmem i socjalizmem. Dystrybucjonizm jako alternatywa wobec materialistycznego postrzegania ludzkiej egzystencji 27
Beyond Capitalism and Socialism. Distributism as the Alternative to the Materialistic Concept of Human Existence

Iga JAWORSKA

- Stosowanie przymusu bezpośredniego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji 45
Use of Direct Coercion in Administrative Enforcement Proceedings

Maria KARZ-KACZMAREK

- Status prawny muzeów uczelnianych – problemy prawne i wyzwania praktyczne 63
Legal Status of University Museums – Legal Issues and Practical Challenges

Marcin MATCZAK

- Społeczne koszty udzielenia zamówienia publicznego 83
The Social Costs of Public Procurement

Michał NAJMAN

- Specyfika zawierania umowy sekurytyzacji 101
Specifics of Securitization

Robert STEFANICKI	
Nowe konstrukcje w prawie ubezpieczeń – ankieta ubezpieczeniowa	121
<i>New Constructions in Insurance Law – the Questionnaire</i>	
Tadeusz SZULC	
Nierówność stanowa w małżeństwach Jagiellonów i królów elekcyjnych	135
<i>Estates Inequalities of the Jagiellonians and Election Kings Marriages</i>	
Tomasz TULEJSKI	
Johna Milтона droga ku rewolucyjnej dyktaturze. Część 2	159
<i>John Milton's Road to the Revolutionary Dictatorship. Part 2</i>	

EKONOMIA – THE ECONOMICS

Andrzej BOROWICZ	
Rola monitoringu statystycznego na polskim rynku zamówień publicznych	183
<i>The Role of Statistic Monitoring on the Polish Public Procurement Market</i>	
Đula BOROZAN	
Unveiling the Time Effect of a Shock on Electricity Consumption: Evidence from Post-Transition EU Countries	201
<i>Efekty czasowe szoków na rynku energii elektrycznej: badania krajów UE, które przeszły transformację ustrojową</i>	
Grażyna BORYS, Wojciech KRAWIEC	
Uprawnienia zbywalne do emisji gazów cieplarnianych jako innowacja finansowa	223
<i>Tradeable Greenhouse Gas Discharge Permits as a Financial Innovation</i>	
Jolanta M. CIAK, Grażyna VOSS	
Rola audytu wewnętrznego w sektorze publicznym i prywatnym – wyniki badań w zakresie problemów wdrażania i korzyści z wykorzystania audytu wewnętrznego	235
<i>The Role of Internal Audit in the Public and Private Sectors – the Results of Research into the Problems of Implementation and Benefits of the Use of Internal Audit</i>	

Edyta DWORAK, Maria M. GRZELAK Innowacyjność polskiej gospodarki według rankingów międzynarodowych 255 <i>Innovativeness of the Polish Economy According to International Rankings</i>	255
Joanna DZIAŁO, Bogna GAWROŃSKA-NOWAK, Ziemowit STAŃCZYK Prawno-ekonomiczna analiza wybranych obszarów Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowo-Inwestycyjnego: mity czy realne zagrożenie dla państw sygnatariuszy? 269 <i>Legal and Economic Analysis of Selected Areas of the Transatlantic Trade and Investment Partnership: Myths or a Real Threat to the Signatory Countries?</i>	269
Paweł MIKOŁAJCZAK Sustainable Banking. Implications for an Ethical Dimension of Finance of Social Enterprise Performance 287 <i>Bankowość zrównoważona. Implikacje dla etycznego wymiaru finansowania działalności przedsiębiorstw społecznych</i>	287
Izabela OSTOJ Redukcja regulacji czasu pracy jako kierunek zmian w sferze instytucjonalnej rynku pracy 303 <i>Reduction of Working Time Regulations as a Tendency in Institutional Sphere of the Labor Market</i>	303
Magdalena ROSIŃSKA-BUKOWSKA Korporacje transnarodowe wobec wyzwań XXI wieku 315 <i>Transnational Corporations in Consideration of Challenges 21st Century</i>	315
Wioletta WIERZBICKA Kapitał ludzki jako filar gospodarki opartej na wiedzy – analiza stanu regionalnego zróżnicowania w Polsce 329 <i>Human Capital as a Pillar of Knowledge-Based Economy – an Analysis of the Regional Diversity in Poland</i>	329
Radosław ZYZIK Od opcji domyślnej do manipulacji, czyli o wyborze pomiędzy OFE a ZUS. Perspektywa ekonomii behawioralnej 345 <i>From the Default Options to Manipulation – Choosing between OFE and ZUS. The Perspective of Behavioral Economics</i>	345

P R A W O

THE LAW

Tomasz BEKRYCHT*

KRYZYS IDEI TRÓJPODZIAŁU WŁADZY. KILKA UWAG NA TLE WSPÓŁCZESNEGO SPORU O TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W POLSCE – PERSPEKTYWA FILOZOFICZNOPRAWNA¹

(Streszczenie)

Niemal w każdej książce dotyczącej zagadnienia praworządności i demokracji wskazuje się na ideę trójpodziału władzy jako jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego.

W polskiej kulturze prawnej i politycznej ostatnich kilku miesięcy pojawił się pewien problem, który nazywany jest powszechnie ‘sporem o Trybunał Konstytucyjny’, czasami ‘sporem o demokrację’ lub ‘kryzysem wokół Trybunału Konstytucyjnego’. W mojej ocenie nie jest to jedynie spór polityczny, jak najczęściej mówi się o nim w mediach, ale jest trudnym do rozwiązania zagadnieniem filozoficznym. Jego wyjaśnienie i potencjalne rozwiązanie musi sięgnąć do podstawowego aparatu pojęciowego filozofii prawa i samych fundamentów myślenia prawniczego i politycznego. W niniejszym artykule stawiam tezę, że spór ten jest immanentnie wpisany w naszą kulturę prawną i wiąże się ze szczególną pozycją prawa pozytywnego w tej kulturze wraz próbą budowy naukowego prawoznawstwa przez pozytywizm prawniczy.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny; pozytywizm prawniczy; idea trójpodziału władzy; filozofia prawa

1. Wprowadzenie

W polskiej kulturze prawnej i politycznej ostatnich kilku miesięcy pojawił się pewien problem, którego zrozumienie – w mojej ocenie – musi sięgnąć do arsenału aparatu pojęciowego filozofii prawa i samych fundamentów myślenia

* Dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Teorii i Filozofii Prawa; e-mail: tomaszbekrycht@wpia.uni.lodz.pl

¹ Artykuł powstał w ramach realizacji projektu „Demokratyczna legitymizacja wpływu orzeczeń sądowych na system tworzenia prawa”, nr 2015/19/B/HS5/03114, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

prawniczego i politycznego. Problem, o którym tu mowa, jest nazywany powszechnie ‘sporem o Trybunał Konstytucyjny’, czasami ‘sporem o demokrację’ czy też ‘sporem o państwo prawa lub państwo prawne’ lub ‘kryzysem wokół Trybunału Konstytucyjnego’ (w dalszej części artykułu używam skrótu Spór). Mówię tutaj bardziej o „rozumieniu” problemu, a nie o jego „rozwiązaniu”, gdyż w tej kwestii – z metodologicznego punktu widzenia uzasadnienia poniżej przytaczanych twierdzeń – chciałbym przyjąć raczej postawę filozoficzną (krytyczną w pozytywnym tego słowa rozumieniu), postawę zdecydowanie zdystansowaną politycznie i emocjonalnie, a nie dogmatyczną (systemową). Biorąc pod uwagę tę ostatnią, to można byłoby nawet przyjąć, że taki problem w ogóle nie istnieje. Natomiast z perspektywy filozoficznej i przyjmowanej w niej postawy krytycznej, wiele zagadnień w realnie istniejących relacjach społecznych (prawnych) jawi się jako problemy bardziej dialektyczne niż systemowe, co prowadzić może nawet do stwierdzeń o niemożliwości jednoznacznego rozwiązania danego problemu, gdyż rozwiązania te wymykają się możliwości ostatecznego uzasadnienia. Piszę o tym na wstępie, aby uniknąć nieporozumień, co do przyjętej postawy metodologicznej i uprzedzić potencjalne zarzuty z perspektywy uzasadnień systemowych (założeń wynikających z przyjętych w danym systemie prawa). W tym miejscu mogą pojawić się jednak wątpliwości metodologiczne reprezentowane przez co najmniej trzy pytania, tj. czego dotyczy Spór (co jest jego przedmiotem), następnie, czy jest to zagadnienie prawne, czy polityczne i po trzecie, czy może być analizowane jako zagadnienie naukowe. O ile na pierwsze dwa pytania jest dość łatwo odpowiedzieć, bo chodzi o jedno z zagadnień legitymizacji prawa – w tym przypadku chodzi o polityczny spór pomiędzy paradygmatami pozytywizmu prawniczego, idei trójpodziału władzy i idei prawa naturalnego powstały w wyniku konfliktu o warunki poprawności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz możliwości innego ukształtowania tej instytucji przez działania władzy ustawodawczej, a tym samym jest to zagadnienie i prawne i polityczne – to z kolei odpowiedź na trzecie z tych pytań transponuje nas do trudnej i spornej problematyki filozofii nauki, generując pytanie o prawoznawstwo i jego naukowość. Nie podejmując w tym miejscu tych zagadnień, gdyż argumentacja musiałaby stanowić oddzielny tekst opisujący sporne tematy podnoszone w filozofii nauki, przyjmuję w poniższej argumentacji postawę filozoficzną, przy założeniu (kontrowersyjnym), że filozofia nie jest nauką (w szczególności nauką z perspektywy metod scjentyzmu), ale taką aktywnością intelektualną, która ma za zadanie naukę uzasadnić, umożliwić

i rozwijać², a tym samym „[...] istnieje – jak pisze Jan Woleński – jakaś fundamentalna różnica metodologiczna decydująca o epistemologicznej odmienności filozofii i nauki, o tym właśnie, że argumentacje filozoficzne pracują inaczej (częściowo lub całkowicie) od dowodów naukowych. Chodzi więc o różnice głębokie, wykraczające poza kwestie bibliograficzno-katalogowe”³. Za Friedrichem Waismannem można byłoby tę różnicę scharakteryzować jako różnicę „[...] pomiędzy wyprowadzeniem konkluzji a zobaczeniem jakiegoś nowego aspektu czy też sprawieniem, aby ktoś inny to zobaczył”⁴. Postawa filozoficzna byłaby zatem z jednej strony teorią nauki, z drugiej refleksją nad wszelką rzeczywistością, a jednocześnie i samorefleksją. Chodzi mi o przyjęcie pewnej niepozytywistycznej postawy angażującej, gdyż pozytywistyczna (systemowa) – jak ją określił Leszek Kołakowski – „[p]róbuje narzucić język, który zwalnia od obowiązku głosów w najważniejszych konfliktach życia ludzkiego i tworzy rodzaj pancerza, co unieważnia na owe *ineffabilia mundi*, na nieopisywalne – bo jakościowe – dane doświadczenia”⁵.

Przyjmując taką postawę, można powiedzieć, że nasze myślenie o relacjach społecznych w kategoriach normatywnych – m.in. o prawie – jest niewątpliwie ukształtowane poprzez wzajemny wpływ trzech tradycji, które treściowo określiły ogół naszych twórców kulturowych. Są nimi Ateny, Rzym i Jerozolima. Zrozumienie istoty Sporów – trwającego już tak długo i bez nadziei na jego bezkompromisowe i zadowalające rozwiązanie – musi zatem sięgnąć, moim zdaniem, do źródeł tradycji śródziemnomorskiej i judeochrześcijańskiej, czyli filozoficznej tradycji naszej kultury, aby móc go wyjaśnić i potencjalnie rozwiązać.

Z punktu widzenia analiz normatywnych wymienione tradycje wykształciły trzy antagonistyczne idee, których urzeczywistnienie może prowadzić do sytuacji konfliktów społecznych, choćby takich jak obecnie istniejący Spór. Pierwszą z nich jest idea pozytywizmu prawniczego. Druga to idea trójpodziału władzy (władz)⁶. Trzecia zaś to idea istnienia obiektywnej słuszności stanów rzeczy, czyli

² H. Arendt, *Polityka jako obietnica*, tłum. W. Madej, M. Godyń, Prószyński i S-ka, Warszawa b.r.w., s. 66; L. Wittgenstein, *Tractatus logico-philosophicus*, tłum. B. Wolniewicz, PWN, Warszawa 1970, tezy 4.111 oraz 6.54.

³ J. Woleński, *Argumenty filozoficzne*, w: *idem, W stronę logiki*, Aureus, Kraków 1996, s. 17.

⁴ Cyt. za: J. Woleński, *op. cit.*, s. 15.

⁵ L. Kołakowski, *Pozytywizm*, PWN, Warszawa 1966, s. 227.

⁶ W zależności od tego, czy ujmujemy zagadnienie legitymizacji prawa na poziomie najwyższej abstrakcji, czy też mamy na myśli poszczególne składniki instytucjonalne idei trójpodziału, możemy mówić albo o „idei trójpodziału władzy”, albo o „idei trójpodziału władz”. Jest to zgodne z argumentacją Carla Schimtta, który rozróżniając te dwa poziomy, pisze, że „[w]ładza ustrojodawcza jest jednolita i niepodzielna. Nie jest ona obok innych «władz» (takich jak władza usta-

istnienia niezbywalnych, nienaruszalnych uniwersalnych praw, które miałyby przysługiwać każdej jednostce, a które obecnie występują pod szyldem idei praw człowieka. Moim zdaniem, wzajemne przenikanie się tych idei oraz próba ich urzeczywistniania w relacjach społecznych prowadzą czasami do konieczności definiowania na nowo podstaw ustrojowo-politycznych danych społeczności. W niniejszym artykule stawiam tezę, że Spór, o którym mowa powyżej, jest immanentnie wpisany w naszą kulturę prawną i wiąże się ze szczególną pozycją prawa pozytywnego w tej kulturze i próbą budowy naukowego prawoznawstwa przez pozytywizm prawniczy oraz ideą prawa naturalnego. Poniżej krótko omówię każdą z tych idei w ujęciu problemowym, a następnie spróbuję przedstawić te elementy aparatu pojęciowego filozofii prawa, w którym spotykają się one na poziomie fundamentalnym, stanowiącym punkt wyjścia dla legitymizowania prawa i ewentualnie uzasadniania treści jego norm. Rozpocznę od idei pozytywizmu prawniczego, która prowadzi nas do pojęcia autonomii prawa i szczególnej roli prawników w naszej kulturze prawa. Z problematyki, jaka wiąże się z pozytywizmem prawniczym, rodzi się z kolei problematyka idei trójpodziału władzy. Całość – mówiąc metaforycznie – dopina sporne zagadnienie istnienia obiektywnej słuszności stanów rzeczy, często występujące w postaci idei prawa naturalnego. Nie jest moją ambicją analizowanie, syntetyzowanie i konfrontowanie stanowisk prezentowanych w literaturze przedmiotu, co do problematyki Sporu i wspomnianych idei pozytywizmu prawniczego, trójpodziału władzy, prawa naturalnego i opisu różnych poziomów ich wzajemnego przenikania się i licznych sporów stanowisk tych dotyczących, a poniższa charakterystyka problemu stanowi jedynie prezentację własnej refleksji i analizy.

2. Aporie pozytywizmu prawniczego i idei trójpodziału władzy

Jednym z elementów, które – z perspektywy filozoficznoprawnej – stanowią istotę Sporu jest konflikt pomiędzy wizją dwóch koncepcji pozytywizmu prawniczego jako modelu epistemologii prawa. Ogólnie można powiedzieć, że idea

wodawcza, wykonawcza i sądownicza) kolejną skoordynowaną z nimi władzą, ale tworzy szeroką podstawę wszystkich innych «władz» i «podziałów władz» (C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, tłum. M. Kurowska, R. Marszałek, Teologia Polityczna, Warszawa 2013, s. 144). Z perspektywy filozoficznej problem ten dotyczy zagadnienia „abstrakcji ideującej”, szeroko omówionej przez Edmunda Husserla (E. Husserl, *Badania logiczne, t. II. Badania dotyczące fenomenologii i teorii poznania, cz. I*, tłum. J. Sidorek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 131–274), a historycznie znany jest od starożytności – dialog *Parmenides* Platona (Platon, *Parmenides. Teajtet*, tłum. W. Witwicki, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2002, fragm. 130e–132b).

ta pojawiła się wraz ze zjawiskiem tzw. ‘odczarowania’ świata, czyli nadejściem Oświecenia⁷, które po pierwsze – nieco upraszczając – uświadomiło, że monolit aksjologiczny, który przez setki lat utrzymywany był w ramach idei prawa naturalnego (w szczególności w jego wersji teistycznej) jest podważalny, po drugie zaś sprawiło ono, że pojawiła się idea człowieka jako wartości samej w sobie. W konsekwencji spowodowało to pojawienie się potencjalnego i realnego sporu interesów obywatela i elit sprawujących władzę. Człowiek przestał być postrzegany instrumentalnie jako narzędzie realizowania ich interesów, ale jako cel sam w sobie – jako obywatel. Musiała pojawić się zatem jakaś idea organizacyjna, która wprowadziłaby zasady regulujące tę wielce konfliktową relację. Była nią idea prawa pozytywnego, rozumianego jako doskonale działająca forma, która niestety okazała się (zresztą do dnia dzisiejszego) jedynie rozwiązaniem połowicznym zniesienia owego konfliktu interesów, ze względu na konieczność zawarcia w treści norm prawnych konkretnych rozwiązań aksjologicznych, które zgodnie z ideą prawa pozytywnego, muszą wiązać wszystkich jego adresatów. Z kolei pozytywizm prawniczy rozpoczął projekt budowy naukowego prawoznawstwa na wzór scjentystycznej wizji rzeczywistości normatywnej, który to wzór przyjmuje, że podmiot poznania prawa traktuje prawo jako możliwie kompletny przedmiot poznania i że istnieje kompletny algorytm układania stosunków społecznych. Wyrazem takiej tendencji stała się zarówno dogmatyczna wizja nauki prawa oraz statyczno-dynamiczna koncepcja systemu prawa, jak i biurokratyczny system legitymizacji władzy, dla którego prawo jest instrumentem osiągania wyznaczonych normatywnie celów. Zarówno tworzenie, jak i stosowanie prawa poddają się w tym ujęciu czysto logicznym operacjom (metoda formalno-dogmatyczna). Sprzyja to tym samym z jednej strony wyemancypowaniu się prawa pozytywnego – jego autonomii w stosunku do innych tworów kulturowych, z drugiej zaś możliwości traktowania go jako instrumentu zarządzania społeczeństwem. Taka koncepcja prawa występować może w dwóch, wzajemnie konkurencyjnych paradygmatach. W pierwszym z nich prawo jest nakazem ‘nieomylnego’ ustawodawcy, który ma legitymację większości danego społeczeństwa, rozumianą jako posłuch wobec groźby sankcji. W tym ujęciu prawo daje się bezpośrednio poznać zarówno z perspektywy prawodawcy, jak i adresata prawa, gdyż jest ‘gotowym i obiektywnym’ przedmiotem aktów poznawczych (pierwotny pozytywizm⁸). W XIX-wiecznej

⁷ M. Horkheimer, T.W. Adorno, *Dialektyka oświecenia*, tłum. M. Łukasiewicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1994, s. 19.

⁸ Terminy „pierwotny pozytywizm” i „wyrafinowany pozytywizm” są tu używane czysto technicznie na potrzeby odróżnienia postawy poznawczej i wyrastających z niej dwóch koncepcji

nauce prawa wpisuje się to m.in. w koncepcję *Gesetzesstaat*, gdzie porządek prawny jest utożsamiany z porządkiem prawa ustanowionego⁹. Drugi paradygmat uchyla takie proste założenie epistemiczne, dostrzegając problemy epistemologiczne, w szczególności co do koncepcji języka jako medium komunikacyjnego i konieczności zapośredniczenia projektowanej przez ustawodawcę rzeczywistości sferą znaczeń owego medium. W tym ujęciu legitymizacja prawa opiera się na postawie krytyczno-refleksyjnej i uwzględnieniu racji istnienia prawa przez jego adresatów, ale co najistotniejsze – z perspektywy interesującego nas tu zagadnienia Sporu – wzrasta rola prawników (w szczególności władzy sądowniczej) jako swoistych pośredników owych znaczeń. Innymi słowy, w związku z dostrzeżeniem nieredukowalnej roli języka jako nośnika znaczeń normatywnych musi pojawić się medium pomiędzy prawodawcą a adresatami jego norm. Prawnicy (w szczególności sędziowie) stają się zatem książętami w imperium prawa¹⁰, gdzie w tzw. trudnych przypadkach (*hard cases*), w procesie stosowania prawa, decydują w ramach trzech Hartowskich reguł wtórnych (zmiany, orzekania i uznania) o treści prawa pozytywnego (wyrafinowany pozytywizm)¹¹ dla danego rozstrzygnięcia (w szczególności dokonując wykładni operatywnej). „Jeśli za strategię pozytywizmu – pisze Marek Zirk-Sadowski – jako teorii prawa przyjąć wyodrębnienie prawa jako samodzielnego (niezapośredniczonego przez inne dziedziny kultury) aktu poznawczego, to wyrafinowany pozytywizm prawniczy jest jeszcze bardziej pozytywistyczny niż pozytywizm pierwotny. Usunięcie koncepcji suwerena uwolniło bowiem prawo spod zależności epistemicznej od polityki”¹².

Z kolei w XIX-wiecznej nauce prawa idea ta wpisywała się w koncepcję *Richterstaat* (szkoła wolnego prawa), którą można scharakteryzować następująco: „Po pierwsze, rozstrzygnięcia prawne nie są nigdy wyłącznie dedukowane z ustawy [...]. Po drugie, ustawa i prawo nie są identyczne. Po trzecie prawo nie jest żadną statystyczną, ustaloną raz na zawsze wielkością, lecz czymś, co bez ingerencji prawodawcy podlega stałym przemianom”¹³. Oczywiście koncepcji państwa sędziów nie należy obecnie identyfikować z jakąkolwiek koncepcją

w ramach epistemologii prawa, tak jak jest to przyjęte w: **M. Zirk-Sadowski**, *Prawo a uczestniczenie w kulturze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.

⁹ **J. Stelmach**, *Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym*, w: **G. Skąpska** (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń/Kraków 1992, s. 221.

¹⁰ **R. Dworkin**, *Imperium prawa*, tłum. J. Winczorek, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 409.

¹¹ **H.L.A. Hart**, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

¹² **M. Zirk-Sadowski**, *op. cit.*, s. 30.

¹³ **J. Stelmach**, *op. cit.*, s. 223.

państwa prawnego, a to, czy była nią historycznie, tj. w XIX w. nie poddają tu weryfikacji, a jedynie – opierając się na treści cytowanego w przypisie artykułu – wykorzystują w uproszczony sposób dla zilustrowania opisywanej problematyki: „Zaproponowana przez Kantorowicza i Fuchsa koncepcja [*Richterstaat*] była bezpośrednią reakcją na pozytywizm prawniczy w wersji określanej jako *Begriffsjurisprudenz* [...] Budowana na gruncie szkoły wolnego prawa socjologia prawa zwraca się przeciwko pozytywistycznemu myśleniu, przeciwko pozytywistycznemu subsumpcyjnemu modelowi stosowania prawa, zasadzie «związanej decyzji sądowej»”¹⁴.

Tym samym idea trójpodziału władzy nie jest już tylko – jak chciała tego pierwotna, XVIII-wieczna jej idea – kontrolowaniem i potencjalnym powstrzymaniem autorytarnej władzy ustawodawczej przed naruszaniem kształtującej się idei praw człowieka, ale wynika z istoty prawa pozytywnego, jego immanentnych i niezbywalnych własności, mających swe źródło w specyfice tekstu prawnego jako komunikatu prawodawcy oraz miejsca samego prawa pozytywnego w relacjach społecznych. Idei tej – na co wskazuje powyższa syntetyczna analiza – nie można zatem znieść ani podważać bez popadania w logiczne sprzeczności, chyba że przyjmie się wątpliwe z punktu widzenia obecnej wiedzy epistemologicznej założenie ‘pierwotnego’ pozytywizmu.

Dodatkowo problem polega tu jeszcze na tym, że idea trójpodziału władzy niesie ze sobą założenie kontynentalnej kultury prawnej o ścisłym rozdzieleniu kompetencji prawodawczych władz z jej silną tezą, że sądy nie mogą tworzyć prawa. W tym znaczeniu władza jest podzielona i niepodzielona: władza ustawodawcza została przy ustawodawcy (i ewentualnie przy władzy wykonawczej¹⁵), a sądownicza nie może tworzyć prawa, ale jedynie je stosować w przypadkach potencjalnych sporów pomiędzy adresatami norm prawnych. Tym samym źródłem prawa nadal pozostaje ustawodawca, a nie prawo samo w sobie, bo ono ma swoje źródło w decyzji ustawodawcy. Innymi słowy, idea trójpodziału władzy z perspektywy założenia ideologicznego, że sądy nie mogą tworzyć prawa skutkuje

¹⁴ *Ibidem*, s. 223.

¹⁵ Na istotną rolę władzy wykonawczej w „produkcji” i „reprodukcji” prawa i tym samym fikcję paradygmatu trójpodziału władz zwraca uwagę w swoim studium Jürgen Habermas: „W tej mierze, w jakiej przykładowo wykonywanie programów celowych obarcza administrację, zadaniami organizacyjnymi, które przynajmniej *implicite* mają charakter dalszego kształtowania prawa i stosowania ustaw, podstawa legitymizacyjna tradycyjnych struktur administracji już nie wystarcza. Logika podziału władz musi być wtedy realizowana w zmienionych strukturach [...]” (J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa 2005, s. 208 i n.).

tym, iż powiedzenie, że to, co mówi ustawodawca, nie jest prawem zakrawa na *contradicto in adiecto*, bo to przecież jego akt woli staje się dopiero kryterium oceny bezprawa. W związku z tym mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją. Argumenty epistemologiczne wskazują na konieczność porzucenia tradycyjnego rozumienia idei trójpodziału władzy i odrzucenia ‘pasywnej’ roli sądów oraz przyjęcia twierdzenia, że jednak mogą one tworzyć prawo. Z drugiej strony mamy tradycję prawa kontynentalnego (z tezą o tym, że sądy jedynie stosują prawa, czyli nie są prawodawcą). Sytuację tę można porównać do próby rozwiązania wybranego problemu naukowego w oparciu o jednoczesne stosowanie nieprzystających do siebie teorii, np. mechaniki klasycznej, mechaniki relatywistycznej czy mechaniki kwantowej albo geometrii Euklidesa i geometrii nieeuklidesowych. Tym samym ‘zonglownie’ między tymi dwoma paradygmatami prowadzi do aporii, co w konsekwencji powoduje niemożliwość rozwiązania Sporu¹⁶.

Na tę problematykę nakłada się dodatkowo kolejne sporne zagadnienie ontologiczne i epistemologiczne, czyli istnienia i możliwości poznania obiektywnej słuszności stanów rzeczy, wyrażane w historii filozofii prawa ideą prawa naturalnego. Pomijając kwestie kompetencyjne co do władztwa prawodawczego, to w interesującym nas przypadku kontrowersyjne jest zagadnienie, która ze stron Sporu ma wiedzę o tej ‘jedynej właściwej’, ‘słusznej’ treści normatywnej prawa.

3. Istota Sporu

Jeśli teraz spojrzymy na powyższe ustalenia z perspektywy interesującego nas problemu Sporu, to jawi się on jako konflikt pomiędzy zarysowanymi powyżej paradygmatami pozytywizmu prawniczego, idei trójpodziału władzy i idei prawa naturalnego. Wersja ‘pierwotna’ pozytywizmu przyjmuje, że prawo jest gotowym i skończonym interpretacyjnie przedmiotem danym w decyzji prawodawcy. Wersja ‘wyrafinowana’ wskazuje wyraźnie, że pomimo to, iż owa dyskrejonalność potencjalnych decyzji prawników (w szczególności sędziów) jest w pozytywizmie ograniczona koncepcją zamkniętego katalogu źródeł prawa, to nic bardziej mylnego, gdyż granica ta ma jedynie wymiar formalny ze względu na językowe medium komunikatu normatywnego płynącego z tych źródeł – które to źródła (teksty prawa) ze swej istoty nacechowane są wieloznacznością. Stąd przynajmniej w jakiejś części treść prawa pozytywnego jest ustalana w procesie

¹⁶ Ciekawe studium wspierające zaznaczoną tu problematykę z perspektywy teorii prawa konstytucyjnego zawiera praca: **B. Banaszak, M. Bernaczyk**, *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.

stosowania prawa, czyli – ogólnie mówiąc – przez władzę sądowniczą. Stwierdzenie to można uznać jako tezę filozoficzną, gdyż podnosi problemy epistemologiczne, choćby takie jak problematykę aktu poznawczego (znaczenia tekstu prawnego – treści prawa). Nawet jeśli uznamy, że „narzędziem” eliminowania niezbywalnej wieloznaczności treści prawa pozytywnego jest jego wykładnia, to z perspektywy filozoficznej jest to jedna z kulturowych konstrukcji pojęciowych, które mają służyć do analizy i rozwiązywania problemów społecznych. Jest to jedno z wyjściowych, akceptowanych założeń kulturowych, zdeterminowanych pewną wizją prawa z jedną z jej koncepcji-idei, tj. ideą trójpodziału władzy. Nie chodzi mi przy tym o stwierdzenie jej błędności czy fałszywości ani o weryfikację czy falsyfikację stwierdzenia o tworzeniu prawa przez sądy, ale o ujawnienie ukrytego w nich (w idei trójpodziału i tworzenia prawa przez sądy) założenia, że w naszej kulturze mamy do czynienia z ich akceptowalnością wspieraną praktyką prawniczą i charakterystycznym dla danej kultury procesem kształcenia prawników, w szczególności zdeterminowaną pozycją tekstu prawnego. „Generalność i abstrakcyjność nazw w nim użytych [tj. w tekście prawnym – T.B.] uniemożliwia jego bezpośrednie zastosowanie do rozstrzygania jednostkowych i konkretnych spraw. Aby mógł spełniać swoją rolę kulturową, musi być poddany opracowaniu w ramach kolejnego dyskursu, zwanego sądowym stosowaniem prawa. W wymiarze politycznym tego zagadnienia stosuje się zasadę trójpodziału władz, zgodnie z którą na podstawie zbioru takich tekstów władza sądownicza samodzielnie i niezawisłe rozstrzyga konflikty między podmiotami poddanymi władzy suwerena. W takim ujęciu prawa bardzo szybko okazało się, że nie jest jasne, czy prawo jako zbiór norm daje się poznać poprzez bezpośrednie rozumienie tekstu prawnego ustanowionego przez legislaturę, czy też otwiera się tutaj pole władzy sądowniczej, która – uzupełniając prawo decyzjami interpretacyjnymi – ostatecznie je kształtuje. Prawo nie jest wówczas tylko wynikiem aktywności legislatury, ale wspólnym przedsięwzięciem legislatury, władzy sądowniczej oraz egzekutywy w tym zakresie, w którym interpretuje ona prawo”¹⁷. W szczególności dotyczy to takich źródeł, które zawierają charakterystyczne (specyficzne) normy, jak Konstytucja czy akty prawa międzynarodowego publicznego. Niewątpliwie stopień ogólności norm zawartych w tego rodzaju aktach normatywnych siłą rzeczy angażuje konieczność aktywnej roli np. Trybunału Konstytucyjnego w wyznaczaniu treści prawa. W mojej ocenie

¹⁷ L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 4, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2015, s. 149.

dobrym przykładem szczególnej abstrakcyjności są m.in. tzw. normy programowe¹⁸, które wyrażają swoiste samozobowiązanie się prawodawcy do realizacji postawionego celu oraz projektują w bardzo ogólny sposób założenia aksjologiczne systemu prawa. Są one swoistego rodzaju abstrakcyjnymi postulatami sformułowanymi na wysokim stopniu ogólności. Pociąga to za sobą wiele problemów interpretacyjnych, np. związanych z określeniem adresatów norm prawnych, którzy mieliby owe postulaty urzeczywistniać. Normy te bowiem tak jak typowe normy prawne nie wyznaczają danego powinnego zachowania się ich adresata celem realizacji określonego przez treść normy celu, ale nakazują jedynie realizację pewnego celu. „Udzielenie odpowiedzi – jak podkreślają T. Gizbert-Studnicki i A. Grabowski – na pytanie, jakiego rodzaju zachowań normy te nakazują lub zakazują, wymaga wykonania złożonych operacji argumentacyjnych. Przesłanki takich operacji argumentacyjnych sięgają poza tekst”¹⁹. W szczególności chodzi tu o wiedzę empiryczną, czyli wiedzę o relacjach kauzalnych. Biorąc jednak pod uwagę, że normy te dotyczą relacji społecznych, a nie empirycznych, to interpretacja tych norm będzie rodziła permanentne spory, ze względu na nierozstrzygalność związaną z ustaleniem praw przyczynowych rządzących relacjami społecznymi. Oprócz tego normy te – określając swoje cele – odwołują się często do języka ocen, czyli posługują się zwrotami wartościującymi. Z tego względu – jak celnie podsumowują cytowani Autorzy – „[o]bie wyżej wskazane trudności powodują, że nie sposób bezspornie (i jednoznacznie) ustalić, jakie zachowania są nakazane lub zakazane przez normy programowe. Jeżeli dwaj interpretatorzy akceptują odmiennie założenia dotyczące natury rzeczywistości społecznej lub dysponują odmienną wiedzą o rzeczywistości społecznej, to zakres normowania norm programowych mogą określić w odmienny sposób. Z uwagi na nierozstrzygalność wielu sporów dotyczących rzeczywistości społecznej, spory interpretacyjne także stają się nierozstrzygalne”²⁰. Wprawdzie TK co do zasady nie orzeka o konstytucyjności aktów, odwołując się do norm programowych, ale tylko co do zasady, gdyż w niektórych przypadkach naruszenie przez ustawodawcę norm programowych mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego²¹. Poza tym, jak podkreśla Lech Morawski, „[k]onflikty różnych zasad

¹⁸ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji*, w: J. Trzciniński, *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 95–113.

¹⁹ *Ibidem*, s. 99.

²⁰ *Ibidem*, s. 100.

²¹ Analiza tej problematyki znajduje się m.in. w: M. Florczak-Wątor, *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, Przegląd Sejmowy 2009/4 (93), s. 111–127.

prawnych, norm programowych, konflikty różnych praw i wolności obywatelskich są codziennością w pracy sędziego konstytucyjnego i nieraz w nieunikniony sposób wikłają go w konieczność dokonywania wyborów, których powinien dokonać prawodawca²². Do tego biorąc pod uwagę skomplikowaną relację pomiędzy epistemologicznym odróżnieniem kontekstu odkrycia i kontekstu uzasadnienia, to z punktu widzenia pierwszego z kontekstów wydaje się, że sąd konstytucyjny może mieć własną (czasami inną niż ustawodawca) wiedzę empiryczną i własne (inne niż ustawodawcy) założenia aksjologiczne. Jeśli analiza nasza ma pozostać filozoficznoprawną, to nie możemy od kontekstu tego abstrahować. Oczywiście z perspektywy systemu prawa i jego licznych założeń analiza poprawności decyzji stosowania prawa może być jedynie podejmowana z perspektywy kontekstu uzasadnienia, gdzie „[...] fikcyjny [...] zbiór operacji tam występujących dobrany jest z punktu widzenia uzasadnialności; zastępujemy rzeczywiste myślenie przez takie operacje, które są uzasadnialne, czyli takie, których prawomocność można wykazać²³. Pomija się tu cały zakres związany z podejmowaniem wolicjonalnych decyzji, które jednak – z perspektywy filozoficznoprawnej – są istotnym składnikiem refleksji dotyczącej metody naukowej, a „[w]ykrycie wszystkich miejsc, w które uwikłane są decyzje, to jedno z najważniejszych zadań epistemologii²⁴. Nie chodzi tu przy tym o analizę realnych procesów psychologicznych i wyjaśnienia genetyczne, ale o zrozumienie perspektywy analiz filozoficznoprawnych, które ujawniają istnienie wielu założeń kulturowo-systemowych o charakterze jak najbardziej transcendentalnym. To, że nie znajdziemy ich w kontekście uzasadnienia jest zrozumiałe właśnie z perspektywy owych założeń, ze względu na realizację przyjętych w tym systemie wartości. Natomiast podejmowana tu analiza filozoficznoprawna nie może ich deprecjonować, gdyż inne są jej zadania. Tu można pokazać, że istnieje warstwa – jak to nazwał Hans Reichenbach – wolicjonalnych rozwidleń, które leżą u podstaw każdej decyzji i które wymykają się racjonalnej rekonstrukcji w oparciu o algorytmy konwencjonalnych struktur danego systemu. I to właśnie z tego punktu widzenia (analizy filozoficznoprawnej) powstaje trudna do rozstrzygnięcia kwestia kompetencji normodawczych w ramach idei trójpodziału władzy. Rola strażnika Konstytucji (negatywnego prawodawcy) przekształca się tym samym w rolę aktywnego kształtowania treści jej norm. Rozbieżność ta ma wpraw-

²² L. Morawski, *Zasada trójpodziału władzy. Trybunał konstytucyjny i aktywizm sędziowski*, Przegląd Sejmowy 2009/4 (93), s. 67.

²³ H. Reichenbach, *Trzy zadania epistemologii*, tłum. W. Sady, *Studia Filozoficzne* 1989/7–8, s. 207.

²⁴ *Ibidem*, s. 208.

dzie charakter polityczny, ale nie można od niego abstrahować, wzięwszy pod uwagę, że TK jako organ konstytucyjny ma jednak legitymację polityczną, a tym samym i politycznie legitymizowanym jest osoba (osoby) samego interpretatora, co oznacza, że przy konflikcie aksjologicznym nie jest obojętne, kto (personalnie) jest sędzią TK²⁵. Nawet jeśli próbuje się wykazać w kontekście uzasadnienia, że istnieje tu możliwość obiektywnego uprawomocnienia założeń empirycznych i aksjologicznych wyrażonych w normach Konstytucji, bo wymaga tego argument z pozycji ustrojowej sędziego, to własności kontekstu odkrycia nie pozostawiają wątpliwości co do normatywnej roli władzy trybunalskiej i sądowniczej²⁶. „Oczywiste jest – jak pisze Sławomira Wronkowska – że ów nieuchronny zakres swobody, który ma sąd konstytucyjny, pozwala mu – w granicach owej swobody – prowadzić określoną politykę, mianowicie wyznaczać stopień, w jakim prawodawca jest obowiązany optymalizować reguły etosu państwa prawa. Zanim jednak gotowi byłibyśmy uznać tę politykę za niebezpieczną, należałoby uświadomić sobie, że jej alternatywą są niekontrolowane działania prawodawcze, skądinąd niedające gwarancji niearbitralności”²⁷. Jeśli przyjmiemy, że istnieją jakieś autonomiczne wartości kultury prawnej, to niezwykle trudno je realizować w paradygmacie pozytywizmu prawniczego ujmowanego z perspektywy epistemologicznej jako gotowy obiekt poznania czy to w wersji ‘pierwotnej’, czy ‘wyrafinowanej’ owego pozytywizmu, ze względu na sposób uczestniczenia prawników w tak ujmowanej (pozytywistycznie) kulturze prawnej. Jak pisze M. Zirk-Sadowski: „Instrumentalne uczestniczenie prawnika w kulturze polega na traktowaniu prawa tylko jako środka do osiągnięcia określonego celu i zanegowaniu wzoru ustalania wewnętrznego punktu widzenia na prawo, poprzez udział we względnie

²⁵ Faktyczną ilustrację tej problematyki zawiera opis i komentarz jednego z wyroków TK dokonany przez Jana Woleńskiego, w: **idem**, *Moralność, cena wolowiny i Trybunał*, Krytyka Polityczna (art. z dnia 28.01.2015), <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150128/wolenski-moralnosc-cena-wolowiny-i-trybunal-konstytucyjny>; stan na 03.06.2016 r. oraz **idem**, *Woleński: Trybunał Konstytucyjnego kłopoty z logiką* (art. z dnia 26.02.2016), <http://m.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150226/wolenski-waga-trybunalu-konstytucyjnego-nie-byla-wytarowana>; stan na 03.06.2016 r.

²⁶ O istotnym dla prawoznawstwa, a w szczególności dla filozoficznej analizy dyskursu stosowania prawa, rozróżnieniu kontekstu odkrycia i kontekstu uzasadnienia pisał w wielu swoich pracach Jerzy Wróblewski. Ideę tę wprowadził Hans Reichenbach w pracy *Experience and Predication*, University of Chicago Press 1938 (§1 *Three Tasks of Epistemology* – polski przekład Wojciecha Sady: *Studia Filozoficzne* 1989/7/8).

²⁷ **S. Wronkowska**, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, w: **S. Wronkowska** (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 121.

autonomicznej grupie zawodowej. Stąd skłonność do poddawania interpretacji znaczeń zawartych w normach prawnych celom politycznym i ekonomicznym. Autonomiczne wartości kultury prawnej przestają bowiem mieć znaczenie poza względnie zintegrowaną wspólnotą zawodową prawników²²⁸.

Tym samym Spór, o którym tu mowa, jest wpisany w pozytywistyczną wizję idei *Rechtsstaat* – jest jej niezbywalną, immanentną cechą, która – używając tu barwnej metafory – niczym wirus uśpiony w organizmie odżywa, kiedy ten słabnie, targany różnicami aksjologicznymi, co do rozumienia fundamentalnych wartości, leżących u podstaw danej wspólnoty konstytucyjnej. Dlatego – jak trafnie zauważa Adam Sulikowski – „[j]eśli TK przetrwa burzę, powinien podjąć próbę odzyskania zaufania społecznego, powinien przedstawiać swoje decyzje jako wynik głębokiego namysłu, także w sensie politycznym, jako rezultat nie tylko analizy norm, ale także możliwości politycznej reprezentacji (w sensie materialnym, a nie formalnym) interesów różnych grup społecznych²²⁹. Najprostszym remedium na istniejący problem byłaby sytuacja osiągnięcia przez prawodawcę i władzę trybunalską jedności aksjologicznej, która dodatkowo będzie tożsama z aksjologią adresatów prawa jako podmiotów legitymizujących władzę. Wydaje się jednak, że taki sąd, jako założenie transcendentalne, jest w naszej rzeczywistości społecznej na razie jedynie ideą regulatywną, realizowaną w postaci założenia z argumentu ustrojowego. Jednak poziom legitymizacyjny tego argumentu nie jest fundamentalny, gdyż sam uprzednio wymaga uzasadnienia. Istota demokracji polega – jak zauważa Carl Schmitt – na tożsamości prawa i woli jego adresatów, bo wszystkie decyzje mogą dotyczyć tylko tych, którzy je podejmują. „Każda władza niemająca takiego poparcia uchodzi za uzurpację²³⁰. „[S]uwerenność ludu nie ucieleśnia się już – jak zauważa Habermas – w zgromadzeniu obywateli, które można naocznie zidentyfikować. Sprowadza się ona do poniekąd bezpodmiotowych obiegów komunikacyjnych różnych forów i ciał²³¹. I w tym znaczeniu to my sami nadajemy sobie prawa, czyli „podtrzymujemy przy życiu” władzę jako narzędzie realizacji tej idei. Tym samym treść prawa „[...] nie istnieje – jak to określił Habermas – w trans-

²²⁸ M. Zirk-Sadowski, *op. cit.*, s. 47.

²²⁹ A. Sulikowski, *Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu*, PiP 2016/4, s. 13–14.

²³⁰ C. Schmitt, *op. cit.*, s. 174.

²³¹ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa 2005, s. 150–151.

cidentalnej czystości”³². Legitymizację współczesnych porządków prawnych widzi tym samym Habermas w idei samookreślenia wspólnoty prawnej, która dokonuje tego porozumieniem w osiągniętym dyskursie. Ową jedność aksjologiczną można byłoby realizować np. w opisywanym i analizowanym już od ponad dwóch dekad przez Habermasa projekcie sfer publicznych³³. Projekt ten przyjmuje jako swój rdzeń model demokracji deliberatywnej, gdzie opinie obywateli przekształcają się instytucjonalnie w ich wolę, co następnie prowadzi jego twórcę do idei demokracji konstytucyjnej. Nie ma tu gotowych dogmatów, które byłyby nienaruszalne i niepodważalne, lecz permanentny proces wzajemnego uzgadniania indywidualnych i zbiorowych roszczeń wszystkich adresatów prawa i również wzajemnego uczenia się przez te podmioty. Daje to szanse na dyskusyjne rozwiązywanie konfliktów, w szczególności poprzez urzeczywistnienie idei wysłuchania publicznego³⁴, a także możliwie jak największego udziału adresatów prawa w dyskursie jego stosowania. Dotyczy to całego obszaru norm prawnych, nie wyłączając Konstytucji, która ze względu na swoją szczególną pozycję w hierarchii systemu tym bardziej powinna być dyskutowana, a nie petyfikowana, a w szczególności uzgadniana nie tylko w polskim, ale również – ze względu na wspólną kulturę – w europejskim dyskursie normatywnym. To, czy jest to projekt utopijny, czy realny w swojej realizacji, trudno tu rozstrzygnąć. Nawet jeśli jego realizacja byłaby w większości nierealizowalna, to mogłaby przynajmniej stanowić rodzaj idei regulatywnej.

Bibliografia

Opracowania

Arendt Hannah, *Polityka jako obietnica*, tłum. Wojciech Madej, Mieczysław Godyń, Prószyński i S-ka, Warszawa b.r.w.

Banaszak Bogusław, Bernaczyk Michał, *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.

³² *Ibidem*, s. 144.

³³ W rodzimej literaturze przedmiotu zagadnienie to jest szeroko opisywane i analizowane przez Karolinę M. Cern – szczególnie w pracy *The Counterfactual Yardstick. Normativity, Self-Constitutionalisation and the Public Sphere*, Peter Lang, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien 2014.

³⁴ Obszerne studium zagadnienia demokracji deliberatywnej i idei wysłuchania publicznego zawiera praca Piotra W. Juchacza *Deliberatywna filozofia publiczna. Analiza instytucji wysłuchania publicznego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy systemowego podejścia do demokracji deliberatywnej*, CoOpera Wydawnictwo Instytutu Filozofii UAM, Poznań 2015.

- Cern Karolia M.**, *The Counterfactual Yardstick. Normativity, Self-Constitutionalisation and the Public Sphere*, Peter Lang, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien 2014.
- Dworkin Ronald**, *Imperium prawa*, tłum. Jan Winczorek, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Florczak-Wątor Monika**, *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, Przegląd Sejmowy 2009/4 (93).
- Gizbert-Studnicki Tomasz, Grabowski Andrzej**, *Normy programowe w Konstytucji*, w: Janusz Trzcziński, *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Habermas Jürgen**, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. Adam Romaniuk, Robert Marszałek, Scholar, Warszawa 2005.
- Hart Herbert L.A.**, *Pojęcie prawa*, tłum. Jan Woleński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Horkheimer Max, Adorno Theodor W.**, *Dialektyka oświecenia*, tłum. Małgorzata Łukasiewicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1994.
- Husserl Edmund**, *Badania logiczne, t. II. Badania dotyczące fenomenologii i teorii poznania, cz. I*, tłum. Janusz Sidorek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Juchacz Piotr W.**, *Deliberatywna filozofia publiczna. Analiza instytucji wysłuchania publicznego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy systemowego podejścia do demokracji deliberatywnej*, CoOpera Wydawnictwo Instytutu Filozofii UAM, Poznań 2015.
- Kołakowski Leszek**, *Pozytywizm*, PWN, Warszawa 1966.
- Kołakowski Leszek**, *Szukanie barbarzyńcy. Złudzenia uniwersalizmu kulturowego*, w: Leszek Kołakowski, *Czy diabeł może być zbawiony i 27 innych kazań*, Znak, Londyn 1984.
- Leszczyński Leszek, Wojciechowski Bartosz, Zirk-Sadowski Marek**, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, w: Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, *System prawa administracyjnego, t. 4*, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2015.
- Platon**, *Parmenides. Teajtet*, tłum. Władysław Witwicki, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2002.
- Reichenbach Hans**, *Experience and Predication*, University of Chicago Press 1938.
- Reichenbach Hans**, *Trzy zadania epistemologii*, tłum. Wojciech Sady, *Studia Filozoficzne* 1989/7–8.
- Schmitt Carl**, *Nauka o konstytucji*, tłum. Magdalena Kurowska, Robert Marszałek, *Teologia Polityczna*, Warszawa 2013.
- Stelmach Jerzy**, *Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym*, w: Grażyna Skąpska (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń/Kraków 1992.
- Strauss Leo**, *Prawo naturalne w świetle historii*, tłum. Tomasz Górski, PAX, Warszawa 1969.
- Sulikowski Adam**, *Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu*, PiP 2016/4.
- Wittgenstein Ludwig**, *Tractatus logico-philosophicus*, tłum. Bogusław Wolniewicz, PWN, Warszawa 1970.
- Woleński Jan**, *W stronę logiki*, Aureus, Kraków 1996.
- Woleński Jan**, *Moralność, cena wołowiny i Trybunał*, *Krytyka Polityczna* (art. z dnia 28.01.2015), <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150128/wolenski-moralnosc-cena-wolowiny-i-trybunal-konstytucyjny>; stan na 03.06.2016 r.

Woleński Jan, *Trybunału Konstytucyjnego kłopoty z logiką* (art. z dnia 26.02.2016), <http://m.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150226/wolenski-waga-trybunalu-konstytucyjnego-nie-byla-wytarowana>; stan na 03.06.2016 r.

Wronkowska Sławomira, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, w: Sławomira Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

Zirk-Sadowski Marek, *Prawo a uczestniczenie w kulturze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.

Tomasz BEKRYCHT

**A CRISIS OVER THE IDEA OF THE TRIPARTITE SEPARATION OF POWER. SOME REMARKS
ON THE GROUNDS OF THE CONTEMPORARY DISPUTE OVER THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL
IN POLAND – LEGAL PHILOSOPHY PERSPECTIVE**

(Summary)

Almost in every book concerning a problem of law and order and democracy the principle of the tripartite separation of power is indicated as one of the basic principles of the democratic state based on the rule of law.

Last months in Poland's legal and political culture a problem appeared which is widely called 'a dispute over the Constitutional Tribunal', 'a dispute over democracy' or 'a crisis regarding the Constitutional Tribunal'. In my opinion, it is not only a political dispute as it is most often presented in the media but it is a philosophical issue difficult to resolve. Its explanation and potential solution must reach basic means of legal philosophy and the grounds of legal and political thinking. In this article I challenge a thesis that the dispute is immanently connected with our legal culture and involves a distinctive position of positive law in that culture with an attempt of creating jurisprudence by legal positivism.

Keywords: the Constitutional Tribunal; legal positivism; the idea of the tripartite separation of powers; legal philosophy

Paweł BORUTA*
Tomasz TULEJSKI**

POZA KAPITALIZMEM I SOCJALIZMEM DYSTRYBUCJONIZM JAKO ALTERNATYWA WOBEC MATERIALISTYCZNEGO POSTRZEGANIA LUDZKIEJ EGZYSTENCJI

(Streszczenie)

Hilare Belloc i Gilbert Keith Chesterton, dwaj brytyjscy pisarze tworzący głównie we wczesnym XX w., znani są powszechnie ze swojego niezwykle bogatego dorobku literackiego. Jednakże spośród wielu tematów podejmowanych w swoich rozlicznych dziełach, twórczość dotycząca opracowanych przez nich teorii ekonomicznych pozostaje prawdopodobnie tą najbardziej zapominaną. Całościowo koncepcje te określane są zazwyczaj jako „dystrybucjonizm”. Pod pojęciem tym kryje się idea systemu ekonomicznego zainspirowanego przez katolicką naukę społeczną, który powołany został do życia przez Belloca i Chestertona jako słuszna alternatywa dla dwóch najpopularniejszych rozwiązań kwestii ekonomicznej – kapitalizmu i socjalizmu.

Brytyjki duet (określany przez wielu jako „Chesterbelloc” – termin ten powstał w związku z bliską przyjaźnią pisarzy oraz zgodnością ich przekonań) utrzymywał, iż lepszy ustrój jest nie tylko możliwy, ale jest w rzeczywistości najbardziej naturalnym sposobem na regulowanie ekonomicznej sfery społeczeństw. Działając w czasach bezwzględnej angielskiego industrializmu, Belloc i Chesterton orędowni za powszechnie dostępną własnością prywatną, uzyskaną i utrzymaną dzięki takim środkom, jak zróżnicowane opodatkowanie, system cechowy, rozwinięte rolnictwo oraz oparcie całego systemu na solidnym fundamencie chrześcijańskiej moralności.

W niniejszym artykule autorzy argumentują, iż koncept dystrybucjonizmu nie stracił na swojej wartości w XXI w., a wiele spośród wypracowanych przez jego autorów instytucji nadal może być

* Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Historii Doktryn Polityczno-Prawnych; e-mail: pawelboruta93@gmail.com

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

zaimplementowanych we współczesnych społeczeństwach, stwarzając tym samym wartościową alternatywę dla czysto materialistycznej wizji ekonomii, a przez to rozwiązując lub zapobiegając wielu problemom nowoczesnego świata.

Słowa kluczowe: Chesterton; Belloc; dystrybucjonizm

Ustrój ekonomiczny stanowi jeden z najistotniejszych determinantów określających egzystencję każdego społeczeństwa. Olbrzymia waga przypisywana tej kwestii nie powinna jednak nikogo dziwić. Zagadnienia dotyczące własności, jej charakteru, sposobu produkcji oraz wszystkich powiązanych z tym kwestii dotyczą bowiem w sposób bezpośredni każdego człowieka uwikłanego w relacje społeczne. Jak napisał bowiem jeden z bohaterów niniejszego tekstu: „kontrolować produkcję bogactwa, to kontrolować w swej istocie ludzkie życie”¹. Wynika z tego, iż dokonując wyboru określonego modelu regulacji kwestii ekonomicznych, decydujemy w rzeczy samej o tym, kto i w jaki sposób będzie przesądzać o egzystencji obywateli. Jeśli bowiem, podążając za myślą głównego antagonisty bohaterów niniejszej narracji, to byt kształtuje świadomość, to ekonomiczne fundamenty społeczeństwa oddziałują bezpośrednio na pozostałe aspekty ludzkiego życia.

Z istotnością omawianego zagadnienia związana jest nierozzerwalnie zawziętość toczących się na jego temat sporów mających swą długą i bogatą genealogię. Od upadku jedności *Christianitas* po raz kolejny postawiono pytanie, jaki ustrój ekonomiczny (społeczno-gospodarczy) jest najlepszy oraz który najlepiej pozwoli osiągnąć wyznaczone cele? Towarzyszyła temu nie mniej istotna kwestia owych celów, jakie stoją, czy stać powinny przed społeczeństwem i państwem? Choć kwestie te podniosły rewolucje protestancka i francuska, to dopiero wiek XIX uczynił z nich jedne z najistotniejszych osi sporu. Przeżywająca bowiem wtedy swój rozkwit myśl socjalistyczna przeniosła jądro debaty z tradycyjnych kwestii źródeł władzy, jej legitymacji, kwestii ustrojowych dzielących do tej pory szeroko ujętych konserwatystów i liberałów na płaszczyznę ekonomiczną. Od tej pory dyskusja zdominowana została przez dwie, biegunowo od siebie różne i zwalczające się koncepcje. Z jednej strony mamy więc liberalnych zwolenników własności prywatnej oraz niczym nieskrępowanej wolności gospodarczej, z drugiej zaś tych, którzy pokładają swe nadzieje we własności uspołecznionej oraz daleko posuniętych, ogólnych regulacjach życia ekonomicznego. W powszechnej świadomości spór ten przybiera postać, którą w uproszczeniu określić możemy

¹ H. Belloc, *The Servile State*, The Liberty Fund, Indianapolis 1977 [1912], s. 46.

jako spór pomiędzy *kapitalizmem* i *socjalizmem*². W swej chemicznie czystej postaci oba paradygmaty aspirują do koncepcji bezalternatywnych, zawłaszczając całkowicie pole wyboru wedle formuły *tertium non datur*, wykluczając wszelkie rozwiązania konkurencyjne. Tymczasem analiza europejskiej refleksji społecznej i ekonomicznej pokazuje, że istnieją inne odpowiedzi niż te, które proponują ci wielcy antagoniści, a swą genezę sięgające czasów jedności moralnej i religijnej utraconej bezpowrotnie wystąpieniem mnicha z Wittenbergi.

Zostały one zainspirowane przez dwie wielkie encykliki papieskie, dotyczące kwestii społecznych, *Rerum Novarum* papieża Leona XIII z roku 1891³ oraz *Quadragesimo Anno* Ojca Świętego Piusa XI z roku 1931. Niejako w odpowiedzi na te dokumenty oraz w zgodzie z koncepcją chrześcijańskiego ducha, angielscy katolicy wypracowali zasady reformy społecznej, która miała na celu powołanie do życia ustroju opartego na zasadach życia chrześcijańskiego i sprawiedliwego podziału dóbr. Ustrój ten zwany dystrybucjonizmem⁴, mimo swego intelektualnego wyrafinowania, nieobecny jest w dyskusji głównego nurtu, rzadko również bywa przedmiotem pogłębionej naukowej analizy. Co ciekawe, nawet w literaturze brytyjskiej brak jest właściwie naukowych opracowań tego zagadnienia. Stąd celem niniejszego artykułu jest zarysowanie głównych założeń doktryny dystrybucjonizmu, jako katolickiej alternatywy dla indywidualistycznego liberalizmu i kolektywistycznego socjalizmu, które trudno połączyć z katolicką nauką społeczną, posługującą się obcą obu koncepcjom wizją wspólnoty moralnej.

Za twórców dystrybucjonizmu uważać należy w zdecydowanej mierze dwóch angielskich autorów, Gilberta Keitha Chestertona (1874–1936) oraz Hilaire Belloc (1870–1953)⁵. Obaj uchodzili i dalej uchodzą za utalentowanych pisarzy i publicystów oraz przede wszystkim zagorzałych apologetów Kościoła Katolickiego i cywilizacji łacińskiej. Tworząc głównie w pierwszej połowie XX w., obaj bliscy przyjaciele⁶ byli głęboko rozczarowani panującym w ówczesnej Anglii industrialnym kapitalizmem oraz wszystkimi wypływającymi z niego negatywnymi konsekwencjami. Jednocześnie odrzucali oni zupełnie socjalizm jako

² H. Belloc, *Economics for Helen*, IHS Press, Norfolk, VA, 2004, s. 96–101, 106–110.

³ Patrz: M. Sadowski, *Państwo w doktrynie papieża Leona XIII*, Kolonia Limited, b.m.w. 2002, s. 141–149.

⁴ J. Woroniecki OP, *Katolicka Etyka Wychowawcza*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 377–378.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Ich charakterystyczne partnerstwo w walce o wspólne ideały uzyskało nawet swoją specjalną nazwę – *Chesterbelloc*. Termin ten ukuł przyjaźniący się z nimi, lecz polemizujący z ich koncepcjami z pozycji lewicowych dramaturg i prozaik G.B. Shaw – G.B. Shaw, *Belloc and Chesterton*, The New Age 1918/II/16, s. 309–311.

alternatywę, opisując wielokrotnie jego zgubne następstwa⁷. W gruncie rzeczy socjalizm i kapitalizm były przejawem triumfu materializmu i formą dehumanizacji człowieka. Sam socjalizm zaś jest wedle nich możliwy tylko w społeczeństwie, które przeszło fazę kapitalizmu przygotowującą grunt na przyjście swego wroga, który w swej istocie jest tylko jego lustrzanym odbiciem. „[Socjalizm] – pisze Belloc – działa w istniejącym mechanizmie kapitalizmu odwołując się tylko do tych żądz, które kapitalizm rozbudził i ośmieszył jako fantastyczne i niesłychane, do tych rzeczy w pamięci społecznej, które kapitalizm zabił między ludźmi wszędzie tam, gdzie sięgnął jego niszczący wpływ”⁸. Kapitalizm nie oznacza tu jednak po prostu wolnego rynku czy akumulacji kapitału. Dla Belloc’a to system, w którym „mniejszość kontroluje produkcję, pozbawiając innych własności”⁹, czyniąc z nich proletariuszy. Tak rozumiany kapitalizm jako niezdolny do zaspokojenia ludzkich potrzeb stabilności i bezpieczeństwa jest więc tylko stadium przejściowym prowadzącym do rozwiązań kolektywistycznych, niosących jednak z sobą nową formę zniewolenia człowieka. Dlatego wskazywał, że: „Kościół Katolicki jest całkowicie przeciwny tej nowoczesnej koncepcji społeczeństwa nazywanej socjalizmem i jej pełnej i logicznej formie jaką jest komunizm. [...] Jest też oczywiste, że im bardziej im bliżej teoria socjalistyczna zbliża się do momentu swej realizacji, im więcej dusz bierze w swoje posiadanie, tym bardziej stanowczy i bezkompromisowy staje się katolicki sprzeciw”¹⁰.

Razem z Chestertonem postanowili więc opracować zasady ustroju, który według nich najlepiej regulowałby życie społeczno-ekonomiczne państwa w duchu chrześcijańskiej etyki „podług wymagań prawdy i sprawiedliwości”¹¹. Absolutnie podstawowym zagadnieniem dla obu dystrybucjonistów była instytucja własności. Na początku wskazać należy, że zarówno Chesterton, jak i Belloc byli jej gorliwymi obrońcami¹². Rozumiana jako prawowita, legalna kontrola nad dobrami¹³ miała główne znaczenie w zagwarantowaniu wolności jednostkom

⁷ H. Belloc, *Neither Capitalism Nor Socialism*, The American Mercury, July 1937/XLI/163, s. 313–314.

⁸ H. Belloc, *The Servile...*, s. 134.

⁹ H. Belloc, *An Essay on the Restoration of Property*, HIS Press, Norfolk VA 2002, s. 28.

¹⁰ H. Belloc, *The Church & Socialism*, Catholic Truth Society, London 1934, s. 1.

¹¹ Leon XIII, *Rerum Novarum*, Wydawnictwo TE DEUM, Warszawa 2001, s. 6.

¹² M. Novak, *Saving Distributism*, w: G.K. Chesterton, *The Collected Works of G.K. Chesterton*, Vol. V, Ignatius Press, San Francisco, 1987, s. 16. Autor posuwa się nawet do stwierdzenia, że Chesterton „bardziej elokwentnie niż ktokolwiek od czasu Św. Tomasza z Akwinu opiewał własność prywatną”.

¹³ H. Belloc, *Economics...*, s. 83.

i rodzinom¹⁴. Argumentując w późnoscholastycznym duchu, postrzegali własność prywatną jako instytucję odpowiadającą w swojej istocie naturze człowieka, to ona w najlepszy, możliwy sposób reguluje relacje międzyludzkie, stanowiąc tym samym ważny aspekt każdego prawidłowo funkcjonującego społeczeństwa¹⁵. Wszelkie socjalistyczne mrzonki o powszechnej równości ekonomicznej są sprzeczne z ludzką Naturą i porządkiem powołanym przez Stwórcę¹⁶. Swobodne dysponowanie własnością jest istotnym aspektem wolności, przez którą definiuje się człowieczeństwo¹⁷. „W braku wolności ekonomicznej – argumentuje Belloc – społeczeństwo ciężać musi w kierunku społeczeństwa martwego lub mechanicznie zuniformizowanego, coraz bardziej ociężałego i dusznego, proporcjonalnie do nieobecności wolności”¹⁸.

Temu fundamentalnemu przekonaniu o konieczności wolności ekonomicznej i pochwalę własności prywatnej towarzyszyło jednak pytanie o to, ile powinien posiadać człowiek, by własność spełniała swoje zadania? Szczególnie istotne ze współczesnej perspektywy jest to, że nie można tu mówić o jakimś stałym, sztywno ustawionym poziomie. Hilaire Belloc mówił o określonym standardzie utrzymania (*standard of subsistence*), mając na myśli minimalne wymagania konieczne do życia, poniżej których nie powinien schodzić żaden człowiek danej społeczności. Jest to jednak zawsze więcej niż potrzebne jest do samego fizycznego przeżycia. Koncept ten występuje w różnych formach w każdej cywilizacji, jest jednak zmienny w czasie oraz uzależniony od warunków konkretnego społeczeństwa. Autor przywołuje więc dla przykładu ówczesne standardy swojego kraju, zauważając, że praktycznie nikt w Anglii nie zniósłby chodzenia całe życie bez butów, podczas gdy w innych społecznościach jest to norma. Najistotniejsze jest jednak to, że poniżej takiego standardu utrzymania ludzie po prostu nie chcą żyć. Co ważne, nie będą mieli również motywacji do pracy, jeśli nie będzie ona w stanie zapewnić im określonego minimalnego standardu egzystencji. Dla ich społecznego istnienia konieczna jest więc z jednej strony pewna własność dóbr odpowiadających ich podstawowym (dla odpowiednich warunków kulturowych)

¹⁴ **H. Belloc**, *The Way Out*, Catholic Authors Press, Hartford, Connecticut 2006, s. 99.

¹⁵ **Leon XIII**, *Rerum Novarum*, s. 10: „Słusznie przeto ogół rodzaju ludzkiego [...], już w prawie samej natury widział podstawę do podziału dóbr i obyczajem odwiecznym uświęcił własność osobistą, ponieważ najlepiej odpowiada naturze człowieka i spokój zapewnia światu”.

¹⁶ *Socialism and the Servile State. A Debate between Messrs. Hilaire Belloc and J. Ramsey MacDonald, M.P.*, The South West London Federation of The Independent Labour Party, London 1911, s. 5–9.

¹⁷ **H. Belloc**, *An Essay...*, s. 30.

¹⁸ *Ibidem*.

potrzebom, a z drugiej potrzebna jest dostateczna ilość środków produkcji, bez których ich praca nie będzie miała sensu, gdyż nie będzie spełniała wymogów wymaganej efektywności¹⁹. Mówiąc krótko – pewien standard własności jest pragnieniem każdego, nie tylko z przyczyn fizycznych, ale także kulturowych.

Niestety, według dystrybucjonistów ustroj gospodarki kapitalistycznej w samej swojej istocie oznacza, iż własność nie jest należycie dystrybuowana²⁰. Kapitalizm oznacza, iż obywatele cieszą się wolnością polityczną oraz osobistą, jednakże podział społeczeństwa przebiega w ten sposób, iż zdecydowaną większość obywateli stanowią proletariusze, czyli ludzie *de facto* pozbawieni własnych środków produkcji. Ich przetrwanie uzależnione jest od płacy zdobywanej za wykonywaną pracę na rzecz kapitalistów, czyli tych, którzy środki produkcji posiadają²¹. Stan taki wynika z immanentnych cech ustroju kapitalistycznego, takich jak m.in. nieuchronność powstawania monopolu, powszechna lichwa czy eliminacja małych podmiotów gospodarczych przez zemony cenowe wielkich korporacji²². Kapitalizm prowadzi więc do stanu, gdzie proletariusze (a więc większość społeczeństwa) mimo teoretycznej wolności tracą w rzeczywistości swoją godność osobistą ze względu na ciągły niedobór dóbr materialnych oraz strach przed utraceniem środków do życia, których zdobywanie jest całkowicie uzależnione od posiadaczy kapitału²³.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy ma być naturalna tendencja społeczeństwa, które zmęczone niedostatkiem i niepewnością swej egzystencji chce jednak dążyć do stabilności. Jednym z rozwiązań może być państwo kolektywne, proponowane przez socjalistów, gdzie własność środków produkcji będzie uspołeczniona, a w istocie oddana całkowicie w ręce aparatu państwowego. Drugą, niemniej odrzucającą dla katolika opcją, jest powrót do instytucji niewolnictwa, gdzie ludzie pozbawieni środków produkcji są zmuszeni przez prawo do pracy na rzecz tych, którzy je posiadają, w zamian ci pierwsi zapewniają sobie utrzymanie, czyli względny dostatek i pewność przetrwania²⁴. W swej istocie oba systemy

¹⁹ H. Belloc, *Economics...*, s. 48–49.

²⁰ Kapitalistyczna dystrybucja dóbr nie stanowiła dla Chestertona czegoś normalnego czy akceptowalnego, co manifestował wielokrotnie pisząc np.: „Z punktu widzenia jakiegokolwiek zdrowej na umyśle osoby, w jakimkolwiek innym społeczeństwie, obecny problem kapitalistycznej koncentracji nie jest o tyle kwestią prawną co z zakresu prawa karnego, nie wspominając już o przestępczym obłudzie” – G.K. Chesterton, *The Outline of Sanity*, w: G.K. Chesterton, *The Collected Works...*, V, s. 104.

²¹ H. Belloc, *The Servile...*, s. 50.

²² H. Belloc, *The Way...*, s. 23–32, 39–50.

²³ *Ibidem*, s. 19–23.

²⁴ H. Belloc, *The Servile...*, s. 41–42, 121–126.

oparte są na pracy niewolniczej, w kapitalizmie na rzecz prywatnego właściciela, w komunizmie na rzecz państwa²⁵.

Nie może dziwić, że z punktu widzenia chrześcijańskiej moralności dystrybucjoniści odrzucali oba te rozwiązania. Ich celem bowiem był powrót do stanu względnie sprawiedliwego podziału własności, który ich zdaniem istniał w Europie czasów średniowiecza²⁶. Gdy bowiem Belloc analizował współczesne mu społeczeństwo angielskie, ze smutkiem skonstatował, że „Dzisiaj w Anglii i w mniejszym stopniu w innych krajach powszechność własności została utraczona. Powszechna własność nie jest cechą społeczeństwa określającą jego charakter. Przeciwnie, nieobecność własności, poleganie na niepewnym zarobku uzależnionym od woli innych jest powszechną cechą naszego społeczeństwa i oddaje jego charakter”²⁷. Dlatego hasłem, które przyświecało dystrybucjonistom, było *przywrócenie własności*, oczywiście chodzi tu o własność rozumianą w odpowiedni sposób, jako szeroka dystrybucja bogactwa, a nie bogactwa skumulowanego w ręku jednego lub nielicznych podmiotów. Jak pisał Chesterton w typowym dla siebie stylu: „Jest zaprzeczeniem własności, żeby Hrabia Sutherland posiadał wszystkie gospodarstwa w jednym majątku, tak jak byłoby zaprzeczeniem małżeństwa posiadanie przez niego wszystkich naszych żon w jednym haremie”²⁸. Tylko trzecie wyjście, rozwiązując sprzeczności właściwe kapitalizmowi i komunizmowi, zdolne jest zapewnić dostatek i bezpieczeństwo przy równoczesnym zachowaniu wolności. To, jak to ujął Belloc, społeczeństwo nie kapitalistyczne ani komunistyczne, lecz własnościowe (Proprietary).

Jakie kroki trzeba jednak podjąć, by *przywrócić własność*, a następnie ją *zachować*? Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż jeśli chodzi o prawnopoztywne rozwiązania dystrybucjonistów (a nie dotyczące etyki i moralności, o których będzie w dalszej części tekstu), to do ich zastosowania konieczne jest szeroko zakrojone działanie aparatu państwowego oraz jego silna rola kierownicza, mająca na celu ciągłą ochronę słabszych przed silniejszymi²⁹. Jest to cecha, która z pewnością odróżnia dystrybucjonistów od zwolenników leseferyzmu (i jakkolwiek

²⁵ H. Belloc, *An Essay...*, s. 29

²⁶ H. Belloc, *The Servile...*, s. 71–84.

²⁷ H. Belloc, *An Essay...*, s. 28.

²⁸ G.K. Chesterton, *What's Wrong with the World*, Dover Publications, Inc, Mineola, New York 2007, s. 36.

²⁹ H. Belloc, *Neither...*, s. 316. Belloc upatrywał korzeni i właściwej istoty instytucji państwa, które „w czasach, gdy ludzie preferowali rzeczywistość określano mianem króla”, właśnie w obronie słabszych oraz przewodniczeniu i zachowywaniu wolności – H. Belloc, *An Essay...*, s. 35.

przytaczane ingerencje państwowe mogą wydawać się wielu osobom zbyt zdecydowane, należy pamiętać, że intencją ich twórców była co do zasady wierność zasadom subsydiarności, opisanym m.in. przez Piusa XI w *Quadragesimo Anno*³⁰).

Pierwszym zatem istotnym elementem systemu dystrybucyjnego jest zróżnicowane opodatkowanie podmiotów gospodarczych. Można go opisać w kilku punktach:

- a) Opodatkowanie dotyczące małych podmiotów powinno być możliwie niskie. Wysokie podatki są bowiem zdaniem Chestertona i Belloc „niekompatybilne z powszechną instytucją własności”³¹. Identyczne podatki nakładane na wszystkie podmioty bez względu na ich wielkość mają wedle nich jednoznacznie negatywne skutki. Po pierwsze nie pozwalają kumulować kapitału ludziom niższego stanu. Po drugie są najbardziej uciążliwe dla stanu średniego, który przez wysokie podatki ostatecznie staje się stanem niższym³² (w przeciwieństwie do ludzi najbogatszych, którym mimo wysokich podatków stosunkowo łatwo jest utrzymać swoją pozycję, a nawet wykorzystywać ją do nadużywania prawa i unikania opodatkowania). Po trzecie zbyt wysokie podatki przekreślają opłacalność małych przedsiębiorstw, przez co ograniczają przedsiębiorczość i ostatecznie skłaniają ludzi do porzucenia samodzielności na rzecz pracy u wielkich posiadaczy lub nawet hazardu. Istotą państwa dystrybucyjnego są więc niskie podatki, można nawet powiedzieć, że w państwie dystrybucyjnym bardzo wysokie i powszechne podatki nie mają racji bytu, gdyż liczne samodzielne gospodarczo podmioty stawiałyby zbyt duży opór prawom, które zagrażałyby ich stabilnej, autonomicznej i świadomej egzystencji³³.
- b) Opodatkowanie bogatych podmiotów powinno być wyższe proporcjonalnie do posiadanego kapitału, zaś celem takich kroków jest przeciwdziałanie zbyt dużej akumulacji kapitału w rękę nielicznych³⁴. Podatki powinny być również odpowiednio wyższe w przypadku działania na wielką skalę, tak

³⁰ Pius IX, *Quadragesimo Anno*, Wydawnictwo TE DEUM, Warszawa, 2002, s. 36–37: „Mimo to jednak nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje owo najwyższe prawo filozofii społecznej: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa [...]. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy, winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć je lub wchłaniać”.

³¹ H. Belloc, *An Essay...*, s. 66.

³² A stworzenie i zachowanie standardu klasy średniej jest priorytetem w kreacji i umocnieniu państwa dystrybucyjnego, zob. *ibidem*, s. 70.

³³ *Ibidem*, s. 66–74.

³⁴ H. Belloc, *Neither...*, s. 314–315.

aby od pewnego momentu zwiększanie zasięgu działania było nieopłacalne, zapobiegając w ten sposób monopolom i dając pole do działania dla małego, lokalnego przedsiębiorcy³⁵.

- c) Obciążenia fiskalne powinny być skonstruowane w ten sposób, żeby ułatwiały nabywanie własności przez biednych, a utrudniały wykupywanie tejże po niskich cenach przez bogatych. Powinno mieć to zastosowanie szczególnie w odniesieniu do ziemi. Jak argumentują Chesterton i Belloc, kiedy wielki podmiot kupuje małą nieruchomość od wielkiego posiadacza – powinien być opodatkowany nisko lub wcale. Gdy jednak wielki kapitał chce wykupić mały kawałek ziemi od biedaka, powinien być opodatkowany w sposób wykluczający opłacalność transakcji. Takie regulacje miałyby w sposób pokojowy dążyć do względnej równowagi w rozdziale bogactw³⁶.
- d) Aby opodatkowanie dobrze spełniało swoje zadanie powinno mieć jeszcze kilka określonych cech. Belloc w swojej książce o podstawach ekonomii wymienia przymioty „dobrych podatków”. Jego zdaniem są one następujące: łatwe do zapłacenia (np. w mniejszych ratach zamiast w jednej dużej płatności), pobierane w możliwy najprostszy sposób, nakładane w pierwszej kolejności na dobra luksusowe (a nie pierwszej potrzeby), obciążające podatników w sposób proporcjonalny do ich majątku (o czym była już mowa) oraz pewne – tzn. takie, które są jednoznaczne zarówno dla państwa, jak i dla podatnika³⁷.

Przy tym wrażliwym temacie opodatkowania należy podkreślić, że dystrybucjoniści nie mieli na celu zaprowadzenia absolutnej równości w posiadaniu czy też wyeliminowania ludzi bogatych, co więcej, koncepcję taką uważali za zupełnie nieodpowiadającą naturze człowieka³⁸. Zdawali sobie również sprawę z konieczności akumulacji dużego kapitału w określonych sytuacjach (jak np. budowa kolei czy finansowanie inwestycji państwowych), jednak starali się rozwiązać ten problem za pomocą powszechnej dystrybucji udziałów w takich inwestycjach wśród obywateli³⁹.

Następnym, bardzo istotnym postulatem dystrybucjonistów jest przewrócenie instytucji powszechnej w okresie średniowiecza, czyli systemu cechowego

³⁵ H. Belloc, *The Way...*, s. 119.

³⁶ *Ibidem*, s. 118–119.

³⁷ H. Belloc, *Economics...*, s. 143–145.

³⁸ „Człowiek nie jest nieszczęśliwy czy upodlony dlatego, że drugi człowiek jest bogatszy niż on; jego cierpienie staje się nieludzkie i anormalne jedynie wtedy, gdy nie ma on środków potrzebnych do życia jako człowiek wolny” – H. Belloc, *Neither...*, s. 310.

³⁹ *Ibidem*, s. 311.

(*guild system*). System cechowy bowiem, jako instytucja głęboko zakorzeniona w człowieczeństwie, stanowi ich zdaniem konieczny element każdego stabilnego społeczeństwa⁴⁰. Sam cech definiowany jest przez Belloc jako „stowarzyszenie ludzi zaangażowanych w wykonywanie tego samego zawodu, którego podstawowym celem jest zapewnienie wzajemnego wsparcia”⁴¹. Autor przykłada do tej instytucji olbrzymią wagę, wychwalając ją jako „instrument, w wyniku którego jakakolwiek forma ludzkiej aktywności ekonomicznej może przybrać postać zbiorową, zachowując zarazem poszanowanie godności człowieka, jak i jego wolnej woli”⁴².

Takie stowarzyszenie cechowe odznacza się określonymi przymiotami⁴³:

- a) Przede wszystkim ich zadaniem jest stanie na straży własności. Cech ma wprowadzać określone regulacje, dzięki którym dobrze rozumiana własność jej członków ma charakter stały, chroniąc ich przed bezprawnym działaniem silniejszych konkurentów, a więc przeciwdziałając wywłaszczeniu małych podmiotów przez podmioty większe. Prawa ustanawiane przez cech mają na celu gwarantować, do pewnego stopnia, by każdy z jego członków pozostał wolnym człowiekiem z własnymi środkami produkcji. Zarządzenia te jednak nie mają w żadnym razie promować beczynności i nieefektywności ani zapobiegać rozwijaniu się przedsiębiorczości.
- b) Cech ma z nadania państwowego zajmować się sprawami związanymi z zawodem wykonywanym przez jego członków. Co więcej, zawód ten ma być zastrzeżony dla członków danego cechu. Nie ma jednak prawa do bezpodstawnego wykluczania członków, a dostęp do członkostwa powinien być ogólnie dostępny, po spełnieniu określonych wymagań efektywności w zawodzie i odbyciu wymaganych nauk.
- c) Członkostwo w cechu i wykonywanie danego zawodu wiąże się z określonymi ograniczeniami w wolnej konkurencji. Występują określone zasady działania profesjonalistów (wiąże się to również z regulacją cen produktów i usług), których nieprzestrzeganie skutkuje utratą członkostwa w cechu, a co za tym idzie niemożnością wykonywania zastrzeżonego dla cechu zawodu. Wspomniane zasady mają na celu odpowiednie funkcjonowanie społeczności cechowej i zapewnianie minimum egzystencji każdemu, kto spełni minimalne warunki przedsiębiorczości i efektywności.

⁴⁰ H. Belloc, *The Way...*, s. 123.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² H. Belloc, *The Crisis of Our Civilisation*, Cassel and Company LTD., London 1937, s. 217.

⁴³ H. Belloc, *The Way...*, s. 124–125.

- d) System cechowy powinien działać na mocy ustanowienia państwowego i powinien być chroniony przez autorytet publiczny.

Jak widać, system cechowy w zdecydowany sposób przeciwstawia się idei nieograniczonej wolnej konkurencji. Jak pisze Belloc, sam „duch korporacji jest przeciwstawny temu pomysłowi”⁴⁴. Cechy więc mają w swojej istocie stać na drodze nieograniczonej chciwości ludzkiej, swoistemu nadużywaniu wolnej woli, które w praktyce pozbawia wielu obywateli ich własności, a co za tym idzie ich wolności⁴⁵. System cechowy, regulując życie społeczne w zakresie przemysłu i świadczenia usług, ma więc być jednym z czynników tworzących relatywnie dogodne warunki działania dla małych podmiotów gospodarczych⁴⁶.

Co warte odnotowania, cała koncepcja utworzenia korporacji cieszących się ochroną państwową została opisana przez Papieża Piusa IX w jego encyklice *Quadragesimo Anno* jako potencjalnie najlepsze rozwiązanie kwestii relacji pomiędzy państwem, pracownikami oraz pracodawcami⁴⁷. Potwierdza to, iż cała idea systemu cechowego jest silnie związana zarówno historycznie (jako wywodząca się ze średniowiecza), ale też filozoficznie z ideami chrześcijańskiej solidarności i przedsiębiorczości⁴⁸.

⁴⁴ H. Belloc, *The Way...*, s. 128.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Pius IX, *Quadragesimo...*, s. 41–42: „W ostatnim czasie stworzono [...] nowy ustrój oparty o związki zawodowe i korporacje, który [...] wymaga pewnych wyjaśnień z naszej strony i odpowiedniej oceny. Polega on naprzód na tym, że państwo nadaje związkowi osobowość prawną i to wraz z przywilejem monopolu. [...] Korporacje powstają z przedstawicieli obydwu związków zawodowych (pracodawców i pracobiorców) tego samego rodzaju pracy, czyli zawodu. One to w charakterze prawdziwych i właściwych organów i instytucji państwa kierują związkami zawodowymi i w sprawach ogólnych prowadzą je do uzgodnienia swych dążeń. [...] Już ten poblezny rzut oka wskazuje każdemu, kto się choć trochę zastanowił, korzyści tego nowego ustroju: pokojową współpracę klas społecznych, zniesienie organizacji socjalistycznych i uniemożliwienie ich knoń, stworzenie specjalnego aparatu władzy jako czynnika pośredniczącego. Aby jednak w tej ważnej sprawie niczego nie pominąć i aby ocena tego nowego ustroju była oparta o ogólne zasady katolickie, [...] musimy oświadczyć, że nie mogą Nam być obce obawy, czy państwo w tym ustroju nie przywłaszcza sobie zadań, należących do prywatnej inicjatywy, zamiast ograniczyć się do udzielania jej dostatecznej pomocy w razie konieczności, czy też nowy ustrój syndykatów i korporacji nie ma charakteru zbyt biurokratycznego i politycznego, czy wreszcie (poza ogólnymi uznanymi poprzednio korzyściami) nie służy raczej specjalnym celom politycznym, gdy prowadzić winien do zapanowania i utwierdzenia lepszego ustroju społecznego”.

⁴⁸ Trzeba jednak zaznaczyć, iż Belloc utożsamiał system cechowy z patronatem Kościoła Katolickiego, a jego upadek (tak jak i całego średniowiecznego państwa dystrybutywnego) – z szeroko pojętą reformacją – H. Belloc, *The Crisis...*, s. 217.

Kolejną charakterystyczną cechą dystrybucjonistów jest ich swoista słabość do rolnictwa i życia wiejskiego. W praktyce ich ideał stanowi społeczność małych i niezależnych ziemskich właścicieli, którzy żyją w bliskim kontakcie z naturą⁴⁹. Dlatego Chesterton wielokrotnie podkreśla swoją niechęć do industrializmu i pracy najemnej, a za pewien wzór stawia rolnika i jego samowystarczalne, proste życie. Przykładem może być jego twierdzenie, iż strajkujący górnicy zamiast wyższych pensji z pewnością woleliby otrzymać na własność niewielki kawałek ziemi, na której mogliby hodować warzywa dla własnych potrzeb (gdyż, jak stwierdza, „kapustę łatwiej jest wydobyć z ziemi niż węgiel, nie mówiąc o tym, że jest bardziej warta ich wysiłku”⁵⁰).

Ten swoisty agraryzm, będący echem wywodów Jeffersona, nie jest jednak jedynie kwestią sentymentalną. Chesterton odnajdywał bowiem szczególną rolę, jaką do odegrania w społeczeństwie miał zwykły, prosty rolnik. Widział w nim jeden z istotnych czynników decydujących o jedności i stabilności społeczeństwa, jego swoiste centrum. Wynikało to z tego, iż każdy najzwyklejszy człowiek z niewielkim kawałkiem ziemi może być podmiotem w dużym stopniu samowystarczalnym, który zna cały cykl produkcji żywności i innych potrzebnych mu do życia produktów. Praktyczny brak takich ludzi w Anglii początków XX w. widział Chesterton jako zagrożenie dla tożsamości nowoczesnej cywilizacji, w której ludzie coraz bardziej stawali się bytami odrealnionym – z jednej strony uzależnionymi od państwa, a z drugiej niezdolnymi do tworzenia mniejszych społeczności, które dzięki swoim umiejętnościom tworzą naturalne, zamknięte cykle życia⁵¹.

Ta autonomiczność rolnika jest głównym powodem, dla którego hasło dystrybucjonistów przywrócenia własności miało tak często znaczenie przywrócenia własności ziemi. Posiadanie własnych gruntów ma w tej koncepcji duże znaczenie w kreowaniu samorządnego, świadomego społeczeństwa. Odpowiednia dystrybucja nieruchomości, za które każdy właściciel byłby we własnym zakresie odpowiedzialny, miałyby mieć zbawienny wpływ na odwrócenie tendencji cywilizacyjnej, która przemienia ludzi w uzależnionych od pracodawców niewolnych najemników⁵². Zwracana jest również uwaga na pewnego rodzaju przewagę pracy rolniczej na własny rachunek nad najemną pracą przemysłową. Ta pierwsza ma odpowiadać naturalnemu tempu ludzkiego życia, a zarazem w istocie swej

⁴⁹ E.S. Shapiro, *A Distributist Society*, w: G.K. Chesterton, *The Collected Works...*, V, s. 221.

⁵⁰ G.K. Chesterton, *The Chance of the Peasant*, *Everyman*, 18 October 1912/1/1, s. 4.

⁵¹ G.K. Chesterton, *The Outline of Sanity*, 1926, s. 140.

⁵² H. Belloc, *An Essay...*, s. 56–57.

motywować rolnika do sumienności. Wynika to z tego, iż produkuje on dobra naturalne na użytek własny lub lokalnej ludności, a więc w jego interesie jest, aby były one jak najlepsze. Przeciwnie, mechaniczna praca przemysłowa ma być dla człowieka zadaniem niezmiennie ciężkim, a jej produktów jako wytwarzanych na cudzy rachunek chce się on pozbyć jak najszybciej, niezależnie od jakości uzyskanych dóbr⁵³. Należy jednak zaznaczyć, że pomimo stawiania samowystarczalnego życia rolniczego za pewien wzór, nie było intencją dystrybucjonistów ograniczanie relacji wymiennych w społeczeństwie⁵⁴ czy powrót do zacofanych technologicznie środków produkcji⁵⁵. Obie formy gospodarowania powinny funkcjonować w społeczeństwie, każda wypełniając swą kompatybilną wobec drugiej funkcję.

Ostatni punkt programowy dystrybucjonizmu, o którym będzie mowa w niniejszym tekście, to wymóg moralnego odrodzenia cywilizacji. Aspekt ten stanowi prawdopodobnie czynnik najważniejszy refleksji Chestertona i Bellocka. Jest bowiem najważniejszym warunkiem realizacji ich projektu społecznego i ekonomicznego, będąc z jednej strony źródłem opisywanych wcześniej rozwiązań, a z drugiej ostatecznym gwarantem ich stabilności i trwałości.

Jak wspomniane zostało wcześniej, dystrybucjonizm ściśle związany jest ze społecznym nauczaniem Kościoła Katolickiego. Nie dziwi więc fakt, że jego twórcy pokładali nadzieje w społecznym odrodzeniu Europy, w jej powrocie do zasad cywilizacji łacińskiej. Hilaire Belloc wielokrotnie podkreślał, że naprawę ustroju należy rozpocząć od „dążenia do nawrócenia społeczeństwa, bez którego żaden program stabilnej wolności ekonomicznej nie może przetrwać”⁵⁶. Jeszcze przed wybuchem II wojny światowej pisał, że cywilizacja dąży do powrotu do stanu powszechnej niewoli, a jedyną obroną przed takim losem jest to, co już raz ocaliło Europę przed powszechnym niewolnictwem – powszechne przeciwdziałanie katolicyzmu⁵⁷. Pokazuje to jasno, że duchowo był on wiernym uczniem Leona XIII i Piusa XI, którzy nauczali, że w dążeniu do uzdrowienia ustroju społecznego „jeden jest tylko właściwie skuteczny środek zaradczy: wyraźny i szczery powrót ludzkości do nauki Ewangelii”⁵⁸.

⁵³ *Ibidem*, s. 61.

⁵⁴ „Wymianie i różnorodności może być dane ich uzasadnione miejsce” – G.K. Chesterton, *The Outline...*, s. 140.

⁵⁵ H. Belloc, *Neither...*, s. 311.

⁵⁶ H. Belloc, *The Crisis...*, s. 224.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Pius IX, *Quadragesimo...*, s. 59.

Chęć oparcia reformy państwa na odwołaniu się do magisterium Kościoła była wspólna zarówno dla Belloc, Chestertona, jak i większości innych dystrybucjonistów angielskich⁵⁹. Pamiętając, że okoliczność ta nadawała odpowiednią optykę postulatom zwolenników tego ustroju, łatwo jest pojąć ich chęć do powrotu do tradycyjnych instytucji. Była już mowa o systemie cechowym, który uosabiał dla nich ducha chrześcijańskiej kooperatywnej przedsiębiorczości. Ważną rolę w rozwijaniu strony duchowej społeczeństwa miała też dla nich najmniejsza komórka społeczna – rodzina. Chesterton wiele pisał o rodzinie, podkreślając jej podstawowe znaczenie w życiu każdego człowieka. Wolna rodzina była związana w jego koncepcji z uosobieniem pierwszej, niezależnej i wolnej *twierdzy* ludzkiej. Żeby jednak rodzina rzeczywiście pozostała tym fundamentem, musiała zachować jej naturalne, przyrodzone cechy. „Idea własności prywatnej, powszechnie dostępnej, lecz ciągle prywatnej. Idea rodzin wolnych, które jednak wciąż pozostają rodzinami. [...] Idea jednego domu i jednego człowieka – to pozostaje prawdziwą wizją i magnesem ludzkości” – pisał Chesterton⁶⁰.

Przedstawione zagadnienia oczywiście nie wyczerpują tematu dystrybucjonizmu, określając jedynie zręb jego głównych założeń. Jednak wobec faktu, że jest to zagadnienie powszechnie nieznane, powinny jednak dać czytelnikowi pewien ogólny obraz koncepcji ustroju proponowanego przez angielskich katolików.

Chesterton i Belloc zdawali sobie sprawę z problemów, jakie musieli pokonać ci, którzy chcieliby stworzyć państwo oparte o ich zasady, a funkcjonujący w niechętnym społecznym otoczeniu. Jak podkreślali, jednak zawsze nie dążyli do ustroju utopijnego, gdzie absolutnie każdy będzie posiadał własność w odpowiednim zakresie. Ich celem była zmiana społecznej świadomości i dążenie do społeczeństwa, gdzie własność środków produkcji będzie powszechna⁶¹. Zdawali sobie doskonale sprawę, że zmiany te nie mogły nastąpić bez odmiany ludzkich umysłów – bez pragnienia wolności i posiadania oraz determinacji w kultywowaniu instytucji koniecznych do ich utrzymania⁶².

Świadomi byli również obniżonej efektywności proponowanego przez nich modelu ekonomicznego. Państwo dystrybutywne cechowałyby bowiem pewne słabości względem konkurencyjnych modeli, jak dla przykładu mniejsza efektywność w zdobywaniu przez państwo dużych funduszy w sytuacjach kryzysowych (np. wojny)⁶³. Była to być może jedna z przyczyn, z powodu których

⁵⁹ E.S. Shapiro, *A Distributist...*, s. 218.

⁶⁰ G.K. Chesterton, *What's Wrong...*, s. 58.

⁶¹ H. Belloc, *An Essay...*, s. 6.

⁶² *Ibidem*, s. 10.

⁶³ H. Belloc, *Economics...*, s. 104.

dystrybucjonizm nie wzbudził większego zainteresowania w ojczyźnie swoich twórców⁶⁴. Jego idea nie umarła jednak razem ze swoimi ojcami. Edward S. Shapiro odnajdywał wiele elementów myśli Chestertona i Belloc'a w społeczeństwie amerykańskim lat 80. XX w.⁶⁵, a współcześnie ich twórczość wzbudza coraz większe zainteresowanie, stanowiąc kuszącą alternatywę dla pragnących połączyć afirmację własności prywatnej z zasadami społecznej solidarności oraz chrześcijańskim kodeksem moralnym (przykładem mogą tu być liczne strony internetowe, jak dla przykładu *The Distributist Review*⁶⁶, gdzie znaleźć można teksty twórców koncepcji oraz wydawnictwa, na przykład *IHS Press*⁶⁷ publikujące wznowienia ich dzieł). Niemniej jednak dla wielu propozycje dystrybucjonistów pozostają niepraktyczne, by nie powiedzieć utopijne⁶⁸. Zasadne bowiem staje się pytanie, czy pomysły te mają jakiegokolwiek szanse na realizację dzisiaj, gdy społeczeństwa różnią się w sposób znaczący od tych, jakie istniały w pierwszej połowie XX w. Nie może być jednak wątpliwości, że diagnoza przyczyn pauperyzacji dużej części społeczeństwa i nieograniczonej kumulacji kapitału dokonana przez dystrybucjonistów przeszła próbę czasu. Wydaje się bowiem, że w państwie takim jak Polska, gdzie ustrój ekonomiczny oparty jest na zasadzie *społecznej gospodarki rynkowej*⁶⁹, nie ma konieczności *przywracania własności*, a ludzie niebędący panami swojego losu stanowią skromny margines. Tymczasem według danych Głównego Urzędu Statystycznego w latach 2013–2014 aż 7,4% społeczeństwa żyło w skrajnym ubóstwie, a 16,2% ludności musiało borykać się z ubóstwem relatywnym⁷⁰. Sytuacja w Polsce wydaje się jednak niczym w porównaniu z dysproporcją w rozdziale bogactwa w skali światowej. Według najnowszego raportu organizacji Oxfam International ośmiu najbogatszych ludzi na świecie posiada tyle, co najbiedniejsza połowa ludzkości (3,6 miliarda ludzi)⁷¹. Po raz kolejny zatem aktualne staje się pytanie dystrybucjonistów, czy alternatywna dystrybucja bogactw nie jest potrzebna? Czy nie grozi nam już w żadnym stopniu *Państwo*

⁶⁴ E.S. Shapiro, *A Distributist...*, s. 213.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 221.

⁶⁶ <http://distributistreview.com/>; stan na 02.03.2017 r.

⁶⁷ <http://www.ihspress.com/>; stan na 03.02.2017 r.

⁶⁸ O krytyce dystrybucjonizmu z pozycji paleolibertariańskich, patrz: **Th.E. Woods Jr.**, *The Fallacies of Distributism*, *Ideas of Liberty*, Nov. 2003, s. 37–41 oraz **M. Epstein, W. Block, Th.E. Woods Jr.**, *Chesterton and Belloc: A Critique*, *The Independent Review*, Fall 2005/X/2, s. 579–594.

⁶⁹ Art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁷⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014*, Warszawa, 2015, s. 8.

⁷¹ *8 ludzi ma tyle samo majątku co połowa świata*, <http://www.forbes.pl/nierownosci-majatkowe-8-ludzi-ma-tyle-samo-majatku-co-polowa-swiata,artykuly,210208,1,1.html>; stan na 28.02.2017 r.

Niewolnicze, którego nadejście wielokrotnie zapowiadał Hilaire Belloc? Pytania te wbrew pozorom wydają się być dzisiaj bardziej aktualne niż kiedykolwiek wcześniej.

Dyskutując jednak o dystrybucjonizmie, należy pamiętać, że jest on czymś więcej niż prostym dążeniem do lepszej dystrybucji materialnego bogactwa i alternatywną koncepcją ekonomiczną. Ostateczny cel dystrybucjonizmu jest o wiele bardziej doniosły, w czym różni się od koncepcji z gruntu materialistycznych⁷². Duszę dystrybucjonizmu można ująć bowiem w tym, co św. Tomasz z Akwinu wyłożył we fragmencie swojego dzieła *O królowaniu*. Stwierdza w nim, że aby człowiek prowadził dobre życie, wymagane są do spełnienia dwa warunki: „Po pierwsze i najważniejsze – przekonuje – powinien on działać w sposób cnotliwy (gdzie cnota jest tym, przez co człowiek żyje w sposób dobry). Po drugie, co stanowi wymóg drugorzędny i instrumentalny, konieczna jest dostateczność tych dóbr cielesnych, które są człowiekowi do prowadzenia cnotliwego życia niezbędne”⁷³. I to właśnie szansa godnego życia ludzkiego, uzyskanego i chronionego przez funkcjonowanie odpowiednich do jego prowadzenia instytucji jest tym, o co naprawdę chodzi w dystrybucjonizmie. Dlatego pozostawiona przez jego twórców perspektywa może stanowić wartościową refleksję dla każdego człowieka, którego szczerym pragnieniem jest wprowadzanie owocnych reform społecznych.

Bibliografia

Opracowania

8 ludzi ma tyle samo majątku co połowa świata, <http://www.forbes.pl/nierownosci-majatkowe-8-ludzi-ma-tyle-samo-majtku-co-polowa-swiata,artykuly,210208,1,1.html>; stan na 28.02.2017 r.

Belloc Hilaire, *An Essay on the Restoration of Property*, IHS Press, Norfolk, VA 2002.

Belloc Hilaire, *Economics for Helen*, IHS Press, Norfolk, VA, 2004.

Belloc Hilaire, *Neither Capitalism Nor Socialism*, *The American Mercury*, July 1937/XLI/163, s. 309–316.

Belloc Hilaire, *The Church & Socialism*, Catholic Truth Society, London 1934.

⁷² Adam Doboszyński, który w swoim dziele *Gospodarka Narodowa* zaproponował swoistą polską wersję dystrybucjonizmu, zarówno kapitalizm, jak i socjalizm wiązał z tą samą naturą – materializmem. Powoływał się przy tym na rosyjskiego filozofa Mikołaja Bierdiajewa i jego twierdzenie iż „Socjalizm to kość z kości i krew z krwi kapitalizmu” – **A. Doboszyński**, *Gospodarka Narodowa*, Wydawnictwo NORTOM, Wrocław 2004 [1934], s. 5.

⁷³ **S. Thomae Aquinatis**, *Ordinis Prædicatorum De Regno vel De Regimine Principvm ad Regem Cypri*, I, 14, Goretta Publications, b.m.w. 2010, s. 29.

- Belloc Hilaire**, *The Crisis of Our Civilisation*, Cassel and Company LTD, London 1937.
- Belloc Hilaire**, *The Servile State*, The Liberty Fund, Indianapolis 1977.
- Belloc Hilaire**, *The Way Out*, Catholic Authors Press, Hartford, Connecticut 2006.
- Chesterton Gilbert K.**, *The Chance of the Peasant*, Everyman, 18 October 1912/I/1, s. 4–8.
- Chesterton Gilbert K.**, *The Outline of Sanity*, w: Gilbert K. Chesterton, *The Collected Works of G. K. Chesterton*, V, Ignatius Press, San Francisco 1987.
- Chesterton Gilbert K.**, *What's Wrong With the World*, Dover Publications, Inc, Mineola, New York 2007.
- Doboszyński Adam**, *Gospodarka Narodowa*, Wydawnictwo NORTOM, Wrocław 2004.
- Epstein Marcus, Block Walter, Woods Thomas E. Jr.**, *Chesterton and Belloc: A Critique*, The Independent Review, Fall 2005/X/2, s. 579–594.
- Leon XIII**, *Rerum Novarum*, Wydawnictwo TE DEUM, Warszawa 2001.
- Novak Michael**, *Saving Distributism*, w: Gilbert K. Chesterton, *The Collected Works of G.K. Chesterton*, V, Ignatius Press, San Francisco 1987.
- Pius IX**, *Quadragesimo Anno*, Wydawnictwo TE DEUM, Warszawa 2002.
- Sadowski Mirosław**, *Państwo w doktrynie papieża Leona XIII*, Kolonia Limited, b.m.w. 2002.
- Shapiro Edward S.**, *A Distributist Society*, w: Gilbert K. Chesterton, *The Collected Works of G.K. Chesterton*, V, Ignatius Press, San Francisco 1987.
- Shaw George Bernard**, *Belloc and Chesterton*, The New Age 1908/II/16, s. 309–311.
- S. Thomae Aquinatis**, *Ordinis Prædicatorum De Regno vel De Regimine Principum ad Regem Cypry*, Goretti Publications, b.m.w. 2010.
- Socialism and the Servile State. A Debate between Messrs. Hilaire Belloc and J. Ramsey MacDonald, M.P.*, The South West London Federation of The Independent Labour Party, London 1911.
- Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.
- Woods Thomas E. Jr.**, *The Fallacies of Distributism*, Ideas of Liberty, Nov. 2003, s. 37–41.
- Woroniecki Jacek OP**, *Katolicka Etyka Wychowawcza*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.

Paweł BORUTA
Tomasz TULEJSKI

**BEYOND CAPITALISM AND SOCIALISM.
DISTRIBUTISM AS THE ALTERNATIVE TO THE MATERIALISTIC CONCEPT
OF HUMAN EXISTENCE**

(Summary)

Hilare Belloc and Gilbert Keith Chesterton are commonly recognized as prolific British writers, authors of many memorable works of the early 20th century. However, from the plethora of topics they covered in their writings, the economic theories they created together are probably the most forgotten. These ideas created and developed throughout the years are usually known as “distributism”. This name marks the economic system inspired by the Catholic Social Teaching, designed by Belloc and Chesterton to be a possible remedy for the problems of both most popular answers to economic issues – Capitalism and Socialism.

The British duo (known by some as “Chesterbelloc”, term created because of their close friendship and accordance of beliefs) argued, that a better solution is not only possible, but is in fact the most natural way of regulating the economic matters of the society. In the ruthless times of English Industrialism they advocated the common possession of private property, established and maintained by such elements as differentiated tax, the guild system, widespread agriculture and the solid foundation of Christian morality.

In this article the Authors argue, that the idea of Distributism is still valuable in the 21st century and that many solutions created by its authors could still be implemented in present societies, being an alternative for the purely materialistic vision of economy and solving or preventing many of modern issues.

Keywords: Chesterton; Belloc; distributism

Iga JAWORSKA*

STOSOWANIE PRZYMUSU BEZPOŚREDNIEGO W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

(Streszczenie)

Przymus bezpośredni jest jednym ze środków egzekucyjnych dotyczących egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, stosowanych przez organ egzekucyjny w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Niewątpliwie jest to środek najbardziej uciążliwy dla zobowiązanego, bowiem może ingerować w jego nietykalność. Z drugiej strony jest to środek zazwyczaj prowadzący bezpośrednio do wykonania obowiązku przez zobowiązanego, a tym samym skuteczny. Celem artykułu jest zbadanie charakteru prawnego, wskazanie przesłanek oraz trybu stosowania tego środka egzekucyjnego oraz trudności, jakie może napotkać organ egzekucyjny, dążąc do jego zastosowania.

Słowa kluczowe: przymus bezpośredni; środki egzekucyjne; postępowanie egzekucyjne; egzekutor; obowiązek

1. Wstęp

Działania administracji publicznej polegające na egzekwowaniu obowiązków są zawsze skierowane do konkretnego adresata, za pomocą konkretnego środka egzekucyjnego. Przymus bezpośredni jest jednym z nich. Jako środek najbardziej uciążliwy dla zobowiązanego powinien być stosowany z wielką rozważą organu egzekucyjnego i egzekutora. Postępowanie egzekucyjne w administracji, pomimo fundamentalnego znaczenia w zakresie zapewniania wykonania obowiązków przez ich adresatów, tym samym realizacji zasady państwa prawnego, nie jest przedmio-

* Mgr, doktorant, Wydział Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego, inspektor wojewódzki ds. kontroli i egzekucji w Wydziale Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu; e-mail: iga.jaworska@uwr.edu.pl

tem wystarczająco wnikliwej debaty naukowej. Instytucja środka egzekucyjnego, jakim jest przymus bezpośredni, jest pomijana w opracowaniach przedmiotu.

Celem artykułu jest zbadanie charakteru prawnego oraz szczegółowe omówienie procedury stosowania przymusu bezpośredniego z uwzględnieniem jej skuteczności. Podjęta zostanie także próba odpowiedzi na pytanie, czy przesłanki zastosowania omawianego środka egzekucyjnego zostały ustanowione w sposób uwzględniający ochronę zobowiązanego. Z uwagi na liczne wątpliwości zarówno prawne, jak i wynikające z praktyki prowadzonych postępowań egzekucyjnych, takie jak m.in. konsekwencje odmowy udzielenia pomocy przez organy asystujące i pomocnicze przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych, problem konieczności zastosowania przymusu bezpośredniego jako pierwszego środka w postępowaniu w zakresie realizacji zasady celowości, a zarzut dotyczący zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego czy możliwości stosowania przymusu bezpośredniego przez egzekutora, podjęta zostanie próba ich wnikliwszej analizy.

2. Pojęcie i przesłanki stosowania przymusu bezpośredniego

Przymus bezpośredni jest jednym ze środków egzekucyjnych stosowanych w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Zgodnie z art. 148 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹ przymus bezpośredni polega na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonaniu obowiązku. Należy podkreślić, że ustawodawca nie wskazuje, co należy rozumieć pod pojęciem „bepośrednio skuteczne środki”, jest to więc pojęcie pozostawione interpretacji organu egzekucyjnego. Z uwagi na różnorodność obowiązków niepieniężnych oraz sytuacji, w jakich znajdują się zobowiązani, nie sposób stworzyć katalogu sposobów realizacji tego środka egzekucyjnego, bowiem każdy stan faktyczny będzie mógł nieco modyfikować sposoby jego zastosowania. Będą istniały również sytuacje, w których stosowanie przymusu będzie wymagało zastosowania kilku różnych form (np. obezwładnienie i doprowadzenie w konkretne miejsce). W zależności od sytuacji środek ten będzie przybierał różne formy. Dla przykładu w przypadku wykonania obowiązku stawienia się na

¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 599 z późn. zm.

kwalfikację wojskową przymus będzie realizowany poprzez doprowadzenie zobowiązanego na miejsce kwalfikacji, natomiast w przypadku oporu przy wydaniu nieruchomości będzie polegał np. na usunięciu zobowiązanego z egzekwowanej nieruchomości. Za Joanną Radwanowicz można podać, że stosowanie przymusu może polegać zarówno na oddziaływaniu na osobę, jak również na oddziaływaniu na rzecz (np. w przypadku zastosowania kolczatki drogowej)². Ponadto oddziaływanie to może przybrać formę zagrożenia lub zastosowania określonych środków materialnych (np. pałki) bądź określonego zachowania (np. przytrzymywaniu, wyprowadzeniu z pomieszczenia, chwytów obezwładniających). Na marginesie warto zaznaczyć, że w prawie niemieckim w ramach przymusu bezpośredniego zawarte są jeszcze dwa środki egzekucyjne: odebranie rzeczy ruchomej i odebranie nieruchomości, opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń³. Środki te określa się jako szczególne przypadki przymusu bezpośredniego⁴.

Należy wskazać, że z uwagi na represyjny charakter tej instytucji prawnej środek ten powinno stosować się w ostateczności, gdy nie ma możliwości użycia innych środków lub gdy inne środki są nieskuteczne. Mogą bowiem wystąpić takie postępowania egzekucyjne, w których stosowanie grzywny w celu przymuszenia będzie niezgodne z zasadą celowości, np. gdy zobowiązanym będzie bardzo zamężna osoba fizyczna, a obowiązek będzie polegał na jej osobistym działaniu. Wówczas jedynym środkiem pozostającym w dyspozycji organu egzekucyjnego może pozostać przymus bezpośredni. Podobna sytuacja będzie miała miejsce, gdy po zastosowaniu maksymalnych stawek grzywny w celu przymuszenia⁵, środek ten okaże się nieskuteczny.

Wymaga zaznaczenia, że ustawodawca w art. 148 § 2 ustawy egzekucyjnej uregulował katalog przykładowych sytuacji, w których przymus można zastosować, stanowiąc, że przymus bezpośredni w szczególności stosuje się w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanego opuszczenia nieruchomości, lokalu (pomieszczenia), wydania rzeczy, zaniechania czynności lub nieprzeszkadzania innej osobie w wykonywaniu jej praw, a także w przypadkach, gdy ze

² **J. Radwanowicz**, *Przymus bezpośredni w egzekucji administracyjnej*, w: **J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz** (red.), *System egzekucji administracyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 488.

³ Szerzej na temat przymusu bezpośredniego w prawie niemieckim zob. **P. Ostojski**, *Zastosowanie przymusu bezpośredniego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych w Polsce i Niemczech*, Państwo i Prawo 2013/8, s. 69 i n.

⁴ **M. App, A. Wettlaufer**, *Praxishandbuch. Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 2011, s. 190, nb. 1.

⁵ Art. 121 i n. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

względu na charakter obowiązku stosowanie innych środków egzekucyjnych nie jest możliwe. Należy podkreślić, że wyliczenie zawarte w powyższym przepisie nie stanowi katalogu zamkniętego, a jedynie przykłady użycia tego środka egzekucyjnego. Dopiero przepisy szczególne dotyczące działalności podmiotów, które *de facto* stosują przymus bezpośredni, będą określać konkretne środki przymusu bezpośredniego, możliwe do zastosowania w konkretnej sytuacji.

Niewątpliwie podstawowym aktem regulującym rodzaje środków przymusu będzie ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁶, która zawiera katalog tych środków, przesłanki ich stosowania oraz uprawnione organy. Wobec powyższego jednoznacznie należy podkreślić, że egzekutor, jeżeli nie jest pracownikiem organu uprawnionego do stosowania przymusu bezpośredniego na podstawie ustawy, nie jest uprawniony do osobistego stosowania przymusu bezpośredniego, a jedynie do zagrożenia jego użycia oraz wezwania organu udzielającego pomocy do zastosowania przymusu. Dobór odpowiedniej formy będzie pozostawiony decyzji funkcjonariusza, który ten środek egzekucyjny stosuje. Zgodnie z art. 6 ust. 1 powyższej ustawy środków przymusu bezpośredniego używa się lub wykorzystuje się je w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, wybierając środek o możliwie jak najmniejszej dolegliwości.

Należy podkreślić, że przepis art. 148 § 2 ustawy egzekucyjnej zawiera w sobie cztery przykłady sytuacji, w których można zastosować przymus bezpośredni. Pierwsza z nich dotyczy obowiązku wydania rzeczy czy też opuszczenia nieruchomości (lokalu). Najczęściej stosowanie przymusu w tym zakresie będzie miało charakter posiłkowego środka egzekucyjnego, jednak nie można wykluczyć zastosowania go z pominięciem przepisów art. 136 i 141 u.p.e.a.⁷ Zgodnie z orzeczeniem NSA: „w przypadku prowadzenia przez organ postępowania egzekucyjnego mającego na celu opróżnienie lokalu mieszkalnego, w przypadku nieopróżnienia lokalu jest to podstawowy środek egzekucyjny, który jest stosowany”⁸. Kolejna sytuacja dotyczy stosowania przymusu w przypadku, gdy egzekwuje się obowiązek polegający na zaniechaniu czegoś lub nieprzeszkadzaniu innej osobie w wykonywaniu jej praw. Wówczas przymus będzie miał charakter środka samoistnego,

⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628 z późn. zm.).

⁷ R. Hauser, A. Skoczyła (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 581.

⁸ Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2112/11. Powyższe dotyczy sytuacji, w której po zastosowaniu środka egzekucyjnego polegającego na wydaniu nieruchomości albo opróżnieniu lokalu lub innych pomieszczeń zobowiązany nadal odmawia jej wydania.

czyli stosowanego samodzielnie jako podstawowy środek egzekucyjny. Niemniej należy podkreślić, że w powyższym przypadku organ egzekucyjny prowadzący postępowanie będzie miał do dyspozycji prawdopodobnie również grzywnę w celu przymuszenia, bowiem przesłanki tych środków są podobne. Wówczas organ, kierując się zasadami ogólnymi postępowania egzekucyjnego, będzie zobowiązany wybrać środek jednocześnie najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, a z drugiej strony skuteczny. Trzecia sytuacja dotyczy zaniechania czynności. Przesłanka ta jest również tożsama z przesłanką do nałożenia grzywny w celu przymuszenia i w tej sytuacji również od uznania organu będzie zależało zastosowanie konkretnego środka. Ostatnia sytuacja dotyczy przypadków, w których ze względu na charakter obowiązku stosowanie innych środków egzekucyjnych nie jest możliwe (art. 148 § 2 *in fine* u.p.e.a.). Sytuacje takie będą mieć miejsce głównie, gdy zwłoka w wykonaniu obowiązku zagraża zdrowiu, życiu bądź może uniemożliwić lub znacznie utrudnić dochodzenie wykonania obowiązku przez zobowiązanego (tzw. przymus natychmiastowy⁹). Będą to zarówno przypadki, gdy stosowanie innych środków egzekucyjnych jest niemożliwe z przyczyn faktycznych, jak i prawnych. Niemożliwość prawna stosowania innych środków egzekucyjnych ma miejsce wówczas, gdy przepis prawa nakazuje zastosowanie przymusu bezpośredniego jako jedyne środka prawnego w danej sytuacji¹⁰.

Należy podkreślić, że ustawa egzekucyjna w dwóch odrębnych przepisach reguluje przymus natychmiastowy¹¹, upraszczając procedurę stosowania przymusu bezpośredniego. Pierwszym z nich jest art. 150 § 3 i 4 u.p.e.a., zgodnie z którym, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku może zagrazić zdrowiu lub życiu albo spowodować niemożność lub znaczne utrudnienie w dochodzeniu wykonania przez zobowiązanego obowiązku, a także w innych przypadkach określonych w odrębnych przepisach¹², może być niezwłocznie zastosowany przymus bezpośredni wykonania obowiązku wynikającego z przepisu prawa, po ustnym wezwaniu organu egzekucyjnego, bez uprzedniego upomnienia zobowiązanego oraz bez doręczenia mu odpisu tytułu wykonawczego i postanowienia o wezwaniu do wykonania obowiązku. Należy podkreślić, że do korzystania z powyższego przepisu są uprawnione wszystkie organy egzekucyjne egzekwujące obowiązki

⁹ R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 582.

¹⁰ J. Radwanowicz, *op. cit.*, s. 489.

¹¹ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 87, Wrocław 1963, s. 93–94.

¹² Dla przykładu zgodnie z art. 31a ust. 9 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1534 z późn. zm.). Także w art. 61 ust. 2 ustawy obronnej wskazano tożsamy środek egzekucyjny.

o charakterze niepieniężnym, a także na podstawie art. 150 § 4 u.p.e.a. organ celny przy sprawowaniu kontroli celnej¹³. Co istotne, przymus natychmiastowy może być stosowany na podstawie art. 150 § 3 ustawy egzekucyjnej tylko w przypadku, gdy dotyczy egzekwowania obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa¹⁴. Tym samym nie ma możliwości stosowania go w celu realizacji obowiązków pochodzących z aktów indywidualnych.

Odnosząc się do zagadnienia obowiązku powstającego z mocy prawa, należy wskazać, że obowiązek ten powstaje w sytuacji, gdy zaistnieje stan faktyczny, z którym norma prawna wyrażona w przepisach wiąże określone konsekwencje prawne. Brak jego wykonania powoduje uruchomienie władczych środków, bez możliwości skorzystania przez zobowiązanego ze środków zaskarżenia przewidzianych w postępowaniu administracyjnym¹⁵. Przykładami obowiązków niepieniężnych powstających z mocy prawa są: obowiązek szczepień¹⁶, obowiązek szkolny¹⁷, obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego¹⁸, opłata dodatkowa¹⁹ czy obowiązek udostępniania odpowiednim organom dokumentacji budowlanej, w tym dziennika budowy²⁰. Należy wskazać, że zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r.²¹ wydanie decyzji w sprawie, w której zgodnie z przepisami prawa nie podlega autorytatywnej konkretyzacji w tej formie prawnej, jest rażącym naruszeniem prawa, co stanowi podstawę stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.²²

¹³ Należy podkreślić, że organowi celnemu przysługuje tylko możliwość stosowania natychmiastowego przymusu bezpośredniego. Z uwagi na fakt, że dyrektor izby celnej jest organem egzekucyjnym jedynie w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym, powyższa kompetencja ma charakter wyjątkowy i jest możliwa do zastosowania jedynie w przypadku przeprowadzania kontroli celnych, podczas których zaistnieje przesłanka wskazana w art. 150 § 3 u.p.e.a.

¹⁴ Chodzi tu oczywiście o przepisy powszechnie obowiązujące.

¹⁵ Por. **M. Karpiuk**, *Istota obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa na przykładzie opłaty dodatkowej*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2011/16, s. 152 i n.

¹⁶ Artykuł 5 ust. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2016 r., poz. 1866 z późn. zm.).

¹⁷ Art. 15 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.).

¹⁸ Art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

¹⁹ Art. 13f w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.).

²⁰ Zob. art. 46 oraz art. 81c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.).

²¹ II OSK 32/11, Legalis.

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).

Drugim przepisem, który reguluje inną uproszczoną procedurę stosowania przymusu bezpośredniego jest art. 117 u.p.e.a., zgodnie z którym organy określone w art. 20 § 2 ustawy, w granicach swojej właściwości do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym, mogą stosować środki egzekucyjne wskazane w art. 1a pkt 12 lit. b tiret drugie, trzecie i piąte również w celu wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń, bez potrzeby wystawienia tytułu wykonawczego i doręczenia zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego lub jeżeli wymaga tego szczególny interes społeczny. Zgodnie z powyższym przepisem uprawnione do stosowania przymusu bezpośredniego są tylko: każdy organ Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego (art. 20 § 2 u.p.e.a.). Powyższe organy w zakresie swojej właściwości do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym są uprawnione do stosowania odmiennie niż na podstawie art. 117 aż trzech środków egzekucyjnych, tj. wykonania zastępczego, odebrania rzeczy ruchomej oraz przymusu bezpośredniego.

Wymienione środki egzekucyjne są stosowane w celu wyegzekwowania obowiązków wynikających bezpośrednio z mocy prawa oraz z aktu indywidualnego, choć przede wszystkim będą przymusowo realizować ustne polecenia²³. Również ten tryb uproszczony polega przede wszystkim na możliwości organów egzekucyjnych do stosowania środków egzekucyjnych z pominięciem procedury, tj. obowiązku wystawienia przez wierzyciela tytułu wykonawczego oraz doręczenia jego odpisu zobowiązanemu, a także doręczenia postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego. Należy podkreślić, że powyższy przepis w przeciwieństwie do art. 150 § 3 u.p.e.a. nie zwalnia wierzyciela z obowiązku realizacji zasady zagrożenia, czyli doręczenia zobowiązanemu pisemnego upomnienia, choć, jak wskazuje Z. Leoński, „względy celowości przemawiają za tym, by uprzednio nie wystawiać pisemnego upomnienia²⁴”. Powyższe należy uznać za niekonsekwencję legislacyjną ustawodawcy, bowiem z uwagi na cel tej instytucji prawnej wymóg doręczenia upomnienia przez wierzyciela pozbawiałby

²³ J. Radwanowicz, *op. cit.*, s. 491.

²⁴ R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 541.

organy egzekucyjne możliwości natychmiastowego skorzystania ze środków egzekucyjnych, w tym z przymusu bezpośredniego na podstawie tego przepisu, pomimo zaistnienia odpowiednich przesłanek, m.in. wystąpienia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego. Należy podkreślić, że choć obowiązek ustnego wezwania przed zastosowaniem przymusu bezpośredniego na podstawie omawianego przepisu nie ciąży na organach egzekucyjnych/egzekutorach, to z uwagi na charakter tego środka egzekucyjnego celowe byłoby wezwanie zobowiązanego z zagrożeniem zastosowania tego środka. Na marginesie można zauważyć, że art. 150 § 3 u.p.e.a. przewiduje taki obowiązek po stronie organu egzekucyjnego.

3. Procedura stosowania przymusu bezpośredniego w trybie zwykłym

Przystępując do omawiania procedury zastosowania przymusu bezpośredniego, należy podkreślić, że organ egzekucyjny w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym jest związany wnioskiem wierzyciela w zakresie wskazanego środka egzekucyjnego. Obowiązek wskazania przez wierzyciela środka egzekucyjnego ciąży na nim na mocy art. 28 u.p.e.a. Jednak w przypadku, gdy inny środek w ocenie organu egzekucyjnego będzie mniej uciążliwy dla zobowiązanego oraz będzie prowadzić bezpośrednio do wykonania obowiązku, organ egzekucyjny będzie uprawniony do jego zmiany. Prowadząc rozważania dotyczące przymusu bezpośredniego, trudno wyobrazić sobie sytuację, choć nie można jej wykluczyć, w której omawiany środek egzekucyjny spełni powyższe przesłanki. O ile przymus bezpośredni z pewnością jest środkiem prowadzącym bezpośrednio do wykonania obowiązku, o tyle jego uciążliwość jest obiektywnie zbyt wysoka, aby uznać go za mniej uciążliwy od innych. Z drugiej strony, każdą sytuację organ egzekucyjny powinien ocenić indywidualnie, więc nie można jednoznacznie stwierdzić, że sytuacja taka nigdy nie będzie miała miejsca.

O zmianie środka egzekucyjnego organ egzekucyjny powinien zawiadomić wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym. Informacja ta powinna zostać przekazana w formie postanowienia, na które nie będzie przysługiwało zażalenie²⁵, bowiem organ egzekucyjny zgodnie z art. 17 § 1 u.p.e.a. powinien zajmować stanowiska dotyczące postępowania egzekucyjnego w drodze postanowienia. Natomiast zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a. na wydane w toku postępowania postanowienia przysługuje stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi.

²⁵ Powyższy pogląd podzielają W. Piątek, A. Skoczylas w komentarzu do art. 30 u.p.e.a., patrz: R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 209.

Mając na uwadze odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym, należy uznać, że na omawiane postanowienie zażalenie nie będzie przysługiwać. Co oczywiste, sytuacja dotycząca stosowanych środków egzekucyjnych ulega znaczącej zmianie, gdy organ egzekucyjny i wierzyciel są jednym podmiotem. Wówczas organ egzekucyjny z urzędu zadecyduje o zastosowaniu odpowiedniego środka egzekucyjnego, wskazując go w tytule wykonawczym oraz wydając odpowiednie postanowienie w tym zakresie.

Egzekutor, wykonując wniosek wierzyciela bądź decydując się na zastosowanie przymusu bezpośredniego jako samoistnego środka egzekucyjnego²⁶, powinien przed jego zastosowaniem doręczyć zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego oraz postanowienie organu egzekucyjnego o wezwaniu zobowiązanego do wykonania obowiązku pod rygorem zastosowania przymusu bezpośredniego. Taka sytuacja będzie miała miejsce, gdy powyższe czynności inicjują postępowanie egzekucyjne. Należy pamiętać, że z chwilą doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu zostaje wszczęta egzekucja, a po stronie zobowiązanego powstaje prawo skorzystania z zarzutu, jako podstawowego środka zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym.

Jeżeli przymus bezpośredni jest stosowany jako kolejny środek egzekucyjny w postępowaniu, wówczas egzekutor doręcza jedynie postanowienie. Powyższe koresponduje z art. 32 u.p.e.a., który stanowi, że organ egzekucyjny lub egzekutor, przystępując do czynności egzekucyjnych, doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony. Warto zwrócić uwagę, że art. 150 § 1 u.p.e.a. stanowi *lex specialis* wobec art. 32 u.p.e.a., bowiem m.in. ogranicza on zakres podmiotów upoważnionych do doręczenia odpisu tytułu wykonawczego oraz postanowienia o wezwaniu do wykonania obowiązku, pod groźbą zastosowania przymusu bezpośredniego jedynie do egzekutora. Stosując wykładnię językową, można dojść do wniosku, że nie jest możliwe w zakresie stosowania przymusu bezpośredniego doręczenie tych dokumentów przez organ egzekucyjny²⁷. Zgodnie z art. 149 u.p.e.a. organ egzekucyjny wyznacza egzekutora w celu przeprowadzenia egzekucji przez zastosowanie przymusu bezpośredniego. Egzekutor jest pracownikiem organu egzekucyjnego umocowanym do dokonywania czynności egzekucyjnych. Artykuł 31 § 2 u.p.e.a. nakłada na niego obowiązek okazania zobowiązanemu bez wezwania przed rozpoczęciem czynności egzekucyjnych zaświadczenia organu egzekucyjnego lub legitymacji

²⁶ Sytuacje takie zdarzają się dość rzadko.

²⁷ Powyższa wykładnia prowadzi do sytuacji, w której podmiot posiadający kompetencję do upoważnienia egzekutora do pewnych czynności, sam nie może ich wykonywać.

służbowej, upoważniających do czynności egzekucyjnych. Należy podkreślić, że czynnościami egzekucyjnymi są wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego, w tym także doręczenie odpisu tytułu wykonawczego²⁸.

Zobowiązany po otrzymaniu odpisu tytułu wykonawczego oraz omawianego postanowienia może skorzystać z przysługujących mu środków zaskarżenia. Zarzut przysługuje w terminie 7 dni od daty otrzymania przez zobowiązanego tytułu wykonawczego. Przesłanki stanowiące podstawę do wniesienia zarzutu zostały zawarte w art. 33 § 1 u.p.e.a., który stanowi, że podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej może być: 1) wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku; 2) odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej; 3) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia; 4) błąd co do osoby zobowiązanego; 5) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym; 6) niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego; 7) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia; 8) zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego; 9) prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny; 10) niespełnienie przez tytuł wykonawczy wymogów określonych w art. 27, a w zagranicznym tytule wykonawczym – wymogów określonych w art. 102 ustawy o wzajemnej pomocy²⁹. Co do zasady rozpatrzenie zarzutów następuje po uzyskaniu stanowiska wierzyciela³⁰. Co więcej, w przypadkach zarzutów złożonych na podstawie art. 33 § 1 pkt 1–7, 9 i 10, a przy egzekucji

²⁸ Warto zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie powstał spór dotyczący charakteru doręczenia odpisu tytułu wykonawczego. Obecnie nadal istnieją wątpliwości, czy jest to czynność egzekucyjna w rozumieniu art. 1a pkt 12 u.p.e.a. Por. wyrok NSA z 15 czerwca 1999 r., III SA 5420/98, ONSA 2000, Nr 4, poz. 145, pogląd przeciwny został wyrażony wyroku NSA z 14 stycznia 2005 r., FSK 1218/04, OSP 2005, Nr 12, poz. 142 czy wyroku WSA we Wrocławiu z 5 sierpnia 2008 r., I SA Wr 441/08, Legalis. Glosa krytyczna: **J. Jankowski, M. Muliński**, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.01.2005 r. (FSK 1218/04)*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2005/12; Zob. też **R. Hauser, A. Skoczylas** (red.), *op. cit.*, s. 21; **Z. Kmiecik**, *Czynności egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, w: **J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz** (red.), *op. cit.*, s. 237–247.

²⁹ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1289 z późn. zm.).

³⁰ Stanowisko wierzyciela nie jest wymagane jedynie w przypadku zarzutów zobowiązanego co do egzekucji z tytułów obcych przy dochodzeniu należności pieniężnych państwa członkowskiego UE oraz w egzekucji należności pieniężnych przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych.

o charakterze niepieniężnym – także na podstawie art. 33 § 1 pkt 8, stanowisko wierzyciela jest dla organu egzekucyjnego wiążące. Stwierdzenie wystąpienia przesłanek niedopuszczalności postępowania o charakterze czasowym powoduje zawieszenie postępowania, natomiast uznanie przez organ, że w postępowaniu wystąpiły przesłanki niedopuszczalności o charakterze trwałym, skutkować będzie umorzeniem tego postępowania. Jednak w przypadku, gdy zarzut został oparty na podstawie art. 33 § 1 pkt 8 u.p.e.a., organ egzekucyjny może zmienić środek egzekucyjny na mniej uciążliwy. Podkreślenia wymaga, że żaden z innych środków ochrony w tym postępowaniu nie wywiera bezpośrednio podobnych skutków³¹. Prowadząc rozważania dotyczące przymusu bezpośredniego, szczególną uwagę warto zwrócić na podstawę zarzutu, jaką jest zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego.

Zarzut będzie zasadny, gdy organ egzekucyjny zastosuje przymus z naruszeniem zasady stosowania środków egzekucyjnych najmniej uciążliwych dla zobowiązanego. Celem postępowania jest bowiem doprowadzenie do przymusowej realizacji jego obowiązków – nie zaś do wyrządzenia mu dolegliwości. Jednak zaznaczenia wymaga, że o zastosowaniu najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego można mówić wówczas, gdy istnieje w tej kwestii możliwość wyboru³². Jeżeli natomiast w konkretnym przypadku organ egzekucyjny ma do dyspozycji tylko jeden środek egzekucyjny, to wówczas jest on nie tyle uprawniony, co zobowiązany do jego stosowania³³. Rozpatrzenie zarzutów następuje po otrzymaniu ostatecznego postanowienia wierzyciela również w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. W sytuacji wykorzystania przez zobowiązanego środków obrony przed wadliwym postępowaniem i egzekucją na drodze administracyjnej, tj. wniesienia zarzutu oraz zaskarżenia postanowienia w sprawie jego rozpoznania, otwiera się możliwość dochodzenia swoich praw przed sądem administracyjnym³⁴.

Inne środki prawne, takie jak zażalenie na postanowienie dotyczące przymusu bezpośredniego czy też skarga na czynności egzekucyjne, w odróżnieniu

³¹ Zob. **L. Klat-Wertelecka**, *Ochrona jednostki przed wadliwą egzekucją administracyjną*, w: **J. Sługocki** (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej: problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, PRESSCOM, Wrocław 2014, s. 627–640.

³² **E. Komorowski**, *Zarzuty w egzekucji administracyjnej*, w: **J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz** (red.), *op. cit.*, s. 521.

³³ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2000 r., I SA/Gd 213/98, Lex 40392.

³⁴ Szerzej: **K. Sobieralski**, *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, w: **J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz** (red.), *op. cit.*, s. 562–563; **B. Adamiak**, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

od zarzutów, służą jedynie zagwarantowaniu praw określonym podmiotom postępowania, a ich uruchomienie umożliwia zbadanie, czy postępowanie jest prowadzone zgodnie z prawem³⁵. Skarga na czynności egzekucyjne będzie przysługiwała zobowiązanemu tylko w wypadku, gdy nie przysługuje mu inny środek zaskarżenia, przede wszystkim zarzut. Zgodnie z wyrokiem z dnia 14 marca 1997 r. „dopuszczalność wniesienia skargi z art. 54 § 1 u.p.e.a. na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora ograniczona jest w czasie nie zwykłym terminem liczonym w jednostkach czasowych, lecz stanem czynności egzekucyjnych w sprawie. Wyegzekwowanie obowiązku czyni skargę spóźnioną, ponieważ nawet jej merytoryczna zasadność nie może prowadzić do odwrócenia ostatecznego efektu postępowania egzekucyjnego w postaci przymusowego wyegzekwowania obowiązku”³⁶.

W tym miejscu warto rozważyć, czy przysługujące zobowiązanemu środki zaskarżenia, w odniesieniu do przesłanek stosowania przymusu bezpośredniego gwarantują mu odpowiednią ochronę.

Biorąc pod uwagę katalog przysługujących zobowiązanemu środków zaskarżenia, przede wszystkim zarzut czy skargę na czynności egzekucyjne, należy stwierdzić, że dysponuje on odpowiednimi narzędziami do ochrony swoich praw w toku postępowania egzekucyjnego. Jednak charakter faktyczny i prawny przymusu bezpośredniego powoduje, że najczęściej będą to środki zaskarżenia przysługujące zobowiązanemu dopiero po przeprowadzonych czynnościach egzekucyjnych. Tym samym zobowiązany *de facto* nie ma możliwości uniknięcia przeprowadzenia tego środka egzekucyjnego, chyba że na mocy art. 45 § 1 u.p.e.a. wykaże, że obowiązek będący przedmiotem egzekucji został wykonany, umorzony, wygasł, nie istnieje lub jego wykonanie zostało odroczone w czasie, a także gdy zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego. Wówczas organ egzekucyjny/egzekutor ma obowiązek odstąpienia od czynności egzekucyjnych i zawiadomienia o tym fakcie wierzyciela.

Niezwykle istotną rolę w zakresie stosowania przymusu bezpośredniego przez organ egzekucyjny stanowią organy pomocnicze i asystujące. Na podstawie art. 46 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny i egzekutor może w razie potrzeby wezwać,

³⁵ Zob. **R. Hauser**, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1988, s. 64; **R. Hauser**, *Zarzut w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, w: **Z. Janku i in.** (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, t. 5, TERRA, Poznań 1999, s. 123–131.

³⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 marca 1997 r., I SA/Gd 166/96, niepubl.

w pilnych przypadkach, także ustnie, pomocy organu Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Agencji Wywiadu, jeżeli natrafił na opór, który uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzenie egzekucji, albo jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że na taki opór natrafi. Jeżeli opór stawia żołnierz w czynnej służbie wojskowej, należy wezwać pomocy właściwego organu wojskowego, chyba że zwłoka grozi udaremnieniem egzekucji, a na miejscu nie ma organu wojskowego. Ponadto zgodnie z art. 45 § 2 u.p.e.a. powyższe organy nie mogą odmówić udzielenia pomocy egzekutorowi. Niewątpliwie organem, który najczęściej udziela pomocy lub asysty jest Policja. Organy Straży Granicznej czynią to w przypadkach, gdy przedmiot egzekucji znajduje się na terenie przejścia granicznego lub w strefie nadgranicznej. Jeżeli opór stawia żołnierz w czynnej służbie wojskowej, egzekutor powinien wezwać odpowiedni organ wojskowy, tj. Żandarmerię Wojskową, chyba że spowodowałoby to zwłokę grożącą udaremnieniem egzekucji, a na miejscu brak organu wojskowego. W celu doprecyzowania przepisów egzekucyjnych dotyczących udzielenia pomocy lub asysty, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 46 § 3 zostały wydane dwa akty wykonawcze. Pierwszym z nich jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu udzielania przez Policję lub Straż Graniczną pomocy lub asysty organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych³⁷, natomiast drugim jest rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie udzielania pomocy przez Żandarmerię Wojskową lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji³⁸.

Zgodnie z przepisami regulującymi pomoc lub asystę udzielaną przez Policję lub Straż Graniczną, czynności te polegają na umożliwieniu przeprowadzenia czynności egzekucyjnych, w szczególności poprzez zapewnienie dostępu do miejsca, w którym mają one być wykonywane; porządku w miejscu przeprowadzenia egzekucji administracyjnej; osobistego bezpieczeństwa organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi, a w razie potrzeby – na uzasadnione żądanie organu egzekucyjnego i egzekutora – niezbędnej pomocy w zastosowaniu środków egzekucji administracyjnej. Natomiast pomoc Żandarmerii Wojskowej ograniczona została

³⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu udzielania przez Policję lub Straż Graniczną pomocy lub asysty organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (Dz.U., nr 101, poz. 1106).

³⁸ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lutego 2009 r. w sprawie udzielania pomocy przez Żandarmerię Wojskową lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji (Dz.U., nr 31, poz. 212).

jedynie do zapewnienia osobistego bezpieczeństwa organowi egzekucyjnemu i innym uczestnikom postępowania oraz zapewnieniu porządku w miejscu przeprowadzania egzekucji. Warto zaznaczyć, że powyższe przepisy budzą bardzo wiele problemów w praktyce. Organy prowadzące postępowania natrafiają na opór Policji w zakresie wykonywania przez nich obowiązku udzielania pomocy oraz asysty. W zasadzie rola Policji podczas czynności egzekucyjnych bardzo często jest ograniczona do fizycznego uczestnictwa funkcjonariuszy Policji podczas ich przeprowadzania oraz zapewniania bezpieczeństwa egzekutorowi i innym uczestnikom.

Pomimo obowiązku zapewnienia dostępu do miejsca, w którym mają być przeprowadzane czynności egzekucyjne, Policja odmawia np. rozkręcenia zamków czy wyważenia drzwi, co bardzo często prowadzi do fiaska czynności egzekucyjnych³⁹. Pomimo w miarę jasnej sytuacji prawnej z odmową Policji spotyka się również polecenie zastosowania przymusu bezpośredniego polegającego na doprowadzeniu zobowiązanego na miejsce czynności egzekucyjnych, pomimo że mieści się w granicach stosowania przymusu bezpośredniego (siła fizyczna w postaci technik transportowych⁴⁰). Możliwość uzyskania pomocy przy stosowaniu przez egzekutora jest bardzo ważna z uwagi na specyfikę tego środka egzekucyjnego. Przymus bezpośredni jest wyjątkowo dolegliwy dla zobowiązanego, a jego zastosowanie jest możliwe tylko przez wyszkolone i umocowane do tego organy. Należy wskazać, że w większości przypadków uczestnictwo omawianych organów będzie sprowadzało się jedynie do asysty, czyli biernej obecności odpowiednich funkcjonariuszy podczas przeprowadzanych czynności. Warto zaznaczyć, że często sama obecność umundurowanych funkcjonariuszy powoduje łagodniejsze zachowania zobowiązanych. Ustawa egzekucyjna rozgranicza zagadnienie pomocy oraz asysty przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych. Zgodnie z art. 50 § 2 u.p.e.a. w obrębie budynków wojskowych i zajmowanych przez Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne lub Straż Graniczną oraz na okrętach wojennych można dokonywać czynności egzekucyjnych tylko po uprzednim zawiadomieniu odpowiednio właściwego komendanta lub kierownika jednostki i w asyście wyznaczonego organu wojskowego lub organu Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu

³⁹ Przykładem takiej sytuacji może być obowiązek udostępnienia budynku do kontroli organowi nadzoru budowlanego na mocy przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

⁴⁰ Art. 12 ust. 1 pkt a ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub Straży Granicznej⁴¹. Asysta polega na obecności w miejscu prowadzenia czynności egzekucyjnych i gotowości do udzielenia pomocy.

Ostatnią, ale nie najmniej istotną kwestią wartą rozważenia jest ograniczenie stosowania przymusu bezpośredniego w stosunku do osób korzystających z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych. Powyższe ograniczenie nie dotyczy jednak spraw, w których osoby te podlegają orzecznictwu polskich organów administracyjnych. Ponadto zgodnie z art. 14 § 2 u.p.e.a. przeciwko powyższym podmiotom, które podlegają orzecznictwu organów polskich w rezultacie zrzeczenia się ich przywileju lub immunitetu przez państwo wysyłające lub odpowiednią organizację międzynarodową, może być prowadzona egzekucja administracyjna tylko w przypadku wyraźnego zrzeczenia się przywileju lub immunitetu także w odniesieniu do egzekucji administracyjnej. Należy pamiętać, że o ile w powyższym przypadku egzekucja jest dopuszczalna, o tyle nadal nie można wobec osób korzystających z immunitetu dyplomatycznego korzystać z przymusu bezpośredniego. Powyższe ograniczenie wprowadza art. 46 § 3 *in fine* u.p.e.a., stanowiąc, że niedopuszczalna jest egzekucja z mienia przeznaczanego do użytku służbowego ani też stosowanie środków egzekucyjnych w stosunku do osoby zobowiązanego.

4. Zakończenie

Przymus bezpośredni jest specyficznym środkiem egzekucyjnym. Jako jedyny ze wszystkich wymienionych w ustawie pozwala na ingerencję bądź zagrożenie tą ingerencją w nietykalność zobowiązanego oraz innych osób, przez co jest uznawany za środek drastyczny i najbardziej uciążliwy. Z drugiej strony ciężko wyobrazić sobie egzekucję administracyjną bez możliwości jego stosowania. W wielu przypadkach brak możliwości użycia przymusu bezpośredniego, zarówno jako samoistnego, jak i pomocniczego środka egzekucyjnego, kończyłoby się udaremieniem egzekucji. Choć organy prowadzące postępowania powinny za każdym razem rozważyć konieczność jego użycia, szukając alternatywnych metod doprowadzenia do wykonania obowiązku, to nie ma możliwości całkowitego wyeliminowania go z obrotu prawnego i społecznego.

⁴¹ Przepisy wykonawcze dotyczące asysty organów wojskowych zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie asystowania przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Zandarmerię Wojskową lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji (Dz.U., nr 54, poz. 324).

W artykule został omówiony charakter prawny i szczegółowa procedura stosowania przymusu bezpośredniego. Podjęta została również próba odpowiedzi na pytanie, czy przesłanki stosowania przymusu bezpośredniego zostały ustanowione w sposób uwzględniający ochronę zobowiązanego. Wskazano, że z prawnego punktu widzenia ochrona zobowiązanego jest bardzo szeroka, bowiem może on korzystać z kilku środków zaskarżenia, m.in. zarzutu, zażalenia na postanowienie czy skargi na czynności egzekucyjne, a także zainicjować ścieżkę postępowania cywilnego. Jednak z uwagi na realny charakter stosowania przymusu bezpośredniego, zobowiązany w momencie stosowania tego środka egzekucyjnego nie ma *de facto* możliwości uniknięcia egzekucji. Przysługuje mu więc co do zasady ochrona prawna *ex post*, czyli dopiero po dokonanych czynnościach egzekucyjnych, które z uwagi na swój fizyczny wymiar, bardzo często nie mogą zostać uchylone, nawet pomimo zasadności zgłoszonych środków zaskarżenia.

Odnosząc się do postawionego we wstępie pracy problemu skuteczności stosowania przymusu bezpośredniego, należy stwierdzić, że biorąc pod uwagę rozwiązania prawne, jest to środek egzekucyjny o wysokiej skuteczności, bowiem prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku, w odróżnieniu do grzywny w celu przymuszenia, która choć ma podobny zakres zastosowania, to nie jest środkiem zaspokajającym. Jednak z uwagi na częste uzależnienie działań organu egzekucyjnego lub egzekutora od woli organów pomocniczych efektywność ta drastycznie spada. Odmowa zastosowania przymusu bezpośredniego w określonych sytuacjach przez uprawnione organy prowadzi do bezskuteczności prowadzonej egzekucji, pozostawiając w dyspozycji organu jedynie pozostałe środki egzekucyjne, najczęściej grzywnę w celu przymuszenia. Należy bowiem pamiętać, że wiele organów egzekucyjnych nie posiada w zakresie swoich kompetencji możliwości faktycznego stosowania przymusu bezpośredniego, tym samym egzekutorzy nie mogą samodzielnie realizować tego środka.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2016 r., poz. 599 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1534 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1289 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2016 r., poz. 1866 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie asystowania przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji (Dz.U., nr 54, poz. 324).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lutego 2009 r. w sprawie udzielania pomocy przez Żandarmerię Wojskową lub wojskowe organy porządkowe przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych w administracji (Dz.U., nr 31, poz. 212).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu udzielania przez Policję lub Straż Graniczną pomocy lub asysty organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (Dz.U., nr 101, poz. 1106).

Opracowania

- Adamiak Barbara, Borkowski Janusz**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Adamiak Barbara**, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Hauser Roman**, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1988.
- Hauser Roman, Skoczylas Andrzej** (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 581.
- Hauser Roman**, *Zarzut w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, w: Zbigniew Janku i in. (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, t. 5, TERRA, Poznań 1999.
- Jankowski Janusz, Muliński Maciej**, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.01.2005 r. (FSK 1218/04)*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2005/12.
- Jendrośka Jan**, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 87, Wrocław 1963.
- Karpiuk Mariusz**, *Istota obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa na przykładzie opłaty dodatkowej*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2011/16.
- Klat-Wertelecka Lidia**, *Ochrona jednostki przed wadliwą egzekucją administracyjną*, w: Janusz Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej: problemy prawno-administracyjne*, t. 2, PRESSCOM, Wrocław 2014.
- Ostojski Przemysław**, *Zastosowanie przymusu bezpośredniego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych w Polsce i Niemczech*, Państwo i Prawo 2013/8.
- Radwanowicz Joanna**, *Przymus bezpośredni w egzekucji administracyjnej*, w: Janusz Niczyporuk, Sławomir Fundowicz, Joanna Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.

Iga JAWORSKA

USE OF DIRECT COERCION IN ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT PROCEEDINGS

(Summary)

Direct coercion is one of the enforcement measures relating to the execution of the duties of non-pecuniary used by the enforcement authority in administrative enforcement proceedings. Undoubtedly this is the most burdensome enforcement measure for the debtor, since it might interfere in his inviolability. On the other hand, it is the measure usually directly linking to fulfill the obligation by the debtor, and thus effective. The aim of this article is to examine the legal nature of this measure, indication of circumstances and mode of application of an enforcement measure and the difficulties that may be encountered enforcement authority with a view to its use.

Keywords: direct coercion; enforcement proceeding; executor; obligation

Maria KARCZ-KACZMAREK*

STATUS PRAWNY MUZEÓW UCZELNIANYCH – PROBLEMY PRAWNE I WYZWANIA PRAKTYCZNE

(Streszczenie)

Muzea uczelniane organizowane i prowadzone przez szkoły wyższe stanowią formę organizacyjną działalności kulturalnej. Oprócz swych podstawowych celów, związanych z gromadzeniem i trwałą ochroną dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości, realizują one także dodatkowe zadania dotyczące działalności naukowej, dydaktycznej i oświatowej. Tworzenie muzeów uczelnianych jest cenną formą udoskonalania i uatrakcyjniania procesu naukowego i dydaktycznego oraz widocznym aspektem działań podejmowanych przez szkoły wyższe na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych. Przepisy powszechnie obowiązujące nie odnoszą się wprost do problematyki muzeów uczelnianych, z uwagi na to kwestie te pozostają w gestii ich organizatorów, czyli szkół wyższych. Takie rozwiązanie prawne stanowi wyraz poszanowania autonomii uczelni, a także umożliwia prowadzenie samodzielnej polityki rozwoju. Funkcjonowanie muzeów uczelnianych, co do zasady, na podstawie statutów szkół wyższych rodzi jednak liczne kontrowersje o charakterze merytorycznym.

Słowa kluczowe: problematyka prawna muzeów; status prawny muzeów uczelnianych; statut szkoły wyższej; autonomia szkoły wyższej

1. Wstęp

Działalność muzeów obejmująca m.in. naukowe opracowywanie zgromadzonych zbiorów, prowadzenie działalności edukacyjnej, a także stymulowanie aktywności artystycznej odgrywa obecnie ważną i niekwestionowaną rolę w życiu

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

kulturalnym społeczeństwa. Tym samym muzea stają się nie tylko placówkami utworzonymi dla ochrony dóbr kultury, ale instytucjami, które wpływają na rozwój cywilizacyjny. Tak postrzegana problematyka muzeów nawiązuje do ich starożytnej genezy. Pierwotnie muzea były ośrodkami życia naukowego. Słowo muzeum pochodzi z łaciny (*musaeum*), do której określenie to przeniknęło z greki. W starożytnej Grecji terminem *mouseion* określano miejsce lub świątynię przeznaczoną muzom i bóstwom poszczególnych gałęzi sztuki. Największą sławę zyskało Muzeum Aleksandryjskie założone przez Ptolemeusza I Sotera około roku 280 p.n.e. w Aleksandrii. Muzeum (muzejon) to stanowiło w istocie rzeczy instytut naukowy wzorowany na Arystotelesowskim Perypatosie, w którym zróżnicowaną działalność twórczą podejmowali uczeni oraz artyści. Za pierwsze, nowożytne muzeum publiczne uznaje się, ufundowane w 1679 r. przez prywatnego fundatora Eliasa Ashmola, Ashmolean Museum w Oksfordzie¹. Warto zauważyć, że jeszcze w XVIII-wiecznej Encyklopedii Francuskiej wskazano, iż głównym zadaniem muzeów jest postęp wszystkich dziedzin wiedzy². Stwierdzenie to podkreślało dostrzegalny, silny związek działalności muzealnej oraz działalności naukowej. Tak pojmowane muzea, to nie były skostniałe izby pamięci, ale aktywne ośrodki badań i dokumentacji naukowej. Na kontynencie europejskim istotny wpływ na uznanie działalności muzealnej za zadanie publiczne miała rewolucja francuska 1789 r., która zmieniła podejście do dzieł sztuki, uznając je za dobro wspólne. Dekret francuskiego Zgromadzenia Narodowego z 1791 r. stanowił, że zbiory „mają stać otworem dla całej ludzkości, dla całego świata”³. Na podstawie wskazanego dekretu utworzono Muzeum Luwru (*Musée du Louvre*), gdzie wystawiono znacjonalizowane zbiory królewskie oraz skonfiskowane dobra prywatne⁴. Z czasem zauważalna stała się zmiana oczekiwań organizatorów muzeów co do charakteru prowadzonej przez nie działalności. Muzea zaczęto traktować jako instytucje powołane głównie do gromadzenia i ochrony cennych dóbr kultury, a podejmowana w nich działalność naukowo-badawcza zeszyła na plan dalszy.

¹ Por. **B. Mansfeld**, *Muzea na drodze do samoorganizacji*, DiG, Warszawa 2000, s. 5; **J. Pruszyński**, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, PWN, Warszawa 1989, s. 25. Por. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Muzeum>; stan na 10.04.2017 r.

² Paryż 1765, t. X, s. 893–894. Podaję za **B. Mansfeld**, *op. cit.*, s. 5.

³ **S. Komornicki**, **T. Dobrowolski** (red.), *Muzealnictwo: praca zbiorowa*, Związek Muzeów w Polsce, Kraków 1947, s. 19.

⁴ *Ibidem*.

2. Pojęcie prawne muzeum oraz rodzaje muzeów

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z zawartą w art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁵ definicją legalną, muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Z uwagi na wskazane cele muzea mogą być tworzone dla jednej lub wielu dziedzin działalności człowieka (dziedzictwo kulturalne) oraz dla tworów natury⁶ (dziedzictwo naturalne). Polska definicja ustawowa zbieżna jest z określeniem zawartym w Kodeksie Etyki dla Muzeów ICOM⁷ (*Code of Ethics for Museums*), zgodnie z którym muzeum jest trwale istniejącą instytucją, nienastawioną na osiągnięcie zysku, służącą społeczeństwu i jego rozwojowi, otwartą dla publiczności, która pozyskuje, konserwuje, udostępnia i wystawia w celu badawczym, edukacyjnym lub dla rozrywki materialne i niematerialne świadectwa ludzi oraz ich środowiska. Podstawowym celem funkcjonowania muzeum – w myśl Kodeksu ICOM – jest ochrona dziedzictwa naturalnego (*natural heritage*), czyli przedmiotów lub zjawisk przyrody, ważnych dla nauki lub mających znaczenie duchowe dla społeczności, a także ochrona dziedzictwa kulturalnego (*cultural heritage*) rozumianego jako jakakolwiek rzecz lub pojęcie uznane za mające znaczenie estetyczne, historyczne, naukowe lub duchowe.

Z prawnego punktu widzenia muzea stanowią klasyczną formę zakładów publicznych⁸. Wskazana kategoria – pierwotnie obejmująca szpitale oraz szkoły

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 987 ze zm. zwana dalej u.m. lub ustawą.

⁶ Jednym z pierwszych w Polsce gabinetów historii naturalnej był zbiór rodziny Czartoryskich. Znajdujący się w Puławach gabinet posiadał cenne i rzadkie zbiory skamieniałości. Kolekcja ta została nieomal całkowicie zniszczona przez rosyjski korpus gen. Derfeldena w czasie tłumienia Powstania Kościuszkowskiego. Obecnie gabinet ten można byłoby określić mianem muzeum prywatnego. Por. **M. Kosowski**, *Chełm 8 VI 1794*, Inforteditions, Zabrze 2014, s. 56.

⁷ Kodeks uchwalono dnia 4 listopada 1986 r., następnie został on istotnie zmieniony na posiedzeniu ICOM w Seulu 8 października 2004 r. *International Council of Museums* – Międzynarodowa Rada Muzeów (ICOM) powstała w 1946 r. Z formalnego punktu widzenia ICOM jest stowarzyszeniem prawa francuskiego afiliowanym przy UNESCO i Radzie Społeczno-Gospodarczej ONZ. Zob. *Code of Ethics for Museums* (tłumaczenie), **S. Waltoś**, http://icom.museum/fileadmin/user_upload/pdf/Codes/poland.pdf; stan na 10.04.2017 r.

⁸ Podobnie **J. Pruszyński**, *op. cit.*, s. 264.

średnie i wyższe – wykształciła się we Francji w końcu XVIII w. Pojęcie zakładu publicznego (*établissement public*) nie było jednak zdefiniowane w ustawodawstwie ani jednolicie określane w literaturze przedmiotu. Istotny wpływ na ostateczny kształt pojęcia zakładu publicznego we Francji miało orzecznictwo sądowe oraz doktryna prawa administracyjnego (m.in. R. Connois, R. Drago, G. Vedel). W doktrynie francuskiej zakład publiczny definiowany jest jako swoista jednostka organizacyjna, charakteryzująca się osobowością prawną, wykonywaniem służby publicznej (*service public*) oraz wyodrębnieniem organizacyjnym z administracji scentralizowanej (administracji państwowej)⁹. W pozostałych krajach europejskich kategoria ta upowszechniła się w XIX w. We współczesnej polskiej doktrynie prawa administracyjnego zakład publiczny (zakład administracyjny) określany jest m.in. jako jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego¹⁰. Zakłady publiczne cechują się swoistą formą organizacyjną, wyodrębnieniem środków osobowych oraz rzeczowych, wykonywaniem zadań publicznych w sferze socjalno-kulturowej, a także szczególnymi uprawnieniami ich organizatorów. Uprawnienia te dotyczą, m.in. utworzenia instytucji, nadania jej statutu oraz powołania i odwołania jej dyrektora. Cechą charakterystyczną wskazanych zakładów jest także zachodzący pomiędzy organami zakładu a jego użytkownikami stosunek o charakterze administracyjnoprawnym. Stosunek ten cechuje się nadrzędnością organów zakładu przejawiającą się w jednostronnym określaniu sytuacji prawnej użytkowników zakładu (m.in. w drodze aktów wewnętrznych) oraz możliwością użycia przymusu administracyjnego. Ta szczególna relacja prawna zachodząca pomiędzy organami zakładu a jego użytkownikami określana jest w doktrynie prawa mianem władztwa zakładowego¹¹. Zakłady publiczne mogą posiadać osobowość prawną, działają wówczas w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zakłady publiczne mogą także funkcjonować jako jednostki organizacyjne nieposiadające odrębnej od swojego organizatora osobowości prawnej.

Muzea mogą być klasyfikowane na podstawie zróżnicowanych kryteriów. Obowiązuje ustawa o muzeach, odwołując się do kryterium organizatora, wyróżnia muzea państwowe, samorządowe oraz muzea prywatne. Zgodnie z ustawą muzea

⁹ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 440–442.

¹⁰ J. Jendrośka, *Zakład administracyjny*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 165.

¹¹ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 445–475.

państwowe tworzone są przez organy administracji rządowej (w tym ministrów i kierowników urzędów centralnych), muzea samorządowe stanowią zaś jednostki utworzone albo przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa samorządowe). Z kolei do kategorii muzeów prywatnych zaliczyć należy muzea tworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ustawodawca nie odnosi się wprost do kategorii muzeów kościelnych, wydaje się więc, iż zaliczone one powinny być do grupy muzeów prywatnych. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z ustawą o muzeach w sprawach nieuregulowanych zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹². Z kolei przepis art. 38 tej ustawy stwierdza, że działalność kulturalną organizowaną i prowadzoną przez kościelne osoby prawne regulują odrębne przepisy. Zatem do muzeów kościelnych będą mieć zastosowanie przepisy ustawy o muzeach oraz odpowiednie przepisy dotyczące zasad funkcjonowania kościołów i związków wyznaniowych w Polsce¹³. Biorąc pod uwagę wskazany ustawowy podział muzeów, wątpliwości może budzić status prawny muzeów uczelnianych, utworzonych i funkcjonujących w ramach uczelni publicznych. Uczelnie publiczne, zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym¹⁴, tworzone są przez państwo, które reprezentowane jest przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej. Uczelnie, w myśl art. 12 P.s.w., posiadają osobowość prawną, czyli jako odrębne osoby prawne działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Utworzone przez państwo uczelnie publiczne określić można zatem – z uwagi na publicznoprawny charakter organizatora oraz publiczny charakter przepisów stanowiących podstawę ich działalności – mianem publicznych osób prawnych. Czy zatem tworzone przez publiczne osoby prawne jednostki organizacyjne, w tym muzea, należy określać mianem prywatnych? Podobne wątpliwości prawne odnieść można do statusu prawnego muzeów tworzonych przez samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego, np. przez adwokataturę¹⁵. Wskazane zrzeszenia publiczne w świetle postanowień art. 17 ust. 1 Konstytucji RP¹⁶ mają bowiem

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.

¹³ Por. ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1169 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1842 ze zm., zwana dalej P.s.w.).

¹⁵ Przykładem jest Muzeum Adwokatury Polskiej utworzone przez samorząd adwokacki w dniu 20 listopada 1975 r. Muzeum jest unikalną w skali europejskiej placówką posiadającą cenne zbiory starodruków. Muzeum utrzymuje Naczelna Rada Adwokacka, <http://www.nra.pl/nra.php?id=786>; stan na 01.03.2017 r.

¹⁶ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

status korporacji publicznych, stanowiąc istotną formę decentralizacji władzy publicznej¹⁷. Wydaje się, iż bardziej właściwym ujęciem statusu prawnego muzeów tworzonych przez uczelnie publiczne oraz zrzeszenia publicznoprawne byłoby umieszczenie ich w kategorii jednostek publicznych. Korzystnym rozwiązaniem ustawowym wskazanej kwestii mogłoby być wprowadzenie do ustawy o muzeach podziału na muzea publiczne (tworzone przez organy państwowe, jednostki samorządu terytorialnego oraz osoby (zrzeszenia; korporacje), publicznoprawne oraz muzea niepubliczne (tworzone przez osoby fizyczne i osoby prawne o charakterze prywatnym).

Muzea kategoryzowane mogą być także na podstawie kryterium funkcjonalno-rzeczowego. W literaturze przedmiotu Z. Żygulski, odwołując się do wskazanego kryterium, wyróżnił muzea: artystyczne, historyczne, archeologiczne, przyrodnicze, techniczno-naukowe oraz gospodarcze¹⁸. Zdaniem P. Antoniaka wprowadzenie typologii na podstawie kryterium funkcjonalno-rzeczowego wymaga rozważenia pod kątem celowości. Aktualne tendencje rozwojowe muzealnictwa zmierzają bowiem do traktowania muzeum jako instytucji majątkowej oraz kreatywnej, stanowiącej w danym miejscu (regionie, kraju) formę stymulowania tworzenia nowych form kultury i nauki. Muzea stać się mają instytucjami łączącymi edukację i rozrywkę oraz prowadzącymi zróżnicowaną działalność badawczo-naukową. Z uwagi na to, współczesne muzeum powinno być przede wszystkim muzeum transkulturowym, a tego rodzaju muzeum jest ze swej istoty muzeum tworzonym dla wielu dziedzin działalności człowieka oraz tworów natury¹⁹. Funkcjonalno-rzeczową klasyfikację muzeów na gruncie obowiązujących przepisów wprowadza rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)²⁰. Rozporządzenie to działalność muzeów zalicza do Sekcji R *Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją*. Z kolei Podklasa 91.02.Z Działu 91 *Działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostała działalność związana z kulturą* obejmuje działalność muzeów wszystkich rodzajów, takich jak: a) muzea sztuki, biżuterii, mebli, strojów, ceramiki, srebra stołowego, b) muzea historii naturalnej, nauki i techniki, historyczne, włączając muzea wojskowe i izby pamięci, c) pozostałe muzea wyspecjalizowane, d) muzea na wolnym powietrzu. Wskazany funkcjonalno-

¹⁷ Zob. **M. Karcz-Kaczmarek**, *Rola samorządów zawodowych w dostępie do niektórych zawodów*, w: *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 597–600.

¹⁸ **Z. Żygulski Jr.**, *Muzea na świecie. Wstęp do muzealnictwa*, PWN, Warszawa 1982, s. 81–106.

¹⁹ **P. Antoniak**, *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 44.

²⁰ Dz.U. z 2007 r., nr 251, poz. 1885 ze zm.

-rzeczowy podział, mający znaczenie głównie dla celów statystyki, ewidencji i dokumentacji oraz rachunkowości, abstrahuje od statusu prawnego muzeów.

W świetle powyższych stwierdzeń i przedstawionych kategoryzacji stwierdzić należy, że muzea stanowią zróżnicowaną wewnątrznie kategorię zakładów publicznych, świadczących usługi niematerialne w zakresie kultury.

3. Utworzenie i organizacja muzeum uczelnianego

Omówienie statusu prawnego muzeów uczelnianych oraz wskazanie trybu ich powoływania wymaga odwołania się do przepisów ustawy o muzeach oraz przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym. Zgodnie z art. 6 u.m. muzeum działa na podstawie statutu nadanego przez organizatora, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Ustawa o muzeach odróżnia statut właściwy od statutu muzeum w organizacji. Statut muzeum w organizacji zawiera jedynie postanowienia regulujące proces organizowania danej jednostki i obowiązuje wyłącznie do czasu zakończenia tego procesu. Za dzień zakończenia organizowania muzeum ustawodawca przyjmuje dzień otwarcia wystawy stałej. Po tym dniu organizator nadaje muzeum właściwy, docelowy statut. Statut muzeum określa w szczególności: 1) nazwę, teren działania i siedzibę muzeum; 2) zakres działania; 3) rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów; 4) organ zarządzający i nadzorujący oraz organy doradcze i sposób ich powoływania; 5) źródła finansowania działalności; 6) zasady dokonywania zmian w statucie; 7) zasady prowadzenia jako dodatkowej działalności gospodarczej, jeżeli muzeum zamierza taką działalność prowadzić. Na podstawie statutu nadawanego we wskazanym ustawowym trybie funkcjonują muzea posiadające osobowość prawną. Zgodnie bowiem z przepisem art. 6 ust. 6 u.m. jednostki nieposiadające osobowości prawnej, w tym muzeum funkcjonujące w ramach struktury innej jednostki organizacyjnej, działają na podstawie regulaminu nadanego przez organizatora. Ustawodawca nie odniósł się wyraźnie do wymogu uzgadniania regulaminu z właściwym ministrem, jednocześnie jednak zdanie drugie wskazanego ustępu 6 art. 6 u.m. stanowi, że przepisy ust. 1–4 art. 6 stosuje się odpowiednio do regulaminu. Stwierdzić zatem można, że pomimo braku wyraźnego ustawowego wymogu uzgadniania, regulaminy muzeów prywatnych także powinny być przyjmowane w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Do muzeów prywatnych odpowiednie zastosowanie będą mieć także przepisy dotyczące statutu [w tym przypadku regulaminu] muzeum w organizacji oraz postanowienia dotyczące niezbędnych

elementów konstrukcyjnych tego aktu zakładowego. Warto zauważyć, iż polski ustawodawca aż do roku 2007 w ogóle nie przewidywał odrębnej procedury tworzenia muzeów prywatnych. Instytucja regulaminu muzeum prywatnego wprowadzona została nowelizacją ustawy o muzeach z dnia 29 czerwca 2007 r.²¹ W uzasadnieniu²² noweli zauważono, że na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów pojawiały się wątpliwości dotyczące statusu muzeów nieposiadających osobowości prawnej (co dotyczyło m.in. muzeów prywatnych), w tym szczególnej kategorii muzeów działających w strukturach organizacyjnych innych podmiotów, np. muzeów uniwersyteckich, teatralnych itp. W praktyce kwestią sporną pozostawało m.in. zagadnienie, czy instytucja kultury nieposiadająca osobowości prawnej może uzyskać status muzeum w rozumieniu ustawy o muzeach, a także problem rodzaju aktu tworzącego muzeum prywatne. Dodany do ustawy o muzeach w 2007 r. przepis rozwiązał wskazane problemy, stanowiąc, że instytucje prywatne działają na podstawie regulaminów nadawanych przez ich organizatorów. Na mocy wskazanej nowelizacji statuty funkcjonujących w tym czasie muzeów nieposiadających osobowości prawnej przekształcone zostały na regulaminy. Zmiana formy prawnej aktu będącego podstawą działalności omawianych jednostek kultury dokonana została z mocy prawa i nie wymagała podejmowania żadnych dodatkowych działań przez zainteresowane instytucje.

Stosownie do treści art. 6 ust. 6 u.o.m. należałoby stwierdzić, że muzea uczelniane działają na podstawie regulaminów nadawanych przez organizatorów, czyli szkoły wyższe *w uzgodnieniu* z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Ustawodawca nie precyzuje jednak trybu wskazanych uzgodnień, a w przypadku instytucji uczelnianych wydaje się to mieć zasadnicze znaczenie. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż uzgodnienie to dokonywane jest na wniosek podmiotu znajdującego się poza strukturami aparatu administracji publicznej i z uwagi na to powinno ono przyjmować formę decyzji administracyjnej, a co najmniej kwalifikować się jako inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej podlegający zaskarżeniu do sądu administracyjnego²³. Pogląd ten wydaje się uzasadniony także w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie²⁴ kodeks postępowania

²¹ Dz.U. z 2007 r., nr 136, poz. 956.

²² Sejm RP V Kadencji Nr druku: 1598, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E44B010685003C-90C12572BA00646C81/\\$file/1598.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E44B010685003C-90C12572BA00646C81/$file/1598.pdf); stan na 01.04.2017 r.

²³ P. Antoniuk, *op. cit.*, s. 71.

²⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2006 r., III SA/Wa 393/06 oraz wyrok NSA z dnia 17 maja 2007 r., II GSK 319/06; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; stan na 10.04.2017 r.

administracyjnego²⁵ nie zawiera legalnej definicji decyzji administracyjnej. W doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że decyzja administracyjna jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej, wydanym w postępowaniu toczącym się przed tym organem w indywidualnej sprawie administracyjnej i stanowi jej rozstrzygnięcie. Zgodnie z przepisem artykuł 104 § 2 k.p.a. decyzja rozstrzyga sprawę, co do istoty w całości lub w części, albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Z uwagi na to, za decyzję administracyjną uznaje się takie oświadczenie woli organu administracyjnego, które wywiera skutki prawne w sferze stosunku administracyjnoprawnego. Na zakwalifikowanie danego aktu do kategorii decyzji administracyjnych nie wpływa jego nazwa, ale treść i skutki prawne, jakie dane rozstrzygnięcie administracji publicznej wywołuje. Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż uzgodnienie statutu przez właściwego ministra wywołuje skutki w sferze uprawnień administracyjnoprawnych – przesądza bowiem o możliwości prowadzenia muzeum – akt ten należy zakwalifikować jako indywidualny akt administracyjny (decyzję administracyjną).

Powyższe ustalenia należy skonfrontować z przepisami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którymi uczelnia – na zasadach określonych w ustawie – jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania. Ponadto przepis art. 4 ust. 5 tej ustawy stanowi, że organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach. Postanowienie to stanowi rozwinięcie przepisu art. 70 ust. 5 Konstytucji RP zapewniającego autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. Zdaniem doktryny prawa dotyczy to m.in. tzw. autonomii instytucjonalnej²⁶, czyli autonomii uczelni wyrażającej się w jej stosunkach z władzami publicznymi²⁷. Jeżeli zatem obowiązujące przepisy nie przewidują wydawania przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego decyzji w sprawie uzgodnienia regulaminu muzeum uczelnianego, możliwość taka wydaje się być wyłączona. Oceniając kierunek zmian ustawowych, należałoby stwierdzić, iż prawo w coraz większym zakresie respektuje zagwarantowaną konstytucyjnie autonomię uczelni. Wyrazem tego jest m.in. nowelizacja z 18 marca 2011 r.²⁸ znosząca wcześniejsze uprawnienie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w postaci wydawania

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

²⁶ Inny aspekt autonomii uczelni związany jest z indywidualną wolnością prowadzonych w nich badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz wolnością nauczania. **H. Izdebski, J. Zieliński**, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, LEX/el 2015.

²⁷ **H. Izdebski, J. Zieliński**, *op. cit.*

²⁸ Dz.U. z 2011 r., nr 84, poz. 455.

decyzji zatwierdzających²⁹ statut uczelni. Odwołując się zatem do wykładni systemowej oraz wnioskowania prawniczego *argumentum a maiori ad minus* (z większego na mniejsze), stwierdzić można, że skoro prawo nie przewiduje uzgadniania (zatwierdzania) statutu uczelni, czyli aktu o podstawowym znaczeniu dla szkoły wyższej, to tym bardziej wymogu tego nie powinno się stosować do aktu wydawanego na zasadach określonych w statucie, czyli regulaminu muzeum uczelnianego. Wydaje się więc, że wymóg nadawania regulaminu *w uzgodnieniu* z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego nie dotyczy regulaminów muzeów uczelnianych. Kwestie dotyczące tworzenia i funkcjonowania muzeów uczelnianych regulować będą statuty poszczególnych szkół wyższych. Stwierdzenie to potwierdza przepis art. 17 Prawa o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym sprawy związane z funkcjonowaniem uczelni, nieuregulowane w ustawie określa statut uczelni. Wskazane sformułowanie stanowi ważną gwarancję autonomii uczelni. Przepis ten, zdaniem H. Izdebskiego oraz J. Zielińskiego, jest upoważnieniem do uregulowania wszystkich nieokreślonych w prawie powszechnie obowiązującym spraw uczelni w taki sposób, „w jaki przewidują to organy uczelni lub władze i osoby, którym przysługuje uprawnienie do uchwalenia statutu”³⁰. Wskazane upoważnienie to rodzaj nieznanej przepisom Konstytucji RP specyficznej „delegacji ustawowej” do wydania swoistych przepisów wykonawczych (o charakterze organizacyjnym), potwierdzającej konstytucyjnie umocowany status prawny uczelni. W literaturze podkreśla się, że istotą autonomii, w relacjach *ad intra*, jest rządzenie się własnym prawem, czyli ustanowionym specjalnie dla szkół wyższych prawem powszechnie obowiązującym, jak i prawem wewnętrznym³¹. Wydawane na podstawie ustawy statuty uczelni są szczególnymi aktami o mocy wewnętrznej, których przestrzeganie jest obowiązkiem danej społeczności akademickiej³². Akty te powinny dotyczyć spraw nieuregulowanych w ustawach i rozporządzeniach (a tego rodzaju kwestią jest np. funkcjonowanie muzeów uczelnianych), mieszcząc się jednocześnie w wyznaczonych przez upoważnienia ustawowe granicach³³. Statut ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania wewnętrznej struktury organizacyjnej uczelni. Zgodnie

²⁹ Wymóg zatwierdzenia przez Ministra Obrony Narodowej lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych dotyczy wyłącznie statutów uczelni wojskowych oraz uczelni służb państwowych, art. 56 ust. 5 P.sz.w.

³⁰ H. Izdebski, J. Zieliński, *op. cit.*

³¹ A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Szkoły wyższe, w: Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwers, Warszawa 2016, s. 556–557.

³² H. Izdebski, J. Zieliński, *op. cit.*

³³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2008 r., I PK 227/07, LEX nr 465978.

bowiem z przepisem art. 84 w zw. z art. 17 P.sz.w. wszelkie uczelniane jednostki organizacyjne muszą być tworzone zgodnie ze statutem. Statuty poszczególnych uczelni mogą więc określać odmienne zasady tworzenia, przekształcania bądź likwidowania innych niż podstawowe jednostek organizacyjnych. Obowiązujące w tym zakresie wymogi mogą być bardziej lub mniej sformalizowane, np. statut może przewidywać tworzenie innych jednostek organizacyjnych zarządzeniem rektora (po zasięgnięciu opinii senatu lub bez konieczności zasięgnięcia opinii) albo uchwałą senatu. Analiza statutów wybranych uczelni potwierdza tę tezę. Statuty niektórych szkół wyższych odnoszą się bowiem *expressis verbis* do muzeów jako jednostek ogólnouczelnianych³⁴ lub jednostek wewnątrzwydziałowych³⁵, inne zaś statuty nie regulują wprost kwestii muzeów uczelnianych³⁶. Analizując zatem przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o muzeach, należy podkreślić, że decyzja o utworzeniu muzeum uczelnianego jest wewnętrzną, autonomiczną sprawą danej jednostki naukowej. Muzea stanowić mogą zarówno jednostki ogólnouczelniane, jak i jednostki wydziałowe. Podstawą ich funkcjonowania powinny być regulaminy nadawane przez organizatora, w sposób określony w statucie danej uczelni. Przejawiająca się w dominującej roli regulacji statutowej autonomia organizacyjna uczelni umożliwia elastyczne dostosowanie postanowień regulaminów muzeów do istniejących warunków organizacyjnych, rzeczywistych możliwości i potrzeb danej uczelni. Tego rodzaju rozwiązanie

³⁴ Np. § 76 Statutu Uniwersytetu Jagiellońskiego uchwalonego przez Senat Uniwersytetu Jagiellońskiego dnia 7 czerwca 2006 r. stanowi, że Muzeum Uniwersytetu Jagiellońskiego jest jednostką o zadaniach naukowych, oświatowych i dydaktycznych. Organizację oraz szczegółowe zadania Muzeum określa regulamin uchwalony przez Senat na wniosek dyrektora Muzeum. Zob. http://www.uj.edu.pl/documents/10172/84592034/uchw_nr_60_2017_zal_1.pdf/2f9c1467-b33d-40c2-96de-7ad68335cdf5; stan na 30.04.2017 r.

³⁵ Np. § 33 Statut Uniwersytetu Wrocławskiego stanowi, że w ramach wydziałów mogą działać jako jednostki organizacyjne: instytuty, katedry, zakłady, centra badawcze, centra dydaktyczno-badawcze, zespoły, pracownie, laboratoria, obserwatoria, stacje naukowe, sekcje, studia (studium), biblioteki, archiwa, ośrodki obliczeniowe, **muzea** [pogrubienie własne autorki], zakłady doświadczalne, jednostki usługowe i gospodarcze. Jednostki organizacyjne, jeżeli Statut nie stanowi inaczej, tworzy, przekształca i likwiduje Rektor w drodze zarządzenia wydanego na wniosek dziekana zgłoszony wraz z opinią rady wydziału. Zob. Uchwała Nr 32/2012 Senatu Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 25 kwietnia 2012 r. Statut Uniwersytetu Wrocławskiego, <http://bip.uni.wroc.pl/download/attachment/9911/statut-universytetu-wroclawskiego-tekst-jednolity.pdf>; stan na 10.04.2017 r.

³⁶ Np. Statut Uniwersytetu Łódzkiego przyjęty uchwałą Senatu z dnia 26 czerwca 2006 r. nie stanowi wprost o muzeach uniwersyteckich. Statut zawiera ogólne postanowienia dotyczące trybu tworzenia jednostek międzywydziałowych, pozawydziałowych, ogólnouczelnianych i innych jednostek. Jednostki te tworzy, przekształca i likwiduje rektor. Zob. <http://www.uni.lodz.pl/ouni/statut>; stan na 10.04.2017 r.

prawne uznać należy za w pełni uzasadnione. Regulaminy instytucji uczelnianych powinny spełniać wymogi treściowe określone w art. 6 ust. 2 u.m. Poza tym regulaminy nie mogą naruszać ani modyfikować regulacji ustawowej. Swoboda regulaminowego kształtowania ustroju i funkcjonowania muzeum uczelnianego dotyczy bowiem wyłącznie spraw nieuregulowanych w sposób wyraźny w ustawie. Zakres spraw pozostawionych do uznania uczelni jako organizatora muzeum dotyczy m.in. wskazania organu nadzorującego muzeum, ewentualnego ustanowienia organów doradczych i określenia sposobu ich powoływania. Do szkoły wyższej będącej organizatorem muzeum należy także decyzja o nieodpłatnym lub odpłatnym wstępie dla zwiedzających. W przypadku płatnego udostępniania zbiorów uczelnianych ustalenie i podanie do publicznej wiadomości wysokości opłat za wstęp do muzeum należy do obowiązków dyrektora tej instytucji³⁷.

4. Problematiczne zagadnienia dotyczące statusu prawnego muzeów uczelnianych

Wątpliwości prawne dotyczące trybu nadawania regulaminów muzeom uczelnianym w dużej mierze odnieść można do problematyki sprawowania nadzoru nad nimi. Ustawa o muzeach w sposób jednolity reguluje wskazaną kwestię, stanowiąc w przepisie art. 8, że nadzór nad muzeami sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Wskazany organ centralny może w tym celu dokonywać kontroli ich działalności. Jeżeli w wyniku kontroli stwierdzone zostanie rażące naruszenie przepisów ustawy i statutu muzeum, minister wzywa do usunięcia uchybień. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu, wskazany minister – po wysłuchaniu organizatora oraz rady muzeum (lub rady powierniczej), a także zapoznaniu się z opinią Rady do Spraw Muzeów – może zakazać muzeum dalszej działalności. Wskazane rozstrzygnięcie nadzorcze podejmowane jest w drodze decyzji administracyjnej. Analiza postanowień ustawowych prowadzi do wniosku, że ustawa o muzeach nie uwzględnia, albo czyni to jedynie w znikomym zakresie, problematyki nadzoru nad muzeami prywatnymi, a w szczególności instytucjami uczelnianymi. Ani ustawa o muzeach, ani Prawo o szkolnictwie wyższym nie stanowią o możliwości wydawania przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego decyzji o zakazie prowadzenia działalności przez muzeum uczelniane. Zgodnie zaś z powoływanym wcześniej przepisem art. 4 ust. 5 Prawa o szkolnictwie

³⁷ Por. art. 10 u.m.

wyższym *organy administracji rządowej mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach*. Obowiązujące przepisy nie dają zatem podstawy prawnej dla wydania przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego decyzji administracyjnej o zakazie działalności muzeum uczelnianego. Wydaje się zatem, iż tego rodzaju akt prawny jako wydany bez podstawy prawnej podlegałby stwierdzeniu nieważności w trybie art. 156 K.p.a. Ponadto przepis art. 8 ustawy o muzeach wskazuje, iż minister wydaje decyzję po wysłuchaniu organizatora oraz rady muzeum (lub rady powierniczej). Wskazane organy (rada muzeum; rada powiernicza) funkcjonują, co do zasady, wyłącznie przy instytucjach państwowych i samorządowych. Sprawowanie przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ogólnego nadzoru nad instytucjami uczelnianymi wydaje się nie mieć podstawy prawnej³⁸. Nadzór nad uczelniami zgodnie z przepisami Prawa o szkolnictwie wyższym ma charakter nadzoru prawnego, co oznacza, że organ nadzoru może podejmować działalność nadzorczą wyłącznie w zakresie określonym przez ustawę oraz stosować tylko ustawowo przewidziane środki władcze. Zgodnie z art. 33 P.sz.w., nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem (treścią pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej), a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych sprawuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Minister może żądać informacji i wyjaśnień od organów uczelni oraz założyciela uczelni niepublicznej, a także dokonywać kontroli działalności uczelni. Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że bezpośredni nadzór nad muzeum uczelnianym sprawować będzie organ wskazany w jego regulaminie danego muzeum. Z kolei – na zasadach określonych w Prawie o szkolnictwie wyższym – muzea te podlegać będą także nadzorowi sprawowanemu przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

W przypadku muzeów uczelnianych problematyczne wydaje się być egzekwowanie wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem, grożącym ich zniszczeniem lub utratą³⁹. Ustanowione we wskazanym akcie prawnym techniczne wymogi dotyczące zabezpieczania zbiorów w dużej mierze przekraczają możli-

³⁸ Należy podkreślić, iż w przypadku uczelni artystycznych uprawnienia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w zakresie nadzoru sprawuje odpowiednio minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W tym przypadku brak możliwości wydawania decyzji o zakazie działalności muzeum uczelnianego może budzić pewne wątpliwości. Problematyka ta wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

³⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1240.

wości organizacyjne, techniczne i finansowe muzeów uczelnianych. Stosowanie wymagań wskazanego rozporządzenia do omawianych jednostek często stanowiłoby nadmierne obciążenie dla uczelni, jak np. spełnienie wymogu zapewnienia odrębnej ochrony fizycznej. Nie w każdym przypadku byłoby to także niezbędne czy celowe, z uwagi na charakter i wartość (materialną i niematerialną) zgromadzonych zbiorów muzealnych. W przypadku muzeów uczelnianych zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzonych zbiorów ciąży na uczelni. Przyjęte w tej sferze rozwiązania powinny stanowić wynik uzgodnień dokonanych pomiędzy dyrektorem (kierownikiem) muzeum a właściwym organem uczelni. Jednocześnie należy podkreślić, iż utworzenie muzeum uczelnianego równoznaczne jest z przyjęciem przez organizatora odpowiedzialności za zgromadzone zbiory i dążeniem do odpowiedniego zabezpieczenia przed pożarem, kradzieżą i innymi niebezpieczeństwami grożącymi zniszczeniem lub utratą posiadanych kolekcji.

Kolejną dyskusyjną kwestią jest status prawny pracowników muzeów uczelnianych. Przepisy dotyczące pracowników muzeów zostały istotnie znowelizowane ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów⁴⁰. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 32 ustawy o muzeach pracownicy zatrudnieni na stanowiskach, na których realizuje się zadania związane z gromadzeniem i naukowym opracowywaniem zbiorów, urządzaniem wystaw i udostępnianiem zbiorów do celów edukacyjnych i naukowych, organizowaniem badań i ekspedycji naukowych, w tym archeologicznych, a także prowadzeniem działalności edukacyjnej, artystycznej, upowszechniającej kulturę lub działalności wydawniczej, tworzą grupę zawodową muzealników. Grupę zawodową muzealników stanowią kustosze dyplomowani, kustosze, adiunkci i asystenci. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 września 2013 r.⁴¹ stwierdził, że określenia zawodowe: asystent, adiunkt, kustosz oraz kustosz dyplomowany pracowników zatrudnionych w muzeach należy traktować jako tytuły zawodowe. Określają one muzealników i ich specjalizację oraz rangę stanowisk zajmowanych przez poszczególnych pracowników muzeów. Wskazane tytuły zawodowe nie oznaczają natomiast powierzenia określonego rodzaju pracy w rozumieniu Kodeksu pracy. Zdaniem SN, pracownik muzeum nie może być zatrudniony na stanowisku „adiunkta” bez dokładnego określenia jego obowiązków pracowniczych, obowiązki te wyznaczają bowiem rodzaj powierzonej pracy i determinują określenie stanowiska pracy związanego z działalnością

⁴⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1505.

⁴¹ Sygn. akt I PK 37/13, Lex nr 1541139. Podobnie wyrok Sądu Najwyższego z 9 marca 2011 r., II PK 225/10, OSNP 2012, nr 9–10, poz. 112.

podstawową muzeum. Dlatego, w ocenie Sądu, pojęcia adiunkt, asystent, kustosz i kustosz dyplomowany stanowią raczej tytuły zawodowe, a nie oznaczają rodzaju powierzonej pracy, czyli stanowiska pracy w rozumieniu Kodeksu pracy. Poza grupą muzealników, w muzeach mogą być zatrudniani specjaliści w zawodach związanych działalnością muzealniczą. Specjaliści realizują zadania związane z przechowywaniem i katalogowaniem gromadzonych zbiorów, zabezpieczaniem i konserwacją zbiorów, w tym zabytków nieruchomych oraz nieruchomych obiektów kultury materialnej i przyrody oraz zapewnieniem właściwych warunków zwiedzania muzeum i korzystania ze zbiorów. Wskazane osoby zatrudniane są na stanowiskach: 1) starszego konserwatora; 2) konserwatora; 3) adiunkta konserwatorskiego; 4) starszego asystenta konserwatorskiego; 5) asystenta konserwatorskiego; 6) starszego dokumentalisty; 7) dokumentalisty; 8) młodszego dokumentalisty; 9) starszego renowatora; 10) renowatora; 11) renowatora przyuczonego; 12) młodszego renowatora; 13) przewodnika. Niezbędne kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe wymagane na poszczególnych stanowiskach w grupie muzealników oraz specjalistów określają przepisy ustawy o muzeach. Posiadanie wymaganych na poszczególnych stanowiskach kwalifikacji stwierdza pracodawca, przy czym w przypadku stanowiska kustosza dyplomowanego i kustosza wymagane jest dodatkowo zaświadczenie o posiadaniu dorobku zawodowego. Posiadanie wymaganego dorobku zawodowego lub jego brak stwierdza minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wydając odpowiednie zaświadczenie⁴². Przyjęcie wskazanego rozwiązania budzi jednak pewne uwagi. W orzecznictwie⁴³ sądownoadministracyjnym podkreśla się bowiem, iż sprawa administracyjna powinna być załatwiona w formie przewidzianej przez prawo, czyli w tym przypadku w formie zaświadczenia. Jednakże odmowa pozytywnego załatwienia sprawy⁴⁴ przez organ administracji publicznej powinna przybierać formę decyzji administracyjnej⁴⁵. Wskazane rozwiązanie umożliwia bowiem sądową kontrolę tego aktu, co ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia interesów podmiotów administrowanych (czyli podmiotów spoza administracji publicznej) oraz zapewnienia obiektywnego porządku prawnego.

W przypadku muzeów uczelnianych zagadnieniem otwartym pozostaje kwestia zatrudniania w nich pracowników na – określonych w ustawie o muzeach – etatach muzealników i specjalistów. W myśl art. 107 P.sz.w. pracownikami uczelni

⁴² Por. art. 33c ust. 2 u.m.

⁴³ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2006 r., III SA/Wa 393/06.

⁴⁴ W tym przypadku będzie to odmowa stwierdzenia wymaganego na stanowisko kustosza (kustosza dyplomowanego) dorobku zawodowego.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2006 r., *op. cit.*

są nauczyciele akademicki oraz pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi. Ustawa zawiera zamknięty katalog stanowisk, na których zatrudniani są nauczyciele akademicki, nie przewidując w tej grupie muzealników. Z kolei kategoria pracowników niebędących nauczycielami akademickimi jest otwarta. Przepisy stanowią jedynie, że pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi zatrudniani są na podstawie umowy o pracę. Umowę o pracę zawiera rektor lub inny organ uczelni wskazany w statucie. Wydaje się zatem, iż obowiązujące przepisy nie stoją na przeszkodzie wyodrębnieniu w uczelni grupy zawodowej muzealników i specjalistów w zawodach dotyczących działalności muzealniczej. Zaliczenie grupy muzealników do kategorii nauczycieli akademickich budzi jednak uzasadnione wątpliwości. Obowiązujące przepisy w sposób zamknięty i szczegółowy regulują bowiem kwestię zatrudniania nauczycieli akademickich, a statut uczelni lub inne akty wewnętrzuczelniane nie mogą modyfikować postanowień ustawowych. Także ustawa o muzeach nie daje podstaw prawnych do zaliczenia grupy zawodowej muzealników do grona nauczycieli akademickich. Ustawa ta jako główny cel muzeów wskazuje bowiem gromadzenie i ochronę dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Ustawa o muzeach nie eksponuje natomiast konieczności prowadzenia przez muzea działalności naukowej⁴⁶. Podjęcie decyzji w sprawie utworzenia stanowisk muzealników lub specjalistów muzealnych na danej uczelni należy do rektora jako przełożonego wszystkich pracowników uczelni. Przy czym wskazane rozstrzygnięcie powinno być uzależnione od oceny funkcjonowania danego muzeum oraz zakresu, charakteru i jakości podejmowanych w nim działań. Wydaje się, iż w przypadku utworzenia na uczelni grupy zawodowej muzealników do statusu pracowniczego tej grupy zastosowanie będą mieć przepisy ustawy z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej dotyczące

⁴⁶ Inaczej kwestia ta uregulowana jest w przypadku bibliotek naukowych, których organizatorami są szkoły wyższe. Zgodnie z art. 21 ustawy o bibliotekach, biblioteki naukowe służą potrzebom nauki i kształcenia, zapewniając dostęp do materiałów bibliotecznych i zasobów informacyjnych niezbędnych do prowadzenia prac naukowo-badawczych oraz zawierających wyniki badań naukowych. Rolą wskazanych jednostek jest także prowadzenie działalności naukowo-badawczej w zakresie bibliotekoznawstwa i dziedzin pokrewnych, a także w zakresie obsługiwanych przez nie dziedzin nauki. Z uwagi na tak wyznaczony zakres działalności, spełniający ustawowo określone kryteria pracownicy bibliotek uczelnianych zaliczani są do kategorii nauczycieli akademickich. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.).

pracowników instytucji kultury. Wyodrębnienie grupy muzealników w muzeach uczelnianych przyczynić by się mogło do profesjonalizacji funkcjonowania omawianych jednostek, z uwagi na konieczność posiadania określonych w ustawie o muzeach kwalifikacji do zajmowania poszczególnych stanowisk muzealników (czyli stanowiska kustosa dyplomowanego, kustosa, adiunkta i asystenta). Pracownicy muzeów uczelnianych jako muzealnicy zobowiązani zostaliby także do przestrzegania ogólnie przyjętych norm etyki zawodowej, zawartych w Kodeksie Etyki dla Muzeów Międzynarodowej Rady ds. Muzeów (ICOM)⁴⁷. Pracowników tychże muzeów dotyczyłby również ustawowy⁴⁸ zakaz prowadzenia działalności handlowej przedmiotami pozostającymi w zakresie zainteresowania muzeum, a także podejmowania działań kolekcjonerskich i wykonywania ekspertyz i wycen przedmiotów, jeżeli mogłoby to powodować konflikt interesów prywatnych z interesem muzeum, w którym dana osoba pracuje.

5. Zakończenie

Konkludując, zauważyć należy, że muzea uczelniane stanowią formę organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej. Tego rodzaju instytucje oprócz podstawowych celów związanych z gromadzeniem i trwałą ochroną dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości realizują także dodatkowe zadania wynikające z usytuowania muzeum jako jednostki uczelnianej. Muzea szkół wyższych aktywnie uczestniczą w działalności naukowej, dydaktycznej, a także oświatowej. Okoliczność ta w dużej mierze przybliża je do starożytnych pierwowzorów muzeów, czyli pozostających pod opieką muzeów ośrodków naukowych. Regulacje prawne dotyczące statusu prawnego muzeów uczelnianych są jednak bardzo lakoniczne, co może rodzić wątpliwości interpretacyjne dotyczące np. trybu tworzenia tych jednostek oraz statusu pracowniczego osób w nich zatrudnionych. Szereg spraw dotyczących muzeów szkół wyższych pozostawiony został do uznania uczelni, która w drodze statutu określa szczegółowe kwestie dotyczące swojej struktury organizacyjnej. Rozwiązanie takie, pozostając w zgodzie z zasadą autonomii uczelni, umożliwia jej prowadzenie samodzielnej polityki rozwoju. Szkoła wyższa, tworząc muzea, przyjmuje na siebie zobowiązania organizatora, czyli obowiązek zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju jednostki, zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonym zbiorom,

⁴⁷ W polskim systemie prawnym nie istnieją bowiem odrębne przepisy dotyczące obowiązków etycznych muzealników.

⁴⁸ Por. art. u.m.

a także obowiązek sprawowania nadzoru nad działalnością muzeum⁴⁹. Należy podkreślić, że muzeum uczelniane stanowi wyraz potencjału, zaangażowania i możliwości organizacyjnych swojej *Alma Mater*. Omawiane instytucje kultury stanowią praktyczną formę udoskonalania i uatrakcyjniania procesu naukowego i dydaktycznego. Powoływanie wskazanych jednostek świadczy o zrozumieniu współczesnego podejścia do zagadnień upowszechniania nauki i procesu dydaktycznego. Tradycyjne formy podawania wiedzy *ex cathedra* stają się bowiem obecnie w dużej mierze niewystarczające dla zaspokojenia oczekiwań i potrzeb studentów. Muzea uczelniane otwarte i dostępne także dla osób spoza uczelni stanowią zatem doskonałą odpowiedź szkół wyższych na wyzwania współczesności.

Bibliografia

Akty prawne

Instytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 987 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1842 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U. z 2015 r., poz. 1505).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2007 r., nr 251, poz. 1885 ze zm.).

Opracowania

Antoniak Patrycja, *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Czarnik Zbigniew, Posłuszny Jerzy, *Zakład publiczny*, w: Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Izdebski Hubert, Zieliński Jan M., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, LEX/el 2015.

Jendrońska Jan, *Zakład administracyjny*, w: Jan Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.

Karcz-Kaczmarek Maria, *Rola samorządów zawodowych w dostępie do niektórych zawodów*, w: *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Komornicki Stefan, Dobrowolski Tadeusz (red.), *Muzealnictwo: praca zbiorowa*, Związek Muzeów w Polsce, Kraków 1947.

⁴⁹ Por. art. 5 ust. 4 u.m.

Kosowski Miron, *Chelm 8 VI 1794*, Inforteditions, Zabrze 2014.

Mansfeld Bogusław, *Muzea na drodze do samoorganizacji*, DiG, Warszawa 2000.

Pruszyński Jan, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, PWN, Warszawa 1989.

Wilczyńska Agnieszka, Wilczyński Przemysław, *Szkoły wyższe*, w: *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwers, Warszawa 2016.

Żygulski Zdzisław Jr, *Muzea na świecie. Wstęp do muzealnictwa*, PWN, Warszawa 1982.

Strony internetowe

http://icom.museum/fileadmin/user_upload/pdf/Codes/poland.pdf; stan na 10.04.2017 r.

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E44B010685003C90C12572BA00646C81/\\$file/1598.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E44B010685003C90C12572BA00646C81/$file/1598.pdf); stan na 01.04.2017 r.

http://www.uj.edu.pl/documents/10172/84592034/uchw_nr_60_2017_zal_1.pdf/2f9c1467-b33d-40c2-96de-7ad68335cdf5; stan na 30.04.2017 r.

<http://bip.uni.wroc.pl/download/attachment/9911/statut-uniwersytetu-wroclawskiego-tekst-jednolity.pdf>; stan na 10.04.2017 r.

<http://www.nra.pl/nra.php?id=786>; stan na 01.03.2017 r.

<https://pl.wikipedia.org/wiki/Muzeum>; stan na 10.04.2017 r.

<https://www.uni.lodz.pl/ouni/statut>; stan na 10.04.2017 r.

Maria KARCZ-KACZMAREK

LEGAL STATUS OF UNIVERSITY MUSEUMS – LEGAL ISSUES AND PRACTICAL CHALLENGES

(Summary)

College (university) museums are organizational form of cultural activities. That kind of institutions – due to situating as part of the higher education institution – apart from basic aims of museums, such as accumulation and the permanent protection of goods of the natural and cultural legacy mankindes are carrying out also additional tasks concerning the participation in the teaching, as well as educational scientific activity. Generally applicable provisions don't refer directly to issues of college museums, these issues are regulating the articles of university statutes. Such a solution constitutes the respect for the autonomy of higher education institutions, as well as enables them to lead creative development policies. Creating college museums is a valuable form of improving and making more appealing the scientific and teaching process.

Keywords: legal issues of museum; legal status of university museums; statutes of universities; autonomy of university (college)

Marcin MATCZAK*

SPOŁECZNE KOSZTY UDZIELENIA ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO

(Streszczenie)

Celem artykułu jest dokonanie analizy instytucji społecznego rachunku kosztów cyklu życia produktu (społecznego LCC) oraz dopuszczalności jej zastosowania przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a także ewentualnie poprawna forma jej zastosowania i opis zalet oraz wad tego rozwiązania. Dla realizacji opisanego celu dokonano porównania regulacji społecznego LCC w europejskim i polskim prawie zamówień publicznych, w tym przede wszystkim w tzw. dyrektywie klasycznej oraz w ustawie Prawo zamówień publicznych. Co więcej, dokładnie opisano wybrane elementy społecznego rachunku kosztów cyklu życia: zdrowie ludzkie, poziom i warunki zatrudnienia oraz handel i jego warunki. W opracowaniu skorzystano przede wszystkim z dorobku doktryny prawa, jednakże odwołano się również do zaleceń organizacji międzynarodowych oraz orzecznictwa sądów i organów administracji. W wyniku dokonanej analizy wysunięto wnioski, iż społeczny rachunek kosztów cyklu życia jest dopuszczalny jako element opisu przedmiotu zamówienia publicznego lub jako kryterium oceny ofert. Obok zalet takich jak obniżenie długofalowych kosztów zamówień publicznych i postawienia akcentu na korzyści płynące dla społeczeństwa z ich udzielania, opisywana instytucja ma także wady, takie jak znikome zastosowanie w aktualnej praktyce udzielania zamówień publicznych oraz trudności z uzyskaniem rzetelnych danych niezbędnych do jego przeprowadzenia i ujęcia we właściwy sposób. Ponadto, zwrócono uwagę na niedostateczny poziom regulacji tej instytucji oraz konieczność opracowania stosownej metodologii. Niezależnie od wprowadzenia wymienionych rozwiązań zachęca się zamawiających do stosowania społecznego LCC w planowaniu zamówień publicznych.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne; koszty cyklu życia; aspekty społeczne

* Doktorant w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; e-mail: marcin.matczak92@gmail.com

1. Wstęp

Pakiet dyrektyw Unii Europejskiej w sprawie zamówień publicznych z 2014 r.¹ zawiera wyraźniejsze niż do tej pory podkreślenie roli efektywności kosztowej w zamówieniach publicznych². Choć nie ustanowiono obowiązku jej stosowania w postępowaniu o udzielenie zamówienia, prawodawca unijny usilnie zachęca do tego zamawiających³, jako modelowe rozwiązanie proponując sporządzenie rachunku kosztów cyklu życia (por. art. 68 ust. 2 dyrektywy klasycznej⁴). W niniejszym artykule przeanalizowany zostanie następujący problem: czy zamawiający ma prawo w ramach efektywności kosztowej uwzględnić koszty, jakie przedmiot zamówienia publicznego generuje dla społeczeństwa? Jeśli tak, to jaka jest poprawna forma tego uwzględnienia i czy może ona przynieść wymierną korzyść dla zamawiającego?

2. Rachunek kosztów cyklu życia

Dyrektywa klasyczna została implementowana do polskiego porządku prawnego w ustawie z 29 lutego 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej jako PZP)⁵. W art. 2 pkt 1a PZP zdefiniowano cykl życia jako „wszelkie możliwe kolejne lub powiązane fazy istnienia przedmiotu dostawy, usługi lub roboty budowlanej [...]”. Art. 91 ust. 3b PZP stanowi, że kryterium kosztu można określić z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia. Przepis ten stanowi powtórzenie art. 68 ust. 2 dyrektywy klasycznej, przy czym określenie „efektywność kosztowa” zostało zastąpione określeniem „koszt”. Problematyka kosztów oraz cyklu życia została unormowana ponadto w art. 91 ust. 2–2c oraz ust. 3c–3d, 5a i 7a–7b PZP. Zasadnicze znaczenie ma art. 91 ust. 2 PZP, który w aktualnej wersji wskazuje kryterium kosztu jako alternatywę dla kryterium ceny przy ocenie ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

¹ Dz. Urz. UE L z 2014 r., nr 94, s. 1–374.

² **P. Bordalo Faustino**, *Award criteria in the New EU Directive on public procurement*, Public Procurement Law Review 2014/3, s. 124, pkt 1.

³ **D. Dragos, B. Neamtu**, *Sustainable Public Procurement: Life-Cycle Costing in the New EU Directive Proposal*, European Procurement & Public Private Partnership Law Review 2013/1, s. 19.

⁴ Tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE.

⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 j.t.

3. Rachunek kosztów cyklu życia w naukach ekonomicznych

Na gruncie nauk ekonomicznych rachunek kosztów cyklu życia (z ang. *Life Cycle Cost – LCC*⁶) może występować w trzech postaciach: jako konwencjonalny, środowiskowy lub społeczny rachunek kosztów cyklu życia⁷. Model konwencjonalny skupia się jedynie na aspektach ekonomicznych cyklu życia (tj. na kosztach zakupu surowców, kosztach pracy, amortyzacji, kosztach użytkowania wyrobów itp.⁸), podczas gdy model środowiskowy nakazuje uwzględniać koszty szeroko pojętej ochrony środowiska, a model społeczny – koszty, które poniesie społeczeństwo jako ogół, w tym także koszty środowiskowe⁹. W ramach każdego z wymienionych ujęć można podzielić zaliczane do niego koszty na dwie grupy: koszty wewnętrzne i koszty zewnętrzne. Koszty wewnętrzne dotyczą wprost danego zamówienia, tj. są to koszty wygenerowane przez jego udzielenie. Koszty zewnętrzne natomiast odnoszą się do wpływu wykonania czy dostarczenia przedmiotu zamówienia na zmiany w otaczającej go przestrzeni, nie tylko do wpływu na środowisko naturalne – jak odnosi się do nich w swej treści choćby przepis art. 68 dyrektywy klasycznej – ale też np. na zdrowie ludzkie i koszty związane z negatywnym oddziaływaniem przedmiotu zamówienia w tym aspekcie¹⁰. Na koszty zewnętrzne składają się zatem wyrażalne w pieniądzu czynniki cenowe i pozacenowe, które z kolei złożą się na całkowitą wartość zamówienia – zarówno z punktu widzenia zamawiającego, jak i beneficjentów zamówienia¹¹.

4. Społeczny rachunek kosztów cyklu życia

W świetle dotychczasowych wywodów można łatwo zauważyć, że zakres społecznego rachunku kosztów cyklu życia może obejmować nie tylko koszty *stricto* społeczne, ale i środowiskowe. Te ostatnie nie będą jednak przedmiotem

⁶ J. Kulczycka, M. Góralczyk, *Znaczenia i możliwości stosowania oceny cyklu życia (LCA) i kosztów cyklu życia (LCC) w ekologicznych zamówieniach publicznych*, w: *Zielone zamówienia publiczne. Podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2009, s. 47.

⁷ *Ibidem*, s. 76.

⁸ *Ibidem*.

⁹ K. Joachimiak-Lechman, *Środowiskowa ocena cyklu życia (LCA) i rachunek kosztów cyklu życia (LCC). Aspekty porównawcze*, *Ekonomia i Środowisko* 2014/1 (48), s. 86–88.

¹⁰ J. Kulczycka, M. Góralczyk, *op. cit.*, s. 80.

¹¹ W. Hartung, M. Baglaj, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, w: komentarz do art. 67: pkt 7.

niniejszej analizie. Koszty zaliczane do środowiskowego rachunku kosztów cyklu życia zamawiający może bowiem uwzględnić samoistnie w wypadku każdego zamówienia publicznego – taki wniosek wypływa z lektury regulacji, a w szczególności art. 68 dyrektywy klasycznej¹². W doktrynie europejskiego prawa zamówień publicznych istnieje natomiast spór co do tego, czy zamawiający ma prawo uwzględniać także społeczne koszty udzielenia zamówienia w ramach obowiązującej regulacji LCC¹³. Warto zatem dokonać konkretnego wyliczenia owych społecznych kosztów i przeanalizować możliwość ich uwzględnienia, a także ich przydatność do racjonalnego i oszczędnego udzielenia zamówienia publicznego.

W ramach społecznych kosztów wymienić można w szczególności koszty oddziaływania przedmiotu zamówienia publicznego na: zdrowie ludzkie¹⁴, poziom i warunki zatrudnienia¹⁵, a także handel i jego warunki (w szczególności sprawiedliwy handel – z ang. *fair trade*)¹⁶. Chodzi zarówno o możliwe obniżenie wspomnianych kosztów, jak i o ich ewentualne podwyższenie przez udzielenie przedmiotu zamówienia, zależnie od rodzaju kosztów¹⁷. Wymienione aspekty zostaną kolejną omówione.

4.1. Zdrowie ludzkie

Wpływ udzielenia zamówienia publicznego na stan zdrowia określonej społeczności może stanowić jeden z elementów społecznego LCC. W literaturze rozróżniono dwa możliwe ujęcia tego kryterium – ze względu na bezpośrednie oddziaływanie przedmiotu zamówienia publicznego na zdrowie (ang. *midpoint indicators*) albo ze względu na pośrednie (długoterminowe) oddziaływanie przedmiotu zamówienia publicznego na zdrowie lub poziom ochrony zdrowia

¹² P. Bordalo Faustino, *op. cit.*, s. 127.

¹³ D. Dragos, B. Neamtu, *op. cit.*, s. 25. Cytuję za: P. Bordalo Faustino, *op. cit.*, s. 127.

¹⁴ D. Dragos, B. Neamtu, *op. cit.*, s. 25.

¹⁵ P. Bordalo Faustino, *op. cit.*, s. 127 oraz D. Dragos, B. Neamtu, *op. cit.*, s. 24 i 25, zob. także: R. Griesshammer, C. Benoit, L.C. Dreyer, A. Flysjö, A. Manhart, B. Mazijn, A. Méthot, B. Weidema, *Feasibility Study: Integration of social aspects into LCA, 2006*, www.saipatform.org/uploads/Library/UNEP-SETACLifeCycleInitiativeTFonSocialIssues-FeasibilityStudy.pdf; stan na 05.04.2017 r., s. 4, pkt 3.

¹⁶ United Nations Environment Programme (UNEP), *Guidelines for Social Life Cycle Assessment of Products*, http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/dtix1164xpa-guidelines_slca.pdf; stan na 05.04.2017 r., s. 8 oraz D. Dragos, B. Neamtu, *op. cit.*, s. 24.

¹⁷ R. Griesshammer i in., *op. cit.*, s. 6, pkt 5.1.

(ang. *endpoint indicators*)¹⁸. W ramach pierwszej kategorii wyróżniono np. stopień zintegrowania zamawianego produktu (tj. usługi, dostawy lub robót budowlanych) z wymaganiami bezpieczeństwa i ochrony zdrowia użytkowników, który może być dookreślony przez poziom zawartości szkodliwych substancji, oraz zagrożenia lub korzyści dla zdrowia ludzkiego (włącznie ze specjalnymi grupami) ze względu na użycie produktu¹⁹. W ramach drugiej kategorii wyróżnić można wpływ udzielenia zamówienia publicznego na spadek lub wzrost śmiertelności lub zachorowalności²⁰. Różnica między tymi dwoma ujęciami tkwi w nadrzędności pierwszej kategorii jako celu i stanowienia tła przez aspekty drugiej kategorii. Przykładowo, jeśli zamawiający zamierza poprzez udzielenie zamówienia przyczynić się do kreowania nowych miejsc pracy, to nowe miejsca pracy będą jego bezpośrednim celem. Utworzenie nowych miejsc pracy ogólnie polepsza dobrobyt społeczny, jeśli zostaną wykorzystane, a przez to poprawia się także stan zdrowia społeczeństwa – to z kolei przykład oddziaływania pośredniego, które pozwala na osiągnięcie celu pobocznego²¹.

Sformułowanie celów dla zamawiającego w zakresie aspektu zdrowia ludzkiego będzie uzależnione od przedmiotu zamówienia, gdyż każdy produkt w inny sposób oddziałuje na zdrowie²². Różny będzie także stopień mierzalności tego oddziaływania, gdyż w inny sposób trzeba będzie zweryfikować mierniki jakościowe i ilościowe. Mierniki ilościowe da się zweryfikować za pomocą badań i statystyk dotyczących konkretnych zdarzeń medycznych. Mierniki jakościowe są trudniej mierzalne ze względu na ich niewielką obiektywność. Do tej drugiej kategorii można zaliczyć np. poziom dobrobytu społecznego (ang. *well-being*), który przez niektórych autorów wymieniany jest jako nieodłączny element kryterium zdrowia ludzkiego²³. Zastosowanie mierników ilościowych będzie niewątpliwie prostsze – np. można zweryfikować wpływ przedmiotu zamówienia publicznego na ochronę zdrowia przez porównanie kosztów ochrony zdrowia w relevantnym okresie, na danym obszarze i określonej grupie ludzi²⁴.

¹⁸ A. Jørgensen, A. Le Bocq, L. Nazarkina, M. Hauschild, *Methodologies for Social Life Cycle Assessment*, 2008, Int J LCA 13 (2), s. 96–103, s. 98, pkt 2.4. Por. także: R. Griesshammer i in., *op. cit.*, s. 3, pkt 3.

¹⁹ A. Jørgensen, A. Le Bocq, L. Nazarkina, M. Hauschild, *op. cit.*, s. 99, tabela 1.

²⁰ *Ibidem*, s. 99, tabela 2.

²¹ *Ibidem*, s. 98, pkt 2.4.

²² *Ibidem*, s. 100, pkt 2.4.

²³ *Ibidem*, s. 100, pkt. 2.4.1 i 2.4.2.

²⁴ D. Dragos, B. Neamtu, *op. cit.*, s. 25.

4.2. Poziom i warunki zatrudnienia

Jeżeli przedmiot zamówienia może wpłynąć pozytywnie lub negatywnie na sytuację na rynku pracy oraz warunki pracy, można wliczyć do kosztów cyklu życia wartości związane z tymi aspektami. Podobnie jak w przypadku wyżej omówionego kryterium ochrony zdrowia ludzkiego, wpływ przedmiotu zamówienia na poziom i warunki zatrudnienia może być rozważany przez pryzmat oddziaływania bezpośredniego i pośredniego. W ten sposób przedmiot zamówienia może mieć bezpośredni wpływ na wysokość stawek wynagrodzenia pracowników, stopień ich wyszkolenia, skalę wypadków przy pracy, regularność wypłat wynagrodzenia, dodatkowe korzyści dla pracowników (takie jak dostępność urlopów²⁵), czas pracy (z uwzględnieniem podziału na zatrudnienie na pełny etat i w niepełnym wymiarze pracy²⁶), poziom zadowolenia z pracy czy fizyczne i organizacyjne warunki pracy²⁷. Pośrednio przedmiot zamówienia może mieć wpływ na tak generalne czynniki, jak śmiertelność, zachorowalność (podobnie jak przy kryterium zdrowia) czy wyrównywanie szans w społeczeństwie²⁸. Podobnie jak w przypadku kryterium zdrowia, także poziom i warunki zatrudnienia mogą być mierzone probiezami dotyczącymi jakości lub ilości, posługując się odpowiednio subiektywnymi odczuciami określonej grupy ludzi lub danymi statystycznymi²⁹.

4.3. Handel i jego warunki

„Handel i jego warunki” to kryterium oceny ofert proponowane przez prawodawcę europejskiego w art. 67 ust. 2 lit. a) dyrektywy klasycznej. Odnosił się on do tego aspektu społecznego w motywie nr 97 dyrektywy. Zgodnie z treścią tego motywu, należy rozumieć to kryterium jako dostarczanie lub wykorzystywanie produktów sprawiedliwego handlu w trakcie wykonywania zamówienia³⁰. Genezy tego kryterium należy się dopatrywać w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 10 maja 2012 r. (sygn. akt C-368/10)³¹. Stwierdzono w nim, że „zasadniczo nie

²⁵ R. Griesshammer i in., *op. cit.*, s. 4, pkt 3.

²⁶ *Ibidem*, s. 12, pkt 6.4.1.

²⁷ A. Jørgensen, A. Le Bocq, L. Nazarkina, M. Hauschild, *op. cit.*, s. 99, tabela 1. Por. także: R. Griesshammer i in., *op. cit.*, s. 3, pkt 3 oraz s. 12, pkt. 6.4.1 i 6.4.2.

²⁸ A. Jørgensen, A. Le Bocq, L. Nazarkina, M. Hauschild, *op. cit.*, s. 99, tabela 2.

²⁹ *Ibidem*, s. 100, pkt 2.4.2.

³⁰ W. Hartung, M. Baglaj, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *op. cit.*, komentarz do art. 67: pkt 5, lit. a).

³¹ P. Bordalo Faustino, *op. cit.*, s. 129.

nie stoi zatem na przeszkodzie, by tego rodzaju kryterium polegało na tym, że produkt powinien pochodzić z uczciwego handlu” (punkt 91 wyroku). Aspekt ten skupia się zatem na procesie produkcji w ten sposób, iż w przeciwieństwie do poprzednio omawianych kryteriów zamawiający może zastosować perspektywę retrospektywną – tzn. zamawiający w ramach tego kryterium może wybrać produkt, który w jak największym stopniu obniżył koszty ponoszone przez społeczeństwo³². Wynika z tego logicznie, iż w przeciwieństwie do wyżej omówionych kryteriów nie chodzi o wybranie produktu, który w jak najmniejszym stopniu podnosiłby koszty społeczne, gdyż wtedy nie byłaby to już promocja uczciwego handlu, lecz handlu jak najmniej nieuczciwego. Drugim wariantem tego kryterium, wynikającym z wyżej przytoczonego motywu nr 97 dyrektywy klasycznej, byłoby przyznawanie dodatkowych punktów za stosowanie produktów pochodzących z uczciwego (sprawiedliwego) handlu w procesie realizacji zamówienia publicznego.

Pojęcie „uczciwego handlu” nie zostało zdefiniowane legalnie. Można je definiować choćby w odniesieniu do Karty Zasad Uczciwego Handlu stworzonej przez Fair Trade Advocacy Office. Aby zweryfikować, czy dany produkt spełnia kryteria uczciwego handlu (i w jakim stopniu je spełnia), zamawiający może wymagać oznaczenia odpowiednią etykietą lub certyfikatem uczciwego handlu, pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w art. 43 dyrektywy klasycznej i w art. 30a lub 30b PZP. W literaturze nie wykluczono, aby także to kryterium oceny ofert badać za pomocą rozmaitych probierzy, jakościowych i ilościowych, ale z uwagi na występowanie w obrocie etykiet uczciwego handlu prostsze wydaje się ustanowienie wymogu dotyczącego takiej etykiety. Zamawiający powinien jednak dokładnie określić swoje potrzeby w tym względzie, gdyż zakres danej etykiety może się okazać dla niego niewystarczający³³.

5. Sposób ujęcia społecznego cyklu życia w postępowaniu o udzielenie zamówienia

Wyżej opisano przykładowe elementy społecznego cyklu życia produktu. Warto zauważyć, że każdy z opisanych elementów może stanowić odrębne kryterium oceny ofert lub opisu przedmiotu zamówienia. Zatem zamawiający, który ma obawy przed stosowaniem społecznego rachunku cyklu życia w całej jego oka-

³² D. Dragos, B. Neamtu, *op. cit.*, s. 27, pkt IV.

³³ UNEP, *Guidelines for Social Life Cycle Assessment of Products* [...], s. 8.

załości lub nie ma takiej potrzeby, może uwzględnić go częściowo, zwłaszcza że pewne jego aspekty mogą mieć dla niego większe znaczenie, a inne – mniejsze lub wręcz być bez znaczenia. Przepisy nie stawiają w tym zakresie ograniczeń, gdyż katalog kryteriów oceny ofert jest otwarty, a opis przedmiotu zamówienia za każdym razem zależy od konkretnych potrzeb zamawiającego.

6. Społeczne koszty – element opisu przedmiotu zamówienia czy kryterium oceny ofert?

W związku z powyższym należy rozwinąć myśl, iż społeczne koszty można uwzględnić w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dwa sposoby – jako element opisu przedmiotu zamówienia lub jako kryterium oceny ofert.

Między opisem przedmiotu zamówienia a kryteriami oceny ofert zachodzi jedna zasadnicza różnica – treść oferty musi być zgodna z opisem przedmiotu zamówienia, inaczej ulega ona odrzuceniu przez zamawiającego (art. 89 ust. 1 pkt 2 PZP)³⁴. Kryteria oceny ofert mogą być natomiast spełnione do pewnego stopnia – im większy ów stopień, tym więcej punktów przyznaje się ofercie i tym większe są szanse wykonawcy, że jego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą, co wynika wprost z art. 91 ust. 1 pkt 1 *in fine* PZP.

Prawodawca europejski i ustawodawca polski wymienili koszty cyklu życia jako przykładowe kryterium oceny ofert, obok takich kryteriów jak cena, jakość, aspekty społeczne, ekologiczne czy innowacyjne (por. art. 67 dyrektywy klasycznej i art. 91 PZP). Wydaje się, że zasadniczo ujęcie kosztów cyklu życia jako kryterium oceny ofert jest słuszniejsze niż ujęcie go jako element opisu przedmiotu zamówienia. Jeżeli bowiem zamawiający ustanowi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wyśrubowane wymogi dotyczące kosztów cyklu życia, istnieje prawdopodobieństwo, że żaden wykonawca nie zdoła im sprostać. By tego uniknąć, należy ustanowić uwzględnienie społecznych kosztów atutem wykonawcy, a nie obowiązkiem, w ramach kryteriów oceny ofert. W ten sposób, nawet jeśli akurat nie złożą oferty żaden z wykonawców mających na uwadze kwestie społecznych kosztów, zamawiający będzie mógł dokonać wyboru oferty najkorzystniejszej spośród złożonych w postępowaniu. W pierwszym wypadku zamawiający musiałby natomiast unieważnić postępowanie (art. 93 ust. 1 pkt 1 PZP).

³⁴ Wyrok KIO z 26 maja 2011 r., sygn. KIO 997/11, opublikowany w LEX pod numerem ref. 840940, w: pkt 1 zd. 2 tezy orzeczenia.

7. Prawna dopuszczalność uwzględnienia społecznych kosztów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego

W PZP próżno szukać przepisu, który wprost dopuszczałby społeczne koszty jako kryterium oceny ofert. Nie uregulowano tej kwestii także w dyrektywie klasycznej. Artykuł 68 dyrektywy klasycznej odnosi się do modelu konwencjonalnego i środowiskowego rachunku kosztów cyklu życia³⁵. Co więcej, w motywie nr 96 preambuły do dyrektywy klasycznej stwierdzono, co następuje: „Ponadto należy przeanalizować wykonalność ustanowienia wspólnej metodologii w zakresie rachunku społecznych kosztów cyklu życia, z uwzględnieniem istniejących metodologii, takich jak Wytyczne dotyczące społecznej oceny cyklu życia produktów («Guidelines for Social Life Cycle Assessment of Products») przyjęte w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska”. W świetle powyższego może się nasuwać wniosek, że rachunek społecznych kosztów cyklu życia nie został uregulowany pozytywnie i prawodawca europejski jedynie zastanawia się nad możliwością jego wprowadzenia do europejskiego prawa zamówień publicznych³⁶. Nie można jednak zapominać, że w art. 67 ust. 2 dyrektywy klasycznej odwołano się przede wszystkim do „podejścia opartego na efektywności kosztowej”, a rachunek kosztów cyklu życia wymienia się tam jako jedną z przykładowych odmian efektywności kosztowej. Oznacza to, że społeczne koszty cyklu życia są dopuszczalnym kryterium, jeśli mieszczą się w ramach pozytywnie uregulowanego pojęcia efektywności kosztowej. Podejście do efektywności kosztowej, inne niż konwencjonalny LCC, będzie zgodne z prawem Unii, o ile – jak trafnie podkreślono w doktrynie – spełnione zostaną dwa warunki: wykorzystane przez zamawiającego podejście będzie przedstawiało bezpośredni lub pośredni związek z przedmiotem zamówienia, a wartość monetarna (pieniężna) będzie możliwa do ustalenia i zweryfikowania przy jego zastosowaniu³⁷. Rozumowanie to zdaje się być oparte na treści art. 68 ust. 1 lit. b) dyrektywy klasycznej. W konkluzji należy zatem stwierdzić, że o ile zamawiający spełni dwa wyżej opisane warunki, ma prawo uwzględnić społeczny LCC w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jako alternatywne podejście do efektywności kosztowej.

W stosunku do wymogu związku z przedmiotem zamówienia należy stanowczo podkreślić, że zamawiający, ustanawiając określony probierz dla oferty

³⁵ W. Hartung, M. Baglaj, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *op. cit.*, komentarz do art. 68: pkt 6 oraz D. Dragos, B. Neamtu, *op. cit.*, s. 24.

³⁶ Por. P. Bordalo Faustino, *op. cit.*, s. 127.

³⁷ *Ibidem*, s. 128.

lub warunek dla wykonawcy, nie może odnosić się w postępowaniu o udzielenie zamówienia do określonej polityki korporacyjnej wykonawcy, abstrahując tym samym od danego przedmiotu zamówienia. Wynika to z konieczności powiązania takich mierników z konkretnym produktem na mocy art. 67 ust. 2 zd. 1 dyrektywy klasycznej lub art. 91 ust. 2 PZP³⁸. Jest to o tyle ważne, że na gruncie nauk ekonomicznych dopuszczalne jest premiowanie określonej polityki korporacyjnej jako czynnika wpływającego na poziom kosztów społecznych³⁹.

8. Metodologia obliczania społecznych kosztów cyklu życia

Odpowiedziano już na pierwsze pytanie zadane na wstępie niniejszego artykułu. Teraz należy zatem skupić się na kolejnym problemie: jaka jest właściwa metodologia uwzględnienia społecznych kosztów cyklu życia?

Wspomniano już wcześniej (pkt 4.1–4.3) o miernikach ilościowych i jakościowych dotyczących pomiaru stopnia spełnienia danego elementu składającego się na społeczny LCC. W tym miejscu wyjaśniona zostanie zatem kwestia, jak sprowadzić całość rachunku społecznych kosztów cyklu życia do schematycznego wzoru, nadającego się do zastosowania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Próby ustalenia metodologii dla społecznego LCC można podzielić na dwie kategorie. Według jednego podejścia rozwój tego rachunku powinien być oparty na odpowiednim zastosowaniu metodologii właściwej dla ekologicznego LCC. Według innego poglądu należy tworzyć od podstaw odrębną metodologię, właściwą tylko dla społecznego LCC, ze względu na jego odmienną strukturę⁴⁰. Nie rozstrzygając, który z tych poglądów jest słuszny, skupmy się na próbach tworzenia metody właściwej wyłącznie dla społecznego LCC, gdyż to on jest głównym wątkiem niniejszego artykułu.

Metoda obliczenia społecznych kosztów dla przedmiotu zamówienia będzie się różnić w zależności od typu zamawiającego i jego potrzeb (*stakeholder approach*)⁴¹, a także wykorzystanych probierzy (*indicator-classification*)⁴². W ten sposób rachunek będzie polegał na zestawieniu wszystkich kosztów wywołanych lub zmniejszonych przez produkt wskazany w ofercie (przy uwzględnieniu mier-

³⁸ D. Dragos, B. Neamtu, *op. cit.*, s. 24.

³⁹ A. Jørgensen, A. Le Bocq, L. Nazarkina, M. Hauschild, *op. cit.*, s. 100, pkt 3.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 4, pkt 4.

⁴¹ *Ibidem*, s. 6, pkt 5.2 oraz s. 7, pkt 5.2.1.

⁴² *Ibidem*, s. 6, pkt 5.2 oraz s. 7, pkt 5.2.2.

ników jakościowych lub ilościowych⁴³, *midpoint indicators*, *endpoint indicators* itp. wobec danego elementu cyklu kosztów⁴⁴) z możliwym ich ograniczeniem do kosztów relewantnych dla danego zamawiającego⁴⁵.

Aby zrealizować powyższą metodę, należy podjąć odpowiednie kroki celem przygotowania społecznego LCC. W nauce zaproponowano zastosowanie następujących działań:

- 1) zdefiniowanie celu zamówienia i zakresu relewantnych społecznych kosztów,
- 2) zgromadzenie i analiza niezbędnych danych,
- 3) ocena oddziaływania przedmiotu zamówienia na społeczeństwo,
- 4) interpretacja wyników⁴⁶.

W celu zdefiniowania zakresu relewantnych społecznych kosztów konieczne jest nie tylko określenie, jakiego rodzaju koszty zamawiający będzie brał pod uwagę, ale także, jak długi okres oddziaływania przedmiotu zamówienia na społeczeństwo jest dla niego istotny (krok 1)⁴⁷. Należy przy tym pamiętać, że można uwzględnić tylko takie koszty, których wysokość dla społeczeństwa w danym okresie da się zweryfikować za pomocą rzetelnych danych (krok 2)⁴⁸. Ocena oddziaływania polega na jak najbardziej obiektywnej weryfikacji wskazanych w ofercie parametrów produktu poprzez ich klasyfikację, scharakteryzowanie, normalizację (w przypadku zastosowania mierników ilościowych) i analizę jakości danych przedstawionych przez wykonawcę co do tych cech (krok 3)⁴⁹. Interpretacja wyników pozwoli na wybór najkorzystniejszej wysokości społecznych kosztów, jeżeli jej przebieg będzie kompletny, spójny i rozważny (krok 4)⁵⁰.

9. Społeczny rachunek kosztów cyklu życia – mocne i słabe strony

Przyjmując dopuszczalność stosowania społecznego rachunku kosztów cyklu życia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (pkt 7), po omówieniu metodologii jego obliczenia (pkt 8) należy się zastanowić, czy jest on

⁴³ *Ibidem*, s. 8, pkt 5.3.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 5, pkt 5.1.

⁴⁵ Por. *ibidem*, s. 7, pkt 5.2.1.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 10, pkt 6.1. Niemal identycznego schematu użyto także w: **A. Jørgensen, A. Le Bocq, L. Nazarkina, M. Hauschild**, *op. cit.*, s. 97–102.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 10, pkt 6.2.1.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 11, pkt 6.3.1.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 12–13.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 13.

ponadto narzędziem przydatnym dla zamawiającego. Warto zatem wymienić mocne i słabe strony tego rozwiązania.

Z pewnością wprowadzenie tego narzędzia do powszechnego użycia przyczyniłoby się do szerszego niż dotychczas uwzględnienia interesu społecznego w zamówieniach publicznych. Jest to ciekawa alternatywa w stosunku do podejścia opartego wyłącznie na cenie realizacji zamówienia nieuwzględniającej np. kosztów społecznych zwiększonej zachorowalności, spowodowanych udzieleniem zamówienia szkodliwego dla zdrowia⁵¹.

Ponadto, uwzględnienie społecznych kosztów może być elementem szerszej polityki rozwoju, polegającej m.in na takim udzielaniu zamówień publicznych, których koszt początkowy jest wysoki, lecz na skutek realizacji z czasem (tzn. w trakcie cyklu życia produktu) zmniejsza się ogólna ilość środków pieniężnych potrzebnych do stymulacji rozwoju społecznego. Na skutek takich działań zmniejszy się także sama cena produktów zamawianych według tego klucza, gdyż zwiększenie się popytu w tym segmencie rynku powinno uruchomić efekt skali dla wykonawców, co obniży ich koszty produkcji. Co więcej, na rynku pojawi się więcej producentów zachęconych wizją wzrostu w tym segmencie, a to przyczyni się z kolei do zwiększenia konkurencji, na skutek czego poprawi się jakość, a obniży cena produktów⁵².

W stosunku do niektórych dóbr i usług stosowanie konwencjonalnego rachunku kosztów cyklu życia dało dobre efekty. Być może uzyska się jeszcze lepsze, dodając do niego koszty społeczne. Wśród takich dóbr można wymienić pojazdy, oświetlenie wewnętrzne i zewnętrzne, urządzenia elektroniczne, a wśród usług: transport, gospodarkę odpadami, catering, roboty budowlane polegające na wznoszeniu nowych budynków oraz rewitalizacja istniejących obiektów, budowa trakcji kolejowej czy budowa dróg⁵³.

Najpoważniejszym zarzutem w stosunku do społecznego LCC wydaje się być znaczny stopień nieprzewidywalności przyszłych kosztów społecznych⁵⁴. Mowa tu nie tylko o nadzwyczajnych zdarzeniach, jak wojny czy klęski żywiołowe, powodujących, że inwestycja zaplanowana jako opłacalna w długim okresie okazuje się przynosić straty. Zarówno społeczny, jak i konwencjonalny czy środowiskowy LCC jest jedynie prognozą, która może, ale nie musi wykazać realnych oszczędności dla zamawiającego. Zawsze istnieje ryzyko, iż z powodu

⁵¹ Por. **D. Dragos, B. Neamtu**, *op. cit.*, s. 25.

⁵² *Ibidem*, s. 28.

⁵³ Por. *ibidem*, s. 29, pkt IV.

⁵⁴ Por. *ibidem*, s. 25.

fluktuacji cen towarów czy elektryczności w ciągu cyklu życia nie uda się uzyskać rekompensaty wysokiego wynagrodzenia wypłaconego na jego początku⁵⁵. W dodatku, jakkolwiek w stosunku do konwencjonalnego LCC realnie wydaje się wymuszenie na zwycięskim wykonawcy osiągnięcie satysfakcjonującego rezultatu, o tyle w przypadku społecznego LCC oparcie tego rachunku na aspektach makroekonomicznych, takich jak poziom bezrobocia, dobrobytu czy rozwoju gospodarki sprawia, że trudno byłoby przypisać wykonawcy odpowiedzialność kontraktową za niespełnienie się prognoz co do tych wielkości. Zastrzeżenie kar umownych co do tych aspektów i tym samym rozszerzenie odpowiedzialności przewidzianej w art. 361 § 1 Kodeksu cywilnego⁵⁶ mogłoby natomiast zniechęcić wykonawców do ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego.

Drugim poważnym zarzutem jest problem z usystematyzowaniem i obiektywnością pomiaru społecznych kosztów⁵⁷. Jak już wspomniano w pkt. 7, warunkiem prawnej dopuszczalności stosowania społecznego LCC jest wykorzystanie przez zamawiającego podejścia przedstawiającego bezpośredni lub pośredni związek z przedmiotem zamówienia, a wartość monetarna (pieniężna) będzie możliwa do ustalenia i zweryfikowania przy jego zastosowaniu. Aby ustalić i zweryfikować wartość monetarną podejścia opartego na efektywności kosztowej, trzeba dysponować odpowiednimi danymi do obliczenia rachunku i skutecznym sposobem na jego późniejszą weryfikację. Na szczeblu europejskim nie opracowano jak dotąd generalnej metodologii, a ustalanie odrębnej metody dla każdego zamówienia nie jest zalecane w świetle motywu nr 40 preambuły dyrektywy klasycznej⁵⁸. Sukces społecznego LCC byłby zatem uzależniony od opracowania trafnej metodologii na szczeblu europejskim⁵⁹, jednakże na razie jej utworzenie jest, jak już wyżej wspomniano, dopiero w sferze rozważań (motyw nr 96 preambuły dyrektywy klasycznej). Tymczasem dostępne metody często oparte są nie na naukowych parametrach, ale na przekonaniu ekspertów⁶⁰, a rzetelnych danych niezbędnych do ustalenia zakresu i rozmiaru społecznych kosztów nierzadko brakuje⁶¹. Zadania nie ułatwia fakt pokrywania się częściowo zakresów niektórych aspektów społecznego LCC, skutkiem czego koszty w tych dziedzinach mogą być liczone podwójnie – np. jeśli chodzi o warunki zatrudnienia i uczciwy handel (kwestia

⁵⁵ Por. *ibidem*.

⁵⁶ Tj. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r., poz. 459 j.t.).

⁵⁷ Por. **D. Dragos, B. Neamtu**, *op. cit.*, s. 20, pkt II.

⁵⁸ Por. *ibidem*, s. 25.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 26.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 28.

⁶¹ *Ibidem*, s. 29, pkt IV.

wynagrodzeń), a także warunki zatrudnienia i zdrowie ludzkie (skala wypadków przy pracy)⁶². Trudność w należyтым ujęciu społecznych kosztów polega także na trafnym odróżnieniu tych czynników zmieniających wysokość kosztów społecznych, które zostały zwiększone lub zmniejszone na skutek udzielenia zamówienia publicznego, od tych, które powstały na skutek innych, równoległych zjawisk, często zupełnie przypadkowych⁶³.

Kolejną wadą społecznego LCC jest długi okres oczekiwania na jego pozytywne rezultaty⁶⁴. Społecznych kosztów udzielenia zamówienia publicznego nie mierzy się w tak krótkim okresie jak rok budżetowy, ale ujawniają się one dopiero w ujęciu całokształtu cyklu życia produktu. Nie każdy zamawiający będzie mógł sobie pozwolić na roztaczanie tak dalekosiężnych wizji kosztem bieżących, krótkoterminowych wydatków⁶⁵.

W końcu, niewątpliwą niedogodnością w ewentualnym stosowaniu społecznego LCC jest znikome zastosowanie kryterium społecznych kosztów w sektorze publicznym. Nawet naukowcy przyznają, że aby dokładnie zbadać to kryterium, potrzeba więcej przypadków jego stosowania⁶⁶. Brak powszechnego stosowania jest natomiast zmartwieniem zamawiającego, przed którym postawiono zadanie przestrzegania dyspozycji art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b) ustawy o finansach publicznych⁶⁷, gdzie mowa o optymalnym doborze metod i środków służących osiągnięciu założonych celów przy wydatkowaniu środków publicznych.

Niekiedy może się także okazać, że ustanowienie kryterium społecznego LCC będzie zupełnie niepotrzebne. W dzisiejszych czasach bardzo wiele produktów i tak musi spełniać wyśrubowane normy bezpieczeństwa dla konsumenta, pracownika, zdrowia czy środowiska⁶⁸. Ustanowienie tego kryterium będzie zatem rozsądne tylko o tyle, o ile punktowane będą takie walory produktu, które wykraczają ponad niezbędne, wymagane prawem normy.

⁶² Por. **R. Griesshammer i in.**, *op. cit.*, s. 8, pkt 5.2. Przykład pochodzi od autora niniejszego artykułu. Por. także: **A. Jørgensen, A. Le Bocq, L. Nazarkina, M. Hauschild**, *op. cit.*, s. 98, pkt 2.4.

⁶³ Por. **D. Dragos, B. Neamtu**, *op. cit.*, s. 29, pkt IV.

⁶⁴ Por. **A. Jørgensen, A. Le Bocq, L. Nazarkina, M. Hauschild**, *op. cit.*, s. 102, pkt 4.2.

⁶⁵ Por. **D. Dragos, B. Neamtu**, *op. cit.*, s. 29, pkt IV.

⁶⁶ **R. Griesshammer i in.**, *op. cit.*, s. 13, pkt 7.

⁶⁷ Tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 j.t. z późn. zm.).

⁶⁸ Por. **A. Jørgensen, A. Le Bocq, L. Nazarkina, M. Hauschild**, *op. cit.*, s. 100, pkt 2.4.2.

10. Zakończenie

Pomimo braku dokładnego uregulowania roli społecznych kosztów udzielenia zamówienia w prawie zamówień publicznych opowiadam się za dopuszczalnością uwzględnienia ich w charakterze elementu opisu przedmiotu zamówienia lub kryterium oceny ofert. Nie sposób jednak zająć jednoznacznego stanowiska w kwestii poprawnej formy ujęcia tych kosztów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz istnienia wymiernych korzyści, płynących ze stosowania społecznego LCC. Stwierdzić trzeba, że przy braku wypracowania spójnej metodologii, nadającej się do wielokrotnego zastosowania, udzielenie zamówienia z uwzględnieniem społecznych kosztów będzie bardzo trudne. Zamawiający musiałby być mocno zdeterminowany i przeprowadzić dogłębną analizę problemu, aby samodzielnie dokonać trafnego ujęcia tej kwestii na potrzeby procedowania zamówień. Nie można jednak zapominać, że w świetle pakietu dyrektyw unijnych w sprawie zamówień publicznych mocno podkreślono rolę aspektów społecznych⁶⁹. Również Rada Ministrów zaleca wspieranie realizacji polityk publicznych – w tym w zakresie polityki społecznej – poprzez dokonywanie wydatków zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych⁷⁰. Ponadto, nie da się ukryć, że włączenie kwestii społecznych kosztów do zamówień publicznych może przynieść długofalowo bardzo wymierne korzyści zarówno dla zamawiającego, jak i społeczeństwa, poprzez poprawę jakości ochrony zdrowia czy obniżenie jej kosztów, polepszenie warunków i poziomu zatrudnienia, a także promocję uczciwego handlu. Żeby je osiągnąć, przesłanką jest jednak, aby to włączenie nastąpiło w poprawny sposób. Stąd konieczne jest opracowanie uschematyzowanych metodologii uwzględnienia społecznych kosztów w zamówieniach publicznych. Wydaje się, że zadanie to mogłaby zrealizować chociażby Unia Europejska na poziomie rynku wewnętrznego⁷¹. Kompetencja do opracowania jednolitej metodologii na szczeblu unijnym została przyznana UE w art. 68 ust. 3 dyrektywy klasycznej, który został implementowany w art. 91 ust. 7b PZP. Za takim rozwiązaniem opowiadają się także D. Dragos i B. Neamtu⁷², podczas gdy R. Griesshammer i inni proponują utworzenie „Ko-

⁶⁹ Por. choćby motyw nr 2 preambuły dyrektywy klasycznej.

⁷⁰ *Zalecenia Rady Ministrów w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych z dnia 28 lipca 2015 r.*, w: *Wstęp*, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0024/26637/zalecenia_Rady_Ministrow_klauzule_spoeczne.pdf; stan na 05.04.2017 r.

⁷¹ Por. **UNEP**, *Guidelines for Social Life Cycle Assessment of Products* [...], s. 78.

⁷² **D. Dragos, B. Neamtu**, *op. cit.*, s. 30.

deksu dobrych praktyk” dla ujęcia społecznych kosztów⁷³, a A. Jørgensen i inni postulują, że dla poprawnego włączenia kosztów społecznych niezbędne jest osiągnięcie powszechnego porozumienia co najmniej w stosunku do najbardziej istotnych aspektów⁷⁴.

Niezależnie od powodzenia wspólnej metody kalkulacji społecznych kosztów udzielenia zamówienia publicznego, możliwość ujęcia choćby niektórych socjalnych aspektów cyklu życia w postępowaniu o udzielenie zamówienia wydaje się być rozsądna. Zamawiający może bowiem osiągnąć korzyści płynące ze stosowania społecznego LCC także przy uwzględnieniu jedynie niektórych jego elementów i np. ustanowić kryterium uczciwego handlu kryterium oceny ofert albo wymagać od wykonawców wykazania się odpowiednim certyfikatem w tym względzie. W podobny sposób zamawiający może premiować produkty jak najbardziej bezpieczne dla zdrowia czy taką realizację zamówienia, która przyczyni się do poprawy warunków zatrudnienia.

Na koniec pragnę wyrazić postulat *de lege lata*. Nawet jeśli zamawiający nie zechce uwzględnić społecznych kosztów bezpośrednio w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, warto, aby za każdym razem przy planowaniu zamówień o dużej wartości przeanalizował, jakie skutki przyniesie udzielenie konkretnego zamówienia dla społeczeństwa. Skorzystanie ze społecznego rachunku kosztów cyklu życia na potrzeby oszacowania tych skutków wydaje się bardzo dobrym pomysłem.

Bibliografia

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L z 2014 r., nr 94, s. 1).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L z 2014 r., nr 94, s. 65).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L z 2014 r., nr 94, s. 243).
- Ustawa z 29 lutego 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 j.t.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r., poz. 459 j.t.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 j.t. z późn. zm.).

⁷³ R. Griesshammer i in., *op. cit.*, s. 14.

⁷⁴ A. Jørgensen, A. Le Bocq, L. Nazarkina, M. Hauschild, *op. cit.*, s. 103.

Orzecznictwo

Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) z 26 maja 2011 r., sygn. KIO 997/11, opublikowany w LEX pod numerem ref. 840940.

Opracowania

Bordalo Faustino Paula, *Award criteria in the New EU Directive on public procurement*, Public Procurement Law Review 2014/3.

Dragos Dacian, Neamtu Barbara, *Sustainable Public Procurement: Life-Cycle Costing in the New EU Directive Proposal*, European Procurement & Public Private Partnership Law Review 2013/1.

Hartung Wojciech, Baglaj Michał, Michalczyk Tomasz, Wojciechowski Michał, Krysa Jakub, Kuźma Katarzyna, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Joachimiak-Lechman Katarzyna, *Środowiskowa ocena cyklu życia (LCA) i rachunek kosztów cyklu życia (LCC). Aspekty porównawcze*, *Ekonomia i Środowisko* 2014/1 (48).

Jørgensen Andreas, Le Bocq Agathe, Nazarkina Liudmila, Hauschild Michael, *Methodologies for Social Life Cycle Assessment*, 2008, *Int J LCA* 13 (2), s. 96–103.

Kulczycka Joanna, Góralczyk Małgorzata, *Znaczenia i możliwości stosowania oceny cyklu życia (LCA) i kosztów cyklu życia (LCC) w ekologicznych zamówieniach publicznych*, w: *Zielone zamówienia publiczne. Podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2009.

Strony internetowe

Griebhammer Rainer, Benoît Catherine, Dreyer Louise Camilla, Flysjö Anna, Manhart Andreas, Mazijn Bernard, Méthot Andrée-Lise, Weidema Bo, *Feasibility Study: Integration of social aspects into LCA, 2006*, www.saipatform.org/uploads/Library/UNEP-SETA-CLifeCycleInitiativeTFonSocialIssues-FeasibilityStudy.pdf; stan na 05.04.2017 r.

Rada Ministrów, *Zalecenia Rady Ministrów w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych z dnia 28 lipca 2015 r.*, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0024/26637/zalecenia_Rady_Ministrow_klauzule_spoeczne.pdf; stan na 05.04.2017 r.

United Nations Environment Programme (UNEP), *Guidelines for Social Life Cycle Assessment of Products*, http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/dtix1164xpa-guidelines_slca.pdf; stan na 05.04.2017 r.

Marcin MATCZAK

THE SOCIAL COSTS OF PUBLIC PROCUREMENT

(Summary)

The aim of the article is to conduct an analysis of social life cycle costs assessment (social LCC) and the permissibility of its application by a contracting authority in public procurement procedure. Eventually, the scope of the article includes the research of a correct form of application of social LCC and its advantages and disadvantages. The aforementioned analysis is based on the comparison

of provisions of European and Polish public procurement law, in particular on the so called classic directive and the Public Procurement Act. What is more, chosen elements of social LCC have been thoroughly described, such as: public health, employment rate and its conditions and fair trade. The article is based mostly on the results of legal research. However, it includes also the recall of recommendations of governmental organisations and judgments of courts and public authorities on the aforementioned topic. In outcome of the conducted analysis it is concluded that social LCC is permissible as an element of the description of subject of public contract and as a criterion of the award of public contract. Beside the advantages, such as reduction of longterm costs of public procurement and the concentration on social aspects, social LCC has got also disadvantages, such as lack of its application in current practice of the award of public contracts and struggle in assembling thorough data necessary to assess the social LCC in a proper way. Furthermore, the accent is put on the dissatisfying level of regulation of that institution and the necessity to imply an appropriate methodology. Besides, the application of social LCC by contracting authorities on the level of drafting of a public investment is recommended.

Keywords: public procurement; life cycle costs; social aspects

Michał NAJMAN*

SPECYFIKA ZAWIERANIA UMOWY SEKURTYZACJI

(Streszczenie)

Artykuł odnosi się do pojęcia sekurytyzacji w polskim prawie handlowym. Celem niniejszej publikacji jest przybliżenie etapów upowszechniania się umowy sekurytyzacji w obrocie handlowym, jej charakteru prawnego, ustabilizowanych składników, dopuszczalności przedmiotowej i podmiotowej, praw i obowiązków stron i innych podmiotów uczestniczących w jej zawieraniu, celu gospodarczego, możliwego wpływu na sytuację finansową przedsiębiorstwa będącego stroną umowy sekurytyzacji, a także uświadomienie upowszechniania się sekurytyzacji w Polsce ze względu na możliwe korzyści jej przeprowadzenia, a co za tym idzie, konieczności uregulowania prawnie jej zawierania. W artykule pominięte zostały szczegółowe kwestie regulacji prawnej przeprowadzenia sekurytyzacji w Polsce ze względu na ich szczątkowość, nadmierny formalizm i niedopasowanie do realiów obecnego obrotu gospodarczego. W zakończeniu autor przedstawia postulaty *de lege ferenda* co do regulacji prawnej sekurytyzacji w Polsce w nawiązaniu do nieuchwalonego projektu ustawy o sekurytyzacji z 2003 r.

Słowa kluczowe: prawo handlowe; sekurytyzacja; dopuszczalność przedmiotowa i podmiotowa sekurytyzacji

1. Pojęcie umowy sekurytyzacji

Sekurytyzacja (ang. *Security* – papier wartościowy) jest umową, na mocy której inicjator zmienia część swoich wierzytelności (będących aktywami) na papiery wartościowe poprzez odpłatne przekazanie ich SPV (*Special Purpose Vehicle*), a SPV zobowiązuje się do emisji papierów wartościowych zabezpieczonych tymi wierzytelnościami i ich sprzedaży oraz do zapłaty inicjatorowi za przekazane mu wierzytelności.

* Student IV roku na Wydziale Prawa i Administracji UŁ. Absolwent kierunku Ekonomia na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UŁ; e-mail: michalek5558@wp.eu

Sekurytyzacja rozumiana jest także jako proces ekonomiczny mający na celu uzyskanie środków finansowych ze zbycia wierzytelności przez emisję papierów wartościowych, których wykup zabezpieczają sekurytyzowane wierzytelności¹. Takie stanowisko przyjmowane jest także w polskim orzecznictwie².

Sekurytyzacja jest to jedna z najprężniej upowszechniających³ się w obrocie umów, nienazwanych w polskim porządku prawnym⁴, jak również forma refinansowania majątku obrotowego przedsiębiorstwa⁵. Wyjaśnić należy, że umowa sekurytyzacji jako umowa nienazwana występuje w obrocie, nie zawiera jednak określonych w ustawie *essentialia negotii*, ergo za sekurytyzację mogą być uznane umowy różniące się co do elementów istotnych podmiotowo i przedmiotowo; nie jest podobna do umów nazwanych oraz musi być prawnie dopuszczalna na podstawie art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶ (dalej jako k.c.)⁷. W praktyce klarują się tzw. składniki ustabilizowane⁸ sekurytyzacji. Są nimi zobowiązanie przeniesienia części aktywów przez inicjatora na SPV, zobowiązanie SPV do wyemitowania papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami (ABS – *Asset Backed Securities*) przeniesionymi na SPV przez inicjatora, zobowiązanie SPV do zapłaty inicjatorowi za przeniesienie aktywów.

Termin ABS stosuje się zbiorczo do instrumentów finansowych zabezpieczonych inaczej niż przez hipotekę⁹. Z kolei instrumenty finansowe (w tym papiery wartościowe) zabezpieczone hipoteką określa się MBS (*Mortgage Backed Securities*). W początkowym etapie upowszechniania sekurytyzacji jej

¹ **P. Katner**, *Sekurytyzacja*, w: **W.J. Katner** (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 696.

² Uchwała SN z 29 listopada 2007 r., (sygn. III CZP 101/07), OSCN 2008, nr 11, poz. 129; wyrok WSA w Warszawie z 18 lipca 2014 r. (sygn. III SA/Wa 29/14), Lex 1498781 za: **P. Katner**, *op. cit.*, s. 696.

³ **R. Bucholski**, *Sekurytyzacja aktywów banku hipotecznego*, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, Sulechów 2007/03, s. 33.

⁴ **P. Katner**, *op. cit.*, s. 699.

⁵ **A. Bielawska**, *Sekurytyzacja jako technika refinansowania przedsiębiorstwa*, Zeszyty Naukowe Politechniki Koszalińskiej nr 12, Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2008, <http://zeszyty.wne.tu.koszalin.pl/images/wydawnictwo/zeszyty/02/19.pdf>; stan na 1.02.2017 r., s. 1.

⁶ Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380.

⁷ **W.J. Katner**, *Rodzaje umów w obrocie gospodarczym*, w: **W.J. Katner** (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 402.

⁸ *Ibidem*.

⁹ **A. Dąbkowski**, *Sekurytyzacja – współczesne narzędzie inżynierii finansowej*, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-35608020-06c9-43e1-b14e-392b25eba90a>; stan na 1.02.2017 r., s. 10.

przedmiotem były przede wszystkim wierzytelności hipoteczne, co spowodowało rozwój sekurytyzacji w tym sektorze, przede wszystkim w krajach anglosaskich, gdzie dodatkowo wyróżnia się CMBS (*Commercial Mortgage Backed Securities*) – wierzytelności zabezpieczone hipoteką na bazie nieruchomości generujących stałe przychody (np. hotele) i RMBS (*Residual Mortgage Backed Securities*) – wierzytelności zabezpieczone nieruchomościami, nieprzynoszącymi właścicielom przychodów¹⁰. W Europie popularne jest zabezpieczenie ABS wierzytelnościami z tytułów kredytów, wierzytelności z tytułu opieki zdrowotnej, umów leasingowych, umów ubezpieczeniowych czy umów franchisingowych. W Polsce popularnością sekurytyzowania cieszą się wierzytelności leasingowe, hipoteczne i samochodowe¹¹.

2. Historia sekurytyzacji

Po raz pierwszy sekurytyzację przeprowadzono w USA w latach siedemdziesiątych XX w. jako alternatywę pozyskania kapitału w sektorze budownictwa mieszkaniowego. W tym czasie sekurytyzacja była umową o ograniczonej dostępności zarówno przedmiotowej (stosowaną tylko w stosunku do wierzytelności hipotecznych) oraz podmiotowej (korzystały z niej wyłącznie banki). W latach osiemdziesiątych XX w. zaczęto przeprowadzać sekurytyzację innych wierzytelności np. z tytułu płatności leasingowych, należności z kart kredytowych, kredytów samochodowych, kredytów studenckich czy należności handlowych¹².

W Europie pierwszą sekurytyzację przeprowadzono w 1987 r. w Wielkiej Brytanii¹³. Później umowa ta zaczęła upowszechniać się również we Francji w latach dziewięćdziesiątych XX w.¹⁴ W Europie prawdziwy „boom” sekurytyzacji nastąpił w 1996 r., kiedy to zostało przeprowadzone 280 publicznych emisji na łączną kwotę 90 mld USD przez ponad 120 inicjatorów z 11 krajów¹⁵. Mimo nie-

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ **Ł. Reksa**, *Sekurytyzacja w krajach Unii Europejskiej oraz w polskim systemie bankowym. Wyniki ankiety badawczej*, KNF, Warszawa 2007, s. 48.

¹² **R. Bucholski**, *op. cit.*, s. 3 za: **J. Koleśnik**, **M. Rewieński**, *Sekurytyzacja wierzytelności bankowych – wybrane aspekty*, Prawo Bankowe 2000/7–8, s. 83–84.

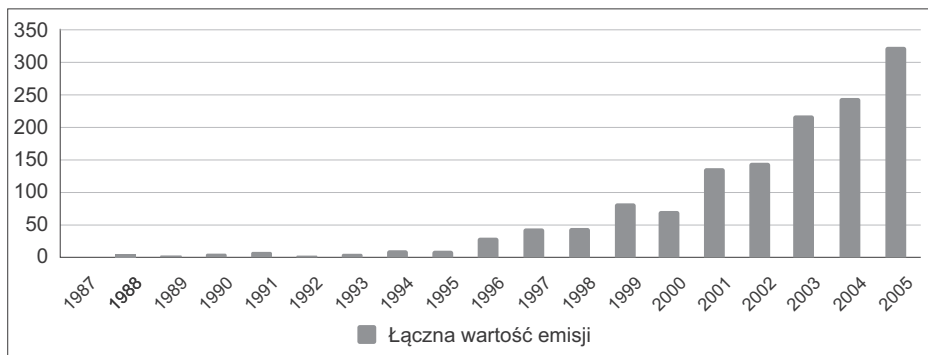
¹³ *Ibidem*, s. 3.

¹⁴ **B. Roberts**, *Pioneering Securitisation in the French Market*, w: **Z. Shaw** (red.), *International securitisation. The scope, development and future outlook for asset-backed finance*, Berlin–London 1990, s. 129.

¹⁵ **Ł. Reksa**, *Sekurytyzacja w krajach Unii Europejskiej...*, s. 7 na podstawie danych agencji ratingowych oraz banków: DCR, Londyn IFR Securities Data, Londyn CapMac, Londyn ING Baring's.

wątpliwego sukcesu upowszechnienia się sekurytyzacji (zob. wykres 1), umowa ta nie ma obecnie jednolitej definicji prawnej¹⁶. Ze względu na znaczną wartość wierzycelności obejmowanych sekurytyzacją, jak i jej popularność w obrocie międzynarodowym podejmowane są próby stworzenia uniwersalnej regulacji sekurytyzacji, jednak wciąż bezowocnie¹⁷. W Polsce również postuluje się możliwie najbardziej kompleksowe uregulowanie prawne sekurytyzacji¹⁸, jednak projekt ustawy o sekurytyzacji¹⁹ nie został uchwalony przez sejm RP. Po przeanalizowaniu opłacalności sekurytyzacji autor wystosuje postulaty *de lege ferenda* co do definicji legalnej sekurytyzacji, opartej na projekcie ustawy o sekurytyzacji.

WYKRES 1: Roczna wartość emisji instrumentów ABS/MBS w Europie w latach 1987–2005 w mld USD



Źródło: **L. Reksa**, *Sekurytyzacja w krajach Unii Europejskiej oraz w polskim systemie bankowym. Wyniki ankiety badawczej*, KNF, Warszawa 2007, s. 8.

3. Podmioty uczestniczące w procesie sekurytyzacji

Obligatoryjnie w umowie sekurytyzacji występują: inicjator oraz SPV, jak również dłużnicy inicjatora oraz inwestorzy. Fakultatywnie występować może podmiot emisyjny, agencja ratingowa, doradcy, administratorzy lub podmioty ubezpieczające.

¹⁶ *Ibidem*, s. 14–40.

¹⁷ **J. Zombirt**, *Sekurytyzacja w Bazylei – nadal dużo niewiadomych*, Bank 12/2002–1/2003, s. 34–38; **J. Zombirt**, *Sekurytyzacja w Bazylei (cz. II)*, Bank 2003/2, s. 22–25; **J. Zombirt**, *Sekurytyzacja w Nowej Umowie Kapitałowej*, Prawo Bankowe 2003/7–8, s. 41–50.

¹⁸ Szerzej: **P. Katner**, *op. cit.*, s. 699.

¹⁹ <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/druk/2080>; stan na 1.02.2017 r.

Inicjatorem (aranżerem²⁰) sekurytyzacji może być każdy podmiot posiadający wierzytelności mogące być przedmiotem sekurytyzacji, niezależnie od tego, czy jest to osoba fizyczna, prawna czy jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej²¹. W praktyce inicjatorem najczęściej będzie profesjonalista (przedsiębiorca/bank). Nieprawidłowe wydaje się ograniczenie podmiotowe, ażeby inicjatorem mógł być wyłącznie przedsiębiorca²².

SPV (*Special Purpose Vehicle*), czyli podmiot specjalnego przeznaczenia, należy uznać za najistotniejszy w umowie sekurytyzacji. To dzięki niemu inicjator „wyzbywa się” ze swojego portfela trudno zbywalnych wierzytelności i zyskuje wynagrodzenie, czyli zyskuje gotówkę, co wpływa pozytywnie na jego płynność finansową lub wypłacalność. Podmiot ten, w przypadku braku regulacji szczególnej, może być dowolny, ale istotne jest, aby charakteryzował się zdolnością do emisji papierów wartościowych²³.

Niekiedy w umowie sekurytyzacji występuje podmiot emisyjny. Możliwa jest sytuacja, gdy SPV nie będzie miał uprawnień do emisji papierów wartościowych. Wówczas po stronie SPV powstanie zobowiązanie do zobowiązania podmiotu emisyjnego do emisji ABS i ich sprzedaży oraz przekazania przychodów ze sprzedaży SPV lub inicjatorowi. Wątpliwość powstaje zatem, czy prawo do zobowiązania podmiotu emisyjnego będzie przysługiwało również inicjatorowi. Rozwiązanie takie wydaje się akceptowalne pod względem prawnym. Wówczas prawnym, wynikającym z umowy obowiązkiem SPV będzie przekazanie wierzytelności otrzymanych od inicjatora na podmiot emisyjny, względnie wykup papierów wartościowych od inwestorów po terminie ich zapadalności i przekazanie uzyskanej sumy pieniężnej inicjatorowi.

Dłużnicy inicjatora są to osoby zobowiązane do świadczenia na rzecz inicjatora. W wyniku sekurytyzacji dochodzi do cesji wierzytelności²⁴, czyli zmiany wierzyciela dłużników z inicjatora na SPV. Podlegają oni ochronie na zasadach ogólnych jak przy cesji wierzytelności (art. 509–516 k.c.).

Inwestorzy to podmioty nabywające papiery wartościowe od SPV. Przez nabycie określonych instrumentów finansowych powstaje po ich stronie roszczenie majątkowe o wynagrodzenie w stosunku do SPV. Zaznaczyć należy, że roszczenia te są zabezpieczone roszczeniami SPV w stosunku do dłużników. Powstaje zatem pytanie, czy dopuszczalne jest pominięcie SPV przy realizacji roszczenia

²⁰ A. Dąbkowski, *op. cit.*, s. 5.

²¹ Art. 33 i 33¹ k.c.

²² Inaczej: A. Bielawska, *op. cit.*, s. 2.

²³ Więcej w części poświęconej ograniczeniom podmiotowym.

²⁴ Szczególnym przypadkiem jest tu umowa o subpartycypację. Szerzej: P. Katner, *op. cit.*, s. 700.

inwestorów poprzez żądanie świadczenia bezpośrednio od dłużników. Stwierdzić należy, że takie rozwiązanie jest niedopuszczalne. Kreowałoby ono odpowiedzialność solidarną dłużników wobec inwestorów²⁵, co znacząco osłabiałoby sytuację prawną dłużników inicjatora. Ponadto wydaje się trudne technicznie do realizacji. Po pierwsze, każdej wierzytelności musiałaby być przyporządkowana ilościowo liczba papierów wartościowych, za które dłużnik odpowiadałby wobec inwestorów. Po drugie, dłużnicy musieliby podlegać wzmożonej ochronie, co wiązałoby się z dodatkowymi nakładami finansowymi, przy i tak kosztownej umowie, jaką jest sekurytyzacja.

W procesie sekurytyzacji występują również inne podmioty. Ich udział nie jest obligatoryjny prawnie. Występowanie opisanych poniżej podmiotów ma jednak istotne znaczenie ze względu na pewność obrotu gospodarczego.

Agencja ratingowa jest podmiotem nadającym rating sekurytyzowanym wierzytelnościom. Każdy podmiot może być agencją ratingową²⁶. W praktyce zaufaniem cieszy się zaledwie kilka agencji, jednak ich oceny mają znaczący wpływ na decyzje inwestycyjne. Do najważniejszych i mających największy wpływ na sytuację na rynku finansowym zaliczyć można *Standard & Poor's*, *Fitch Ratings*, *Moody's*.

Doradcy to podmioty udzielające porad stronom sekurytyzacji. Najczęściej będą to specjaliści (prawnicy, finansiści, doradcy podatkowi *etc.*). Dopuszczalne, lecz ryzykowne jest także korzystanie z porad nieprofesjonalistów²⁷.

Administratorami są podmioty, którym inicjator przekazuje wydzielone już wierzytelności, mające podlegać sekurytyzacji do administrowania.

Podmiotem ubezpieczającym, w zależności od rodzaju zabezpieczenia, może być każdy podmiot (np. przy poręczeniu, przelewie lub przewłaszczeniu na zabezpieczenie) lub podmiot profesjonalny (np. bank przy gwarancji bankowej,

²⁵ Choć w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do powstania takiej odpowiedzialności, w praktyce coraz częściej nabywcy sekurytyzowanych wierzytelności dochodzą swoich roszczeń bezpośrednio od dłużników inicjatora.

²⁶ Pojęcie agencji ratingowej jest szersze od kredytowej agencji ratingowej (*credit rating agency*) definiowanej w art. 3 ust. 1 lit b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie agencji ratingowych (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009R1060&from=PL>; stan na 1.02.2017 r.). Każdy może prowadzić agencję ratingową i rozpowszechniać własne ratingi poszczególnych przedsiębiorstw, o ile działa w dobrej wierze i z poszanowaniem zasad współżycia społecznego.

²⁷ Agencje ratingowe i doradcy nie są podmiotami istotnymi prawnie i nie mają wpływu na ważności umowy sekurytyzacji.

akredytywie czy ubezpieczeniu bankowym²⁸ albo zakład ubezpieczeniowy lub partner swapowy²⁹)³⁰.

Pamiętać jednak należy, że przedmiotem sekurytyzacji zazwyczaj są wierzytelności o znacznej wartości (od kilku do kilkuset milionów), co wymusza konieczność wprowadzenia podmiotów kontrolujących lub nadzorujących, jak również zabezpieczających, doradczych, koordynujących lub administrujących. Uczestnictwo innych profesjonalnych podmiotów przy zawieraniu sekurytyzacji pełni funkcję gwarancyjną zarówno dla dłużników, jak i inwestorów, a także zapewnia optymalizację realizacji zasady pewności obrotu.

4. Charakter prawny i treść umowy sekurytyzacji

Umowa sekurytyzacji jest umową wielostronną *inter vivos*³¹, kauzalną (*causa obligandi vel acquirendi*, względnie *causa fiducie*), konsensualną, wzajemnie zobowiązującą i odpłatną. Podkreślić trzeba, że jest to umowa co najmniej jednostronnie profesjonalna³².

W najprostszym wariancie przez zawarcie umowy sekurytyzacji strony kreują stosunek obligacyjny, zgodnie z którym inicjator zobowiązuje się do przeniesienia odpłatnie części aktywów na SPV, a SPV zobowiązuje się do emisji i sprzedaży papierów wartościowych zabezpieczonych przeniesionymi na nią aktywami (ABS) oraz do zapłaty wynagrodzenia inicjatorowi w zamian za przeniesienie na nią aktywów.

Można wyróżnić następujące etapy sekurytyzacji:

- 1) wydzielenie przez inicjatora wierzytelności podlegających sekurytyzacji,
- 2) utworzenie SPV lub znalezienie istniejącego już podmiotu chętnego do przystąpienia do umowy,

²⁸ Szerzej: **W.J. Katner**, *Zabezpieczenie wierzytelności umownej*, w: **W.J. Katner** (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 431–440.

²⁹ Umowa swapu ma na celu ograniczenie ryzyka zmiany stopy oprocentowania lub ryzyka walutowego. Ma charakter nienazwany i wzajemny. Można wyróżnić swap procentowy lub walutowy. Szerzej: **A. Adamek**, *Umowy pomocnicze zawierane w ramach procesu sekurytyzacji*, Lex 69497.

³⁰ **A. Adamek**, *Podmioty uczestniczące w procesie sekurytyzacji*, Lex 69492.

³¹ Choć umowy *mortis causa* co do zasady zastrzeżone są dla osób fizycznych, możliwa jest sytuacja, gdy znajdują one zastosowanie w stosunku do osób prawnych przy odpowiednim stosowaniu przepisów. W przypadku sekurytyzacji umowa taka może mieć następującą treść: inicjator zobowiązuje się wobec SPV, że w razie ogłoszenia jego upadłości przekaze na niego określone wierzytelności, z kolei SPV zobowiązuje się do emisji papierów wartościowych zabezpieczonych przekazany mu wierzytelnościami od inicjatora i zaspokojenia wierzycieli inicjatora. W przypadku tym zawsze należy zbadać, czy umowa taka nie narusza art. 5 k.c.

³² Patrz: dopuszczalność przedmiotowa.

- 3) zobowiązanie inicjatora do odpłatnego przeniesienia na SPV wydzielonych wierzytelności,
- 4) zobowiązanie SPV do emisji papierów wartościowych zabezpieczonych przenoszonymi wierzytelnościami (ABS),
- 5) przeniesienie wierzytelności przez inicjatora na SPV,
- 6) emisja papierów wartościowych przez SPV,
- 7) sprzedaż papierów wartościowych przez SPV,
- 8) przekazanie przychodów ze sprzedaży inicjatorowi przez SPV,
- 9) ściągnięcie długów przez SPV od dłużników inicjatora,
- 10) wykup sprzedanych papierów wartościowych przez SPV po terminie zapadalności³³.

5. Prawa i obowiązki stron

Prawami i obowiązkami inicjatora są:

- 1) prawo do wynagrodzenia za przeniesienie wierzytelności od SPV,
- 2) obowiązek wydzielenia i przeniesienia wierzytelności na SPV,
- 3) obowiązek odebrania zapłaty od SPV, w szczególności gdy SPV zobowiązany jest świadczyć w sposób inny niż pieniężny (np. przeniesienie własności rzeczy).

Prawami i obowiązkami SPV są:

- 1) uprawnienie żądania przeniesienia na niego wierzytelności, do których przeniesienia zobowiązał się inicjator,
- 2) obowiązek zapłaty za przeniesienie wierzytelności,
- 3) obowiązek odbioru cedowanych wierzytelności,
- 4) obowiązek emisji ABS,
- 5) obowiązek sprzedaży ABS,
- 6) obowiązek odsprzedaży ABS od inwestorów³⁴.

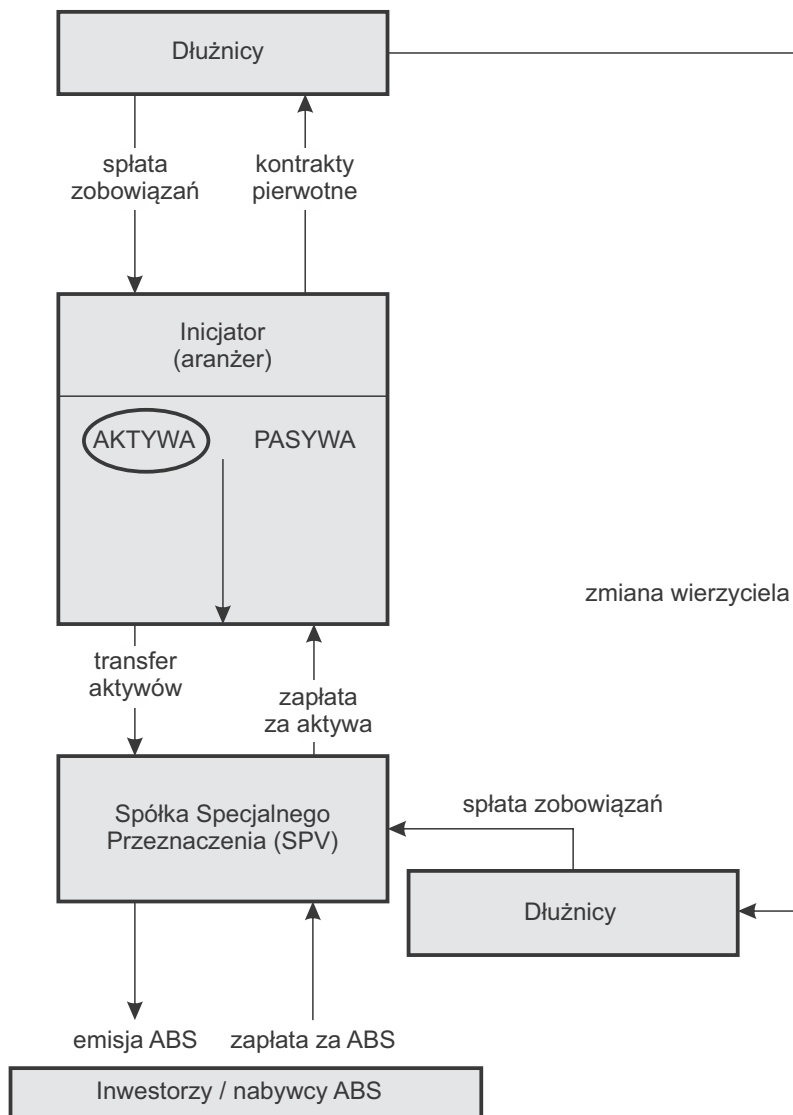
Dłużnicy mają obowiązek spełnienia świadczenia należnego inicjatorowi na rzecz SPV, a w niektórych przypadkach prawo zakwestionowania sekurytyzacji (np. przy niskiej nocie ratingowej). Inwestorzy mają obowiązek zapłaty i odbioru³⁵ ABS od SPV (albo emitenta) oraz prawo żądania wykupu zakupionych przez nich instrumentów finansowych przez SPV (lub emitenta), po upływie terminu zapadalności.

³³ Propozycja autora.

³⁴ Propozycja autora.

³⁵ Jeżeli papiery są w formie materialnej. Obecnie powszechniejszy jest obrót papierami w postaci zdematerializowanej, w związku z czym odbiór następuje za pomocą systemu teleinformatycznego.

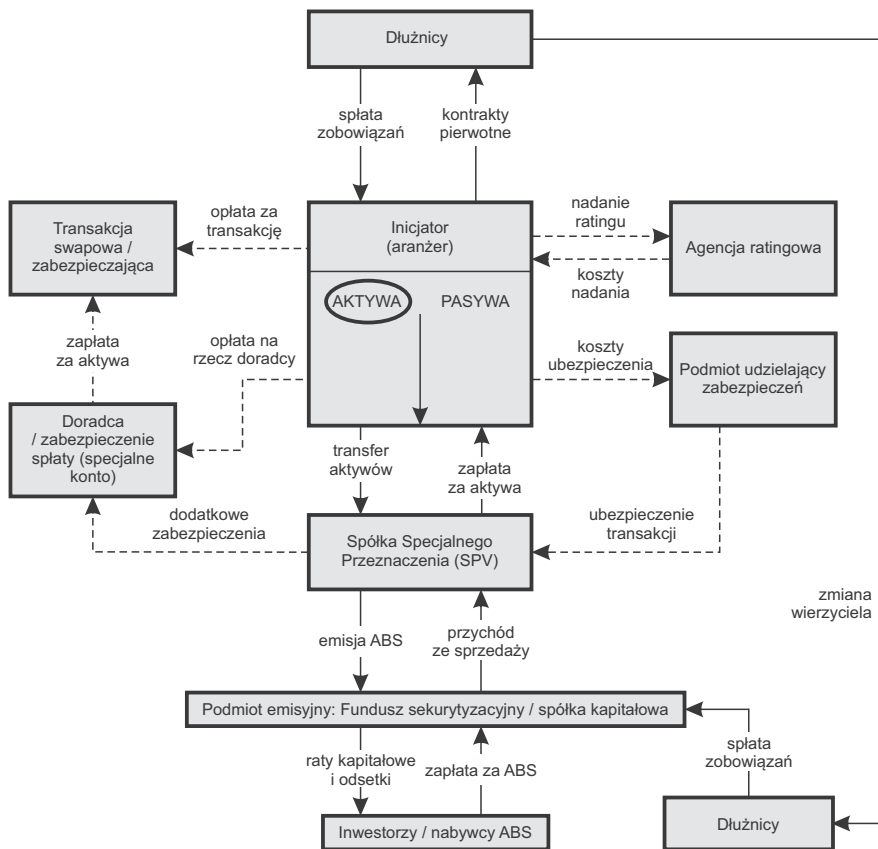
SCHEMAT 1: Uproszczony model procesu sekurytyzacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: **A. Bielawska**, *Sekurytyzacja jako technika refinansowania przedsiębiorstwa*, Zeszyty Naukowe Politechniki Koszalińskiej nr 12, Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2008, s. 3.

W praktyce modele sekuryzacji są bardzo rozbudowane (zob. schemat 2). W wielu krajach UE, m.in. przez złożoność procesu sekuryzacji, uregulowane są wymagania podmiotowo-przedmiotowe co do poszczególnych etapów i uczestników realizacji umowy. Model uproszczony ma raczej charakter dydaktyczny i rzadko występuje w praktyce. Pamiętać jednak należy, że wymagania co do wartości sekuryzowanych wierzytelności nie mają charakteru normatywnego, a więc umowa sekuryzacji może być zawierana także dla wierzytelności o mniejszych wartościach³⁶ i będzie ona ważna i skuteczna.

SCHEMAT 2: Model zaawansowany procesu sekuryzacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Bielawska, *op. cit.*, s. 3.

³⁶ Mogą to być również pakiety wierzytelności konsumenckich.

6. Ogólny zarys regulacji prawnej

W krajach, gdzie rynek finansowy jest głównym wytwórcą³⁷ PKB, jak Wielka Brytania, Francja czy Holandia regulacja prawna sekurytyzacji jest bardziej szczegółowa niż w krajach słabiej rozwiniętych, jak Polska³⁸.

W Polsce regulacja prawna sekurytyzacji jest szczątkowa. Jak wskazuje P. Katner³⁹, odnoszą się do niej: art. 92a, 92d ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁴⁰ oraz kilka przepisów ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi⁴¹. Występuje wiele ograniczeń proceduralno-podmiotowych⁴².

Umowa sekurytyzacji, jak się wydaje, nie zmierza do obejścia prawa, nie jest sprzeczna z prawem ani dobrymi obyczajami i nie sprzeciwia się naturze stosunku pierwotnego między inicjatorem a jego dłużnikami⁴³. Kwestią sporną jest przede wszystkim ochrona dłużników, jak w każdym przypadku cesji wierzytelności, a także ochrona SPV przed niewypłacalnością dłużników. W polskiej regulacji kwestia ochrony dłużników przy zmianie wierzyciela regulowana jest w art. 512 do 515 k.c., a ochrony SPV w art. 516 k.c. Względnie stosować można art. 517 k.c., albo uznać regulację kodeksową jako dyspozytywną w stosunku do sekurytyzacji i stosować przepisy umowne, o ile nie zmierzają do obejścia prawa.

7. Dopuszczalność podmiotowa

W doktrynie przyjmuje się, że nie istnieje ograniczenie odnośnie do tego, kto może być inicjatorem. Musi to być podmiot dysponujący zbywalnymi wierzytelnościami. W praktyce będzie to zazwyczaj profesjonalista (przedsiębiorca, w szczególności bank).

Inaczej wygląda kwestia nabywcy wierzytelności (SPV) w drodze sekurytyzacji. Jest tu ograniczona swoboda możliwości bycia podmiotem specjalnego

³⁷ P. Krugman, *Macroeconomics*, Worth Publishers, 2015, s. 51–58.

³⁸ L. Reksa, *Sekurytyzacja w krajach Unii Europejskiej...*, s. 15–40; A. Dąbkowski, *op. cit.*, s. 23.

³⁹ P. Katner, *op. cit.*, s. 699.

⁴⁰ Dz.U. z 1997 r., nr 140, poz. 939, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 1988.

⁴¹ Dz.U. z 2004 r., nr 146, poz. 1546, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 1896.

⁴² A. Bielawska, *op. cit.*, s. 2–7.

⁴³ W praktyce pojawiają się jednak zjawiska patologiczne polegające na zawieraniu przez inicjatora z dłużnikami umów, pomimo ich niewypłacalności, a następnie sekurytyzowanie wierzytelności wobec tych dłużników. Zob. <https://biznes.newseria.pl/komunikaty/bankowosc/trudne-zycie-funduszy,b2019726180>; stan na 1.02.2017 r.).

przeznaczenia. Istnieje różnorodność dopuszczalności do bycia SPV w ustawodawstwach światowych. Na przykład w Wielkiej Brytanii SPV najczęściej jest to trust, w Niemczech spółka lub fundacja, z kolei we Francji utworzono specjalny podmiot FCC (*Fond Communs de Créances*)⁴⁴. W polskiej regulacji wykreowano fundusz sekurytyzacyjny⁴⁵. Jak wskazuje A. Adamek: „[...] najważniejszą cechą omawianego podmiotu zwanego SPV, [...] jest znikoma skłonność do upadłości (ang. *bankruptcy remotness*). Z tego założenia wynikają następujące powtarzające się w różnych porządkach prawnych rozwiązania:

- konieczność zapewnienia szeroko rozumianej niezależności SPV od inicjatora, polegającej przynajmniej na tym, że SPV nie powinno być spółką-córką inicjatora czy też posiadać takiej samej lub podobnej nazwy;
- zakaz prowadzenia przez SPV działalności innej niż sekurytyzacyjna w celu ograniczenia ryzyka wynikającego z przedsięwzięć mogących skutkować niewypłacalnością SPV;
- zakaz zatrudniania pracowników lub ograniczenie ich do minimum, aby zminimalizować zobowiązania SPV jako podmiotu mającego jedynie istnieć w sensie prawnym jako pośrednik pomiędzy inicjatorem a inwestorem, czyli podmiotami, którym mają przyspaść zasadnicze korzyści całego procesu;
- ustalenie dodatkowych zasad odpowiedzialności SPV w sytuacji, gdy jest on podmiotem pośredniczącym w więcej niż jednym procesie sekurytyzacyjnym⁴⁶.

Inwestorem i dłużnikiem może być każdy podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna lub tzw. ułomna osoba prawna). Umowa sekurytyzacji co do zasady nie kreuje roszczeń między inwestorami a dłużnikami (np. w przypadku niewypłacalności SPV), choć uznać należy dopuszczalność takiego rozwiązania w postanowieniach umowy⁴⁷.

8. Dopuszczalność przedmiotowa

Można wyróżnić dwa przedmioty umowy sekurytyzacji: zbywane przez inicjatora wierzytelności (przedmiot pierwotny) oraz emitowane przez SPV papiery wartościowe (przedmiot wtórny).

⁴⁴ A. Adamek, *Podmioty uczestniczące...*

⁴⁵ Więcej na temat funduszu sekurytyzacyjnego: *ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Np. w przypadku cesji wierzytelności SPV wobec inwestorów/podmiotu emisyjnego na inicjatora lub fuzji SPV i inicjatora.

Co do wierzytelności przyjmuje się, że powinny być to wierzytelności pieniężne, zbywalne i możliwie jednorodne⁴⁸, istniejące lub przyszłe⁴⁹. Za zbyt liberalny uznaje się pogląd, ażeby przedmiotem sekurytyzacji mogło być „wszystko, co ma jakąkolwiek wartość [i] może w przyszłości przynosić dochody odsetkowe”⁵⁰. Ponadto wskazuje się, że wydzielane wierzytelności powinny być bezsporne i oznaczalne, a także gwarantować wpływy pieniężne w przyszłości, możliwe do ustalenia na dzień zawarcia umowy⁵¹.

A. Bielawska⁵² wyróżnia dodatkowe kryterium dopuszczalności⁵³ wierzytelności do sekurytyzacji. Jest nim kryterium wartości pieniężnej sekurytyzowanych wierzytelności. Wskazuje ona, że wartość ta powinna wynosić co najmniej 20 mln euro, powołując się na literaturę niemiecką, jednak bez wskazania konkretnej publikacji. W polskich realiach podaje co najmniej 500 tys. zł w przypadku utworzenia SPV w formie spółki akcyjnej i 50 tys. zł w formie spółki z o.o. oraz dodatkowe koszty w postaci doradztwa ok. 60 tys. zł, koszty ustalenia noty ratingowej ok. 100 tys. zł rocznie oraz premię dla przyszłych inwestorów⁵⁴. Kwoty te, jak na standardy światowe⁵⁵, wydają się rażąco niskie i wątpliwe jest, aby transakcje o tak relatywnie niewielkiej wartości były opłacalne. Jednak zaznaczyć należy, że podane wyżej kwoty są umowne, zatem możliwe jest zawarcie umowy sekurytyzacji przy cesji wierzytelności o mniejszej wartości. W tym przypadku wątpliwa pozostaje jednak opłacalność tego przedsięwzięcia.

Inaczej wygląda możliwość (dopuszczalność) emisji papierów wartościowych na podstawie zobowiązania z umowy sekurytyzacji przez SPV (*ABS*). Papiery wartościowe mają definicję legalną w art. 3 pkt 1 lit. a i b w zw. z art. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁵⁶. Za papier wartościowy uznaje się akcje, prawa poboru, prawa do akcji, warranty subskrypcyjne, kwity depozytowe, obligacje, listy zastawne, certyfikaty inwestycyjne i inne zbywalne papiery wartościowe, w tym inkorporujące prawa majątkowe odpowiadające prawom wynikającym z akcji lub z zaciągnięcia długu, wyemitowane na podstawie

⁴⁸ J. Grodzicki, R.W. Kaszubski, *Sekurytyzacja – aspekty prawne*, Glosa 1999, nr 8, s. 4.

⁴⁹ Ł. Reksa, *Sekurytyzacja wierzytelności na rynkach międzynarodowych*, Bank i Kredyt, luty 2004, s. 65.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 62.

⁵¹ R. Bucholski, *op. cit.*, s. 42; szerzej: A. Dąbkowski, *op. cit.*, s. 16–21.

⁵² A. Bielawska, *op. cit.*, s. 6.

⁵³ Jest to przesłanka ekonomiczna. Jej brak nie ma wpływu na ważność i skuteczność umowy sekurytyzacji.

⁵⁴ A. Bielawska, *op. cit.*, s. 6–7.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 7.

⁵⁶ Dz.U. z 2005 r., nr 183, poz. 1538, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 1636.

właściwych przepisów prawa polskiego lub obcego, a także prawa pochodne. Z definicji tej wynika, że SPV musi być profesjonalistą, tj. przedsiębiorcą uprawnionym do emisji wskazanych wyżej instrumentów finansowych, czyli spółką akcyjną, spółką z o.o. lub spółką komandytowo-akcyjną albo kasą spółdzielczo-oszczędnościową, jednostką samorządu terytorialnego, Skarbem Państwa czy inną instytucją finansową uprawnioną do emisji papierów wartościowych na podstawie przepisów szczególnych⁵⁷. Zaznaczyć należy, że w przypadku, gdy inwestorem jest konsument, nie korzysta on z ochrony na podstawie przepisów szczególnych, gdyż nie stosuje się ich do obrotu papierami wartościowymi.

9. Cel umowy

Celem gospodarczym każdej umowy handlowej jest, co oczywiste, wystąpienie korzyści dla wszystkich uczestników umowy sekurytyzacji⁵⁸. Można mówić o szeregu korzyści dla poszczególnych uczestników sekurytyzacji (zob. tabela 1). Podmioty uczestniczące w sekurytyzacji można podzielić na trzy grupy, przyjmując za kryterium osiągane korzyści. W pierwszej grupie znajduje się inicjator, który zyskuje wiele profitów, jakie niesie za sobą sekurytyzacja, w tym m.in.: zyskuje dodatkowe źródło finansowania działalności, wyzbywa się trudno zbywalnych wierzytelności czy poprawia płynność finansową⁵⁹. Do drugiej grupy zaliczyć należy inwestorów, ubezpieczycieli, doradców i agencje ratingowe będące podmiotami, które zyskują korzyści majątkowe⁶⁰. Trzecią grupę stanowią podmioty, które co do zasady nie odnoszą korzyści z przeprowadzenia sekurytyzacji. Są to SPV oraz dłużnicy inicjatora. Zaznaczyć należy, iż w zależności od tego, czy SPV jest podmiotem utworzonym wyłącznie w celu realizacji sekurytyzacji (zależnym⁶¹ od inicjatora), czy samodzielnym podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą może być zaliczony do wskazanej powyżej grupy drugiej lub trzeciej (zob. tabela 1).

⁵⁷ M.in. ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2015 r., poz. 238); ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r., nr 94, poz. 1037, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 1578) [dalej jako k.s.h.].

⁵⁸ **W.J. Katner**, *op. cit.*, s. 401–402.

⁵⁹ Więcej na temat korzyści ekonomicznych i finansowych z sekurytyzacji dla inicjatora: **J. Deacon**, *Global Securitisation and CDOs*, John Wiley & Sons, Ltd., 2003, s. 5; **S.L. Schwarcz**, *The Alchemy of Asset Securitization*, Stanford Journal of Law, Business & Finance Fall 1994/1/1, s. 137.

⁶⁰ Szerzej: **J. Lizińska**, *Przesłanki wykorzystywania sekurytyzacji aktywów w procesie finansowania przedsiębiorstwa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2005/LXVII/3, s. 194–198.

⁶¹ Art. 6 w zw. z art. 4 ust. 4 k.s.h.

TABELA 1: Korzyści, jakie odnoszą uczestnicy procesu sekurytyzacji

Podmiot	Korzyści
Inicjator	<ul style="list-style-type: none"> • Dodatkowe źródło finansowania • Wyzbycie się trudno zbywalnych wierzytelności • Polepszenie struktury bilansu • Możliwość obniżenia kosztów pozyskania kapitału • Pozytywny wpływ na płynność finansową i wypłacalność • Zdywersyfikowanie źródła finansowania • Zmniejszenie kosztów operacyjnych • Zmniejszenie ryzyka ujemnego wpływu emisji papierów wartościowych na rentowność przedsiębiorstwa^a • Zwiększenie rentowności w długim okresie
SPV	<ul style="list-style-type: none"> • Brak korzyści^b • * Cena za przelewane na SPV wierzytelności zazwyczaj jest niższa od ich rzeczywistej wartości, zatem korzyścią dla SPV jest korzyść majątkowa^c
Dłużnicy	<ul style="list-style-type: none"> • Brak korzyści
Inwestorzy	<ul style="list-style-type: none"> • Korzyści majątkowe
Podmiot ubezpieczający	<ul style="list-style-type: none"> • Korzyści majątkowe
Doradcy	<ul style="list-style-type: none"> • Korzyści majątkowe

^a **M. Kędzior**, *Zależność rentowności przedsiębiorstw od czynników mikroekonomicznych i makroekonomicznych i instytucjonalnych w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2016, s. 118.

^b Korzyści w ogóle nie muszą wystąpić. Wynika to z charakteru SPV, tj. podmiotu utworzonego tylko po to, aby upłynnić część aktywów inicjatora.

^c Zasadą jest, że SPV nie musi osiągać korzyści. Często jest to spółka całkowicie zależna od inicjatora, która ma minimalizować ryzyko kredytowe i zmniejszać koszt pozyskania kapitału. Szerzej: **J. Lizińska**, *Przesłanki wykorzystywania sekurytyzacji aktywów w procesie finansowania przedsiębiorstwa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2005/LXVII/3, s. 193–194.

Źródło: opracowanie własne.

Sekurytyzacja jest umową niezwykle kapitałochłonną. Wymaga zatem starannego przygotowania. Wiąże się z tym koszty doradztwa, zabezpieczeń i wynagrodzeń dla pozostałych uczestników. Zagrożenie dla sekurytyzacji pojawia się już w procesie planowania, gdyż nieprofesjonalne sekurytyzowania wierzytelności (np. łatwo zbywalnych) może przyczynić się do obniżenia przychodów inicjatora i w konsekwencji okazać „metodą nieefektywnego, kosztownego refinansowania”⁶².

⁶² **A. Bielawska**, *op. cit.*, s. 8.

10. Umowa o subpartycypację

Szczególnym rodzajem sekurytyzacji jest umowa o subpartycypację⁶³. Jej konstrukcja jest podobna do sekurytyzacji z tym wyjątkiem, że nie dochodzi do zmiany wierzyciela sekurytyzowanych wierzytelności. W przypadku sekurytyzacji wierzycielem staje się SPV, a przestaje nim być inicjator. W subpartycypacji powstają takie same prawa i obowiązki po stronie SPV i inicjatora (i innych uczestników procesu) jak w sekurytyzacji, z wyjątkiem roszczenia SPV o przeniesienie na niego wierzytelności i obowiązku inicjatora do ich przeniesienia. Rozwiązanie nie wydaje się być korzystne dla usprawnienia obrotu, w szczególności gdy wierzytelności sekurytyzowane objęte są klauzulą wyłączającą zbywalność (tzw. *pactum de non cedendo*⁶⁴). Słusznie zaznacza P. Katner, iż jest to umowa nazwana w polskim porządku prawnym⁶⁵, w związku z czym uznawać należy ją za oddzielną umowę, a nie część lub szczególny rodzaj umowy sekurytyzacji⁶⁶.

Subpartycypację odróżnić należy od sposobu zawierania umowy sekurytyzacji, jak się niekiedy przyjmuje⁶⁷. Wyróżnia się dwa sposoby zawarcia tej umowy: pierwszym jest sprzedaż (*true sale*) – tzw. sekurytyzacja przez sprzedaż, drugim przeniesienie ryzyka niewypłacalności dłużników z cedowanych wierzytelności⁶⁸. Subpartycypacja to oddzielna umowa cywilnoprawna⁶⁹.

11. Zakończenie

Sekurytyzacja jest umową wpływającą na rentowność przedsiębiorstwa w długim okresie. W prawie polskim jest to umowa nienazwana, co wpływa niekorzystnie na jej upowszechnienie w obrocie. Postulatem autora *de lege ferenda* jest

⁶³ Inaczej – jako tryb zawarcia sekurytyzacji: A. Dąbkowski, *op. cit.*, s. 22, L. Reksa, *Sekurytyzacja wierzytelności na rynkach...*, s. 67–69.

⁶⁴ Za: P. Katner, *op. cit.*, s. 700. Zawarcie umowy sekurytyzacji podczas gdy wierzytelności sekurytyzowane objęte są *pactum de non cedendo* powoduje jej bezskuteczność.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 700.

⁶⁶ Inaczej: P. Katner, *op. cit.*, s. 700; K. Haładyj, *Sekurytyzacja – potrzeba zmian*, Przegląd Prawa Handlowego, marzec 2007, s. 44.

⁶⁷ Inaczej: <https://alebank.pl/zielone-swiatlo-dla-subpartycypacji-w-bankach/?id=38578&catid=625>; stan na 1.02.2017 r.).

⁶⁸ SPV otrzymuje wynagrodzenie od inicjatora za przejęte ryzyko, a za zysk z wyemitowanych papierów wartościowych (CLO/CMO) nabywa inne papiery wartościowe o mniejszym ryzyku. Z wynagrodzenia zaspokajani są inwestorzy. Szerzej: A. Dąbkowski, *op. cit.*, s. 13.

⁶⁹ Szerzej na temat subpartycypacji: K. Haładyj, *Umowa Subpartycypacji – zagadnienia konstrukcyjne*, Prawo Bankowe 2007/2, s. 90.

następujące brzmienie definicji legalnej sekurytyzacji w oddzielnej umowie lub w k.s.h.: „Przez umowę sekurytyzacji inicjator zobowiązuje się do przekazania podmiotowi uprawnionemu do emisji papierów wartościowych (emitentowi) wierzytelności⁷⁰ za wynagrodzeniem, a emitent zobowiązuje się do emisji papierów wartościowych zabezpieczonych wierzytelnościami przekazanymi mu przez inicjatora, ich sprzedaży oraz przekazania inicjatorowi środków uzyskanych ze sprzedaży, a także spełnienie zobowiązań wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych”. Sekurytyzacja jest zatem umową *inter vivos*, kausalną, konsensualną, odpłatną i wzajemnie zobowiązującą. Ze względu na jej doniosłość ekonomiczną powinna być zawierana w formie aktu notarialnego, co nie zostało zauważone w projekcie ustawy o sekurytyzacji⁷¹. Zaznaczyć należy, iż upowszechnienie sekurytyzacji w dużej mierze zależy od stopnia rozwoju rynku kapitałowego w danym państwie i jego udziału w PKB oraz zapewnieniu pewności obrotu poprzez m.in. prawne uregulowanie sekurytyzacji w możliwie jak najmniej sformalizowany sposób.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380).

Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U., z 2000 r., nr 94, poz. 1037, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 1578).

Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2015 r., poz. 238).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2005 r., nr 183, poz. 1538, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 1636).

⁷⁰ W projekcie ustawy o sekurytyzacji (<http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/druk/2080>; stan na 1.02.2017 r.) zamiast wierzytelności postuluje się prawa majątkowe, jednak wydaje się zbyt daleko idące i stwarzające ryzyko w postaci niewypłacalności podmiotu zobowiązanego do emisji papierów wartościowych w przypadku niewypłacalności inicjatora (np. przy przeniesieniu własności). Problem dotyczy również możliwości wystosowania w takim przypadku powództwa pauliańskiego. Szerzej o dopuszczalności *actio pauliana* przeciwko inicjatorowi sekurytyzacji pisze się m.in. w Portugalii (P. Malaquias, S. Borges, *Securitisation under the Portuguese Securitisation Law*, w: *The international comparative legal guide to securitisation 2005*, GLG, 2005, s. 199), gdzie przyjmuje się, iż wierzycielom inicjatora sekurytyzacji przysługuje skarga pauliańska, jeżeli zachowanie inicjatora i SPV spełniają dyspozycję przewidzianą w przepisach o tym powództwie. Rozwiązanie to wydaje się możliwe do zastosowania również w Polsce.

⁷¹ <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/druk/2080>; stan na 1.02.2017 r.

- Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2004 r., nr 146, poz. 1546, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 1896).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 1997 r., nr 140, poz. 939, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 1988).
- Uchwała SN z 29 listopada 2007 r., (sygn. III CZP 101/07), OSCN 2008, nr 11, poz. 129; wyrok WSA w Warszawie z 18 lipca 2014 r. (sygn. III SA/Wa 29/14).
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie agencji ratingowych, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009R1060&from=PL>; stan na 1.02.2017 r.

Opracowania

- Adamek Artur**, *Podmioty uczestniczące w procesie sekurytyzacji*, Lex 69492.
- Adamek Artur**, *Umowy pomocnicze zawierane w ramach procesu sekurytyzacji*, Lex 69497.
- Bielawska Aurelia**, *Sekurytyzacja jako technika refinansowania przedsiębiorstwa*, Zeszyty Naukowe Politechniki Koszalińskiej nr 12, Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2008.
- Bucholski Rafał**, *Sekurytyzacja aktywów banku hipotecznego*, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, Sulechów 2007, s. 33–56.
- Dąbkowski Andrzej**, *Sekurytyzacja – współczesne narzędzie inżynierii finansowej*, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-35608020-06c9-43e1-b14e-392b25eba90a>; stan na 1.02.2017 r.
- Deacon John**, *Global Securitisation and CDOs*, John Wiley & Sons, Ltd., 2003.
- Grodzicki Jędrzej**, **Kaszubski Remigiusz Witold**, *Sekurytyzacja – aspekty prawne*, Glosa 1999, nr 8.
- Haładyj Krzysztof**, *Sekurytyzacja – potrzeba zmian*, Przegląd Prawa Handlowego 2007/3, s. 43–50.
- Haładyj Krzysztof**, *Umowa subpartycypacji – zagadnienia konstrukcyjne*, Prawo Bankowe 2007/2, s. 87–94.
- Katner Przemysław**, *Sekurytyzacja*, w: Wojciech J. Katner (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 696–703.
- Katner Wojciech J.**, *Zasada swobody umów i jej granice; Rodzaje umów w obrocie gospodarczym (umów handlowych)*, w: Wojciech J. Katner (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 398–402.
- Kędziór Marcin**, *Zależność rentowności przedsiębiorstw od czynników mikroekonomicznych i makroekonomicznych i instytucjonalnych w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2016.
- Koleśnik Jan**, **Rewieński Maciej**, *Sekurytyzacja wiarytelności bankowych – wybrane aspekty*, Prawo Bankowe 2000/7–8, s. 81–96.
- Krugman Paul R.**, *Macroeconomics*, Worth Publishers, 2015.
- Lizińska Joanna**, *Przesłanki wykorzystywania sekurytyzacji aktywów w procesie finansowania przedsiębiorstwa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2005/LXVII/3, s. 191–199.
- Malaquias Pedro F.**, **Sofia Leite B.**, *Securitisation under the Portuguese Securitisation Law*, w: *The international comparative legal guide to securitisation*, GLG, 2005, s. 193–203.
- Reksa Łukasz**, *Sekurytyzacja wiarytelności na rynkach międzynarodowych*, Bank i Kredyt 2004/2, s. 59–70.

- Reksa Łukasz**, *Sekurytyzacja w krajach Unii Europejskiej oraz w polskim systemie bankowym. Wyniki ankiety badawczej*, KNF, Warszawa 2007.
- Roberts Blake**, *Pioneering Securitisation in the French Market*, w: Zoe Shaw (red.), *International securitisation. The scope, development and future outlook for asset-backed finance*, Berlin–London 1990, s. 127–133.
- Szwarcz Steven L.**, *The Alchemy of Asset Securitization*, *Stanford Journal of Law, Business & Finance* 1994/1:133/1, s. 133–154.
- Zombirt Jolanta**, *Sekurytyzacja w Bazylei – nadal dużo niewiadomych*, *Bank* 12/2002–1/2003, s. 34–38.
- Zombirt Jolanta**, *Sekurytyzacja w Bazylei (cz. II)*, *Bank* 2003/2, s. 22–25.
- Zombirt Jolanta**, *Sekurytyzacja w Nowej Umowie Kapitałowej*, *Prawo Bankowe* 2003/7–8, s. 31–50.

Strony internetowe

- <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf>; stan na 1.02.2017 r.
- <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf> druk 2080; stan na 1.02.2017 r.
- <https://alebank.pl/zielone-swiatlo-dla-subpartycypacji-w-bankach/?id=38578&catid=625>; stan na 1.02.2017 r.
- <https://biznes.newseria.pl/komunikaty/bankowosc/trudne-zycie-funduszy,b2019726180>; stan na 1.02.2017 r.

Michał NAJMAN

SPECIFICS OF SECURITIZATION

(Summary)

Article refers to the concept of securitization in the Polish commercial law. The aim of this publication is to present the stages of dissemination of securitization in the course of trade, its legal nature, stable ingredients, the objective and subjective admissibility, the rights and obligations of the parties and other entities participating in securitization, the economic purpose, the possible impact on the financial undertaking which is party to the securitization, as well as the realization spread of securitization in Poland due to the possible benefit of its conduct, and hence, the need to regulate by law its conclusion. The article has been omitted specific issues of legal regulation of securitization carried out in Poland, due to their residualness, excessive formalism and mismatch to the realities of the current economic turnover. In conclusion, the author presents proposals *de lege ferenda* about the legal regulation of securitization in Poland in relation to non enacted draft law on securitization of 2003.

Keywords: commercial law; securitization; trade agreement; objective and subjective admissibility of securitization

Robert STEFANICKI*

NOWE KONSTRUKCJE W PRAWIE UBEZPIECZEŃ – ANKIETA UBEZPIECZENIOWA

(Streszczenie)

Ubezpieczenia na życie połączone z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym oraz ubezpieczenia na życie, w których wysokość świadczenia ustalana jest na podstawie indeksów i innych wartości bazowych, stanowią kategorie kontraktów złożonych, obarczonych znacznym ryzykiem, ze względu na występujący w nich element inwestowania. Skomplikowana natura tego rodzaju umów przesądza o rozbudowaniu normatywnych wymogów informacyjnych, ciążących na ubezpieczycielu wobec ubezpieczających. W szczególności dotyczą one powinności przedkontraktowych. Z powyższymi obowiązkami pozostaje w ścisłym związku nowa konstrukcja w prawie ubezpieczeń – ankieta ubezpieczeniowa. Służy ona zebraniu, od zainteresowanych zawarciem umowy ubezpieczenia, informacji dotyczących ich potrzeb, posiadanej wiedzy i doświadczenia oraz sytuacji finansowej. W założeniu ustawodawczym ma ona zabezpieczać podejmowanie przez ubezpieczających (ubezpieczonych) racjonalnej decyzji rynkowej.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie na życie z funduszem kapitałowym; identyfikacja potrzeb ubezpieczającego; zgoda ubezpieczonego; rekomendacje

I. Ustawą z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej¹ wprowadzona została nowa konstrukcja diagnozowania potrzeb ubezpieczających – ankieta ubezpieczeniowa. W założeniu ustawodawczym pełnić ma ona służebną rolę wobec ubezpieczających. Dokonywana na jej podstawie przez ubezpieczyciela analiza powinna identyfikować ich potrzeby ubezpieczeniowe, badać doświadczenia i sytuację finansową zainteresowanego zawarciem

* Prof. dr hab. Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii; e-mail: robert.stefanicki@uwr.edu.pl

¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1844.

umowy. Obligatoryjny wymóg kwestionariuszowy został ograniczony do ubezpieczeń na życie związanych z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym oraz ubezpieczenia na życie, w którym świadczenie ubezpieczyciela jest ustalane na podstawie indeksów i innych wartości bazowych. Mamy tu do czynienia z umowami o charakterze mieszanym², łączącymi elementy klasycznej umowy ubezpieczenia z umowami o charakterze inwestycyjnym. Artykuł 21 ustawy³ statuuje wymóg opracowania przedmiotowej ankiety przez ubezpieczyciela. W jego świetle uzyskane na tej drodze informacje, przed zawarciem umowy, dotyczyć mają potrzeb, wiedzy i doświadczenia w dziedzinie ubezpieczeń na życie, a także sytuacji finansowej ubezpieczającego lub ubezpieczonego, jeżeli umowa zawierana jest na cudzy rachunek⁴. Od ostatniego z wymienionych podmiotów informacje mają być uzyskane przed wyrażeniem przez niego zgody na objęcie go ochroną ubezpieczeniową.

II. Ankieta ma zindywidualizowany charakter. Z problemem zachowania takiego jej wymiaru mogą wiązać się w praktyce trudności, w szczególności w przypadku potrzeby uzyskiwania odpowiedzi od poszczególnych uczestników grupy (ubezpieczonych)⁵. W literaturze przedmiotu wyrażone są wręcz obawy co do możli-

² Tak klasyfikują te umowy m.in. **M. Romanowski**, *Umowa ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym w świetle przepisów Kodeksu cywilnego i projektowanych w tym zakresie zmian*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2012/3 (specjalny), s. 14 i n.; **A. Chłopecki**, *Ubezpieczenie na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym a opłaty likwidacyjne (na tle regulacji o funduszach inwestycyjnych)*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2013/1 (specjalny), s. 92 i n.; **B. Mrozowska-Bartkiewicz**, *Charakter prawny ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym fundusem kapitałowym*, Prawo Asekuracyjne 2015/2, s. 25 i n. Zdaniem **M. Krajewskiego** (*Umowa ubezpieczenia, Art. 805–834 k.c. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do art. 829 k.c., nb. 18 i n.) mamy tu do czynienia ze szczególnym rodzajem ubezpieczenia inwestycyjnego, z umową skomplikowaną, wymuszającą rozszerzone obowiązki informacyjne po stronie ubezpieczyciela. Trafnie wskazuje **M. Orlicki** (w: **M. Gutowski** (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450–1088*, Warszawa 2016, nb. 5), że brak jest podstaw do zaszeregowania omawianych umów do kategorii kontraktów nienazwanych, ponieważ ustawodawca identyfikuje charakter tego rodzaju umowy poprzez szereg obowiązków informacyjnych, ciężących na zakładzie ubezpieczeń oraz zawiera w art. 3 ust. 1, pkt 50 definicję ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego.

³ Wskazany przepis ustawy wszedł w życie z dniem 1 kwietnia 2016 r.

⁴ Szerzej na temat umowy ubezpieczenia na rzecz osoby trzeciej oraz zestawienia tej konstrukcji z umową na cudzy rachunek **B. Kucharski**, *Przeniesienie praw z umowy ubezpieczenia*, Warszawa 2010, s. 167 i n.

⁵ Do zabezpieczenia indywidualnego charakteru tej konstrukcji odnosi się tekst preambuły Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/97 w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (UE), wersja przekształcona dyrektywą z dnia 20 stycznia 2016 r., OJ 2016, L 26/19.

wości faktycznego wykorzystywania tej konstrukcji do ubezpieczeń grupowych⁶. Aby uniknąć przypadków oferowania przez ubezpieczycieli nieadekwatnych do potrzeb ubezpieczających (ubezpieczonych) produktów⁷, ich dystrybutorowi powinien zawsze towarzyszyć test wymagań klienta. Zaprezentowany na etapie przedkontraktowym przez ubezpieczyciela produkt powinien być przedstawiony drugiej stronie w sposób umożliwiający jej podjęcie świadomej decyzji o zawarciu lub przystąpieniu do umowy. Powyższemu celowi służyć ma nie tylko analiza przez ubezpieczyciela przedstawionych w ankiecie danych, ale także zindywidualizowana rekomendacja adekwatności oferowanej ochrony ubezpieczeniowej do potrzeb ubezpieczającego⁸.

III. Badanie potrzeb ubezpieczeniowych przez diagnozowanie dotychczasowych doświadczeń i sytuacji finansowej ubezpieczającego nieprzypadkowo odniesione zostało do przedmiotowych umów. Z nimi łączony jest wyższy, w porównaniu z tradycyjnymi ubezpieczeniami, poziom ryzyka. Zauważyć należy, że ani ustawa, ani wydane na jej podstawie rozporządzenie nie dookreślają, w jaki sposób będzie się identyfikować status materialny ubezpieczającego⁹. Pozostają tu jeszcze kwestie powiązań pomiędzy poszczególnymi składnikami ankiety, gdyż nie można, moim zdaniem, zdiagnozować bieżących dochodów potencjalnego klienta ubezpieczyciela bez uwzględniania chociażby takiej kategorii jak wiek zainteresowanego ochroną. Jednak ostatecznie to ubezpieczyciel weryfikujący otrzymane dane będzie decydował, czy dla wydania negatywnej oceny za wystarczające uzna wystąpienie jednej tylko przesłanki nieadekwatności produktu do potrzeb klienta. Jak już podniesiono, wskazany środek ma

⁶ Zob. **P. Czublun**, *Analiza potrzeb pogrąży grupówki*, Miesięcznik Ubezpieczeniowy 2015/4, s. 22 i n.

⁷ Pojęcie to w słowniku pojęć Polskiej Izby Ubezpieczeń używane jest najczęściej w rozumieniu usługi, obejmującej swym zakresem ochronę ubezpieczeniową klienta wraz ze świadczeniami dodatkowymi [...], <https://piu.org.pl/baza-wiedzy>. Przykładowo w Wytocznych KNF dotyczących systemu zarządzania produktem (Projekt. Warszawa 2015) wskazuje się, że jest to typ umów ubezpieczenia, które zawierane są na podstawie tych samych warunków ubezpieczenia lub których zakres udzielanej ochrony ubezpieczeniowej jest taki sam.

⁸ Pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia, czy wymóg ankietowy dotyczy także nawiązania kolejnej umowy z tym samym ubezpieczycielem. W niektórych ogólnych warunkach ubezpieczeń przewidziany został mechanizm kontynuacji warunków dotychczasowej umowy w nowo zawieranych kontraktach. Wymóg poprzedzania ankietą omawianych umów dotyczy zgodnie z ustawą tych kontraktów, które są nawiązywane od momentu wejścia jej w życie.

⁹ Dostrzega się ten problem w piśmiennictwie, zob. m.in. **W. Luczka**, *Nowe zasady oferowania umów ubezpieczenia z elementem inwestycyjnym w świetle ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, Prawo Asekuracyjne 2016, nr 3, s. 70.

służyć dopasowaniu oferty ubezpieczeniowej do indywidualnych oczekiwań, umożliwić dokonanie optymalnego wyboru oferty ubezpieczeniowej, korygowanej ze zdolnością finansową ubezpieczającego, na którym ciąży podstawowy obowiązek terminowego świadczenia składki¹⁰. Punktem odniesienia są rozsądne oczekiwania zainteresowanego co do jakości, rodzaju i funkcji przedmiotowych ubezpieczeń¹¹.

Wyniki analizy otrzymanych na tej drodze danych powinny umożliwić ubezpieczycielowi zestawienie jego oferty rynkowej z potrzebami i możliwościami ekonomicznymi zainteresowanego¹². Treść art. 21 ust. 1 przesądza, że funkcją ankiety i na jej bazie dokonywanego diagnozowania jest dopasowanie ubezpieczenia do indywidualnych potrzeb ubezpieczającego.

IV. Jak już zostało podniesione, pozyskiwane w drodze ankiety informacje stanowią przedmiot analizy i podstawę opracowania jej wyników. Skoro tak istotną rolę przypisuje ustawodawca tej konstrukcji, szczególne znaczenie będzie miała praktyka jej wdrażania. Mam tu na myśli optymalny do potrzeb dobór transparentnie przedstawionych, zrozumiałych wyznaczników preferencji zainteresowanego zawarciem umowy. Pewne znaczenie może mieć również kolejność zadawanych

¹⁰ Szerzej na temat doradztwa **P. Tereszkiwicz**, *Obowiązki informacyjne w umowach o usługi finansowe*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 560 i n. W kwestii całościowego i kompleksowego uregulowania zasad jego funkcjonowania (na tle modelu niemieckiego i brytyjskiego) **E. Kowalewski**, **M.P. Ziemiak**, *Projekcja wariantów regulacji prawnej statusu i działalności doradców i kancelarii odszkodowawczych*, w: **E. Kowalewski** (red.), *Doradztwo odszkodowawcze w Polsce. Potrzeba regulacji prawnej*, Toruń 2015, s. 247 i n.

¹¹ M.in. w wyroku z dnia 3 grudnia 2003 r. (I CK 358/02, Biuletyn SN 2004, nr 5, s. 7) SN orzekł, że kryteria mające kształtować wzorzec przeciętnego klienta [...] nie mogą pomijać możliwości samodzielnej weryfikacji uzyskanych informacji i wyobrażeń przez adresata reklamy o towarze, warunków występujących na określonym segmencie rynku, jak również potrzeb, do których zaspokojenia uczestnik rynku zmierza, podejmując decyzję o nabyciu reklamowanego towaru. W literaturze przedmiotu wprowadza się nawet pojęcie „zaufania komercyjnego” dotyczącego towarów i dalej ich wytwórców. Jego zachwianie przekłada się na niezadowolający udział nabywców w wymianie transgranicznej, szerzej **P. Machnikowski**, *Conclusions*, w: **P. Machnikowski** (red.), *European Product Liability*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2016, s. 675 i n. Warto dodać, że godny ochrony interes konsumenta do uzyskania rzetelnej i kompleksowej informacji ma charakter instrumentalny wobec pozostałych interesów, ponieważ stanowi w pewnym sensie warunek. Bez jego spełnienia dokonanie racjonalnego wyboru rynkowego byłoby trudne lub niemożliwe do realizacji. Zob. również **R. Stefanicki**, *Reklama zakładów ubezpieczeń (w zgodzie z paragrafem)*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 1999/3–4 A, s. 18 i n.

¹² *Rekomendacje dla zakładów ubezpieczeń dotyczące systemu zarządzania produktem*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa, dnia 22 marca 2016 r., s. 27.

pytań, ich uszczegółowienie¹³. Nie ulega wątpliwości, że pytania powinny być tak skonstruowane, aby udzielający na nie odpowiedzi miał świadomość charakteru przyszłej, z reguły referencyjnej umowy, opieranej na długotrwałym stosunku i wpisanych w niego rachunek konsekwencji ekonomicznych dla ubezpieczającego, związanych z odstąpieniem przezeń od kontraktu, zwłaszcza w pierwszych latach jego wykonywania. Kluczowe, z punktu widzenia zakładanych w tej konstrukcji celów, jest pozyskiwanie od wypełniającego ankietę informacji odnoszących się do zasobu posiadanej wiedzy, dotychczasowego doświadczenia w zakresie inwestowania w fundusze, akcje lub obligacje oraz sytuacji finansowej.

Z treści art. 21 ustawy wynika ponadto, że ustawodawca nie poprzestaje na ograniczeniu wymogu do weryfikacji potrzeb i ekonomicznych możliwości zainteresowanego zawarciem umowy ubezpieczenia, ale statuuje dodatkową powinność ubezpieczyciela odnośnie do wyjaśnienia, w jaki sposób zaakceptowane przez zakład propozycje zaspakajają będą potrzeby ubezpieczeniowe¹⁴. Na tle niniejszego rozwiązania rodzi się jednak pytanie, czy zakres obowiązków ubezpieczyciela nie został ujęty zbyt szeroko, a więc, czy nie zachwiano tutaj równowagi w ochronie interesów każdej ze stron umowy ubezpieczenia. Skoro ubezpieczyciel uważa, że w świetle przedstawionych odpowiedzi przez zainteresowanego może zaoferować mu stosowną ochronę ubezpieczeniową, to nie wydaje się zasadne nakładanie na niego kolejnej powinności „wyjaśnienia, w jaki sposób przedstawione propozycje zaspokajają te potrzeby”.

V. Praktyka wdrażania niniejszego wymogu przesądzi o zasadności wprowadzenia przedmiotowej ankiety i funkcjonowania tej konstrukcji w praktyce. Niewątpliwie nowej figurze prawnej towarzyszyć powinna stosowna do złożoności przedmiotowych umów kultura informacyjna. Doświadczenia innych państw pokazują, jak ogromną funkcję pełnić mogą działania edukacyjno-informacyjne, wyprzedzające wprowadzanie nowych instytucji prawnych. Z powyższego punktu widzenia interesujące w tym zakresie są wyniki ostatnich badań. Wprawdzie prawie 60% Polaków deklaruje, że ma stosowną wiedzę o ubezpieczeniach na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, to jednak blisko 40% nie

¹³ Por. Pismo Rzecznika Ubezpieczonych z dnia 26 maja 2015 r., RU/93/CO/15, uwagi do Rekomendacji 6.

¹⁴ Ust. 3 art. 21 ustawy stanowi, że w wyniku analizy informacji [...] zakład ubezpieczeń przedstawia ubezpieczającemu propozycje ubezpieczenia odpowiednie do potrzeb ubezpieczającego z jednoczesnym uzasadnieniem, które obejmuje w szczególności zidentyfikowanie potrzeb ubezpieczającego oraz wyjaśnienie, w jaki sposób przedstawione propozycje zaspokajają te potrzeby.

rozumie, na czym polega mechanizm ich działania¹⁵. Natomiast z innego badania wyprowadzić można konkluzję, że istniejący stan jest daleki od przeciętnych standardów. Wynika z nich, że jedynie 5% respondentów ocenia jako bardzo dużą i raczej dużą swoją ogólną wiedzę z zakresu ekonomii, finansów i gospodarki¹⁶. Stąd jednym z najpoważniejszych problemów do rozwiązania, sygnalizowanych od lat w literaturze prawniczej i ekonomicznej, jest budowanie świadomości ubezpieczeniowej przez ustawiczne i celowe działania informacyjno-edukacyjne¹⁷. Istotną rolę w jej kształtowaniu spełniać mogą publikacje orzecznictwa sądowego oraz upowszechnianie decyzji organów działających w interesie publicznym, prezentacja przykładów orzecznictwa sądowego, a także raportów Rzecznika Finansowego oraz Prezesa UOKiK. Kulturę ubezpieczeniową słabszej strony tego rodzaju umów kształtuje normatywny wymóg zawierania w umowach lub w OWU informacji o przysługujących ubezpieczającym uprawnieniach. Trafnie podnosi się w piśmiennictwie, że jeśli instytucje finansowe nie wypełniają ciężącego na nich w tym zakresie obowiązku, to mamy do czynienia z luką informacyjną, a więc z niedopełnieniem świadczeń informacyjnych doniesionych dla beneficjentów¹⁸.

VI. Podstawowe, normatywne wymogi, odnoszące się do minimalnej treści ankiety oraz badania przez ubezpieczyciela jej wyników dotyczą łącznego uwzględniania wskazanych już komponentów adekwatności produktu ubezpieczeniowego do potrzeb i rozsądnych oczekiwań zainteresowanego zawarciem umowy. Konsekwentnie w minimalnym standardzie, określającym zakres informacji objętych kwestionariuszem, ujmowane są ekonomiczne determinanty realnych możliwości zapłaty składki i kwestie dotrzymywania warunków z reguły długoterminowych kontraktów¹⁹. Punktem wyjścia, przy podejmowaniu racjonal-

¹⁵ *Raport z badania „Postawy konsumentów wobec produktów finansowych w kontekście tzw. polisolokat”*, TNS Polska dla Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, z dnia 20 stycznia 2015, s. 7.

¹⁶ Na pytanie, jak ocenia Pan/i swoją ogólną wiedzę z zakresu ekonomii, finansów i gospodarki? Czy Pana/i wiedza jest bardzo mała i raczej mała, tak oceniło 51%, marzec–kwiecień 2015 (N 2000), konsorcjum Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” i Grupa IQS dla Departamentu Edukacji i Wydawnictw NBP, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015, agenda 2.

¹⁷ **E. Stroiński**, *Przejęciowe zjawisko rezygnacji z ubezpieczeń życiowych czy stabilizacja rynku?*, w: *Zjawisko rezygnacji z ubezpieczeń życiowych. Forum dyskusyjne ubezpieczeń i funduszy emerytalnych*, Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych 2004/1, s. 55–56.

¹⁸ **P. Tereszkwicz**, *op. cit.*, s. 629.

¹⁹ Trafnie przyjmuje **M. Krajewski** (*Umowa ubezpieczenia...*, nb. 19), że zwłaszcza zgłaszane potrzeby ubezpieczeniowe mogą być nieadekwatne do posiadanej przez zainteresowanego zawarciem umowy wiedzy oraz doświadczeń, a także jego możliwości finansowych.

nych decyzji rynkowych, odnośnie do związania się stosunkiem umownym jest posiadanie przez zainteresowanego ochroną ubezpieczeniową niezbędnej wiedzy o charakterze umowy ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym lub specyfice produktów strukturalnych²⁰. Omawiana tu konstrukcja powinna być postrzegana w szerokim kontekście rozbudowanych obowiązków informacyjnych, ciężących na ubezpieczycielu w zakresie tych umów na etapie poprzedzającym zawarcie umowy oraz w jej treści. W opozycji do szczegółowo określonych wymogów informacyjnych pozostaje praktyka, zwłaszcza zabiegi ubezpieczycieli na rzecz stymulacji zbytu. Zawierający przedmiotowe umowy działać mogą pod wpływem impulsów wypływających ze stosowania przez niektórych ubezpieczycieli nieuczciwych praktyk rynkowych w obrocie, polegających zwłaszcza na budowaniu fałszywego wyobrażenia o korzyściach związanych z zawieraniem i wykonywaniem umowy ubezpieczenia, połączonych z elementem inwestowania. Niezwykle istotnym elementem ankiety jest także merytoryczne jej ukształtowanie (za pomocą odpowiednio dobranych narzędzi), aby na ich podstawie ubezpieczający miał świadomość nie tylko potencjalnych korzyści związanych z tego rodzaju umowami, ale także towarzyszącego inwestowaniu w ramach umów ubezpieczenia z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym ryzyka. Ze względu na specyfikę omawianych umów niezbędne jest zawieranie w świadczeniach informacyjnych ubezpieczyciela na etapie przedkontraktowym kwestii odnoszących się do konsekwencji odstąpienia przez ubezpieczającego od umowy, zwłaszcza w pierwszych latach jej wykonywania. Za powyższą tezę przemawia częstotliwość wnoszonych pozwów do sądu, z których wynika niska wiedza ubezpieczających (ubezpieczonych) w tej kwestii.

VII. Analiza pozyskiwanych w drodze ankiety przez zakład ubezpieczeń informacji od zainteresowanego może prowadzić do pozytywnej lub negatywnej weryfikacji. Tej drugiej dotyczy dyspozycja ust. 4 art. 21 ustawy. Zgodnie z jego treścią w sytuacji, gdy z analizy informacji przedstawionej przez zainteresowanego wynika, że potrzeby ubezpieczającego są nieadekwatne do jego doświadczenia, wiedzy lub sytuacji finansowej, a także, gdy nie ma w ofercie ubezpieczyciela stosownego do potrzeb ubezpieczającego produktu, zakład ubezpieczeń przekazuje mu tę informację. Tej ostatniej towarzyszyć ma wskazanie przez ubezpieczyciela, że wynik analizy uniemożliwia zaproponowanie odpowiedniego

²⁰ Tym zwrotem niektórzy przedstawiciele doktryny obejmują ubezpieczenia na życie, w których wysokość świadczenia ustalana jest na podstawie indeksów lub innych wartości bazowych, zob. art. 24 Ustawy.

ubezpieczenia. Wskazany przepis stanowi ponadto, że ubezpieczający pisemnie potwierdza ich otrzymanie oraz składa pisemne oświadczenie o zapoznaniu się z dołączoną treścią. W przypadku negatywnej weryfikacji umowa ubezpieczenia może być zawarta jedynie na podstawie pisemnego żądania ubezpieczającego. Kwestią otwartą pozostaje jednak ocena, czy ubezpieczyciel może nie przystać na zgłoszone żądanie²¹. Zgodnie z zasadą dobrowolności zawierania przedmiotowych umów o związaniu się kontraktem decydują – poza wyjątkami określonymi normatywnie – obydwie strony. W związku z tym wykładni tej konstrukcji nie można dokonywać w sprzeczności z ogólnymi zasadami prawa umów. Pojawia się tutaj, zasygnalizowany już w piśmiennictwie, interesujący wątek oceny trafności dokonanej przez ubezpieczyciela diagnozy, zwłaszcza konsekwencji wydania negatywnej weryfikacji na podstawie udzielonych przez zainteresowanego odpowiedzi²². W przypadku umów zawieranych na cudzy rachunek, w tym umów grupowych, zakład ubezpieczeń przedstawia stosowne rekomendacje na podstawie wyników ankiet, które mają charakter zbliżony do wyjaśnień udzielanych ubezpieczającemu na wypadek pozytywnej weryfikacji. Obowiązek przygotowania i przedstawienia ankiety spoczywa na ubezpieczycielu, natomiast zainteresowany zawarciem umowy ubezpieczeniowej nie jest zobligowany do jej wypełnienia. Zgodnie z ust. 6 art. 21 omawianej ustawy w wypadku odmowy nie stosuje się przepisów dotyczących analizy wyników ankiety i doboru adekwatnego do zgłaszanych potrzeb i możliwości ubezpieczającego²³. Zważywszy na podstawowe funkcje, jakie łączy ustawodawca ze stosowaniem omawianej konstrukcji, należałoby postulować przyjęcie w drodze przyszłej nowelizacji kwestii dotyczących konsekwencji dla potencjalnego ubezpieczającego się w wypadku odmowy wypełnienia arkusza. Chodziłoby tutaj o sytuację jego zainteresowania przystąpieniem do umowy, z pominięciem obligatoryjnej ankiety.

²¹ Por. w tym zakresie uwagi **E. Bukowska**, w: **P. Czublun** (red.), *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016, uwagi do art. 21.

²² Szerzej **M. Fras**, **K. Pacuła**, *Utrata szansy ubezpieczenia wskutek naruszenia powinności informacyjnych. Zagadnienia kolizyjnoprawne i jurysdykcyjne*, w: **B. Gnela**, **M. Szaraniec** (red.), *Informacja w prawie ubezpieczeń gospodarczych*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2015, s. 113 i n.

²³ Wymóg określony art. 21 ustawy nie znajduje zastosowania do pracowniczych programów emerytalnych, prowadzonych w formie umowy grupowego ubezpieczenia na życie, zdefiniowanych w ustawie o pracowniczych programach emerytalnych (ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz.U. z 2014 r., poz. 710 oraz z 2015 r., poz. 1844), z uwagi na okoliczność, że ich podstawą funkcjonowania jest system zabezpieczeń społecznych wyłączonych z zakresu komentowanej ustawy.

VIII. Na mocy upoważnienia zawartego w ust. 8 art. 21 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej Minister Finansów wydał Rozporządzenie w sprawie minimalnego zakresu danych, które mają być zamieszczone w omawianej ankiecie²⁴. Powielając co do zasady ogólne założenia normatywne ustawy, rozporządzenie pozostaje w harmonii z jej wymogami. Zgodnie z nimi ankieta ma służyć zdiagnozowaniu konkretnych potrzeb ubezpieczeniowych, skorelowanych z wiedzą i dotychczasowym doświadczeniem w dziedzinie ubezpieczeń na życie oraz sytuacją finansową ubezpieczającego (lub ubezpieczonego). Konieczny zakres informacji zamieszczanych w ankiecie ma, zgodnie z treścią § 2 Rozporządzenia, obejmować dane dotyczące: celu zawarcia lub przystąpienia do umowy, akceptowanego poziomu ryzyka inwestycyjnego, preferowanej częstotliwości opłacania składki ubezpieczeniowej, referencyjnego okresu obowiązywania przedmiotowej umowy, wieku ubezpieczającego (ubezpieczonego), posiadanej wiedzy z zakresu ubezpieczeń na życie, rodzajów dokonanych inwestycji w ciągu ostatnich 5 lat oraz dane o bieżącej sytuacji finansowej ubezpieczającego lub ubezpieczonego²⁵.

Dyskusyjne wydają się postanowienia Rozporządzenia w zakresie, w jakim stanowią, że w odniesieniu do informacji określonych ust. 1 pkt 6 ubezpieczającemu lub ubezpieczonemu zapewnia się możliwość udzielenia odpowiedzi „nie wiem”, a w odniesieniu do informacji dotyczących rodzaju dokonywanych inwestycji w okresie ostatnich 5 lat odpowiedzi „nie pamiętam”. Komentowane rozporządzenie nie określa skutków tych odpowiedzi pod kątem całościowej weryfikacji ankiety przez ubezpieczyciela. Jest to problem istotny, ponieważ informacje, które beneficjent ankiety może określać formułą „nie wiem lub nie pamiętam” dotyczą ważkich kwestii z punktu widzenia funkcji, które spełniać powinna omawiana konstrukcja w praktyce. W każdym razie pojawia się wątpliwość sugerowania tego rodzaju odpowiedzi w przedmiotowej ankiecie²⁶. Szczegółowe wyznaczniki, jakim sprostać powinna ankieta, zawierają Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego²⁷. Nie stanowią one źródła prawa w ścisłym rozumieniu, ale mogą jako *soft law* spełniać użyteczną funkcję z punktu widzenia zakładanych celów badania preferencji zainteresowanych zawarciem umowy ubezpieczenio-

²⁴ Z dnia 2 lutego 2016 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 167.

²⁵ Umowa ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym może mieć z uwagi na sumę ubezpieczenia charakter symboliczny, a zatem dominuje aspekt kapitałowy, szerzej wyrok SN z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt I CSK 149/13.

²⁶ W praktyce mogą wystąpić przypadki świadomego ukrycia własnych doświadczeń związanych z niedotrzymywaniem warunków umów.

²⁷ Kierowane do zakładów ubezpieczeń dotyczące badania adekwatności produktu, Warszawa, 22 marca 2016 r.

wej. Ich interpretacja powinna być spójna z celami wprowadzenia tej konstrukcji do porządku normatywnego i z aksjologią prawa ubezpieczeń.

Nie sposób pominąć regulacyjnej funkcji powszechnie uznanych zasad na rzecz społecznie odpowiedzialnego biznesu, ujmowanych najczęściej w formie kodeksów dobrych praktyk. Dobre praktyki ubezpieczeniowe mogą być skuteczne jedynie pod warunkiem ich akceptacji przez podmioty, które zobowiązały się do ich wdrażania w obrocie. Problem adekwatności propozycji danej umowy dla usługobiorcy, z punktu widzenia jego możliwości ekonomicznych i realnych potrzeb, dotyczy nie tylko umowy ubezpieczenia z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, ale również instrumentów finansowych oferowanych przez banki i inne instytucje finansowe²⁸.

IX. Jak już zaznaczono na wstępie, wprowadzenie konstrukcji, jaką stanowi ankieta, wzmacniać ma ochronę ubezpieczających, przeciwdziałać wyborom ochrony ubezpieczeniowej nieadekwatnej do indywidualnych potrzeb. Temu celowi służyć mają także przewodnie zasady określone niniejszą ustawą w zakresie wymogów informacyjnych, które spełniać ma ubezpieczyciel już na etapie przedkontraktowym, w fazie zawierania i wykonywania umowy, z zastrzeżeniem relewantności inkorporowanych do niej wzorców²⁹. W powyższe założenia wpisują się ostatnie zmiany w Ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów³⁰. Następstwem dokonanej nowelizacji jest m.in. poszerzenie katalogu nieuczciwych praktyk o zakaz stosowania misselingu³¹. Efektem wprowadzanej zmiany ma być eliminowanie

²⁸ Zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 5 października 2012 r., IV CSK 166/12. Instrumenty ładu korporacyjnego służą też zainteresowanym ze względu na niedostatki dokonania przez nich właściwego *due diligence* celem wyboru „wartościowego” kontrahenta i produktu, **D. Cumming, S. Johan, Venture capital and corporate governance**, w: **M. Wright, D. Siegel, K. Keasey, I. Filatotchev** (red.), *The Oxford Handbook of Corporate Governance University Press*, Oxford 2013, s. 515–516 i n.

²⁹ Zob. przykładowo art. 22 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej odnoszący się do świadczeń informacyjnych ubezpieczyciela na etapie poprzedzającym zawarcie umowy na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Przewodnią zasadą towarzyszącą treściom tego artykułu jest wymóg rzetelności przekazywanych informacji. W myśl ust. 4 informacje, do których otrzymania uprawniona jest osoba zainteresowana zawarciem umowy, mają być „formułowane w sposób zrozumiały i niewprowadzający w błąd oraz przekazywane w sposób niebudzący wątpliwości”.

³⁰ Z dnia 16 lutego 2007 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 1634, następnie wspomniane zmiany weszły w życie 17 kwietnia 2016 r.

³¹ Szerzej na temat przykładów wątpliwych „pod względem prawnym i etycznym” sposobów oferowania i sprzedaży produktów finansowych Raport Rzecznika Finansowego. Ubezpieczenie sprzętu elektronicznego, Warszawa, listopad 2016 r., s. 69 i n.

z rynku działań prowadzących do zawierania umów niedopasowanych do potrzeb, zasadnych oczekiwań i ekonomicznych możliwości poszukującego ochrony ubezpieczeniowej³². Może to dotyczyć zwłaszcza marginalizowania towarzyszącego takim umowom dużego ryzyka³³ i nierzetelnego eksponowania przez ubezpieczycieli korzyści³⁴. Na uwagę zasługuje również systemowa zmiana w zakresie abstrakcyjnej kontroli wzorców umownych. W jej następstwie Prezes UOKiK, działający w interesie publicznym ochrony zbiorowych interesów konsumentów, ma rozstrzygać o niedozwolonym charakterze postanowień wzorców umowy. Dotychczasowy sądowy system abstrakcyjnej kontroli wzorców zostaje zastąpiony trybem administracyjnym, z pozostawieniem kontroli sądowej³⁵. Zgodnie z założeniem ustawodawczym ma to służyć efektywniejszej egzekucji prawa.

³² Aktualne jest pytanie, z jakimi roszczeniami będzie mógł wystąpić klient, jeżeli wskutek niedopełnienia lub wadliwego wypełnienia obowiązków związanych z ankietowaniem, zawarł umowę niedopasowaną do jego potrzeb. Roszczenie odszkodowawcze jest możliwe na zasadach ogólnych, w wypadku wykazania adekwatnego związku przyczynowego między takim działaniem zakładu w procesie ankietowania a powstałą szkodą z uwzględnieniem, jeżeli występuje, okoliczności przyczynienia się klienta do powstania lub zwiększenia szkody. W uzasadnieniu proponowanych rozwiązań w procesie implementacji dyrektywy o dystrybucji ubezpieczeń do polskiego porządku prawnego (<http://www.polbrokers.pl/download.php?filename=upload/Uzasadnienie.docx>) wskazuje się na możliwość roszczenia opartego na konstrukcji uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli, złożonego pod wpływem błędu, ale z wyłączeniem uznania, że umowa jest nieważna, ponieważ „ustawa nie przewiduje w sposób wyraźny takiej sankcji”.

³³ Ukierunkowana na skuteczne przeciwdziałanie takim zachowaniom ubezpieczycieli została Rekomendacja Komisji Nadzoru Finansowego w 2014 r. dotycząca dobrych praktyk w zakresie bancassurance. Zdaniem KNF bank powinien stosować procedury postępowania mające na celu skuteczne zapobieganie oferowaniu nieadekwatnych produktów ubezpieczeniowo-inwestycyjnych. Istotne jest dostrzeżenie przez ten organ, że powyższe mechanizmy mające oddziaływać także prewencyjnie powinny obejmować swoim zakresem zarówno proces sprzedaży, jak i działania marketingowe.

³⁴ Istnieją trudności z dookreśleniem natury produktów ubezpieczeniowych, których m.in. dotyczy przedmiotowa ankieta, ponieważ brak jest definicji normatywnych tych mieszanych umów. Nie służy ich dookreśleniu rozbieżna praktyka orzecznicza i nikłe zainteresowanie doktryny. Odbiciem występujących niejasności przy kwalifikowaniu tego rodzaju umów był prowadzony dyskurs: „Niektórzy uczestnicy dyskusji podczas posiedzenia sejmowej Komisji Finansów Publicznych w dniu 21 września 2016 r. formułowali daleko idący pogląd, że ubezpieczenia z ubezpieczeniowymi funduszami kapitałowymi nie są w ogóle produktami ubezpieczeniowymi. Taki pogląd przedstawiony został również w raportach Rzecznika Finansowego. W niektórych wypowiedziach stwierdzono, że ubezpieczenia z ubezpieczeniowymi funduszami kapitałowymi to w istocie fundusze inwestycyjne „opakowane” w ubezpieczenie, a całe ryzyko jest przerzucone na klienta”, tak Stanowisko dotyczące produktów finansowych o charakterze polis lokacyjnych. Pismo wydane przez Komisję Nadzoru Finansowego z dnia 10 października 2016 r., DPP/WOPIII/023/323/1/2016.

³⁵ W odniesieniu do potrzeby zmian w zakresie kontroli klauzul niedozwolonych zob. uwagi **B. Mrozowska-Bartkiewicz**, *Propozycje zmian w regulacjach dotyczących działalności ubezpie-*

X. Występuje duża rozbieżność opinii przedstawianych przez różne gremia w kwestii oceny zasadności wprowadzenia ankiety, a także przedmiotowego zakresu i metodologii jej stosowania. W opinii prawnej w sprawie rządowego projektu ustawy³⁶ podniesiono, że ma ona wąski zakres zastosowania, ponieważ dotyczy jedynie ubezpieczeń o charakterze inwestycyjnym, a nie obejmuje swoim zakresem umów o charakterze ochronnym, co pogarsza sytuację ubezpieczających w tych ubezpieczeniach. Z tym stanowiskiem można polemizować, mając na uwadze fundamentalną zasadę, że ingerencja ustawodawcza w stosunki umowne nie powinna wykraczać poza to, co konieczne dla regulacji rynku, a zwłaszcza ochrony słabszych uczestników obrotu. Do tej kategorii zalicza się nie tylko konsumentów.

Przeprowadzana przez ubezpieczycieli, obligatoryjnie traktowana ankieta diagnozowania potrzeb, stanu wiedzy i doświadczenia, akceptowanego poziomu ryzyka inwestycyjnego i sytuacji finansowej ubezpieczającego, w połączeniu z pozostałymi środkami ochrony ubezpieczanych przez kompleksową i transparentną informację, służyć ma zgodnie z założeniami ustawodawcy efektywnemu przeciwdziałaniu praktykom dokonywania przez poszukujących ochrony ubezpieczeniowej decyzji nietrafionych. Aby przedmiotowy kwestionariusz mógł stać się adekwatnym do potrzeb diagnostycznym narzędziem, jego adresaci powinni być dostatecznie przygotowani do jego prawidłowego wypełnienia. Chodzi tutaj przede wszystkim o informacyjno-edukacyjny kontekst wyprzedzający wdrażanie omawianej konstrukcji. Treść ankiety spełniać ma zarówno wymogi co do zrozumiałości, jak i merytorycznej poprawności, gwarantującej zawieranie w niej istotnych elementów, tworzących podstawę wydania prawidłowej oceny. W ko-

czeniuowej – uwagi praktyka, w: **M. Serwach** (red.), *Rynek ubezpieczeniowy – nadregulacja czy niedoregulowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 202 i n.; **S. Byczko**, *Wybrane zagadnienia ochrony konsumentów w umowie ubezpieczenia*, w: **M. Pazdan, W. Popiolek, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar** (red.), *Europeizacja prawa prywatnego*, t. 1, Warszawa 2008, s. 131. Zob. również **R. Stefanicki**, *Kilka uwag na temat ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*, *Radca Prawny* 2016/3, s. 74 i n.

³⁶ **M. Szczepańska**, *Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, druk sejmowy 3644, Warszawa, dnia 25 sierpnia 2015 r.; **M. Szczepańska**, *Analiza potrzeb klienta jako szczególny obowiązek informacyjny ubezpieczyciela*, w: *Informacja...*, s. 217 i n. Zresztą we wzmiankowanej opinii postawiono też pytanie o współmierność kosztów związanych z całą operacją w stosunku do skali osiągnięcia celów nią założonych. Trudno będzie w tym przypadku wdrażać jakieś narzędzia pozwalające na proste automatyzowanie tego procesu, ponieważ taka ankieta wymagałaby personalizowania (adresowana do tego konkretnego ubezpieczającego). Opiniodawczyni podniosła także, że przedsiębiorstwa informatyczne dostarczające inteligentne rozwiązania IT będą miały w tym przypadku szerokie pole do popisu, a ubezpieczyciele – kolejne kwoty do wydania.

lejnjej perspektywie pojawiają się problemy trafności dokonywanej na omawianej drodze weryfikacji danych przez ubezpieczyciela, a w końcu także rzetelności wypełniającego ankietę. W moim przekonaniu sugerowanie możliwości odpowiedzi w rodzaju „nie wiem” może stanowić figurę wykorzystywaną w praktyce na niekorzyść ubezpieczyciela. Rozbudowane, w świetle art. 21 ustawy, obowiązki ciążące na ubezpieczycielu stawiać powinny znak zapytania, czy zachowano tu równowagę ochrony interesów każdej ze stron omawianego ubezpieczenia. O trafności obranych kierunków regulacji i ich konsekwencjach także dla pośredników ubezpieczeniowych polityki regulacyjnej dla funkcjonowania ubezpieczeń na życie połączonych z funduszem ubezpieczeniowym ostatecznie przesądzi rynek.

Bibliografia

Opracowania

- Bukowska Ewelina**, w: Piotr Czublun (red.), *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Byczko Szymon**, *Wybrane zagadnienia ochrony konsumentów w umowie ubezpieczenia*, w: Maksymilian Pazdan, Wojciech Popiołek, Ewa Rott-Pietrzyk, Maciej Szpunar (red.), *Europeizacja prawa prywatnego*, Warszawa 2008.
- Chłopecki Aleksander**, *Ubezpieczenie na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym a opłaty likwidacyjne (na tle regulacji o funduszach inwestycyjnych)*, *Wiadomości Ubezpieczeniowe* 2013/1 (specjalny).
- Cumming Douglas, Sofia Johan**, *Venture capital and corporate governance*, w: Mike Wright, Donald Siegel, Kevin Keasey, Igor Filatotchev (red.), *The Oxford Handbook of Corporate Governance*, University Press, Oxford 2013.
- Czublun Piotr**, *Analiza potrzeb pogrąży grupówki*, *Miesięcznik Ubezpieczeniowy* 2015/4.
- Fras Mariusz, Krzysztof Pacuła**, *Utrata szansy ubezpieczenia wskutek naruszenia powinności informacyjnych. Zagadnienia kolizyjnoprawne i jurysdykcyjne*, w: Bogusława Gnela, Monika Szaraniec (red.), *Informacja w prawie ubezpieczeń gospodarczych*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2015.
- Kowalewski Eugeniusz, Ziemiak Michał P.**, *Projekcja wariantów regulacji prawnej statusu i działalności doradców i kancelarii odszkodowawczych*, w: Eugeniusz Kowalewski (red.), *Doradztwo odszkodowawcze w Polsce. Potrzeba regulacji prawnej*, Toruń 2015.
- Krajewski Marcin**, *Umowa ubezpieczenia, Art. 805–834 k.c. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kucharski Bartosz**, *Przeniesienie praw z umowy ubezpieczenia*, Warszawa 2010.
- Łuczka Wojciech**, *Nowe zasady oferowania umów ubezpieczenia z elementem inwestycyjnym w świetle ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, *Prawo Asekuracyjne* 2016/3.
- Machnikowski Piotr**, *Conclusions*, w: Piotr Machnikowski (red.), *European Product Liability*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2016.

- Mrozowska-Bartkiewicz Beata**, *Charakter prawny ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym*, Prawo Asekuracyjne 2015/2.
- Mrozowska-Bartkiewicz Beata**, *Propozycje zmian w regulacjach dotyczących działalności ubezpieczeniowej – uwagi praktyka*, w: Małgorzata Serwach (red.), *Rynek ubezpieczeniowy – nadregulacja czy niedoregulowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Orlicki Marcin**, w: Maciej Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. T. 1. Komentarz do art. 450–1088*, Warszawa 2016.
- Romanowski Michał**, *Umowa ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym w świetle przepisów Kodeksu cywilnego i projektowanych w tym zakresie zmian*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2012/3 (specjalny).
- Stefanicki Robert**, *Kilka uwag na temat ustawy o rozpatrywaniu reklamacji*, Radca Prawny 2016/3.
- Stefanicki Robert**, *Reklama zakładów ubezpieczeń (w zgodzie z paragrafem)*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 1999/3–4 A.
- Stroiński Eugeniusz**, *Przejęciowe zjawisko rezygnacji z ubezpieczeń życiowych czy stabilizacja rynku?*, w: *Zjawisko rezygnacji z ubezpieczeń życiowych. Forum dyskusyjne ubezpieczeń i funduszy emerytalnych*, Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych 2004/1.
- Szczańska Magdalena**, *Analiza potrzeb klienta jako szczególny obowiązek informacyjny ubezpieczyciela*, w: Bogusława Gnela, Monika Szaraniec (red.), *Informacja w prawie ubezpieczeń gospodarczych*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2015.
- Tereszkiewicz Piotr**, *Obowiązki informacyjne w umowach o usługi finansowe*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014.

Robert STEFANICKI

NEW CONSTRUCTIONS IN INSURANCE LAW – THE QUESTIONNAIRE

(Summary)

The popular on the market life insurance with insurance capital fund and life insurance, in which the amount of the benefit is determined on the basis of indexes and other underlying values (base values), are the categories of complex (complicated) contracts due to present an element of investment. The specific nature determines to a large extent on the more elaborate information requirements to policyholders, charged to the insurer even at the pre-contractual stage. With this approach it is closely related requirement to carry out by the insurer questionnaire, which serves the purpose of gathering information on the needs, knowledge and experience and financial situation from interested conclusion of the contract. This instrument is used to make a rational decision market by potential customers. The following material is intended converging this relatively new topic readers.

Keywords: life insurance with a capital fund; the identification of the needs of the policyholder; consent of the weaker party; recommendations

Tadeusz SZULC*

NIERÓWNOŚĆ STANOWA W MAŁŻEŃSTWACH JAGIELLONÓW I KRÓLÓW ELEKCYJNYCH

(Streszczenie)

Na dwadzieścia związków małżeńskich zawartych przez monarchów polskich z dynastii Jagiellonów i królów elekcyjnych pięć miało charakter niedynastyczny. Zarzut nierówności stanowej wysunięto wobec czterech małżonek królewskich. W krytyce wyboru małżonek podkreślano wyjątkową pozycję władcy, kontrastującą z niższą stanowo pozycją wybranki. Szczególnie znalazło to wyraz w trakcie sporu o drugie małżeństwo Zygmunta Augusta. Argumentowano, że Zygmunt wywodzi się z dynastii królewskiej, jako król był pomazańcem Bożym. Z tego względu winien był wstąpić w związek tylko z osobą równą mu stanem. Jako osoba publiczna powinien był poddać się wymogom wynikającym z królewskiego majestatu. Monarchowie nie liczyli się jednak z głosami sprzeciwu. Jedyne w przypadku Władysława IV zadbano o zrównanie statusu społecznego jego wybranki z księżęcego rodu ze statusem rodziny królewskiej.

Słowa kluczowe: małżeństwa niedynastyczne; nierówność stanowa

1. Wprowadzenie

Stanisław Ciołek, sekretarz kancelarii królewskiej, na początku XV w. napisał, że żona monarchy nie może być *niższa urodzeniem*, powinna dorównywać małżonkowi *szlachetnością, postawą, pięknnością, rodem i potęgą*¹. Partnerka powinna

* Dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Badań nad Rozwojem Państwa i Prawa, Zakład Badań nad Rozwojem Ustrojów Państwowych; e-mail: tadeusz_szulc@wp.pl

¹ S. Ciołek, *Satyra na małżeństwo Władysława Jagielly z Elżbietą Granowską*, w: *Toć jest dziwne a nowe. Antologia literatury polskiego średniowiecza*, oprac. A. Jelicz, PIW, Warszawa 1987, s. 273. Podobny pogląd wyraził Mikołaj Rej: [...] *szukajże sobie żonki staniku sobie równego, wychowania a ćwiczenia roztropnego, obyczajów nadobnych a wstydlivych, a pomocy*

pochodzić z tej samej warstwy społecznej. Piszący dwa stulecia później Krzysztof Opaliński w satyrze *Na zaloty i małżeństwa nierówne i nieuważne* radził:

O równe się ty zawsze staraj ożenie,
 Żeby cię nie potkało takowe odrwienie,
 Jakiego się podobno mało co spodziewasz.
 [...]

 Jeśli szlachcic, szlachciankę niech pojmuje, jeśli
 Chłop, chłopówne, a jeśli wielkiej familiji,
 O takąż się niech stara. [...]².

Preferowano łączenie osób z tych samych stanów społecznych, zasada ta obowiązywała także w rodzinach monarszych³.

Od reguły tej zdarzały się odstępstwa, zarówno na dworach Europy Zachodniej, jak i wśród królów polskich⁴. Za przykład posłużyć może związek Katarzyny Medycejskiej z młodszym synem Franciszka I króla Francji, Henrykiem Orleańskim, zawarty w 1533 r. Katarzyna, osierocona po urodzeniu⁵, była księżniczką bez księstwa⁶. Jej przodkowie wywodzili się z rodu kupieckiego, lichwiarskiego⁷,

wzdy jakiej, jaka może być, **M. Rej**, *Żywot człowieka poczciwego*, oprac. J. Krzyżanowski, ZN im. Ossolińskich, Wrocław 1956, s. 110.

² **K. Opaliński**, *Satyry*, wyd. L. Eustachiewicz, Zakład im. Ossolińskich Wydawnictwo PAN, Wrocław 1953, s. 48, 50.

³ Przykładem byli Habsburgowie, zob. **E. Hubert, A.T. Midro**, *W mroku genów europejskich rodów panujących*, Ananke [biuletyn Galerii im. Śleńdzińskich] 2006/1 (45), Białystok 2006, s. 9–15; **I. Kraszewski**, *Powiązania dynastyczne Piastów wielkopolskich*, w: **H. Kóćki-Krenz** (red.), *Przemysłowicze wielkopolscy od księcia dzielnicowego do króla Polski*, Wydawnictwo pokonferencyjne, Konferencja popularnonaukowa towarzysząca Dniom Grodu Przemysła 27 września 2007 r. Muzeum Archeologiczne w Poznaniu, Poznań 2008, s. 62; **S. Grodziski**, *Habsburgowie. Dzieje dynastii*, Secesja, Kraków 2013, s. 100–107, 109–110; **J. Tegowski**, *Polska rodzina dynastyczna w X–XV wieku*, w: **C. Kukla** (red.), *Rodzina, gospodarstwo domowe i pokrewieństwo na ziemiach polskich w perspektywie historycznej – ciągłość czy zmiany*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2013, s. 43; **J. Heluszka**, *Związki dynastyczne książąt opolskich w XIV wieku*, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Historia* 2013/XIII, s. 79, 82–83, 85–86, 90–92.

⁴ Pomijamy nieoficjalne związki monarchów i pochodzące z nich dzieci nieślubne, zob. **T. Szulc**, *Kochanki i nieprawe dzieci królów polskich w okresie elekcyjnym (w świetle ówczesnych relacji)*, *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*, t. X, red. J. Malec, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007, s. 127–145.

⁵ **J. Hérítier**, *Katarzyna Medycejska*, PIW, Warszawa 1981, s. 16; **N. Goldstone**, *Królowe rywalki. Katarzyna Medycejska królowa Margot*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2016, s. 21–22.

⁶ **J. Hérítier**, *op. cit.*, s. 16; **J.F. Solnon**, *Katarzyna Medycejska. Złowroga królowa Francji*, Świat Książki, Warszawa 2007, s. 26; **N. Goldstone**, *op. cit.*, s. 22.

⁷ **J.F. Solnon**, *op. cit.*, s. 29–30. Małżeństwo uchodziło za mezalians; **J. Hérítier**, *op. cit.*, s. 32; **B. Craveri**, *Kochanki i królowe. Władza kobiet*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2008, s. 17–18.

tytuł książęcy uzyskali od Karola V⁸. Trudno było im się równać z Walezjuszami, boczną gałęzią Kapetyngów.

Podobnie było w dynastii Tudorów za panowania Henryka VIII. Anna Boleyn, druga żona Henryka, ze strony ojca wywodziła się z bogatego kupiectwa londyńskiego, jej pradziad pełnił funkcję burmistrza i wówczas otrzymał szlachectwo⁹. Matka Anny, Elizabeth, najstarsza córka Thomasa Howarda, drugiego księcia Norfolk, pochodziła z arystokracji¹⁰. Trzecia z kolei żona, Jane Seymour, była córką sir Johna Seymour, ziemianina z Wolf Hall w Wiltshire¹¹, który tytuł szlachecki otrzymał od króla Henryka VII w 1497 r.¹² Jane była damą dworu dwóch poprzednich żon Henryka VIII, brat jej był dworzaninem¹³. Piątą żoną króla, Katarzyna Howard pochodziła z potężnego rodu. Ojciec jej, lord Edmund, był synem drugiego księcia Norfolk¹⁴, pełnił funkcję komendanta Calais. Matka Jane, Joyce Culpeper, była bratanicą ks. Norfolku¹⁵. Szóstą żoną monarchy została młoda, dwukrotna wdowa, Katarzyna Parr¹⁶. Jej ojcem był Thomas lord Kendal, matką Maud Green dama dworu Katarzyny Aragońskiej, córka i dziewczynka sir Thomasa Greena lorda z Greens Norton w Northamptonshire. Ojciec, nobilitowany przez Henryka VIII¹⁷, pełnił urzędy: szeryfa Northamptonshire, dowódcy straży i rewizora Henryka VIII, był również doradcą królewskim. Wymienione małżonki monarsze pochodziły z zamożnych rodzin, przedstawiciele których pełnili różne urzędy, jednakże nie wywodziły się z rodów panujących.

⁸ *Encyklopedia Powszechna*, t. 18, nakład, druk i własność S. Orgelbrand, Warszawa 1864, s. 290, s.v. *Medyceusze*; **J. Héritier**, *op. cit.*, s. 21.

⁹ **D. Starkey**, *Królowe. Sześć żon Henryka VIII*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2004, s. 274; zob. **A.F. Pollard**, *Henryk VIII*, PIW, Warszawa 1979, s. 125; **J.Z. Kędziński**, *Dzieje Anglii 1485–1939*, t. 1 1485–1830, ZN im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986, s. 40.

¹⁰ **A.F. Pollard**, *op. cit.*, s. 125; **J.Z. Kędziński**, *op. cit.*, s. 40; **A. Fraser**, *Sześć żon Henryka VIII*, Wydawnictwo Rachocki i S-ka, Pruszków 1994, s. 77; **D. Starkey**, *op. cit.*, s. 275.

¹¹ Przodkowie Seymourów podobnie jak Boleynowie związali się z elitami kupieckimi, **A. Fraser**, *op. cit.*, s. 154.

¹² **A. Fraser**, *op. cit.*, s. 155.

¹³ **A.F. Pollard**, *op. cit.*, s. 220; **J.Z. Kędziński**, *op. cit.*, s. 56.

¹⁴ **D. Starkey**, *op. cit.*, s. 649. Ojciec Edmunda został nobilitowany w 1515 r., **A. Fraser**, *op. cit.*, s. 209.

¹⁵ **J. Z. Kędziński**, *op. cit.*, s. 70.

¹⁶ **A.F. Pollard**, *op. cit.*, s. 258. Pierwszym mężem jej był Edward Borough szambelan Anny Boleyn, drugim John Neville lord Latimer (dwukrotny wdowiec); **A. Fraser**, *op. cit.*, s. 240–241.

¹⁷ **A. Fraser**, *op. cit.*, s. 240.

Podobny charakter miał też związek Kazimierza Wielkiego z Krystyną, zwaną przez Długosza Rokiczaną, zapewne wdową po Mikuláš'u rajcy praskim¹⁸.

Za Jagiellonów i królów elekcyjnych na dwadzieścia jeden związków małżeńskich, w których pozostawali monarchowie polscy, pięć zostało zawartych w czasie, gdy nic nie wskazywało na to, że małżonek zasiądzie na polskim tronie. Z tej przyczyny nie uwzględniamy wymienionych poniżej związków w naszych rozważaniach, mianowicie: Aleksandra Jagiellończyka wielkiego księcia litewskiego z Heleną córką Iwana III¹⁹; Jana Sobieskiego chorążego wielkiego koronnego z Marią Kazimierą Zamoyską d'Arquien wdową po Janie Zamoyskim „Sobiepanie”²⁰; Fryderyka Augusta Wettyna księcia saskiego, syna elektora saskiego Jana Jerzego III z Krystyną Eberhardyną córką margrabiego Chrystiana Ernesta von Brandenburg-Bayreuth²¹; Stanisława Leszczyńskiego syna Rafała Leszczyńskiego podskarbiego w. koronnego, starosty generalnego wielkopolskiego z Katarzyną Opalińską córką Jana Karola Opalińskiego starosty osieckiego i kasztelana poznańskiego oraz Zofii Katarzyny z Czarnkowskich starościanki międzyrzeckiej²²; Augusta Wettyna syna Augusta II Sasa z Marią

¹⁸ **J. Wyrozumski**, *Kazimierz Wielki*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982, s. 211; **K. Jasiński**, *Małżeństwa i koligacje polityczne Kazimierza Wielkiego*, Studia Źródłoznawcze Commentationes 1990/XXXII/XXXIII, s. 69–70.

¹⁹ Data zawarcia małżeństwa 18 lutego 1495 r., PSB, t. IX, s. 360, s.v. *Helena (1476–1513) żona Aleksandra Jagiellończyka* (autor **J. Garbacik**); **K. Strasz**, *Aleksander Jagiellończyk w Wilnie i na ziemiach. W. Ks. Litewskiego*, nakładem Dziennika Urzędowego Kuratorium Okr. Szk. Wileńskiego, Wilno 1935, s. 4. Elekcja na tron Polski odbyła się 3 października 1501 r., zaś koronacja 12 grudnia 1501 r., **L. Godlewski**, *Ewolucja poglądów Jana Olbrachta i Aleksandra Jagiellończyka w kwestii kształtu unii polsko-litewskiej*, Białostockie Teki Historyczne 2016/14, s. 27.

²⁰ Związek został zawarty 5 lipca 1665 r., była to oficjalna data ślubu. Wcześniej jednak, w maju t.r. ze względu na żalobę po pierwszym mężu ordynacie Janie Zamoyskim zawarty został tajny związek małżeński z Janem Sobieskim. Z kolei elekcja nastąpiła 21 maja 1674 r., a koronacja 2 lutego 1676 r., **Z. Wójcik**, *Jan Sobieski 1629–1696*, PIW, Warszawa 1983, s. 101–103, 218–219, 249.

²¹ Ślub nastąpił 20 stycznia 1693 r., natomiast elekcja 27 czerwca 1697 r.; koronacja 15 września 1697 r., PSB t. XV, s. 493, s.v. *Krystyna Eberhardyna (1670–1727)* (autor **J. Gierowski**); **J. Staszewski**, *August II Mocny*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1988, s. 32–33, 60–61.

²² Ślub został zawarty 3 maja 1696 r., natomiast elekcja nastąpiła 12 lipca 1704 r., zaś koronacja 4 października 1704 r., **J. Feldman**, *Stanisław Leszczyński*, oprac. i wstęp J. Staszewski, PIW, Warszawa 1984, s. 37, 42, 53, 70; PSB, XII, s. 216, s.v. *Katarzyna Opalińska* (autor **Ryszard W. Wołoszyński**); **S. Karwowski**, *Leszczyńscy herbu Wieniawa*, W I Związkowej Drukarni we Lwowie, Lwów 1916, s. 34 przypis 3 z odesłaniem: Arch. Leszczyńskich. *Rydzyna 1696, w piątek po niedzieli Conductus Paschae*; podobnie **J. Feldman**, *op. cit.*, s. 42–43. Z kolei

Józefą Habsburg córką Józefa I cesarza rzymskiego i Wilhelminy Amalii hanowerskiej córki księcia brunszwickiego na Lüneburgu Jana Fryderyka Welfa i Benedykty Wittelsbach²³.

Za małżeństwo niedynastyczne uznajemy związek, w którym partnerka nie wywodzi się z rodziny panującej przynajmniej od dwóch pokoleń.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie reakcji otoczenia królewskiego na decyzję panującego odnośnie do wyboru partnerki na żonę oraz wpływu otoczenia na postanowienie powzięte przez władzę.

Przedmiotem naszych rozważań są małżeństwa pięciu królów polskich: Władysława II Jagiełły z Elżbietą Granowską, a następnie z Sonką Holszańską, Zygmunta I z Barbarą Zapolyą, Zygmunta Augusta z Barbarą Radziwiłłówną i związek Władysława IV Wazy z Ludwiką Marią Gonzaga (de Nevers). Ten ostatni związek włączyliśmy dlatego, że stało się on dynastycznym w wyniku starań podjętych przez dyplomację polską na żądanie króla Władysława. W negocjacjach poprzedzających zawarcie tego związku małżeńskiego uzgodniono, że przyszła małżonka, *wywodzi się... z Królewskiej gałęzi Burbonów, Alençon, Bourgogne* i uznano ją za francuską księżniczkę krwi²⁴. Starania strony polskiej zostały podjęte w wyniku krytyki, że monarcha bierze za żonę poddaną obcego władcy. Postanowiono, że Ludwika Maria stanie się równą stanowo królowi polskiemu.

Dostępne źródła zawierają materiał, który rozkłada się nierównomiernie na powyżej wymienione niedynastyczne związki matrymonialne. Większą bazą źródłową i literaturą dysponujemy dla związku Zygmunta I i Barbary Zapolyi,

Edmund Cieślak jako datę ślubu podaje rok 1698, bez wskazania źródeł, zob. **E. Cieślak**, *Stanisław Leszczyński*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1994, s. 35.

²³ Do zawarcia związku doszło 20 sierpnia 1719 r., z kolei elekcja miała miejsce 5 października 1733 r., koronacja 17 stycznia 1733 r. PSB, XXI, s. 1, s.v. *Maria Józefa* (autor **J. Staszewski**); **J. Staszewski**, *August III*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 92; **T. Ciesielski**, *Propagandowy wymiar uroczystości dworskich w pierwszych latach panowania Augusta III*, *Wiek Stary i Nowy* 2015/8(13), s. 49–50.

²⁴ Księżniczka Ludwika Maria *non seulement en consideration de Sa Naissance, & de ses grandes & rares qualitez; mais à cause de la proche parenté, qui la joint à leurs Majestez, estant issue des branches Royales de Bourbon, d'Alençon, & de Bourgogne, & aiant esté ainsi élevée, auprès de la Reine, qui l'aime comme sié étoit sa propre Fille [...]* zob. **M. Dogiel**, *Codex diplomaticus Regni et Magni Ducatus Lithuaniae*, t. 1, cz. 1–2, Vilno 1758, Dok. IX, s. 469. Podobnie w punkcie III kontraktu zamieszczono sformułowanie, że Ludwika Maria jest dla króla francuskiego *estant sa proche parente, et née des Princesses du Sang Roial* jest bliską krewną, urodzoną z książąt krwi królewskiej, *ibidem*, s. 470; zob. **T. Szulc**, *Status prawnomajątkowy Ludwiki Marii de Gonzaga w świetle intercyz małżeńskich z roku 1645 i 1649*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2015/XCVI, s. 150–152.

Zygmunta II Augusta i Barbary Gasztołdowej Radziwiłłówny oraz Władysława IV Wazy i Ludwiki Marii de Nevers. Podstawę źródłową tego artykułu są przekazy drukowane²⁵.

2. Pochodzenie społeczne małżonek królewskich

Wybranki królewskie wywodziły się z rodów usytuowanych w górnej warstwie społeczności feudalnej.

Trzecią żoną Jagiełły została Elżbieta z Pilczy 3-o voto Granowska²⁶. Ojcem jej był Otto z Pilczy zaufany Kazimierza Wielkiego i królowej Elżbiety Łokietkówny, wojewoda i starosta sandomierski²⁷. Był on jednym z najbogatszych i wpływowych panów małopolskich²⁸. Matką jej była Jadwiga Melsztyńska, córka Jana z Melsztyna, kasztelana krakowskiego, chrestna matka Jagiełły²⁹.

²⁵ Kroniki, pisma polityczne, prace, pamiętniki, listy: Marcina Bielskiego, Stanisława Ciołka, *Codex diplomaticus Regni Poloniae et Magni Ducatus Lithuaniae*, t. 1 Macieja Dogiela; Jodoka L. Decjusza, *Roczniki Jana Długosza*, Michel de Marolles, Françoise B. de Motteville, Stanisława Orzechowskiego, *Pamiętniki do panowania Zygmunta III, Władysława IV i Jana Kazimierza z rękopisu* wyd. K.W. Wójcicki; **Stanisława A. Radziwiłła, Macieja Strykowski, Bernarda Wapowskiego**, *Wesele Zygmunta I z Barbarą Zapolską*, w: **M. Wiszniewski**, *Pomniki historii i literatury Polskiej...*, t. 4; *Wypis z podróży Pani de Guebriant, posłowej nadzwyczajnej do Polski, za Władysława IV*, w: **J.U. Niemcewicz**, *Zbiór pamiętników historycznych o dawnej Polsce...*, t. 4, nakład i wydanie nowe Jana Nepomucena Bobrowicza, Lipsk 1839; *Źródła*, w: **K. Waliszewski**, *Polsko-francuskie stosunki w XVII wieku. 1644–1667. Opowiadania i źródła historyczne ze zbiorów archiwalnych francuskich publicznych i prywatnych*, Druk. UJ, Kraków 1889.

²⁶ Trzeci mąż Elżbiety, Wincenty z Granowa, starosta generalny wielkopolski zmarł w 1410 r. Związek z Władysławem Jagiełłą był dla niej czwartym związkiem małżeńskim, *Encyklopedia Powszechna*, t. 8, nakład i druk S. Orgelbrand, Warszawa 1861, s. 248, s.v. *Elżbieta, Helżbieta, z Pilczy* (**J. Bartoszewicz**); **A. Prochaska**, *Długosz o Elżbiecie trzeciej żonie Jagiełły*, nakład redakcji Tygodnika, Lwów 1876, s. 15–16. Do zawarcia związku doszło w 1417 r., w rok po śmierci drugiej żony Władysława Jagiełły Anny Cylijskiej, zob. PSB, t. 1, s. 121 s.v. *Anna Cylejska* (autor **K. Pieradzka**); **Z. Wdowiszewski**, *op. cit.*, s. 67–68.

²⁷ **S. Gawęda**, *Możnowładztwo małopolskie w XIV i w pierwszej połowie XV wieku. Studium z dziejów rozwoju wielkiej własności ziemskiej*, ZNUJ CXLI Prace Historyczne z. 18, nakładem UJ, Kraków 1966, s. 48; PSB, t. XXIV, s. 634, s.v. *Otto z Pilczy* (autor **B. Wyrozumska**); **O.M. Przybyłowicz**, *Elżbieta Granowska: trzecia żona Władysława Jagiełły. Życie codzienne królowej*, Kwartalnik Historii Kultury Materialnej 1997/XLV/1, s. 4.

²⁸ **W. Dworzaczek**, *Leliwici Tarnowscy. Z dziejów możnowładztwa małopolskiego. Wiek XIV–XV*, IW PAX, Warszawa 1971, s. 89, 93.

²⁹ PSB, t. XX, s. 413, s.v. *Melsztyński Spytek* (autor **A. Strzelecka**); **J. Krzyżaniakowa**, **J. Ochmański**, *Władysław II Jagiełło*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk – Łódź 1990, s. 91; **O.M. Przybyłowicz**, *op. cit.*, s. 4.

Bratem jej był bliski współpracownik Jagiełły, Spytek z Melsztyna, wojewoda krakowski³⁰. Pileccy i Melsztyńscy mieli swój udział w wyniesieniu Jagiełły na tron Polski³¹. Elżbieta pochodziła z rodziny zamożnej, zostawszy po raz kolejny wdową, posiadała ogromny majątek. Córka Elżbiety Pileckiej, również Elżbieta, wyszła za Bolka V Opolskiego przed lub w tym samym roku co jej matka za Jagiełłę³².

Dwa lata po śmierci Elżbiety Granowskiej żoną króla została Zofia (Sonka), córka Andrzeja Iwanowic Holszańskiego, namiestnika kijowskiego z ramienia Witolda³³. Ojciec Andrzej był bratem Julianny Holszańskiej, żony wielkiego księcia litewskiego Witolda³⁴, czyli rodzina była spowinowacona z Giedyminowiczami³⁵. Matką Zofii była księżna Aleksandra Dymitrowna Drucka³⁶. Ojciec Zofii Andrzej był obecny wraz z bratem Semenem i ich ojcem księciem

³⁰ PSB, t. XX, s. 413–414; **W. Dworzaczek**, *op. cit.*, s. 120; **S.M. Kuczyński**, *Król Jagiełło ok. 1351–1434*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1985, s. 80.

³¹ **U. Borkowska OSU**, *Dynastia Jagiellonów w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 486.

³² **A. Prochaska**, *Długosz o Elżbiecie trzeciej żonie Jagiełły*, nakładem redakcji Tygodnika Lwów 1876, s. 17, 33; PSB II, s. 282, s.v. *Bolesław (Bolko) V, książę opolski* (autor **K. Piotrowicz**).

³³ **J. Tęgowski**, *Przodkowie Zofii Holszańskiej czwartej żony Władysława Jagiełły*, Genealogia. Studia i Materiały Historyczne, t. 8, red. M. Górny, Wydawnictwo Historyczne, Poznań–Wrocław 1996, s. 28–29; **Z. Wdowiszewski**, *op. cit.*, s. 75–76.

³⁴ *Encyklopedia Powszechna*, t. 28, Nakład i druk S. Orgelbranda, Warszawa 1868, s. 679, s.v. *Zofija, królowa Sońka* (autor **J. Bartoszewicz**); **U. Borkowska OSU**, *Dynastia Jagiellonów w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 489; **W. Zawitkowska**, *Walka polityczno-prawna o następstwo tronu po Władysławie Jagielle w latach 1424–1434*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, s. 32.

³⁵ **L. Korczak**, *Monarchia i poddani: system władzy w Wielkim Księstwie Litewskim w okresie wczesnojagiellońskim*, Tow. Wydawnicze Historia Jagiellonica, Kraków 2008, s. 74; **A.B. Zakrzewski**, *Wielkie Księstwo Litewskie (XVI–XVIII w.). Prawo – ustroj – społeczeństwo*, Wydawnictwo Campidoglio, Warszawa 2013, s. 63.

³⁶ Księżna Aleksandra była wnuczką księcia Dymitra Starszego Olgierdowicza, przyrodniego brata Jagiełły, **S.M. Kuczyński**, *Król Jagiełło ok. 1350–1434*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1985, s. 85; **J. Krzyżaniakowa**, **J. Ochmański**, *op. cit.*, s. 271. Zdaniem J. Tęgowskiego informacja ta nie znajduje potwierdzenia w źródłach, **J. Tęgowski**, *Przodkowie Zofii Olszańskiej...*, s. 30. W momencie zamażpójścia Zofia wraz z siostrami i matką przebywała u brata matki Semena Dymitrowicza Druckiego, który po śmierci jej ojca był ich opiekunem, zob. **J. Tęgowski**, *Pierwsze pokolenie Giedyminowiczów*, Wydawnictwo Historyczne, Poznań–Wrocław 1999, s. 128; **Z. Wdowiszewski**, *Genealogia Jagiellonów i...*, s. 76; **E. Małczyńska**, *Rola polityczna królowej Zofii Holszańskiej na tle walki stronnictw w Polsce w latach 1422–1434*, nakładem Tow. Nauk. we Lwowie, Lwów 1936, s. 24–25 [Archiwum Tow. Nauk. we Lwowie, Dział II, t. XIX, z. 3]; **S.M. Kuczyński**, *Król Jagiełło...*, s. 86.

Iwanem Holszańskim przy poręczeniu unii wileńsko-radomskiej w 1401 r.³⁷ Jej dziadem macierzystym był przyrodni brat Jagiełły Dymitr Olgierdowicz Drucki³⁸. Starsza siostra Sonki została wydana za męża za kniazia Iwana Włodzimierzowicza Bielskiego, młodsza Maria została żoną Eliasza, następcy tronu w Mołdawii³⁹. Holszańscy byli kniaziami litewskimi, niedynastycznymi⁴⁰, wywodzącymi się z potomków dawnych lokalnych władców litewskich, którzy ulegli *deklasacji*⁴¹.

Barbara Zapolya, żona Zygmunta I, wywodziła się z magnackiego rodu podległego monarsze węgierskiej. Ród Zapolyów pod względem zamożności sytuował się na drugim miejscu po rodzinie Korwinów i z racji zajmowanych stanowisk w państwie nadzorował *połowę terenu korony węgierskiej, to znaczy Siedmiogród i Górne Węgry*⁴². Ojcem Barbary był jeden z najpotężniejszych magnatów węgierskich Stefan Zapolya, wojewoda siedmiogrodzki⁴³, hrabia spiski⁴⁴, a jej matką druga żona Stefana, Jadwiga, córka Przemysła III, księcia cieszyńskiego z dynastii Piastów i Anny księżniczki mazowieckiej. Stryjecznym bratem Jadwigi cieszyńskiej był Kazimierz II książę cieszyński i głogowski, sprawujący w latach 1497–1504, 1507–1517 z ramienia Władysława Jagiellończyka króla Czech urząd starosty generalnego i namiestnika królewskiego na Śląsku⁴⁵.

³⁷ **A. Boniecki**, *Poczet rodów w Wielkim Księstwie Litewskim w XV i XVI wieku ułożył...*, druk J. Bergera, Warszawa 1883, s. 77; **J. Tegowski**, *Pierwsze pokolenie...*, s. 75; **K. Rybska-Bąk**, *Bulla Eugeniusza IV dla królowej Zofii (1434): wokół obecności schizmatyków na dworze pierwszych Jagiellonów*, *Średniowiecze Polskie i Powszechnie* 2014/6 (10), s. 257, przyp. 10.

³⁸ **J. Tegowski**, *Przodkowie Zofii Olszańskiej...*, s. 45.

³⁹ **J. Tegowski**, *Pierwsze pokolenie...*, s. 130.

⁴⁰ **L. Korczak**, *op. cit.*, s. 65.

⁴¹ **J. Suchocki**, *Formowanie się i skład narodu politycznego w Wielkim Księstwie Litewskim późnego średniowiecza*, *Zapiski Historyczne* 1983/XLVIII/1–2, s. 37–38; **L. Korczak**, *op. cit.*, s. 57–58.

⁴² **M. Rekettyés**, *Stosunki polityczne i kulturalne polsko-węgierskie za Władysława Jagiellończyka*, Signum, Wrocław 1999, s. 101–102.

⁴³ Najwyższa godność na Węgrzech, urzędnika tego wybierał monarcha spośród czterech kandydatów przedstawionych przez Stany. Był on namiestnikiem władcy podczas jego nieobecności i pośrednikiem między nim a stanami, *Encyklopedia Powszechna*, t. 20, nakład i druk S. Orgelbranda, Warszawa 1865, s. 269, s.v. *Palatyn* (autor **F.H. Lewestam**).

⁴⁴ PSB, I, s. 293, s.v. *Barbara Zapola* (autor **W. Pociecha**); **M. Rekettyés**, *Stosunki polityczne i kulturalne...*, s. 102.

⁴⁵ PSB XII, s. 290, s.v. *Kazimierz (Każko) II (ok. 1449–1528) książę cieszyński i głogowski* (autor **F. Kiryk**); red. **I. Panic**, *Dzieje Śląska Cieszyńskiego od zarania do czasów współczesnych*, t. 2, *Śląsk Cieszyński w średniowieczu (do 1528 roku)*, przy współpracy **B. Czechowicza**, Wydawnictwo Starostwo Powiatowe, Cieszyn 2010, s. 180, 185.

Książę pozostawał w bardzo dobrych kontaktach z Zygmuntem Jagiellończykiem, przyszłym królem⁴⁶.

Barbara Radziwiłłówna, żona Zygmunta II Augusta, była wdową po wojewodzie nowogródzkim Stanisławie Gasztołdzie⁴⁷. Ojcem Barbary był Jerzy Radziwiłł kasztelan wileński, hetman wielki litewski w latach 1531–1541⁴⁸, jej dziadkiem Mikołaj kanclerz Wielkiego Księstwa Litewskiego, wojewoda wileński, jeden z największych dostojników Wielkiego Księstwa Litewskiego⁴⁹. Jerzy Radziwiłł wraz z bratankiem Janem Radziwiłłem i z Olbrachtem Gasztołdem w latach 1530–1540 sprawowali rzeczywiste rządy na Litwie⁵⁰. Przedstawiciele tego rodu zasiadali w radzie gospodarskiej⁵¹. Matka Barbary była córką wojewody podolskiego Pawła z Dalejowa, również Barbara⁵², brat jej matki Jan Kola, kasztelan halicki był w latach 1529–1539 hetmanem polnym⁵³.

⁴⁶ **L. Finkel**, *Elekcja Zygmunta I. Sprawy dynastii jagiellońskiej i unii polsko-litewskiej*, Napoleon V, Oświęcim 2015 (I wyd. AU, Kraków 1910), s. 23; **S. Nowogrodzki**, *Rządy Zygmunta Jagiellończyka na Śląsku i Łużycach (1499–1506)*, Napoleon V, Oświęcim 2015 (I wyd. nakładem PAU, Kraków 1937), s. 54–55; **Z. Wojciechowski**, *Zygmunt Stary (1506–1548)*, oprac. i wstęp A. F. Grabski, PIW, Warszawa 1979, s. 82; *Dzieje Śląska Cieszyńskiego od zarania...*, s. 185–186.

⁴⁷ Gasztołd zmarł w 1542 r., po pięciu latach małżeństwa; **W. Ziembicki**, *Barbara Radziwiłłówna w oświetleniu lekarskim*, Pamiętnik Szóstego Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Wilnie 17–20 września 1935 r., t. 1 Referaty, do druku przygotował F. Podhorecki, nakładem Polskiego Towarzystwa Historycznego, Lwów 1935, s. 144; **Z. Wdowiszewski**, *Genealogia Jagiellonów*, IW PAX, Warszawa 1968, s. 104.

⁴⁸ **A. Przeździecki**, *Jagiellonki polskie w XVI wieku. Obraz rodziny i dworu Zygmunta I i Zygmunta Augusta Królów Polskich*, t. 1, w drukarni UJ, Kraków 1868, s. 183; **Z. Kuchowicz**, *Barbara Radziwiłłówna*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1976, s. 14.

⁴⁹ **E. Rudzki**, *Polskie Królowe. Żony Piastów i Jagiellonów*, t. 1, Instytut Prasy i Wydawnictw „Novum”, Warszawa 1985, s. 245; **S. Górzyński**, *Rodzina Radziwiłłów i ich tytuły*, w: *Radziwiłłowie herbu Trąby*, Sł. Górzyński, J. Grała, Wł. Piwkowski, V. Urbaniak, T. Zielińska, NDAP AGAD, DiG, Warszawa 1996, s. 45; **M. Antoniewicz**, *Protopłaści książąt Radziwiłłów. Dzieje mitu i meandry historiografii*, DiG, Warszawa 2011, s. 26, 66.

⁵⁰ PSB, t. VII, s. 302, s.v. *Gasztołd Olbracht h. Awdaniec* (autor **W. Pociecha**); **T. Zielińska**, *Radziwiłłowie herbu Trąby – dzieje rodu*, w: *Radziwiłłowie herbu...*, s. 6.

⁵¹ **M.B. Topolska**, *Spółczesność, kultura w Wielkim Księstwie Litewskim od XV do XVIII wieku*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań–Zielona Góra 2002, s. 49–50; **M. Antoniewicz**, *op. cit.*, s. 68.

⁵² **A. Dembińska**, *Zygmunt I. Zarys dziejów wewnętrzno-politycznych w latach 1540–1548*, nakładem Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 1948, s. 287, przyp. 36; PSB, I, s. 294, s.v. *Barbara Radziwiłłówna* (autor: **W. Pociecha**); **M. Antoniewicz**, *op. cit.*, s. 49.

⁵³ PSB XIII, s. 286, s.v. *Kola (Koło) Jan z Dalejowa h. Junosza* (autor **H. Kowalska**).

Maria Ludwika Gonzaga, poddana Ludwika XIV⁵⁴, była księżniczką de Nevers, córką Karola Gonzagi księcia de Nevers i Katarzyny de Lorraine, księżnej Maine. Wywodziła się z młodszej gałęzi rodu Gonzagów, początek której dał Ludwik, trzeci syn Fryderyka II, księcia Mantui, wysłany za młodu w interesach rodu na dwór francuski. Osiedliwszy się w połowie XVI w. we Francji, służył delfinowi, przyszłemu Franciszkowi II⁵⁵, naturalizując się we Francji⁵⁶. W 1565 r. poprzez małżeństwo z Henriettą de Cleve, księżną Nevers, hrabiną Rethel, ostatnią z rodu Cleve nabył tytuł księcia de Nevers, stając się kuzynem przyszłego króla Henryka IV⁵⁷. Z małżeństwa urodziło się pięcioro dzieci. Ludwik IV dał początek młodszej, francuskiej, linii rodu Gonzaga, Ludwika Maria należała do jednej z najświetniejszych i najlepiej skoligaconych rodzin arystokratycznych siedemnastowiecznej Francji. Jej bracia wcześniej zmarli. Siostry Marii Ludwiki oddano do klasztoru. Najmłodsza Benedykta została ksienią klasztoru benedyktynek w Avenay⁵⁸. O rok starsza Anna po śmierci ojca w 1637 r. wystąpiła z klasztoru. W 1645 r. wyszła za mąż za księcia Edwarda de Wittelsbach Simmern, syna elektora Fryderyka V palatynatu reńskiego⁵⁹. Ojciec Marii, Karol I książę de Nevers, Rethel, był parem Francji i księciem d'Arches, gubernatorem Szampanii i Brie, od 1631 r. księciem Mantui i Monferrat⁶⁰. Jako córka udzielnego księcia zaczęła

⁵⁴ **F. de Motteville**, *Anna Austriaczka i jej dwór*, wybór i przekład J. Wachlowska, wstęp i przypisy Z. Libiszowska, Czytelnik, Warszawa 1978, s. 94.

⁵⁵ Ludwik IV Gonzaga, trzeci syn Fryderyka II księcia Mantui i markiza Montferatu, **W.S. Magdziarz**, *Anna Austriaczka*, PIW, Warszawa 2013, s. 77; *Ducs de Nevers (Barons de Donzy)*, s. 5 zob.: *Ducs de Nevers-terres et seigneurs en Donziais*, www.terres-et-seigneurs-en-donziais.fr/Les-Ducs-de-Nevers.pdf

⁵⁶ **M.Ch. Duvernet**, *Étude Historique. Louis de Gonzague Duc de Nevers*, Typographie de P. Bégat, Nevers 1870, s. 3.

⁵⁷ *Ducs de Nevers (Barons de Donzy)...*, s. 4; **J.F. Pavliček**, *Pobyt Giana Gastona de Medici v Čechach*, Školitel: prof. PhDr. Tomáš Knoz, PhD, Brno 2013, s. 33 (Filozofická fakulta Masarykov univerzity Historycký ústav, Disertační práce).

⁵⁸ Benedykta ksieni d'Avenay zmarła w 1637 r. w Paryżu, **R. Toscan**, *La Merveilleuse histoire des Ducs de Nevers: Marie de Gonzague, princesse de Nevers et reine de Pologne*, Éditions de la Revue du Centre, Paris 1930, s. 40, przyp. 1; **K. Targosz**, *Uczony dwór Ludwika Marii Gonzagi (1646–1667). Z dziejów polsko-francuskich stosunków naukowych*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 13, 24.

⁵⁹ *Historie genealogique et chronologique e la Maison Royale de France, des pairs, grands officiers de la Couronne et de la Maison du Roy...* par le **P. Anselme**, **A. Déchauffé**; continée par **M. Du Fourny**, Tome troisieme, Par la Compagnie des Libraires, a Paris M.DCC.XXVIII, s.713; **E. Gillois**, *Chronique du Nivernois. Les Comtes et les Ducs de Nevers par...*, **A. Lacroix**, *Verboeckhoven et c-e*, edituers, Paris 1867, s. 212; **R. Toscan**, *op. cit.*, s. 40.

⁶⁰ Starsza linia Gonzagów wymarła w 1626 r. Wojna o sukcesję zakończyła się w 1631 r. **Anselme de Saint-Marie**, **Honore Caille du Fourny**, **Louis Potier de Courcy**, *Histoire généalogique et*

się tytułować od roku 1627 Marią Mantuańską⁶¹. Po śmierci ojca w 1637 r., księstwa Mantui i Montferrat przeszły na jego wnuka, a jej bratanek, Karola III (ur. 31 X 1629 r.)⁶². Francuskie posiadłości Gonzagów, wraz z tytułem księżnej de Nevers, przejęła Maria, uzyskując decyzją królewską dyplom na namiestnictwo tej prowincji⁶³. Otrzymała w posiadanie pałac Nevers w Paryżu, zachowała również tytuł księżniczki mantuańskiej.

3. Reakcja otoczenia na nierówność stanową wybranki

Wybór małżonki królewskiej ważny był zarówno dla rodziny królewskiej, jak i dworu i szlacheckich poddanych. Małżeństwom dynastycznym, obok celu, jakim było zapewnienie następcy tronu, przyświecały cele polityczne w postaci zawarcia przymierza z sąsiednimi monarchiami. Związek małżeński sprzyjał nawiązaniu kontaktów z rodziną panującą, aby pozyskać ją dla realizowanych planów politycznych względnie zneutralizować⁶⁴. Pytanie, kto u boku króla zaj-

chronologique de la Maison Royale de France, des Pairs, Grand Officiers de la Couronne..., t. 3, par la Compaigne des Libraires, a Paris 1728, s. 713; **Paul L. Simplicien**, *L'Etat de la France*, Tome troisieme, chez Michel-Etienne David, Paris 1736, s. 59; **J.A. Gierowski**, *Historia Włoch*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003, s. 240.

⁶¹ **K. Waliszewski**, *Maria Mantuańska Królowa Polska 1644–1648. Studium biograficzne na podstawie źródeł rękopiśmiennych*, Biblioteka Warszawska 1885, t. 3, s. 331, przyp. 3; **tenże**, *Polsko-francuskie stosunki w XVII wieku. Opowiadania i źródła historyczne ze zbiorów archiwalnych francuskich publicznych i prywatnych*, Druk. UJ, Kraków 1889, s. 19, przyp. 2; **E. Rudzki**, *Polskie Królowe...*, s. 121.

⁶² Ostatni potomek starszej linii Gonzagów Wincenty II zmarł bezpotomnie w 1627 r. Karol I (linia młodsza, francuska) zeswatał wówczas swego syna Karola II z bratanicą zmarłego, Marią Gonzagą. Ze związku tego pochodzi Karol III, który przejął władzę w 1637 r., **R. Toscan**, *op. cit.*, s. 36–37.

⁶³ Pamiętnikarz, opat Michel de Marolles, zanotował: *Nostre Princesse obtint du Roi son breuet pour le gouvernement du Niuernois, don't elle s'enalla bien tost après prendre possession [...]*, **M. Marolles de**, *Les Memoires ... abbé de Villeivin divisez en trios parties ...*, chez Antoine de Sommerville, a Paris 1656, s. 120; *Le grand Conde et le duc D'Engihien, Lettres inédites à Marie-Louise de Gonzague, reine de Pologne, sur la cour de Louis XIV (1660–1667)* publiées le manuscrit original autographe de Chantilli par **Emil Magne**, ed. Emil-Paul Freres, Paris 1920, s. VI–VII; *Encyklopedia Powszechna*, t. 18, s.v. *Maryja Ludwika Gonzaga de Nevers* (autor **J. Bartoszewicz**), s. 100; PSB, t. XVIII, red. E. Rostworowski, Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 107, s.v. *Ludwika Maria Gonzaga (1611–1667)*, [autor **Z. Libiszowska**], **E. Rudzki**, *Polskie królowe...*, II, s. 124; **J.A. Gierowski**, *Historia Włoch*, s. 241.

⁶⁴ **J. Heluszka**, *op. cit.*, s. 82–83, 86; **J. Tęgowski**, *Polska rodzina dynastyczna...*, s. 52–53; **R. Smišek**, **M. Konradowa**, *Habsburgowie i Michał Korybut Wiśniowiecki: przyjazd arcyksiężniczki Eleonory Marii do Rzeczypospolitej w 1670 roku jako sposób komunikacji symbolicznej*, *Historia Slavorum Occidentis* 2015/2 (9), s. 101–103.

mie miejsce małżonki, przyciągało uwagę dworów sąsiednich, jak i otoczenia samego władcy. Strony zainteresowane liczyły na polityczne korzyści, z kolei stronnictwo dworskie za poparcie określonej kandydatki oczekiwało przychylności ze strony tejeż w dostępie do różnych form łaski królewskiej. Niebłahą sprawą były zaszczyty otrzymywane od dynastii, z której wywodziła się panna młoda. Te oczekiwania upadały w przypadku małżeństwa niedynastycznego.

W związku z powyższym krytyka otoczenia monarchy koncentrowała się głównie na niskim pochodzeniu stanowym.

Wiadomość o decyzji zawarcia związku małżeńskiego Jagiełły z Elżbietą Granowską odnotowana została we współczesnym wydarzeniu źródle – *Satyrze na małżeństwo Władysława Jagiełły z Elżbietą Granowską* autorstwa Stanisława Ciołka, sekretarza kancelarii królewskiej⁶⁵, i w późniejszych o prawie pół wieku *Rocznikach* Jana Długosza⁶⁶. Obaj pisarze podkreślają niższość stanową małżonki króla.

Utwór S. Ciołka ma formę bajki, w której bohaterami są zwierzęta, pod postaciami których kryły się prawdziwe osoby i wydarzenia⁶⁷. Jagiełło przyrównany został do króla zwierząt, lwa. Autor podkreślił, że władca w społecznej hierarchii zajmuje najwyższą pozycję⁶⁸. W związek małżeński mógł wstąpić tylko z osobą równą mu stanem. Kandydatka na żonę powinna była dorównać monarsze *szlachetnością, postawą, pięknnością, rodem i potęgą*. W sytuacji [...] *gdyby ożeniono go [króla] z jego poddaną, [...] nie tylko upodliłby się wspaniałym majestat, ale i całe potomstwo nosiłoby piętno zbyt różniących się od siebie rodziców*. Owocem nierównego stanem stadła byłyby *potwory, albo odrzucając kształty jednego rodziców – istoty do nich niepodobne* [...]. Potomek taki nie będąc podobnym do ojca [...] *niegodny jest przejąć ojcowską spuściznę i być poważanym ..., kto nie przejął siły i obyczajów ojcowskich*, tym samym nie byłby uprawniony do objęcia tronu. Ciołek podkreśla, że małżeństwo *niżej stojącej kobiety* [...] *z god-*

⁶⁵ **T. Tyc**, *Z dziejów kultury w Polsce średniowiecznej, I Stanisław Ciołek (1382–1437)*, Fiszer i Majewski, Poznań 1927, s. 35–41; **Z. Kowalska**, *Stanisław Ciołek († 1437) Podkanclerzy królewski, biskup poznański, poeta dworski*, Universitas, Kraków 1993, s. 134 i n.; polskie tłumaczenie tekstu: **S. Ciołek**, *Satyra na małżeństwo Władysława Jagiełły z Elżbietą Granowską*, w: *Toć jest dziwne a nowe. Antologia literatury polskiej średniowiecza*, oprac. A. Jelicz, PIW, Warszawa 1987, s. 272–276. Satyra została napisana w latach 1417–1419.

⁶⁶ **J. Wyrozumski**, *55 lat pracy nad krytyczną reedycją dziejów Polski Jana Długosza*, Nauka 2006/2, s. 157. Satyra S. Ciołka była znana Długoszowi, **Jana Długosza Roczniki czyli Kroniki...**, s. 137.

⁶⁷ **T. Tyc**, *op. cit.*, s. 36, 38.

⁶⁸ *To szczerp najczcigodniejszy, książę dostojny i władca nasz, lew, najpotężniejszy ze zwierząt*, **S. Ciołek**, *op. cit.*, s. 273.

niejszymi mężami nie prowadzi do równości stanowej teje kobiety⁶⁹. Cierpiał na tym autorytet władcy⁷⁰. Granowska nie spełniała wymagań, jakie stawiano kandydatce na żonę króla.

Przeciwnieństwem wybranki królewskiej, nazwanej w paszkwilu *cuchnącą maciorą wyjałowioną wieloma połogami, niezdolną już do rodzenia, bo strawiła się w poprzednich związkach*, był opis kandydatki na żonę będącej przedstawicielką obcej dynastii⁷¹.

Zamiar poślubienia Elżbiety spotkał się ze sprzeciwem rady królewskiej⁷², nie pochwałaj jej, zdaniem Długosza, książę Witold⁷³. *Mimo sprzeciwów i perswazji niemal wszystkich praelatów i panów Królestwa Polskiego, szczególnie [...] wojewody poznańskiego Sędziwoja Ostroroga* monarcha postawił na swoim, Elżbieta została jego żoną, a następnie była koronowana⁷⁴.

Czwartym małżeństwem Jagiełły był związek zawarty z Sonką Holszańską. Sonka pochodziła z kniaziów litewskich niedynastycznego pochodzenia, tym niemniej była poddanką króla polskiego i wielkiego księcia litewskiego⁷⁵. Decyzja małżeństwa z Sonką spotkała się z krytyką ze strony rady królewskiej z uwagi na brak korzyści politycznych wynikających z zawarcia takiego związku. Kronikarz

⁶⁹ S. Ciolek, *Satyra...*, s. 273. Opinię o nierównym i nieprzyzwoitym małżeństwie króla powtórzyli: Jan Długosz, *Roczniki czyli Kroniki...*, s. 72, 73; B. Wapowski, *Dzieje Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego...*, s. 392; za nimi M. Bielski, *Kroniki...*, t. 1 (Księga I, II, III), wydanie Kazimierza Józefa Turowskiego, nakład i druk Karola Pollaka, Sanok 1856, s. 564.

⁷⁰ *Nie wstyd mu [królowi] było, że przez ten upragniony z tą kobietą związek osłabił osiągnającą mnóstwo pomyślnych wyników władzę królewską i że smutnymi namiętnościami doprowadził do jej załamania się. Im bowiem większym uznaniem cieszył się król, tym szpetniejszy był dla niego tego rodzaju związek, który i u obcych, i u swoich podważył sławę króla* zob. Jana Długosza *Roczniki czyli Kroniki...*, 72; podobnie S. Ciolek, *Satyra na małżeństwo Władysława...*, s. 273–274.

⁷¹ S. Ciolek, *Satyra...*, s. 274–275.

⁷² Jana Długosza *Roczniki czyli Kroniki...*, s. 73.

⁷³ Poglądowi Długosza zdaje się zaprzeczać S. Ciolek, zob. *Satyra...*, s. 276.

⁷⁴ Jana Długosza *Roczniki czyli Kroniki...*, s. 76–77. Za Długoszem Bernard Wapowski powtórzył, że: *Sędziwój z Ostroroga z wielu innymi panami żwawo opierał się, aby niegodna takiego stopnia, koronowaną być miała*, B. Wapowski, *Dzieje Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego...*, s. 392; zob. *Rozbiór krytyczny Annalium Poloniae Jana Długosza z lat 1385–1444*, t. 1, oprac. S. Gawęda, K. Sieradzka, J. Radziszewska, K. Stachowska pod kierunkiem J. Dąbrowskiego, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1961, s. 171.

⁷⁵ J. Tęgowski, *Przodkowie Zofii Holszańskiej...*, s. 28–32; M. Koczerska, *Królowa Zofia Holszańska – jej osobowość i rola polityczna*, w: W. Zawitkowska (red.), *Kobiety o kobietach. Studia i szkice. Średniowiecze i czasy nowożytne*, Wydawnictwo UR, Rzeszów 2010, s. 79; B. Czwojdrak, *Zofia Holszańska. Studium o dworze i roli królowej w późnośredniowiecznej Polsce*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2012, s. 16–17.

stwierdzał, że były to *zaślubiny między nierównymi partnerami: zgrzybiałym już królem Władysławem i młodziutką wówczas wspomnianą Zofią [...]*⁷⁶. Obiekcje kronikarza okazały się chybione, ze związku tego Jagiełło uzyskał tak długo wyczekiwane potomstwo.

Małżeństwo Zygmunta I z Barbarą Zapolyą spotkało się z niejednakową oceną współczesnych. Jodok L. Decjusz, sekretarz króla Zygmunta I, zanotował *Nie brakowało ludzi, którzy wynosili pod niebiosy przygotowywanie tego małżeństwa i radzili je zawrzeć, gdyż miało być szczęśliwe w przyszłości. Ale byli i tacy, co ten projekt potępiali, jako zły i szkodliwy*⁷⁷. Zróżnicowaną opinię ówczesnych Polaków i Węgrów o wyborze Barbary Zapolyi przez Zygmunta I znajdujemy również w Kronice Marcina Bielskiego. Przeciwnicy związku wytykali nierówne pochodzenie rodu Zapolyów, inni natomiast podkreślali jego *cnotę i sławę*⁷⁸. Barbara Zapolya została żoną Zygmunta I.

Wiść o potajnym poślubieniu przez Zygmunta Augusta Barbary Radziwiłłówny wywołała wzburzenie opinii szlacheckiej. Podobnie rada wielkksiążęca w Wilnie w kwietniu 1548 r. nie zaaprobowała wyboru młodego króla⁷⁹, królowa Bona także nie mogła się pogodzić z tym, że Gasztołdowa będzie jej synową⁸⁰.

Szlachta traktowała ślub zawarty potajmniej, bez zasięgnięcia opinii senatu za *szkodliwy*⁸¹. Liczne wystąpienia skierowane przeciw małżeństwu królewskiemu miały miejsce na pierwszym, zwołanym po śmierci Zygmunta I Starego, sejmie

⁷⁶ **Jana Długosza** *Roczniki czyli Kroniki...*, s. 166.

⁷⁷ **J.L. Decjusz**, *Księga o czasach króla Zygmunta*, przekład zespół. Koła Naukowego Studentów Filologii Klasycznej pod kier. K. Kumanieckiego, wstęp i przypisy T. Bieńkowskiego, PIW, Warszawa 1960, s. 55–56.

⁷⁸ *Kronika polska Marcina Bielskiego*, t. 2 (księga IV–V), wydanie Kazimierza Józefa Turowskiego, nakład i druk Karola Pollaka, Sanok 1856, s. 962; za nim **G. Lengnich**, *Prawo pospolite Królestwa Polskiego...*, t. 1, w Drukarni Stanisława Stachowicza, Kraków 1761, s. 525. Zdaniem Mariana Dubieckiego negatywne nastawienie szlachty węgierskiej wywołane było zawiścią, zob. **M. Dubiecki**, *Przedstawicielki dawnych dynastii. Zarys historyczny*, w: **idem**, *Obrazy i studia historyczne*, Serya II, nakład Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1899, s. 205–206.

⁷⁹ [...] *khdy to usłyszali i dowiedali pewnocy, Panowie rada Welikoho Kniażestwa, iż Korol z toju Paniejeu potajemnie szlub brał, i serdecznie toho żalowali, i poczali upominały i prosity Korola slezno aby toho ne czynił i nierowny sobie, Poddanoje swojeje za małżonku nie brał potom wsim ludem, i wszej ziemi, toje ożenienie Korolewskoje było welmi niemilo, a mnogie tomu wiery dopustity niechotieli, i mnogie paszkwili pisali o tom [...]*, **T. Narbutt**, *Pomniki do Dziejów Litewskich pod względem historycznym, dyplomatycznym, geograficznym itp. ... zebrane przez ...*, nakładem Rubena Rafałowicza Księgarza Wileńskiego, Wilno 1846, s. 79–80.

⁸⁰ **S. Cynarski**, *Zygmunt August*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 2004, s. 52.

⁸¹ **M. Ferenc**, *Mikołaj Radziwiłł „Rudy” (ok. 1515–1584). Działalność polityczna i wojskowa*, Tow. Wyd. „Historia Jagiellonica”, Kraków 2008, s. 94.

koronnym w Piotrkowie 1548 r. Stanisław Orzechowski pisze, że zdaniem posłów *żona nie była królowi równą [...] że białogłowa lubo prawda wysoko urodzona i wielkiego pokrewieństwa w Litwie, będąc jednak podległa królowi, równego wspaniałości królewskiej przynieść nie mogła pokrewieństwa*⁸². Urodzenie możnowładcze nie było równe stanowi królewskiemu. Jako przykład równego stanowo związku małżeńskiego Marcin Zborowski, kasztelan kaliski, podał małżeństwo Aleksandra Jagiellończyka z Heleną, córką Iwana III. Aleksander był wielkim księciem litewskim, jego żona córką wielkiego księcia moskiewskiego⁸³. Posłowie szlacheccy zwracali uwagę na fakt, że Zygmunt August jako monarcha zajmuje szczególne miejsce w hierarchii organów państwowych. Jest osobą publiczną, w związku z czym nie jest sprawą obojętną dla posłów, kto zostanie jego małżonką. Piotr Boratyński argumentował, że *małżeństwo [...] między nierównymi, to jest między panem i poddaną, między pomazańcem bożym a wdową, nie poszło z Boga*⁸⁴. Dostojeństwo godności monarszej, według współczesnych, wykluczało małżeństwo z osobą niższego stanu. Monarcha przez namaszczenie został wyniesiony ponad ogół. W jego osobie przenikał się byt boski z pierwiastkiem ludzkim, z tego względu nie przystoi mu wchodzić w związek z osobą niższego stanu.

Starosta generalny wielkopolski Andrzej Górka w imieniu całej rady królewskiej i stanu szlacheckiego, powołując się na prawo zwyczajowe, stwierdzał: *iście to małżeństwo WKMci z poddaną złączone teraz nie ma: a iż się też za tem małżeństwem powiada o przyochodożeniu nizkiego stanu tej tam małżonki WKMci wysokim stanem królewskim, toć każdy najj. Miłościwy Królu przyznawać musi, iż się WKM. zacnością swą okracić raczył tej to paniej, aleś WKM [...] stan osoby swej królewskiej, tudzież poddanych swych niepomału poniżyć raczył, pojąwszy WKM. poddaną [...]*⁸⁵. A. Górka wyraził pogląd, że *poddana* przez małżeństwo z monarchą nie pozbywa się dawnej przynależności stanowej. Na zawarciu takiego związku korzysta tylko ród, z którego pochodzi królewska wybranka⁸⁶. Dodatkową przeszkodą był fakt niedawnego przyjęcia przez jej ród wiary chrze-

⁸² *Kroniki Stanisława Orzechowskiego*, tłum. z łacińskiego M.Z.A. Włyński, wyd. K.J. Turowski, nakład i druk Karola Pollaka, Sanok 1856, s. 26–27.

⁸³ [...] *był też za króla Aleksandra, iż będąc Panem w Litwie pojął sobie moskiewkę stanu sobie równego, bo książęcego, a sam też był Księciem wielkim tylko, [...]*, *Dyaryusz sejm Piotrkowskiego 1548*, w: *Dyaryusze sejmów koronnych 1548, 1553 i 1570* z rkp. wyd. J. Szujski, nakładem Komisji historycznej Towarzystwa naukowego krakowskiego, Kraków 1872, s. 215.

⁸⁴ Cyt. za **L. Górnicki**, *Dzieje w Koronie Polskiej*, oprac. H. Barycz, Ossolineum, Wrocław 2003, s. 27, zob. s. 26, 28, 29.

⁸⁵ *Dyaryusz sejm Piotrkowskiego 1548*, s. 204.

⁸⁶ Zob. wypowiedź P. Boratyńskiego, *Dyaryusz sejm Piotrkowskiego 1548*, s. 203–204.

ścijańskiej i wejścia w szeregi szlachty⁸⁷. W odpowiedzi monarcha oznajmił, że prawo wyboru małżonki przysługuje każdemu, nawet osobom *najmniejszych stanów*⁸⁸, w związku z tym [...] *chce też JKM, będąc i Królem i Panem tejże wolności i swobody użyć w obieraniu żony sobie*⁸⁹. Mówcy szlacheccy byli innego zdania. Dowodzili, że wolność wyboru służy *miłościwy Królu między tylko sobie równymi conditią* [...] ⁹⁰, Barbara nie spełniała tego warunku.

Monarcha swoim postępowaniem ma być wzorem dla poddanych. Wojewoda łęczycki Mikołaj Jarunt, mówiąc o małżeństwie Zygmunta II Augusta, uzasadniał: [...] *persona Regis non est privata sed publica, przeto jako sławny jest uczynek pański ku uciezce i sławie poddanym, tak też i grzech i obłądzenie i zły uczynek królewski nie może być jeno z upadkiem a osławą pospółstwa*⁹¹. Podobnie Ossoliński w trzecim wystąpieniu mówił *najj. miłościwy Królu gdy kto publicam personam gerit, ten stan nie tylko czynienia ku zelżywości albo ku szkodzie onym, podle których i wezwania i przełożenia dostał, jako jest od Polaków Król polski wezwan, czynić nie może, ale ani żadnych innych nie wedle stanu swego rzeczy, aczby też nie owszem szkodliwych używać mu nie przystoi*⁹². Mówcy podkreślali, że monarchę jako osobę publiczną obowiązują zasady przynależne jego stanowi, których musi przestrzegać. Podobnej argumentacji użył P. Boratyński, wskazywał na odmienność stanową króla. Składały się na nią: urodzenie w dynastii królewskiej, sakra królewska⁹³. Władca nie może podejmować decyzji, które uwłaczają jego królewskiemu majestatowi, jak również tym, którzy wynieśli go na tron. Wykluczone, aby kierował się nakazem serca, winien uwzględniać przede wszystkim interes monarchii, interes poddanych. Zygmunt August odrzucił

⁸⁷ *Dyaryusz sejmu piotrkowskiego 1548...*, s. 204; chrystianizację Litwy rozpoczęto w r. 1386. Gasztołdowie, jako ród bojarski wyznania rzymskokatolickiego postanowieniem unii horodelskiej, zostali przyjęci do polskiego rodu herbowego Abdank.

⁸⁸ *Dyaryusz sejmu piotrkowskiego 1548...*, s. 177, 182.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 177–178.

⁹⁰ Trzecie wystąpienie Piotra Boratyńskiego, *ibidem*, s. 204, *Albowiem jako jest rzecz honestis moribus przeciwna, gdy ktoz szlachetnego albo rycerskiego stanu będąc, pojmie nierzkąc kmiotównę poddaną swą, ale i sławetnego miasta mieszczkę, acz nikogo postronnego tem ani zelży ani uszkodzi, jeno sam siebie* [...].

⁹¹ *Dyaryusz sejmu piotrkowskiego 1548...*, s. 198.

⁹² *Ibidem*, s. 204.

⁹³ *Racz wasza krolewska miłość sam na się okiem rozumu wejrzeć, jeśli stanowi waszej królewskiej miłości, wysokiemu urodzeniu, krolowi pomazanemu którym nasza jest ostatnia nadzieja, takie ożenienie przystoi? Nie tego czekała korona nie ten owoc uróść miał z dobrego przyrodzenia waszej królewskiej miłości, nie ten z dobrego wychowania*, IV Mowa Piotra Boratyńskiego [...], w: *Wybór mów staropolskich świeckich sejmowych i innych*, zebrał A. Małecki..., wyd. K.J. Turowski, nakładem Wydawnictwa Biblioteki Polskiej, Kraków 1860, s. 17.

żądanie unieważnienia związku, powołując się na nierozzerwalność małżeńskiego sakramentu⁹⁴.

Sprawa pochodzenia wybranki królewskiej za Wazów wyniknęła w trakcie obrad senatu w 1635 r. Na posiedzeniu Władysław IV, wystąpił z wnioskiem o rozważenie ożenku monarchy z Polką, nie podając kogo miał na myśli. Zdania senatorów były podzielone. [O]bawiano się żeby ten honor zpowinowacenia się z Krulem Adwersarzowi iego nie dostał się, a przez kolligacją żeby w gurę Krul niewynios⁹⁵. Zwolennicy monarchy, przywołując małżeństwa Jagiełły z Granowską i Holszańską, jak i Zygmunta II Augusta z Radziwiłłówną, argumentowali, że Rzeczypospolita z tego tytułu nie poniosła żadnej szkody. Władysław IV w 1637 r. pojął za żonę Cecylię Renatę Habsburg.

Po jej śmierci król powziął zamiar zawarcia małżeństwa z Marią Ludwiką de Nevers, poddaną króla Francji, odrzuciwszy inne kandydatki, co spotkało się z krytyką⁹⁶. Kwestia ożenku z Marią Ludwiką była przedmiotem rokowań pomiędzy posłem francuskim Nicolasem de Flécelles hrabią de Brégy a kanclerzem wielkim koronnym Jerzym Ossolińskim⁹⁷. Na wniosek Władysława IV, strona polska ze względu na powagę polskiego monarchy żądała, aby Francja oficjalnie traktowała Ludwikę Marię jako równą francuskim księżniczkom krwi⁹⁸. Postanowienie to zamieszczono w układzie prowizorycznym, podpisanym 17 lipca 1645 r. w Warszawie⁹⁹. Uzgodniono, że małżeństwo Władysława IV z Ludwiką Marią jest równe znaczeniem mariażowi z francuską księżniczką krwi. Postanowienie powyższe znalazło potwierdzenie w intercyzie małżeńskiej zawartej 26 września 1645 r. w Fontainebleau¹⁰⁰. W pamiętniku Albrecht Stanisław Radziwiłł, kanclerz wielki litewski, odnotował, że Ludwi-

⁹⁴ Zob. wypowiedzi Zygmunta Augusta, *Dyaryusz sejmu piotrkowskiego 1548...*, s. 177–178, 182–183.

⁹⁵ *Pamiętniki do panowania Zygmunta III, Władysława IV i Jana Kazimierza z rękopisu wyd. K.W. Wójcicki*, t. 1, Wydawnictwo Orgelbrand S., Warszawa 1846, s. 237.

⁹⁶ **M. Serwański**, *Francja wobec Polski...*, s. 343.

⁹⁷ **L. Kubala**, *Jerzy Ossoliński*, t. I, nakładem Księgarni Gubrynowicza i Schmidta, Lwów 1883, s. 250, 308.

⁹⁸ **W. Czaplński**, *Władysław IV wobec wojny 30-letniej (1637–1645)*, nakładem PAU, Kraków 1937, s. 110; **M. Serwański**, *Francja wobec Polski...*, s. 343–344.

⁹⁹ *XX. Point consentis entre le sieur Brégy de Flécelles et le Sénateurs de Polotne pour le mariaze de la Princesse; Warszawa 17 lipca pkt 1*, w: **K. Waliszewski**, *Polsko-francuskie stosunki w XVII wieku. 1644–1667. Opowiadania i źródła historyczne ze zbiorów archiwalnych francuskich publicznych i prywatnych*, Drukarnia UJ, Kraków 1889, s. 201.

¹⁰⁰ *Pacta matrimonialia Inter Vladislaum IV. Regem Poloniae ac Ludovicam Mariam Gonzagam, Ludovici XIV Regis Galitae*, w: **M. Dogiel**, *Codex diplomaticus Regni Poloniae et Magni Ducatus Lithuaniae*, t. I, cz. 1–2, Vilno 1758, s. 469–473.

ka Maria *przed zamążpójściem została dekretem ogłoszona córką Królestwa Francji*¹⁰¹. Aktem tym wprowadzono Ludwikę Marię do rodziny królewskiej. Uznanie Ludwiki Marii za królewską córę Francji sytuowało ją wysoko w hierarchii społecznej. Tytuł *Madame de France* przysługiwał tylko córce króla. W wyniku negocjacji status społeczny Ludwiki Marii uległ zmianie, jako że stała się członkiem dynastii panującej, co sprawiło, że małżeństwo jej z królem Polski przestało być niedynastyczne. Był to wyjątek.

4. Wnioski

Na ogół na żonę władcy wybierano osobę z dynastii panującej. Na szesnaście związków małżeńskich zawartych przez monarchów polskich z dynastii Jagiellonów i królów elekcyjnych pięć miało charakter niedynastyczny. Zarzut nierówności stanowej małżonek królewskich został postawiony w stosunku do czterech kandydatek na żonę. Mianowicie wobec Elżbiety Granowskiej, Barbary Zapolyi, Barbary Gasztołdowej i Marii Ludwiki de Nevers. Wyjątkiem była Sonka Olszańska. Trzy z pięciu wybranek królów polskich były ich poddanyimi, dwie poddanyimi obcych monarchów, którzy na zawarcie przez nie związku małżeńskiego z obcym władcą wyrazili zgodę.

W wypowiedziach krytykujących wybór małżonki podkreślano wyjątkową pozycję władcy, kontrastującą z niższą stanowo pozycją rodu wybranki. Dysproporcja ta najbardziej uwidoczniła została w trakcie sporu o małżeństwo Zygmunta Augusta. Mówcy kładli nacisk na fakt, że Zygmunt wywodzi się z dynastii królewskiej, jako król był pomazańcem Bożym, czyli osobą wyniesioną ponad ogół świecki. Z tego względu winien był wstąpić w związek tylko z osobą równą mu stanem. Jako osoba publiczna w kwestii zawarcia związku małżeńskiego powinien był uwzględnić ograniczenia wynikające z królewskiego majestatu. Monarchowie nie liczyli się jednak z głosami sprzeciwu wobec niestanowego pochodzenia wybranki. Wyjątek stanowił Władysław IV, na żądanie którego aby uciszyć głosy krytyczne, zadbanie o zrównanie statusu społecznego jego wybranki ze statusem rodziny królewskiej.

¹⁰¹ A.S. Radziwill, *Pamiętnik o dziejach w Polsce*, t. 2: 1637–1646, przekł. i oprac. A. Przyboś, R. Żelewski, PIW, Warszawa 1980, s. 456. Z. Wdowiszewski odsyła do S.A. Radziwill, *Pamiętniki*, wyd. E. Raczyński, U braci Scherów, Poznań 1839, s. 175.

Bibliografia

- Antoniewicz Marceł**, *Protoplaści książąt Radziwiłłów. Dzieje mitu i meandry historiografii*, DiG, Warszawa 2011.
- Bielski Marcin**, *Kronika Polska...*, ks. V, W drukarni A. Gałęzowskiego i komp. ..., Warszawa 1830, w: *Zbiór Pisarzy Polskich*, cz. 5, t. XVI.
- Bielski Marcin**, *Kroniki...*, t. 1 (Księga I, II, III), wydanie Kazimierza Józefa Turowskiego, nakład i druk Karola Pollaka, Sanok 1856.
- Boniecki Adam**, *Poczet rodów w Wielkim Księstwie Litewskim w XV i XVI wieku ułożył...*, druk J. Bergera, Warszawa 1883.
- Borkowska Urszula OSU**, „*Pacta Matrimonialia*” *Domu Jagiellonów*, Roczniki Humanistyczne 2000, Zeszyt Specjalny Historia t. XLVIII – z. 2 – *Cursus mille annorum ofiarowane Profesorowi Eugeniuszowi Wiśniowskiemu*, s. 44–60.
- Borkowska Urszula OSU**, *Dynastia Jagiellonów w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Chronique du Nivernois. Les Comtes et les Ducs de Nevers* par **E. Gillois**, A. Lacroix Verboeckhoven et c–e, editeurs, Paris 1867.
- Cieślak Edward**, *Stanisław Leszczyński*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1994.
- Codex Epistolaris Vitoldi Magni Ducis Lithuaniae 1376–1430*, ed. A. Prochaska, Wydawnictwo Komisji Historycznej AU w Krakowie nr 23, Kraków 1882.
- Cravieri Benedetta**, *Kochanki i królowe. Władza kobiet*, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2008.
- Cynarski Stanisław**, *Zygmunt August*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 2004.
- Czapliński Władysław**, *Władysław IV wobec wojny 30-letniej (1637–1645)*, nakładem PAU, Kraków 1937.
- Czwojdrak Bożena**, *Zofia Holszańska. Studium o dworze i roli królowej w późnośredniowiecznej Polsce*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2012.
- Decjusz Jodok L.**, *Księga o czasach króla Zygmunta*, przekład zespoł. Koła Naukowego Studentów Filologii Klasycznej pod kier. K. Kumanieckiego, wstęp i przypisy T. Bieńkowskiego, PIW, Warszawa 1960.
- Dembińska Anna**, *Zygmunt I. Zarys dziejów wewnątrz-politycznych w latach 1540–1548*, Poznań: nakładem Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk 1948.
- Dyaryusze sejmów koronnych 1548, 1553 i 1570* z rkp. wyd. J. Szujski, nakładem Komisji historycznej Towarzystwa naukowego krakowskiego, Kraków 1872 [SRP, I].
- Długosza Jana** *Roczniki czyli Kroniki Sławnego Królestwa Polskiego, księga jedenasta 1413–1430*, red. i komentarz S. Gawęda, PWN, Warszawa 1985.
- Dogiel Maciej**, *Codex diplomaticus Regni et Magni Ducatus Lithuaniae*, t. 1, cz. 1–2, Vilno 1758.
- Dubiecki Marian**, *Przedstawicielki dawnych dynastii. Zarys historyczny*, w: idem, *Obrazy i studia historyczne*, Serya II, nakład Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1899.
- Ducs de Nevers (Barons de Donzy)*, s. 5 zob.: *Ducs de Nevers-terres et seigneurs en Donziais*, www.terres-et-seigneurs-en-donziais.fr/Les-Ducs-de-Nevers.pdf
- Duvernoy M. Ch.**, *Étude Historique. Louis de Gonzague Duc de Nevers*, Typographie de P. Bégat, Nevers 1870.
- Dworzaczek Włodzimierz**, *Leliwici Tarnowscy. Z dziejów możnowładztwa małopolskiego. Wiek XIV–XV*, IW PAX, Warszawa 1971.

- Panic Idzi** (red.), *Dzieje Śląska Cieszyńskiego od zarania do czasów współczesnych. Tom 2. Śląsk Cieszyński w średniowieczu (do 1528 roku)*, współpr. Bogusław Czechowicz, Starostwo Powiatowe, Cieszyn 2010.
- Encyklopedia Powszechna*, t. 2–28, nakład i druk S. Orgelbranda, Warszawa 1860–1868.
- Feldman Józef**, *Stanisław Leszczyński*, oprac. i wstęp Jacek Staszewski, PIW, Warszawa 1984.
- Ferenc Marek**, *Mikołaj Radziwiłł „Rudy” (ok. 1515–1584). Działalność polityczna i wojskowa*, Tow. Wyd. „Historia Jagiellonica”, Kraków 2008.
- Finkel Ludwik**, *Elekcja Zygmunta I. Sprawy dynastii jagiellońskiej i unii polsko-litewskiej*, Napoleon V, Oświęcim 2015 (I wyd. AU, Kraków 1910).
- Fraser Antonia**, *Sześć żon Henryka VIII*, Wydawnictwo Rachocki i S-ka, Pruszków 1994.
- Gawęda Stanisław**, *Możnowładztwo małopolskie w XIV i w pierwszej połowie XV wieku. Studium z dziejów rozwoju wielkiej własności ziemskiej*, ZNUJ CXLI Prace Historyczne, z. 18, nakładem UJ, Kraków 1966.
- Gierowski Józef A.**, *Historia Włoch*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003.
- Godlewski Łukasz**, *Ewolucja poglądów Jana Olbrachta i Aleksandra Jagiellończyka w kwestii kształtu unii polsko-litewskiej*, Białostockie Teki Historyczne 2016/14, s. 23–40.
- Goldstone Nancy**, *Królowe rywalki. Katarzyna Medycejska królowa Margot*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2016.
- Grodzki Stanisław**, *Habsburgowie. Dzieje dynastii, Secesja*, Kraków 2013.
- Górnicki Łukasz**, *Dzieje w Koronie Polskiej*, oprac. Henryk Barycz, Ossolineum, Wrocław 2003.
- Górzyński Sławomir**, *Rodzina Radziwiłłów i ich tytuły*, w: *Radziwiłłowie herbu Trąby*, Sławomir Górzyński, Jolanta Grała, Włodzimierz Piwkowski, Violetta Urbaniak, Teresa Zielińska, NDAP AGAD, DiG, Warszawa 1996.
- Graff Tomasz**, *Zbigniew Oleśnicki (1423–1455) wobec husytyzmu i polityki polsko-czeskiej*, Mediaevalia Historia Bohemia 17/1, Praha Historycký ústav 2014, s. 128–167.
- Heluszka Joanna**, *Związki dynastyczne książąt opolskich w XIV wieku*, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Historia XIII (2013), s. 78–92.
- Héritier Jean**, *Katarzyna Medycejska*, PIW, Warszawa 1981.
- Historie genealogique et chronologique e la Maison Royale de France, des pairs, grands officiers de la Couronne et de la Maison du Roy...* par **Perè Anselme, Augustyn Déchauffé**; continuée par **Honore Du Fourny**, ... Tome troisieme, Par la Compagnie des Libraires, a Paris M.DCC.XXVIII.
- Hubert Ewa, Midro Alina T.**, *W mroku genów europejskich rodów panujących*, Ananke [biuletyn Galerii im. Śleńdzińskich] 2006/1 (45), Białystok 2006.
- Jasiński Kazimierz**, *Małżeństwa i koligacje polityczne Kazimierza Wielkiego*, Studia Źródłoznawcze Commentationes 1990/XXXII/XXXIII, s. 67–76.
- Kantecki Klemens P.**, *Elżbieta trzecia żona Jagielły. Opowiadanie historyczne*, Nadbitka z Przeglądu Naukowego i Literackiego, nakładem Księgarni Gubrynowicza i Schmidta, Lwów 1874.
- Kędzierski Jerzy Z.**, *Dzieje Anglii 1485–1939*, t. 1 1485–1830, ZN im. Ossolińskich, Wrocław Lettres inédites–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986.
- Koczerska Maria**, *Królowa Zofia Olszańska – jej osobowość i rola polityczna*, w: Violetta Zawitkowska (red.), *Kobiety o kobietach. Studia i szkice. Średniowiecze i czasy nowożytne*, Wydawnictwo UR, Rzeszów 2010, s. 76–95.
- Korczak Lidia**, *Monarchia i poddani: system władzy w Wielkim Księstwie Litewskim w okresie wczesnojagiellońskim*, Tow. Wydawnicze Historia Jagiellonica, Kraków 2008.

- Kowalska Zofia**, *Stanisław Ciołek († 1437) Podkanclerzy królewski, biskup poznański, poeta dworski*, Universitas, Kraków 1993.
- Kraszewski Igor**, *Powiązania dynastyczne Piastów wielkopolskich*, w: Hanna Kóćki-Krenz (red.), *Przemysłowie wielkopolscy od księcia dzielnicowego do króla Polski*, Wydawnictwo Pokonferencyjne. Konferencja popularnonaukowa towarzysząca Dniom Grodu Przemysła 27 września 2007 roku Muzeum Archeologiczne w Poznaniu, Poznań 2008, s. 55–64
- Krzyżaniakowa Jadwiga, Ochmański Jerzy**, *Władysław II Jagiello*, Ossolineum, Wrocław –Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990.
- Kubala Ludwik**, *Jerzy Ossoliński*, t. 1, nakładem Księgarni Gubrynowicza i Schmidta, Lwów 1883.
- Kuchowicz Zbigniew, Barbara Radziwiłłówna**, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1976.
- Kuczyński Stanisław Maria**, *Król Jagiello ok. 1350–1434*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1985.
- Lengnich Gottfried**, *Prawo pospolite Królestwa Polskiego...*, t. 1, Drukarnia Stanisława Stachowicza, Kraków 1761.
- Magdziarz Wojciech S.**, *Anna Austriaczka*, PIW, Warszawa 2013.
- Magne Emil**, *Le grand Conde et le duc D'Engihien. Lettres inédites à Marie-Louise de Gonzague, reine de Pologne, sur la cour de Louis XIV (1660–1667)* publiées d'après le manuscrit original autographe de Chantilly par ..., ed. Emil-Paul Freres, Paris 1920.
- Maleczyńska Ewa**, *Rola polityczna królowej Zofii Holszańskiej na tle walki stronnictw w Polsce w latach 1422–1434*, nakładem Tow. Nauk. we Lwowie, Lwów 1936.
- Marolles Michel de**, *Les Memoires ... abbé de Villeivin divisez en trios parties ...*, chez Antoine de Sommaville, a Paris 1656.
- Motteville Françoise de**, *Anna Austriaczka i jej dwór*, wybór i przekład Irena Wachlowska, wstęp i przypisy Zofia Libiszowska, Czytelnik, Warszawa 1978.
- Narbutt Teodor**, *Pomniki do Dziejów Litewskich pod względem historycznym, dyplomatycznym, geograficznym itp. ... zebrane przez ...*, nakładem Rubena Rafałowicza Księgarza Wileńskiego, Wilno 1846.
- Niemcewicz Julian U.**, *Zbiór pamiętników historycznych o dawnej Polsce...*, t. 4, nakład i wydanie nowe Jana Nepomucena Bobrowicza, Lipsk 1839.
- Nitkiewicz Maria R.**, *Królowa Elżbieta z Pilczy i Łańcuta, trzecia żona Władysława Jagielly*, Muzeum – Zamek w Łańcucie, Łańcut 2003.
- Nowogrodzki Stanisław**, *Rządy Zygmunta Jagiellończyka na Śląsku i Łużycach (1499–1506)*, Napoleon V, Oświęcim 2015 (I wyd. nakładem PAU), Kraków 1937).
- Opaliński Krzysztof**, *Satyry*, wyd. L. Eustachiewicz, Zakład im. Ossolińskich Wydawnictwo PAN, Wrocław 1953
- Orzechowski Stanisław**, *Kroniki...*, tłum. z łacińskiego M.Z.Al. Włyński, wyd. K. J. Turowski, nakład i druk Karola Pollaka, Sanok 1856.
- Polski Słownik Biograficzny, t. I, II, VI.
- Pamiętniki do panowania Zygmunta III, Władysława IV i Jana Kazimierza* z rkps wydał K.Wł. Wójcicki, nakład i druk S. Orgelbranda, Warszawa 1846.
- Pavliček Jan F.**, *Pobyt Giana Gaszona de Medici v Čechach*, Školitel: prof. PhDr. Tomáš Knoz, PhD, Brno 2013, (Filozofická fakulta Masarykov univerzity Historický ústav, Disertační práce).
- Pollard Albert F.**, *Henryk VIII*, PIW, Warszawa 1979.

- Prochaska Antoni**, *Długosz o Elżbiecie trzeciej żonie Jagielly*, nakładem redakcji Tygodnika, Lwów 1876.
- Przeździecki Aleksander**, *Jagiellonki polskie w XVI wieku. Obraz rodziny i dworu Zygmunta I i Zygmunta Augusta królów polskich*, t. 1, w drukarni UJ, Kraków 1868.
- Przybyłowicz Olga M.**, *Elżbieta Granowska: trzecia żona Władysława Jagielly. Życie codzienne królowej*, *Kwartalnik Historii Kultury Materialnej* 1997/XLV/1, s. 3–15.
- Przybyszewski Bolesław Ks.**, *Barbara Zapolya Królowa Polski 1512–1515*, De Arte, Łańcut 2000.
- Radziwiłł Albrycht S.**, *Pamiętniki*, wyd. E. Raczyński, U braci Scherów, Poznań 1839.
- Radziwiłł Albrycht S.**, *Pamiętniki o dziejach w Polsce*, t. 2, 1637–1646, przekł. i oprac. Adam Przyboś, Roman Żelewski, PIW, Warszawa 1980.
- Rej Mikołaj**, *Żywoć człowieka poczciwego*, oprac. Julian Krzyżanowski, ZN im. Ossolińskich, Wrocław 1956.
- Reketyés Maria**, *Stosunki polityczne i kulturalne polsko-węgierskie za Władysława Jagiellończyka*, Signum, Wrocław 1999.
- Rozbiór krytyczny Annalium Poloniae Jana Długosza z lat 1385–1444*, t. 1, oprac. Stanisław Gawęda, Krystyna Sieradzka, Julia Radziszewska, Krystyna Stachowska pod kierunkiem Jana Dąbrowskiego, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1961.
- Rudzi Edward**, *Polskie Królowe. Żony Piastów i Jagiellonów*, t. 1, Instytut Prasy i Wydawnictw „Novum”, Warszawa 1985.
- Rybska-Bąk Karolina**, *Bulla Eugeniusza IV dla królowej Zofii (1434): wokół obecności schizmatyków na dworze pierwszych Jagiellonów*, *Średniowiecze Polskie i Powszechnie* 2014/6 (10), s. 255–269.
- Serwański Michał**, *Francja wobec Polski w dobie wojny trzydziestoletniej (1618–1648)*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1986.
- Saint-Marie Anselme de, Caille du Fourny Honore, Potier de Courcy Louis**, *Histoire généalogique et chronologique de la Maison Royale de France, des Pairs, Grand Officiers de la Couronne...*, t. 3, par la Compaigne des Libraires, a Paris 1728.
- Simplicien Paul L.**, *L'Etat de la France*, Tome troisieme, chez Michel-Etienne David, Paris 1736.
- Smišek Rostislav, Konradowa Monika**, *Habsburgowie i Michał Korybut Wiśniowiecki: przyjazd arcyksiężniczki Eleonory Marii do Rzeczypospolitej w 1670 roku jako sposób komunikacji symbolicznej*, *Historia Slavorum Occidentis* 2015/2 (9), s. 101–136.
- Solnon Jean-François**, *Katarzyna Medycejska. Złowroga królowa Francji*, Świat Książki, Warszawa 2007.
- Starkey David**, *Królowe. Sześć żon Henryka VIII*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2004.
- Staszewski Jacek**, *August III*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
- Strasz Kazimierz**, *Aleksander Jagiellończyk w Wilnie i na ziemiach. W. Ks. Litewskiego*, nakładem Dziennika Urzędowego Kuratorium Okr. Szk. Wileńskiego, Wilno 1933.
- Sucheni-Grabowska Anna**, *Zygmunt August Król Polski i Wielki Książę Litewski 1520–1563*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996.
- Suchocki Jerzy**, *Formowanie się i skład narodu politycznego w Wielkim Księstwie Litewskim późnego średniowiecza*, *Zapiski Historyczne* 1983/XLVIII/1–2, s. 31–73.
- Szulc Tadeusz**, *Kochanki i nieprawe dzieci królów polskich w okresie elekcyjnym (w świetle ówczesnych relacji)*, w: Jerzy Malec (red.), *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*, t. X, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007, s. 127–145.

- Szulc Tadeusz**, *Status prawnomajątkowy Ludwika Marii de Gonzaga w świetle intercyz małżeńskich z roku 1645 i 1649*, *Studia Prawno Ekonomiczne*, ŁTN, 2015/XCVI, s. 145–162.
- Targosz Karolina**, *Uczony dwór Ludwika Marii Gonzagi (1646–1667). Z dziejów polsko-francuskich stosunków naukowych*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975.
- Tęgowski Jan**, *Przodkowie Zofii Holszańskiej czwartej żony Władysława Jagielly*, *Genealogia. Studia i Materiały Historyczne*, t. 8, red. M. Górny, Wydawnictwo Historyczne, Poznań–Wrocław 1996, s. 27–45.
- Tęgowski Jan**, *Pierwsze pokolenie Giedyminowiczów*, Wydawnictwo Historyczne, Poznań–Wrocław 1999.
- Tęgowski Jan**, *Polska rodzina dynastyczna w X–XV wieku*, w: Cezary Kukla (red.), *Rodzina, gospodarstwo domowe i pokrewieństwo na ziemiach polskich w perspektywie historycznej – ciągłość czy zmiany*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2013, s. 31–54.
- Toć jest dziwne a nowe. Antologia literatury polskiej średniowiecza*, oprac. Antonina Jelicz, PIW, Warszawa 1987.
- Topolska Maria B.**, *Spółczesność, kultura w Wielkim Księstwie Litewskim od XV do XVIII wieku*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań–Zielona Góra 2002.
- Toscan Raoul**, *La Merveilleuse histoire des Ducs de Nevers : Marie de Gonzague, princesse de Nevers et reine de Pologne*, Éditions de la Revue du Centre, Paris 1930.
- Tyc Teodor**, *Z dziejów kultury w Polsce Średniowiecznej : Stanisława Ciołek (1382–1437)*, Fiszer i Majewski, Poznań 1927.
- Waliszewski Kazimierz**, *Polsko-francuskie stosunki w XVII wieku. 1644–1667. Opowiadania i źródła historyczne ze zbiorów archiwalnych francuskich publicznych i prywatnych*, Druk. UJ, Kraków 1889.
- Waliszewski Kazimierz**, *Maria Mantuańska Królowa Polska 1644–1648. Studium biograficzne na podstawie źródeł rękopiśmiennych*, Biblioteka Warszawska 1885, t. 3, s. 321–342.
- Wapowski Bernard**, *Dzieje Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego od roku 1380 do 1535 przez...*, wyd. M. Malinowski, t. 1, nakładem i czcionką Teofila Glückberga, Wilno 1847.
- Wdowiszewski Zygmunt**, *Genealogia Jagiellonów*, IW PAX, Warszawa 1968.
- Wdowiszewski Zygmunt**, *Genealogia Jagiellonów i Domu Wazów w Polsce*, Avalon, Kraków 2005.
- Wiszniewski Michał**, *Pomniki historii i literatury Polskiej...*, t. 4, wyd. w Drukarni D.E. Friedleina, Kraków 1837.
- Wojciechowski Zygmunt**, *Zygmunt Stary (1506–1548)*, PIW, Warszawa 1979.
- Wyrozumski Jerzy**, *Kazimierz Wielki*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982.
- Wybór mów staropolskich świeckich sejmowych i innych*, zebrał A. Małecki..., wyd. K.J. Turowski, nakładem Wydawnictwa Biblioteki Polskiej, Kraków 1860.
- Wyrozumski Jerzy**, *55 lat pracy nad krytyczną reedycją dziejów Polski Jana Długosza*, *Nauka* 2006/2, s. 153–166.
- Zawitkowska Wioletta**, *Walka polityczno-prawna o następstwo tronu po Władysławie Jagielle w latach 1424–1434*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015,
- Ziembicki Witold**, *Barbara Radziwiłłówna w oświeceniu lekarskim*, *Pamiętnik Szóstego Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Wilnie 17–20 września 1935 r.*, t. 1, Referaty, do druku przygotował F. Podhorecki, nakładem Pols. Tow. Histor., Lwów 1935, s. 144–162.

Tadeusz SZULC

ESTATES INEQUALITIES OF THE JAGIELLONIANS AND ELECTION KINGS MARRIAGES

(Summary)

Out of the twenty marriages of the Polish monarchs since the Jagiellonian dynasty five had non-dynastic character. In four cases the claims of the inappropriate state status of the royal spouse were raised. Critics of the choice of the king's wife underlined the unique position of the monarch contrasting with the lower state status of the bride. Especially king Zygmunt August's second marriage was highly disputed during a long-lasting debate where the above mentioned arguments were raised. It was argued that king Zygmunt was a descendent of the old royal dynasty and his power came from God. For this reason, he should have married only a woman equal to him. As public person, he should have obeyed the requirements of his royal majesty. Monarchs, however, did not respect the opinion of the opposition. Only in case of the marriage of Wladyslaw IV the efforts were made to ensure the equality of the social status of his wife of duchy family with the status of royal family.

Keywords: non-dynastic marriages; inappropriate state status

Tomasz TULEJSKI*

JOHNA MILTONA DROGA KU REWOLUCYJNEJ DYKTATURZE CZĘŚĆ 2

(Streszczenie)

John Milton, angielski poeta, znany przede wszystkim ze swego epickiego poematu *Raj utracony* był również wielkim politycznym polemistą w czasach religijnych napięć i politycznych wstrząsów. Użył swego pióra dla obrony republikańskich zasad reprezentowanych przez Republikę Angielską. Milton bronił prawa ludu do rozliczania swych władców i w ten sposób pośrednio usankcjonował królobójstwo. Zgodnie z opinią Skinnera Milton prezentuje czysto neoromański pogląd na wolność jednostki i wolność państw. Dowodził, że jeśli ludzie nie są w stanie sobą rządzić, żyć będą jak niewolnicy podporządkowani woli innych. Monarchia, zatem, była dla Miltona ustrojem zniewolenia. W artykule niniejszym autor argumentuje, że Milton nie był zwolennikiem ustroju mieszanego tak jak inni republikanie, tacy jak Harrington, Sidney czy Nedham, lecz cenił i akceptował rewolucyjną wojskową dyktaturę dla obrony rewolucji.

Słowa kluczowe: Milton; angielska wojna domowa; republikanizm; dyktatura

W poprzedniej części tekstu przedstawiona została Miltonowska koncepcja stanu natury i umowy społecznej jako aktu politycznego powiernictwa. Ich analiza pozwoliła na wyprowadzenie z nich zasady suwerenności ludu oraz uzasadnienie tyranobójstwa. W części niniejszej przedmiotem namysłu będą koncepcje ustrojowe Miltona, szczególnie zaś jego stosunek do monarchii oraz koncepcja cnoty obywatelskiej. Wnioski zestawione zostaną z problemem politycznej partycypacji i kwestią afirmacji przez autora *Raju utraconego* władzy wybitnej jednostki.

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

IV

Choć z lektury dzieł Milтона z okresu Republiki można odnieść wrażenie, że zdaniem poety w monarchię immanentnie wpisane jest zagrożenie wolności i skłonność do tyranii, to jego wywody koncentrują się wokół osoby i postępów Karola I. Milton jako republikanin jest przekonany, że zagrożenie tyranii istnieje nie tylko w monarchiach, więc broni nowego porządku nie dlatego, że jest anty-monarchiczny, lecz że jego zdaniem stoi za nim dobro wspólne i prawo natury podeptane przez obalonego króla. W wielu miejscach z wielką atencją wypowiada się bowiem o władcach, którzy służyli dobru ludu, odróżniając ich wyraźnie od tyranów¹. Owo dobro wspólne definiuje wolne państwo, którego celem jest wolność, pomyślność i dobro wszystkich obywateli. Pisarstwo Milтона nie jest więc, choć można odnieść takie wrażenie, manifestem przeciwko monarchii², bowiem widać u Milтона sympatię do antycznych republik i nieufność wobec rządów jednostki, gdy pisze, że „Grecy, Rzymianie, Włosi, Kartagińczycy i wielu innych woleli z powodu ich własnej natury rządy szlacheckich lub ludu niż królewskie i narody te są zaprawdę dobrym przykładem dla wszystkich innych”³. Wynika to jednak z jego przekonania, że monarchia łatwiej może zdegenerować się do tyranii, bowiem doświadczenie uczy, że władza w nich sprawowana jest przez ludzi niegodnych i często skłonnych do występku. Jest to raczej sprzeciw wobec tyrańskiej władzy jako takiej, kwestie ustrojowe niemal zupełnie go bowiem nie interesują⁴. Skupia się na obronie wolności i dobra wspólnego oraz wykazaniu pierwszeństwa wolnej wspólnoty przed roszczeniami monarchii. To bowiem, co naturalne, pochodzące od Stwórcy, to właśnie wolność, a nie jakaś określona forma rządu, tę ostatnią bowiem tworzą zawsze ludzie i żadna nie jest dana od Boga.

Nie jest więc Milton antymonarchistą, wyjąwszy instytucję monarchii dziedzicznej, która odbiera ludziom boskie i naturalne prawo wyboru ustroju, w którym żyją, więcej nawet, odebranie ludziom możliwości wyboru monarchii jako formy państwa byłoby pogwałceniem tej wolności. Doskonale pokazuje to biblijny przykład Saula wybranego przez samych Izraelitów. W tym samym

¹ **W. Walker**, *Antiformalism, Antimonarchism, and Republicanism in Milton's "Regicide Tracts"*, *Modern Philology*, May 2011/108/4, s. 508.

² Przeciwnie: **M. Bryson**, „His Tyranny who Reigns”. *The Biblical Roots of Divine Kingship and Milton's Rejection of "Heav'n's King"*, *Milton Studies* 2004/43, s. 116.

³ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works of John Milton*, Philadelphia 1847/1, s. 74.

⁴ **D. Norbrook**, *Writing the English Republic. Poetry, Rhetoric and Politics, 1627–1660*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 204.

tonie utrzymane jest twierdzenie z *Eikonoclastes*, że Karol mógłby panować, gdyby poddani cieszyli się wolnością⁵, czy opinia z *Defensio*, gdzie pisze o „powszechnym uprawnieniu (oporu) ludu przeciwko niesprawiedliwej dominacji królów, nie z nienawiści do królów, ale do tyranów”⁶. Za prawdziwe zagrożenie dla monarchii uznaje nie swoje własne wywody, lecz doktrynę boskiego prawa królów i nieodpowiedzialności władców przed ludem.

Można też przypuszczać, że sam Milton w okresie chaosu i niepewności po śnięciu króla nie był przekonany, co nastąpi dalej. Egzekucja Karola nie była bowiem efektem realizacji koherentnego projektu republikańskiego, a okoliczności politycznych. Królobójcy w większości chcieli śmierci Stuarta, a nie śmierci monarchii, ale po egzekucji wprowadzenie republiki wydawało się jedyną alternatywą⁷. Pewnej konfuzji w tym względzie służy też sama terminologia używana przez Milтона. Używając bowiem terminu *Commonwealth* raz rozumie przez niego formę państwa przeciwną monarchii, innym razem, gdy pisze, że władza ma być sprawowana dla dobra ludu, ma na myśli dobrze zarządzaną wspólnotę wolnych ludzi, bez względu na formę i w tym znaczeniu monarchia może być republiką. Milton operuje więc w ramach arystotelejsko-cycerońskich kategorii typologii ustrojowych⁸, gdzie monarchia, obok arystokracji i republiki, jest ustrojem, w którym można realizować dobro wspólne, a wszystko jest funkcją okoliczności i potrzeb⁹. Odwołując się do przykładu Izraelitów, stwierdza, że „republika jest doskonalszą formą niż monarchia i formą bardziej odpowiednią dla ludzkiej natury i w opinii samego Boga lepszą dla jego ludu, sam przecież dla niego ją ustanowił, dopiero w wyniku ich natrętnych próśb niechętnie zmienił ją na monarchię”¹⁰. Jednak monarchia i republika są właściwie równoprawnymi możliwościami i w różnym stopniu sprawdzić się mogą w różnych krajach i czasach. Dlatego w *Defensio Secunda* twierdzi: „[...] nie napisałem słowa przeciw królom, a tylko przeciw tyranom, skazom i szkodnikom królewskości”¹¹. Nie ma więc u niego, co najmniej do końca Protektoratu, zasadniczej sprzeczności pomiędzy monarchią i wolnym państwem.

Potwierdzeniem braku antymonarchicznych resentymentów jest też u Milтона jego stosunek do ustroju mieszanego, który w tradycji klasycznego republika-

⁵ *Eikonoclastes*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 470.

⁶ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 126.

⁷ **Th. Corns**, *Milton and the characteristics of a free commonwealth*, w: **D. Armitage, A. Himy, Q. Skinner** (red.), *Milton and Republicanism*, Cambridge 1995, s. 27.

⁸ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 70.

⁹ **Th. Corns**, *op. cit.*, s. 33.

¹⁰ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 22.

¹¹ *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 497.

nizmu warunkuje siłę i stabilność republiki¹². Rządy jednostki, grupy czy nawet większości nie są w tym świetle legitymowane, bowiem żaden z tych podmiotów nie może reprezentować interesów wspólnoty jako całości. Tylko rząd reprezentujący interesy wszystkich może być rządem prawdziwie republikańskim i stabilnym, ponieważ w procesie podejmowania decyzji politycznych głos każdej części wspólnoty zostaje wysłuchany. Wzorzec takiego ustroju republikanie odnajdywali w starożytnym Rzymie i dziełach Polibiusza wskazującego, że łączy on elementy jednowładztwa, arystokracji i demokracji, zachowując jednocześnie pomiędzy nimi równowagę¹³. Znamienne jednak, że Milton tylko dwa razy wspomina o nim we wszystkich swoich dziełach. Znacznie częściej (ponad czterdzieści razy) odwołuje się natomiast do Cyncerona, w którego filozofii znaleźć możemy uzasadnienie władzy wybitnej jednostki w chwilach zagrożenia wspólnoty¹⁴. Warto o tym wspomnieć, ponieważ rozważania Milтона w tej kwestii prowadzić mogą do ciekawych wniosków. Z jednej strony bowiem, jeśli przyjrzymy się Miltonowskiej genezie państwa i pozycji *urzędników*, wyrażonej w *Tenure*, to nie ma tam miejsca dla charakterystycznego dla ustroju mieszanego połączenia elementów monarchii, arystokracji i ludowładztwa oraz koniecznego elementu równowagi¹⁵, bowiem „król nie jest bardziej panem i władcą Parlamentu niż koń panem własnej uprzęży”¹⁶. Królowie czy urzędnicy są całkowicie podporządkowani woli ludu wyrażonej przez parlament czy inne jego ciało przedstawicielskie i nie dysponują prerogatywą, która mogłaby ją ograniczać, zwłaszcza, jak wskazane zostało wcześniej, mogą być w każdym czasie i bez przyczyny odwołani. Dlatego Milton z wielką zajadłością atakuje królewskie prawo sankcji jako niezgodne z zasadą suwerenności ludu, a samo istnienie władzy dyskrecyjnej, choćby wykorzystywana była dla obrony wolności obywateli, o czym była mowa wcześniej, przekreśla wolność wspólnoty, jest poddaniem jej woli komuś innemu, a zatem relacją podobną do tej, jaka łączy pana i niewolnika, który, co prawda, czasem może postępować w zgodzie z własną wolą, lecz tylko wtedy, gdy otrzyma takie

¹² I. Honohan, *Civic Republicanism*, Routledge, London 2002, s. 35.

¹³ A. Fokuda, *Sovereignty and the Sword. Harrington, Hobbes, and Mixed Government in the English Civil Wars*, Clarendon Press, Oxford 2004, s. 13–14.

¹⁴ *De legibus* III, 9 oraz *De republica* I, 63.

¹⁵ D.H. Sack, *Adam's Curse and Adam's Freedom: Milton Concept of Liberty*, w: C. Tourneau, N. Forsyth (red.), *Milton, Rights and Liberties*, Peter Lang, Bern 2007, s. 72–73; M. Dzelzaniš, *Milton's classical republicanism*, w: D. Armitage, A. Himy, Q. Skinner, *op. cit.*, s. 3–34; przeciwnie: Z.S. Fink, *The Classical Republicans*, Northwestern University Press, Evanston 1966, s. 95–96.

¹⁶ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 97.

zezwoleń od swego właściciela. A zatem wykluczenie wolności nie polega na naruszeniu przysługujących jednostkom wolności, lecz wszelkiej dominacji będącej w rękach zewnętrznego wobec wspólnoty podmiotu. Podobnie nie może pogodzić się z istnieniem Izby Lordów, w której o statusie politycznym decydują nie zasługi, lecz urodzenie. Królowie i wszyscy urzędnicy muszą być podlegli reprezentacji ludu, w przeciwnym razie nie można mówić o wolnej wspólnocie. Ostatecznie władza, którą dzierży parlament jako reprezentant suwerennego ludu, sprowadza się do: możliwości wyboru właściwego ustroju, władzy tworzenia praw oraz rozkazywania siłom zbrojnym¹⁷. Nie widzimy więc właściwie miejsca dla królewskiej prerogatywy.

Z drugiej jednak strony w dziełach Milтона znajdziemy wiele fragmentów, które powtarzają argumentację jego umiarkowanych oponentów, której jądrem była idea starożytniej konstytucji i mieszany charakter monarchii angielskiej już od czasów prenormańskich¹⁸, czy też podziw Milтона dla starożytnych państw o takim ustroju¹⁹. Jednak jeśliby przyjąć taką perspektywę, to Milton sytuowałby się na pozycjach ustrojowych swoich prezbiteriańskich adwersarzy. Co gorsza, stanowisko takie zajął również Karol I w *Answer to the Nineteen Propositions of Both Houses of Parliament*, gdzie stwierdził, że ustrój angielski jest od zarania połączeniem monarchii, arystokracji i demokracji²⁰. Wydaje się więc, że Milton nie do końca odróżnia lub nie chce odróżniać jednowładztwa, o którym pisał

¹⁷ **W. Walker**, *Antiformalism, Antimonarchism, and Republicanism in Milton's "Regicide Tracts"*, *Modern Philology*, May 2011/108/4, s. 522.

¹⁸ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 94, 101–102; **J. Milton**, *A Treatise of Civil Power in Ecclesiastical Causes*, w: *The Prose Works...*, vol. II, s. 155.

¹⁹ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 54.

²⁰ „Doświadczenie i mądrość – pisał Karol – waszych przodków tak ukształtowały ich mieszaninę, by dać temu Królestwu (o ile ludzki Rozsądek może to uczynić) zalety wszystkich trzech, bez ich wad, tak, że tak długo jak istnieje równowaga pomiędzy trzema stanami działają one wspólnie we właściwy sposób... Wadą monarchii absolutnej jest tyrania, wadą arystokracji są frakcje i podziały, wadą demokracji są zamieszki, przemoc i wyuzdanie. Zaletą monarchii jest połączenie narodu pod jednym przywództwem, by oprzeć się najazdowi z zagranicy i rebelii w kraju, zaletą arystokracji jest powierzenie doradztwa najzdolniejszemu osobom w państwie dla powszechnej korzyści, zaletą demokracji jest wolność oraz odwaga i przedsiębiorczość, które rodzą się z wolności... Dlatego władza ulokowana zgodnie z prawami w obu Izbach jest dostateczna, by uniemożliwić i powstrzymać tyranię a bez władzy, o oddanie której teraz się Nas prosi, nie będziemy w stanie sprostać zaufaniu pokładanemu w monarchii. Byłoby to całkowitym obaleniem fundamentalnych praw i doskonałej konstytucji tego Królestwa, która uczyniła ten naród przez tak wiele lat Sławnym i Szczęśliwym” – *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution 1625–1660*, *op. cit.*, s. 263–264; patrz: **R.M. Małajny**, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Volumen, Katowice 2003, s. 93.

Arystoteles i Cyceeron, od monarchii mieszanej. Samo bowiem istnienie urzędu królewskiego czy nawet pochodzącej z mianowania izby parlamentu nie czyni z ustroju ustroju mieszanego dopóki *summa imperium* spoczywa w izbie niższej. Bez wątpienia więc ustroju takiego nie da się pogodzić z jego wizją legitymizacji władzy, rzecz jednak w tym, że monarchię można z nią pogodzić tylko wtedy, gdy do modelu z *Tenure* wprowadzimy szereg istotnych zastrzeżeń, które na pierwszy rzut oka całkowicie zmieniają jej sens. Zatem wobec alternatywy: ustrój mieszany czy jednowładztwo Milton paradoksalnie, o czym za chwilę, ostatecznie opowiada się za tym drugim.

V

Perspektywa taka jest konsekwencją swoistego zdefiniowania w jego publicystyce pojęcia ludu i jego reprezentacji oraz wolności politycznej. Wbrew pozorom bowiem stanowisko Milтона nie jest demokratyczne²¹, bo choć wszyscy rodzą się obdarzeni naturalną wolnością, to nie wszyscy mają równe prawa politycznej partycypacji. Co więcej, Milton od początku dostrzega napięcie pomiędzy wolnością a rządami większości²². Nie poszukuje bowiem wolności republikańskiej w perfekcjonistycznym ideale Arystotelesa czy instytucjonalnych rozwiązaniach greckich demokracji, lecz w dokonaniach rzymskich prawników i historyków – przede wszystkim Tacyta, Salustiusza i Cycerona²³. Nie odrzuca ona rzecz jasna znaczenia politycznego uczestnictwa, cnót obywatelskich, konieczności zwalczania przejawów zepsucia, lecz traktuje je jako komponenty wizji dobrego życia i środki do obrony i zachowania wolności. Celem jest zatem nie tyle kształtowanie charakteru w duchu cnoty, ile realizacja ideału *civitas libera*. Wolność pozytywna jest więc warunkiem zachowania wolności negatywnej²⁴. Nie odrzuca zatem wprost arystotelejskiego perfekcjonizmu, lecz akcentuje element nieingerencji i niepodlegania arbitralnej władzy. Istotą wolności republikańskiej w tym ujęciu jest zatem nieobecność dominacji (*nondomination*, jak ujął to Petit),

²¹ Z. Rau, *Ideologiczne aspekty teorii umowy społecznej w Anglii w XVII wieku*, maszynopis, s. 105.

²² B.K. Lewalski, *Milton on Liberty, Servility, and the Paradise Within*, w: C. Tournu, N. Forsyth (red.), *op. cit.*, s. 45.

²³ Patrz: Q. Skinner, *Liberty Before Liberalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1998; P. Pettit, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, New York 1997.

²⁴ J.G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton University Press, Princeton 1975, s. 56.

a ludzie są wolni, jeśli nikt nie ma możliwości arbitralnie ingerować w ich życie. Konstytutywna dla niej jest zatem rzymska opozycja *liber – servus*, ten pierwszy w granicach prawa władać może swą osobą i własnością, ten drugi zdany jest na łaskę i kaprysy pana²⁵. Utrata owej autonomii i niezależności musi skutkować bowiem moralną degeneracją, a w końcu rozpadem wspólnoty. Podleganie jedynie prawu zapewnia więc nie tylko realizację dobra wspólnego, ale gwarantuje też wolność członkom wspólnoty. Są oni wolni nie tyle poprzez uczestnictwo, co poprzez swój prawny status *libertas*. Status, który jednak obok uprawnień nakłada na nich obowiązek poświęcenia swych talentów i zdolności na rzecz wspólnoty. W ten sposób tworzy się struktura, w której z obywatelstwem łączy się oddanie wszystkich wspólnemu dobru i gotowość do złożenia na jego ołtarzu indywidualnego powodzenia²⁶. Każdy więc służy wspólnocie proporcjonalnie do swych talentów i zdolności, wszystkie pozycje społeczne są uzależnione właśnie od nich, niezależnie od statusu materialnego, wieku czy pochodzenia²⁷, a „[...] wolność polega na uprawnieniach obywatelskich i awansie każdej osoby stosownie do jej wartości, a cieszenie się nimi i dostęp do nich nigdy nie jest bardziej otwarty niż w wolnej Republice (Commonwealth)”²⁸. Rodzaj tej służby jest funkcją cnoty – „najwyższego autorytetu na ziemi”²⁹ – najistotniejszego komponentu republikańskiego *credo* Milтона, ponieważ to ona „jest jedynym prawdziwym źródłem politycznej i indywidualnej wolności, jedyną prawdziwą gwarancją państwa”³⁰. Jest więc warunkiem utrzymania wolności, drogą do jej zachowania, a degeneracja, zepsucie muszą w konsekwencji doprowadzić do zniewolenia nie tylko w wymiarze jednostkowym, lecz także wspólnotowym.

Dlatego Milton od zawsze przykładął wielką wagę do edukacji, której jedynym celem winna być „naprawa upadku naszych pierwszych rodziców poprzez zdobycie na nowo wiedzy o Bogu, by dzięki niej kochać go, naśladować, być jak on”³¹. Podobnie jak starożytni uważał, że jest ona warunkiem pomyślności wolnego państwa i wolności obywateli³², dlatego „by uczynić ludzi zdolnymi by wybierać, i wybrać najzdolniejszych, by rządzili musimy naprawić naszą zepsutą

²⁵ P. Petit, *op. cit.*, s. 31.

²⁶ I. Honohan, *op. cit.*, s. 73.

²⁷ *Ibidem*, s. 51.

²⁸ *The Ready and Easy Way to Establish a Free Commonwealth*, w: *The Prose Works...*, vol. II, s. 188.

²⁹ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 116.

³⁰ *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 503.

³¹ J. Milton, *Of Education*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 159.

³² P.A. Rahe, *Against Throne and Altar. Machiavelli and Political Theory under the English Republic*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 117.

i wadliwą edukację, nauczyć ludzi wiary, lecz nie bez cnoty, wstrzemięźliwości, skromności, trzeźwości, oszczędności, sprawiedliwości, nie po to, by podziwiali bogactwo lub zaszczyty, lecz by nienawidzili zamętu i ambicji, by każdy rozpoznał swe prywatne powodzenie i szczęście w pokoju publicznym, wolności i bezpieczeństwie³³. Był więc przekonany, że poprzez wiedzę osiągnąć można prawdziwą cnotę, a przez cnotę prawdziwą wolność³⁴. „*Republika* – pisze więc w *On Reformation In England* – powinna być jak potężna chrześcijańska osoba, potężnej postury i wzrostu uczciwego człowieka tak wielka i zwarta, jak cnota w jej ciele³⁵”.

Chrześcijański ideał cnoty stara się równocześnie Milton połączyć z klasycznymi cnotami republikańskimi, ujawniającymi się w życiu państwa³⁶. Rozumie więc ją raczej nie jako wyłącznie moralną perfekcję, lecz umiejętność walki i obrony wolności przeciw tyranii, bo „cóż przynosi więcej piękna i chwały krajowi niż odzyskanie nie tylko politycznej, ale i religijnej wolności?”³⁷. Stąd pragnienie cnoty nie jest dążeniem do moralnej doskonałości, lecz do równej i powszechnej wolności obywatelskiej. Cnotliwy obywatel nie walczy więc dla chwały i zaszczytów, lecz dla wolności, honoru i sprawiedliwości. Podobnie jak u Cycerona większą wartość ma cnota praktyczna, a chwalebne czyny są najdoskonalszym wyrazem ludzkiej i obywatelskiej egzystencji. Milton jest więc przekonany, że aby wspólnota kwitła i mogła zachować swą niezależność, rządzący i rządzeni muszą uprawiać cnotę³⁸, która jest fundamentem republiki, lecz równocześnie tylko w wolnej republice może być w pełni praktykowana³⁹. Pod rządami tyrana wspólnotę i jednostki czeka moralna degeneracja i niewola, a cnoty zastąpione zostaną odrętwieniem i służalczością⁴⁰. Jako dla purytanina⁴¹ cnota pobożności

³³ *The Ready and Easy Way to Establish a Free Commonwealth*, w: *The Prose Works...*, vol. II, s. 183.

³⁴ **T. Hobson**, *Milton's Vision. The Birth of Christian Liberty*, A&C Black, London 2008, s. 72.

³⁵ **J. Milton**, *Of Reformation*, w: *The Prose Works...*, vol. II, s. 17.

³⁶ **D.A. Loewenstein**, *Areopagitica and the Dynamics of History*, Studies in English Literature, 1500–1900/28/1, The English Renaissance, Winter 1988, s. 85–86.

³⁷ **J. Milton**, *The History of Britain*, w: *The Prose Works...*, vol. II, s. 308.

³⁸ **M. Dzelzanis**, *op. cit.*, s. 21.

³⁹ **I. Honohan**, *op. cit.*, s. 71.

⁴⁰ **Q. Skinner**, *Visions of Politics, vol. II: Renaissance Virtue*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 304.

⁴¹ Choć jego *Doctrina Christiana* opublikowana już po śmierci jest w istocie pismem heretyckim jak na standardy purytańskie, patrz: **B.K. Lewalski**, **J.T. Shawcross**, **W.B. Hunter**, *Milton's Christian Doctrine*, Studies in English Literature 1500–1900/32/1, The English Renaissance, Winter 1992, s. 152.

jest oczywiście najważniejsza, lecz, idąc tropem Cycerona z *De Officiis*, dodaje do niej sprawiedliwość, rozważę, wstrzemięźliwość i męstwo: „Szczęście narodu polega – pisze – na prawdziwej religii, petyzmie, sprawiedliwości, rozwadze, wstrzemięźliwości, męstwie i pogardzie dla chciwości i ambicji. Ci, którzy wyjątkowo wyróżniają się nimi, nie potrzebują króla, by być szczęśliwymi, lecz są architektami swego własnego szczęścia”⁴².

Nie każdy jednak cnoty te praktykuje w równym stopniu, więc skoro nie ma równości w cnotcie, nie każdy może w jednakowy sposób służyć republice. Poza tym są ludzie, którym cnota obywatelska jest całkowicie obca, owładnięci rządzą zaszczytów, bogactwa, nierozpoznający dobra wspólnoty, niewyposażeni w odpowiednie intelektualne kompetencje czy pragnący w końcu przywrócenia dziedzicznej monarchii⁴³. Gdyby takim ludziom, a jest ich niestety większość, przyznać prawa wyboru swych przedstawicieli, wtedy „nie wiedza i autorytet, lecz zamęt i żarłoczność wkrótce podniosłyby najpodlejszych nikczemników z naszych tawern, burdeli, z naszych wsi i miast do godności senatorów”⁴⁴. „Czy – pyta dalej – powinno się powierzać zarządzanie republiką ludziom, którym nikt z własnej woli nie powierzyłby zarządzania swych prywatnych spraw, czy skarb państwa powinien być powierzony trosce tych, którzy roztrwonili własne fortuny ohydłą rozrzutnością? Czy powinni mieć pieczę nad publicznym portfelem, który wkrótce zamieniliby w swój prywatny? Czy nadają się na prawodawców całego ludu ci, którzy sami nie wiedzą, co to prawo, co to rozum, co to prawda i grzech, co krzywe, co proste, co legalne, a co bezprawne?”⁴⁵.

Jeszcze jednak w *Aeropagitica* pisze słynne zdanie o Anglikach: „Wydaje mi się, że widzę w mojej duszy naród szlachetny i potężny, pokrzepiony jak silny mężczyzna, kiedy się budzi i strząsa z siebie niewidzialne okowy, wydaje mi się, że widzę go jako orła oczyszczającego i wyostrzającego swój zmęczony wzrok w fontannie samego rajskiego blasku”⁴⁶. Milton dostrzega, że nastroje większości społeczeństwa zmierzają ku reformom systemu konstytucyjnego, a interesy klasy niższej i średniej są ze sobą zgodne. Może więc widzieć Anglików jako naród zjednoczony i ożywiony pragnieniem wolności. Pierwszym rozczarowaniem była jednak niechętna reakcja większości społeczeństwa na jego postulat dopuszczalności rozwodów. Jeszcze w *Tenure* jest przekonany,

⁴² *Eikonoclastes*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 524.

⁴³ **B. Lewalski**, *Milton on Liberty, Servility, and the Paradise Within*, w: **C. Tournu, N. Forsyth**, *op. cit.*, s. 31–32.

⁴⁴ *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 525.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 525.

⁴⁶ **J. Milton**, *Aeropagitica*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 188.

że lata wojny domowej oczyściły serca rodaków, pisząc, że władza suwerenna ostatecznie spoczywa w większości⁴⁷, lecz już w *Eikonoclastes*, mając świadomość rojalistycznego nastawienia społeczeństwa, wyraża pogardę dla „niestałego, nierozumnego tłumu”⁴⁸, który nie zrozumiał konieczności tyranobójstwa i sugeruje, że prawdziwa suwerenność spoczywa w parlamencie⁴⁹. Z lektury obu tych traktatów emanuje wielkie zdziwienie Milтона z faktu, że choć bohaterowie Armii Nowego Wzoru obalili tyrana, by wprowadzić naród angielski do ziemi obiecanej wolności i tolerancji religijnej, to większość albo chce porozumienia z królem (jak Prezbiterianie), albo, jak levellerzy, odmawia legalności Parlamentu Kadłubowego i trybunału sądzącego Karola⁵⁰. Pozbawiony zaś zupełnie złudzeń w 1660 r. z obrzydzeniem i wrogością wypowiada się o *nieokrzesej*⁵¹ większości pragnącej restauracji monarchii. Wcześniej w *Defensio secunda* przyjmuje zaś moralistyczny ton, ostrzegając rodaków, że jeżeli nie „odpędzą od siebie chciwości, ambicji i luksusu”, wtedy „przeszli przez ogień (wojny domowej) tylko po to, by zginąć w dymie”⁵².

Milton jest purytaninem, zatem wolność polityczna, o której pisze w *Tenure*, uzależniona jest dla niego od prawidłowego korzystania z wolnej woli w życiu religijnym i osobistym. Dlatego ci, którzy są niewolnikami swych rządów i namiętności, nie są zdolni do prawidłowego rozpoznania dobra w życiu publicznym i postępowania zgodnie z zaleceniami cnoty. Jeśli nie mogą podporządkować rozumowi nakazującemu cnotliwe postępowanie⁵³, wtedy „jest niezgodne z naturą rzeczy, żeby tacy ludzie kiedykolwiek byli wolni”⁵⁴. Jeśli zaś człowiek dobrowolnie wybiera dobro, nie zło, wtedy jako cnotliwy i wolny i powinien mieć udział w rządzeniu wspólnotą, bo tylko wolni, a nie niewolnicy mają do tego prawo⁵⁵. Odrzuca równocześnie, jako sprzeczną z *Biblią*, machiavelliczną kategorię racji stanu, która dokonuje demarkacji cnoty osobistej i publicznej, a do służby

⁴⁷ E. Sirluck, *Milton's Political Thought. The First Cycle*, *Modern Philology*, vol. 61, no 3, Seventeenth-Century Essays in Honor of George Williamson, Feb. 1964, s. 217.

⁴⁸ *Eikonoclastes*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 547.

⁴⁹ Q. Sirluck, *Milton's Political Thought...*, s. 214.

⁵⁰ S.M. Fallon, „The Strangest Piece of Reason”: *Milton's Tenure of Kings and Magistrates*, w: N. McDowell, N. Smith (red.), *The Oxford Handbook of Milton*, Oxford, s. 242.

⁵¹ *The Ready and Easy Way to Establish a Free Commonwealth*, w: *The Prose Works...*, vol. II, s. 183.

⁵² *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 525.

⁵³ P.J. Donnelly, *Milton's Scriptural Reasoning. Narrative and Protestant Toleration*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 13–14.

⁵⁴ *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 526.

⁵⁵ C. Hill, *Milton and the English Revolution*, Faber and Faber, London 1977, s. 186.

rzeczpospolitej predestynowani są tylko ci, którzy pragną realizować w niej cele wyznaczone przez Boga⁵⁶. Już pisząc *Eikonoclastes*, miał jednak świadomość, że prawdziwie cnotliwa wolna jest tylko mniejszość, reszta zaś „z ogłupiałą i zdegenerowaną podłością ducha jest gotowa, by paść na twarz i oddać cześć obrazowi i pamięci tego człowieka” (Karola I)⁵⁷. Z przerażeniem stwierdza, że najpierw modliła się o uwolnienie ich od tyrana, teraz zaś występuje przeciwko tyranobójcom⁵⁸. Lecz jest to tylko dla niego dowodem, jak wielką degenerację poddanych powoduje tyrania. Rzecz jednak w tym, że lata Republiki wcale nie poprawiły nikczemnego moralnego stanu większości, a ostatecznym potwierdzeniem jego stanowiska było powszechne w przededniu restauracji pragnienie położenia kresu stanowi chaosu i powrotu króla⁵⁹. Dlatego w *The Easy Way* pisał o „rozwiązłej i rozpasanej demokracji, która rujnuje siebie własną nadmierną władzą”⁶⁰.

VI

Merytokratyczne podejście Milтона do władzy i jego przekonanie o moralnym zróżnicowaniu ludzi może więc uzasadniać podporządkowanie niektórych, a nawet większości niezdolnej do pokierowania życiem własnym i życiem wspólnoty władzy rozumnej i cnotliwej mniejszości czy jednostce⁶¹. Oczywiście zróżnicowanie to nie ma charakteru naturalnego, każdego bowiem Bóg uczynił istotą wolną i racjonalną, lecz niektórzy niestety utracili ją w wyniku dobrowolnego poddania się politycznej służebności i kierowania się „obrzydliwą skłonnością powrotu do niewolnictwa”⁶². Ten bowiem, kto nie kieruje się cnotą, zawsze będzie niewolnikiem, a człowiek o naturze niewolnika wkrótce sprowadzi niewolnictwo na całą wspólnotę. W państwie trwa więc ciągły konflikt pomiędzy cnotliwymi i występnyymi, dlatego ci pierwsi dla dobra republiki sięgnąć mogą nawet do

⁵⁶ *Of Reformation*, w: *The Prose Works...*, vol. II, s. 17; na temat stosunku Milтона do filozofii Machiavellego, patrz: **B. Riebling**, *Milton on Machiavelli: Representations of the State in Paradise Lost*, *Renaissance Quarterly*, Autumn 1996/49/3, s. 573–597.

⁵⁷ *Eikonoclastes*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 444.

⁵⁸ **Q. Skinner**, *op. cit.*, s. 304.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 305; **G. Davies**, *Restoration of Charles II*, Huntington Library, San Marino 1955, s. 355–363.

⁶⁰ *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 182.

⁶¹ **P.A. Rahe**, *Against Throne and Altar. Machiavelli and Political Theory under the English Republic*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 120.

⁶² *The Ready and Easy Way to Establish a Free Commonwealth*, w: *The Prose Works...*, vol. II, s. 174.

drastycznych środków, by zapewnić panowanie cnoty i rozumu⁶³. Pozwala mu to uzasadnić Czystkę Pride'a i usunięcie umiarkowanych presbiteriańskich posłów. We wstępie do *Defensio* Milton przyznaje wprawdzie, że władza Kadłubowego Parlamentu daleka jest od ideału, lecz twierdzi, że nawet przedstawiciele ludu, zgromadzeni w Długim Parlamencie, rządili tak źle, że konieczne było usunięcie większości przez armię. Wola Parlamentu nie zawsze zgodna jest bowiem z rozumem, jako abstrakcyjną zasadą porządkującą życie wspólnoty: „Uważam Rozum – pisze Milton – za najlepszego arbitra, i prawo praw samo w sobie”⁶⁴. „Jeśli jakieś prawo lub zwyczaj – podtrzymuje w innym miejscu – kolidowałyby z prawem Boga lub natury lub, krótko mówiąc, z rozumem, nie powinny być uważane za wiążące”⁶⁵. Stąd prawo sprzeczne z rozumem nakazującym dobro wspólnoty, nawet jeśli pochodzi od Parlamentu, jest nieważne. To ono określa istnienie wolnej wspólnoty, a warunki, na których Parlament chciał porozumieć się z Karolem, gwałcą jego normy poprzez ponowne wprowadzenie arbitralnego panowania nad wolnymi ludźmi.

Dlatego chęć kompromisu z królem zdemaskowała nikczemność deputowanych i zdradę rewolucji⁶⁶, a „ich perfidia i głupota przypominają jako żywo tę senatu rzymskiego, który wbrew opinii Marka Tulliusza i wszystkich uczciwych ludzi, zagłosował za wysłaniem ambasadorów do Marka Antoniusza”. Na szczęście, kontynuuje Milton, „zdrowsza część odkryła zdradę Republiki (Commonwealth), wyblągała pomoc tej dzielnej i zawsze wiernej Republice armii, która wybawiła Republikę z ich rąk w czasie, kiedy przez ich głosowanie prawie została zrujnowana”⁶⁷. Doszło więc do konfliktu praw Parlamentu i uprawnień ludzi, ten pierwszy przestał być siedliskiem cnoty i wyrazicielem dobra wspólnego, dlatego rolę tę przejęła armia, przywracając stan równowagi. Milton w pełni zaakceptował czystkę⁶⁸, zwłaszcza, że w jego przekonaniu takie nadzwyczajne działania mają przy tym uzasadnienie w woli samego Stwórcy. Skoro ukaranie tyrańcy jest sprawą Boga, to może on posłużyć się w tym celu ludźmi, jeśli tak, to użyć może także mniejszości⁶⁹. Tam bowiem, gdzie istnieje

⁶³ J. Wooten, *The Poet's War: Violence and Virtue in Paradise Lost*, Studies in English Literature 1500–1900/30/1, The English Renaissance, Winter 1990, s. 134–136.

⁶⁴ *Eikonoclastes*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 466.

⁶⁵ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 99.

⁶⁶ Q. Sirluck, *Milton's Political Thought...*, s. 218.

⁶⁷ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 17.

⁶⁸ B. Worden, *Literature and Politics in Cromwellian England. John Milton, Andrew Marvell, Marchamont Nedham*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 241.

⁶⁹ C. Hill, *op. cit.*, s. 168.

potrzeba działania przeciwko woli większości, sięga do tego argumentu, tak jak wtedy, gdy komentując ścięcie króla, stwierdza, że „szlachetna i bezstronna sprawiedliwość, spoczywająca w ręku Boga w sposób oczywisty stanęła po naszej stronie”⁷⁰. Zatem tak jak pozbycie się Karola, tak rozpędzenie większości parlamentu było w pełni uzasadnione, ponieważ, jak przekonuje Milton: „Nic nie jest miłsze porządkowi natury niż to, by mniejszy poddał się większemu, nie w liczbie, lecz w cnocie i wiedzy. Ci, którzy górują rozważą, doświadczeniem, pracowitością i odwagą, jakkolwiek nieliczni by byli, w mojej opinii w końcu utworzą większość i zawsze będą dominować”⁷¹, sama natura wskazuje więc, „że mądzy ludzie powinni rządzić głupcami, a nie, że niegodziwi powinni rządzić dobrymi, a głupcy mądrymi”⁷². Nawet jeśli rozum i cnotę najwyższych lotów znaleźć można tylko w jednym człowieku, który jako mąż opatrnościowy objąć musi władanie nad republiką⁷³. „Nie jest niegodne, ani nieprzyzwoite – pisze Milton – by jakiś człowiek był królem, jeśli daleko przewyższa (w cnocie) wszystkich swoich poddanych”⁷⁴. „Ale gdy ludzie są równi, tak jak jest w wielu państwach, wtedy oni powinni mieć równy interes w rządzeniu i dźwżyć go po kolei. Ale, że wszyscy ludzie powinni być niewolnikami jednego, który jest im równy, lub (co się częściej zdarza) daleko gorszy od nich i często głupcem, któż dopuści taką myśl bez oburzenia?”⁷⁵.

Na szczęście więc Opatrzność dała Anglii Cromwella, który jako jedyny mógł, zdaniem poety, obronić zdobycze rewolucji i uchronić przed rojalistyczną recydywą⁷⁶. Dzięki niemu ludzie o władnięci *rojalistycznym szaleństwem* nie mają

⁷⁰ **J. Milton**, *Observations on the Articles of Peace*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 428.

⁷¹ *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 507.

⁷² *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 67.

⁷³ **B. Worden**, *John Milton and Oliver Cromwell*, w: **I. Gentles, J. Morrill, B. Warden** (red.), *Soldiers, writers and statesmen of the English Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 255–256.

⁷⁴ *A Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 34.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ W roku 1652 r. Milton zadedykował Cromwellowi *Sonet XVI*: Cromwell, our chief of men, who through a cloud

*Not of war only, but detractions rude,
Guided by faith and matchless fortitude,
To peace and truth thy glorious way hast plough'd,
And on the neck of crowned Fortune proud
Hast rear'd God's trophies, and his work pursu'd,
While Darwen stream with blood of Scots imbru'd,
And Dunbar field, resounds thy praises loud,
And Worcester's laureate wreath; yet much remains*

wplywu na rządy i możliwe stanie się dzięki Lordowi Protektorowi ostateczne oddzielenie państwa i kościoła, reforma prawa, edukacja młodzieży i wolność słowa⁷⁷. To nie urodzenie, status majątkowy, lecz oddanie republice i osobiste zalety oraz pobożność uczyniły z Cromwella władcę Anglii, którego nazywa się „przywódcą naszych zgromadzeń, wodzem naszych armii i ojcem swego kraju”⁷⁸. Milton dowodzi przy tym, że republika sama wybiera i nagradza tych, którzy najlepiej jej służą, biorąc pod uwagę nie krew, lecz cnotę i oddanie. Porównuje więc zasługi i zalety Cromwella i Markiza Ormond – Lorda Porucznika ds. Irlandii za panowania Karola I, którego rodowód wywodzi z XII w. Czyny tego drugiego wraz z czynami wszystkich jego przodków są dla Milтона niczym wobec zasług przyszłego Lorda Protektora⁷⁹.

Dlatego Milton weryfikuje klasyczną typologię ustrojów, którą się posługuje. Monarchia jest ustrojem właściwym wtedy, gdy oprócz wspierania dobra wspólnego i ochrony przyrodzonych wolności poddanych jest monarchią, gdzie urząd królewski obsadzany jest na podstawie kwalifikacji. Ponadto już w *Tenure* dowodzi, że jest ona historycznie pierwszym ustrojem, bowiem ludzie na początku powierzyli władzę jednostkom wyróżniającym się spośród nich „mądrością i uczciwością”⁸⁰. Władza Cromwella jest zatem dla niego przykładem cycerońskiej władzy jednostki sprawowanej w sytuacji zagrożenia wspólnoty i jest ona usprawiedliwiona, nawet jeśli przybiera charakter dyktatorski⁸¹, dlatego nie doradza Cromwellowi zwołania takiego czy innego parlamentu, lecz wzywa, by otoczył się „towarzyszami swych niebezpieczeństw i trudów, mężami przykładowej skromności, uczciwości i odwagi”⁸². Milton w następujący sposób uzasadnia ową historyczną konieczność, nawiązując do fiaska ostatniego parla-

*To conquer still: peace hath her victories
No less renown'd than war. New foes arise
Threat'ning to bind our souls with secular chains:
Help us to save free Conscience from the paw
Of hireling wolves whose gospel is their maw.*

⁷⁷ **D. Loewenstein**, *Milton's prose and the Revolution*, w: **N.H. Keeble** (red.), *The Cambridge Companion to Writing of the English Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 100.

⁷⁸ *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 520.

⁷⁹ *Observations on the Articles of Peace*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 429.

⁸⁰ *The Tenure of Kings and Magistrates*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 377.

⁸¹ **C. Hill**, *op. cit.*, s. 168.

⁸² *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 522; patrz: **B. Worden**, *Literature and Politics in Cromwellian England. John Milton, Andrew Marvell, Marchamont Nedham*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 192.

mentu przed powołaniem Protektoratu: „Nowy parlament jest zwołany, a prawo wyboru dano tym, co do których to było stosowne. Spotykają się, ale nie robią niczego i po znużeniu samych siebie przez wzajemne swary i w pełnym obnażeniu ich niezdolności do rozpoznania sytuacji kraju zgadzają się na dobrowolne rozwiązanie. W tym stanie rozpaczy, do którego byliśmy doprowadzeni, tobie, O Cromwellu! samotnie pozostało objąć rząd i uratować kraj. Wszyscy chętnie oddajemy palmę zwierzchności twej niezrównanej zdolności i cnocie⁸³, [ponieważ] ... nic na świecie bardziej nie podoba się Bogu, nic nie jest bardziej zgodne z rozumem, bardziej polityczne, lub po prostu użyteczne niż to, że najwyższa władza powinna zostać powierzona najlepszym i najmądrzejszym z ludzi”⁸⁴. Jest to więc dla Milтона nie tyle dyktatura jednostki, co dyktatura cnoty, a *Instrument of Government* był konieczny, by zapewnić jej panowanie⁸⁵.

Przywrócił bowiem w 1653 r. jednowładztwo zniesione cztery lata wcześniej, stanowiąc, że odtąd „najwyższa władza prawodawcza spoczywać będzie w rękach Lorda Protektora i Parlamentu”⁸⁶. I choć przyznawał on szerokie kompetencje Radzie, to w rzeczywistości czynił Cromwella hegemonem, przywracając w zasadzie monarchię⁸⁷. Spotkało się to oczywiście ze sprzeciwem wielu weteranów⁸⁸, lecz nie Milтона, którego *Defensio secunda* jest ocierającym się o serwilizm panegirikiem na cześć Lorda Protektora i obroną protektoratu⁸⁹, którego próbką może być następujący cytat: „Ziemię całego brytyjskiego imperium były sceną jego wyczynów i teatrem jego triumfów; które same dostarczają okazałego materiału dla historii [...]. Już samo to wydaje się być dostatecznym dowodem jego nadzwyczajnej i prawie nadprzyrodzonej cnoty, że przez siłę jego geniuszu lub doskonałości jego dyscypliny, przystosowanej, nie więcej do konieczności wojny niż do przepisów chrześcijaństwa, dobrzy i waleczni z wszystkich stron

⁸³ *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 520.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 520.

⁸⁵ **M. Fixler**, *Milton and the Kingdoms of God*, Faber and Faber, London 1964, s. 183.

⁸⁶ **S.R. Gardiner** (red.), *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution 1625–1660*, Oxford 1906, s. 412.

⁸⁷ **D. Smith**, *Oliver Cromwell. Politics and Religion in the English Revolution, 1640–1658*, Cambridge University Press, Cambridge 1991, s. 30–39; przeciwnie: **W. Walker**, *Antiformalism, Antimonarchism, and Republicanism in Milton's "Regicide Tracts"*, *Modern Philology*, May 2011/108/4, s. 527.

⁸⁸ Patrz: **J. Scott**, *Algernon Sidney and the English Republic 1623–1677*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 113; **P.A. Knachel**, *Introduction*, w: **M. Nedham**, *The Case of the Commonwealth of England*, University Press of Virginia, Charlottesville 1969, s. xxiii.

⁸⁹ **J. Raymond**, *John Milton, European: The rhetoric of Milton's Defences*, w: **N. McDowell**, **N. Smith** (red.), *op. cit.*, s. 285.

świata zostali przyciągnięci do jego obozu, nie tylko jako do najlepszej szkoły wojskowych talentów, ale pietyzmu i cnoty; i, że podczas całej wojny i sporadycznych okresów pokoju, wśród tyłu zmiennych kolei losu i wydarzeń, on zatrzymał i nadal zachowywał posłuszeństwo swoich oddziałów, nie przez hojność lub pobłażliwość, ale jedynie przez swój autorytet i regularność zapłaty. W tym przytoczonym przykładzie jego sława może dorównać sławie Cyrusa, Epaminondasa lub któregokolwiek z wielkich generałów antyku⁹⁰. Nie zmienił nawet zdania po *Humble Petition and Advice*⁹¹ z 1657 r., chwając jedynie Cromwella za to, że odmówił tytułu królewskiego. Przypomnijmy tylko, że w wyniku jej ratyfikacji przez Cromwella, uzyskał on prawo mianowania swego następcy, co właściwie zmieniało Anglię w monarchię pół-dziedziczną, przywrócona być miała wyższa izba parlamentu (choć *Petycja* mówi tylko o *innej izbie*), powoływana przez Protektora, podobnie jak Rada Państwa, której członkowie mieli przysięgać mu wierność. Ciekawym i wymownym szczegółem jest to, że regalia Protektora składały się z miecza, berła i purpurowego płaszcza⁹². Na usprawiedliwienie Milтона stwierdzić należy, że w owym czasie wielka antykrólewska koalicja złożona z Prezbiterian, Independentów, sekciarzy i żołnierzy Armii Nowego Wzoru dawno należała już do przeszłości, podzielona wewnętrznymi sporami o kształt państwa i kościoła, a Cromwell jako jedyny mógł silną ręką zapanować nad skłóconymi stronnictwami. Być może dlatego Milton na potępienie jednowładztwa zdobył się dopiero w roku 1660, kiedy restauracja Stuartów była już niemal pewna⁹³, przekonując, że „wolna Republika (Commonwealth) bez władzy jednego i izby lordów jest najlepszym rządem, jaki możemy mieć”⁹⁴ i ostrzegając, że jeśli pozwoli się na powrót Karola II, wtedy „będziemy być może walczyć ponownie o to, co wywalczyliśmy i przeżyć to, co już przeżyliśmy”⁹⁵, obalając nowego tyrana. Wtedy dopiero wyraźnie przeciwstawił monarchię i republikę, pisząc, że „królestwo, choć wygląda potężnie, jest w rzeczywistości najbardziej małoduszne, pełne lęków, pełne zazdrości”, podczas gdy „wolna republika jest najbardziej wspaniałomyślna, najbardziej nieustraszona i najbardziej pewna

⁹⁰ *The Second Defense of the People of England*, w: *The Prose Works...*, vol. I, s. 519.

⁹¹ S.R. Gardiner, *op. cit.*, s. 447–463.

⁹² R.E. Sherwood, *The Court of Oliver Cromwell*, Croom Helm, London, 1977, s. 158–167 (Appendix A: Oliver Cromwell and Regality).

⁹³ Patrz: F. Lovett, *Milton's Case for a Free Commonwealth*, *American Journal of Political Science*, Jul., 2005/49/3, s. 466–478.

⁹⁴ *The Ready and Easy Way to Establish a Free Commonwealth*, w: *The Prose Works...*, vol. II, s. 180.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 177.

swych własnych uczciwych działań”⁹⁶. Być może był świadom, że Richard Cromwell nie posiada charyzmy swego ojca i poszukiwał każdej alternatywy dla nadchodzącej wielkimi krokami restauracji. Nawet wtedy nie uznał jednak, że Anglicy są gotowi i dojrzałi moralnie, by otrzymali w szerokim zakresie prawa wyborcze⁹⁷. Ponurym memento jego ostatnich, spóźnionych prób odejścia od jednowładztwa jest to, że zawierający postulaty zmiany ustroju republiki traktat *The Ready and Easy Way to Establish a Free Commonwealth* Milton kierował do generała Monka przygotowującego już powrót na tron Stuarta.

Rekapitulacja

Na czas od *Defensio Secunda*, aż do śmierci Cromwella przypada okres milczenia Milтона⁹⁸, jeśli zestawić go z niebywale aktywną pierwszą połową lat pięćdziesiątych, a pewne utyskiwania na Protektorat znaleźć możemy u niego dopiero po śmierci Lorda Protektora. Można oczywiście wytłumaczyć to obawami poety, lecz mało prawdopodobne, by mógł obawiać się o swoje bezpieczeństwo w kontekście wielkich zasług, jakie oddał nowemu reżimowi. Dlatego milczenie Milтона nie jest dowodem na dezaprobatę reżimu⁹⁹. Nie wyrzekł się zatem, moim zdaniem, ani Cromwella¹⁰⁰, ani praktyki jego władzy, widząc w nim, w sytuacji rozkładu i zepsucia, ostatniego sprawiedliwego, który zachować może chociaż część zdobyczy rewolucji. Jest to tym bardziej paradoksalne, że praktyka Protektoratu, znana Miltonowi jako jego urzędnikowi doskonale, wyczerpywała zakreślona w jego wcześniejszych pismach definicję tyranii¹⁰¹. Na pierwszy rzut oka widać więc w myśli Milтона konflikt pomiędzy zasadą suwerenności ludu a jego akceptacją dla wojskowej autokracji. Czemu jednak zawdzięczać ową potencjalną niespój-

⁹⁶ *Ibidem*, s. 188.

⁹⁷ **R. T. Fallon**, *Milton in the Anarchy, 1659–1660. A Question of Consistency*, Studies in English Literature 1500–1900/21/1, The English Renaissance, Winter 1981, s. 135; **C. Hill**, *op. cit.*, s. 200.

⁹⁸ **N. H. Keeble**, *Of Civil Power: Milton and the Protectorate, September 1658–March 1659*, w: **N. McDowell**, **N. Smith** (red.), *op. cit.*, s. 306.

⁹⁹ **R. T. Fallon**, *Milton in the Anarchy...*, s. 125.

¹⁰⁰ Przeciwnie patrz: **B. Lewalski**, *Milton: Political Beliefs and Polemical Methods, 1659–60*, PMLA, Jun. 1959/74/3, s. 192–193; **M. Fixler**, *Milton and the Kingdoms of God*, Faber and Faber, London 1964, s. 198–199; **A. Woolrych**, *Milton and Cromwell: “A Short But Scandalous Night of Interruption”?*, w: **M. Lieb**, **J. T. Shawcross** (red.), *Achievements of the Left Hand: Essays on the Prose of John Milton*, University of Massachusetts Press, Amherst 1974, s. 185–218.

¹⁰¹ **Z. Rau**, *Ideologiczne aspekty teorii umowy społecznej w Anglii w XVII wieku*, maszynopis, s. 107.

ność czy ewolucję poglądów i czy o spójności i ewolucji możemy w przypadku Milтона mówić? Można potraktować jego prozę polityczną jako wewnętrznie sprzeczną¹⁰², można też uznać, że dostosowywał swój argument do zmieniających się okoliczności i potrzeb stronnictwa radykalnego¹⁰³, można w końcu nazwać go hipokrytą, który więcej przejął od Machiavellego niż sam przyznawał¹⁰⁴, lub po prostu pragmatykiem¹⁰⁵. Te wszystkie stanowiska jednak opierają się na założeniu radykalnej ewolucji poglądów poety, zapominając, że najważniejszą kategorią, którą przejął od swych starożytnych antenatów, była cnota obywatelska, która jako jedyna poddźwignąć może ludzkość ze stanu upadku zapoczątkowanego grzechem pierworodnym. Tej właśnie perspektywie podporządkowywał więc całe swoje pisarstwo i nie wyrzekł się jej nigdy, ani wtedy, gdy pisał płomienną obronę tyranobójstwa, ani wtedy, gdy bronił Protektoratu i przechodził do porządku dziennego nad cenzurą, którą tak usilnie zwalczał w *Aeropagitice*, ani gdy projektował utopijny już wtedy ustrój republiki. Wyrażona przez Milтона w *Tenure* suwerenność ludu musi być więc postrzegana przez pryzmat cnoty obywatelskiej i rozumu porządkujących życie wolnej wspólnoty tak w aspekcie moralnym, jak i instytucjonalnym. Równa dla wszystkich wolność nie implikuje bowiem u niego równego udziału w decyzjach dotyczących wspólnoty, rezerwując tę ostatnią tylko dla wyposażonych w odpowiednie moralne przymioty. Oczywiście rozpowszechnianie się w społeczeństwie i wzrost cnót obywatelskich może w końcu doprowadzić do stanu idealnego, zaprzepaszczonego na początku historii ludzkości transgresją Adama. Tymczasem jednak Milton jako uważny obserwator współczesnej mu Anglii wraz z rozwojem wypadków zdaje się wątpić w rychłe ziszczenie się jego nadziei. Wobec tego, pozostając na gruncie klasycznych typów ustrojowych i wykluczając model ustroju mieszanego, musi dokonać wyboru pomiędzy rządami występnego tłumu a władzą garstki cnotliwych. Wybór w tej sytuacji musi być oczywisty, dlatego całe lata pięćdziesiąte pozostawał lojalnym urzędnikiem i zwolennikiem reżimu republikańskiego¹⁰⁶, niezależnie od form konstytucyjnych, jakie przyjmował, nawet kiedy przybrał formę wojskowej dyktatury. Niezwykle istotne są w tym względzie słowa samego Milтона, którymi

¹⁰² **A. Barker**, *Milton and the Puritan Dilemma 1641–1660*, University of Toronto Press, Toronto 1942, s. xx.

¹⁰³ **E. Sirluck**, *Milton and the Law of Nature*, University of Toronto Press, Toronto 1948, s. 202.

¹⁰⁴ **S.B. Liljegren**, *Studies in Milton*, C.W.K. Glerup, Lund, 1918, s. xvi–xix.

¹⁰⁵ **P. Chakravarty**, „*Like Parchment in the Fire*”. *Literature and Radicalism in the English Civil War*, Routledge, New York, London 2006, s. 24.

¹⁰⁶ **R.T. Fallon**, *Milton in Government*, Pennsylvania State University Press, University Park 2004, s. 124–130.

zamyka *Tenure*, pisząc, że ludzie są rządzeni albo przez *rozum* i *cnotę* lub przez *rozmaite wewnętrzne zasady*, ci pierwsi nie muszą być ograniczani przez królów i urzędników, ci drudzy zaś zasługują na tyraniczny rząd, pierwsi mogą być obywatelami wolnego państwa, drudzy zaś przeznaczeni są do roli niewolników. Dlatego, zacytujmy tym razem sam początek tego traktatu: „zaprawdę nikt nie może kochać wolności prawdziwie, jak tylko dobry człowiek, reszta kocha nie wolność, lecz pozwolenie, które nigdzie nie ma większego zakresu i pobłażliwości, niż pod rządami tyranów”¹⁰⁷. Znamienne jednak, że Niebo opisywane przez Milтона w *Raju utraconym*, będące archetypem chrześcijańskiego państwa nie jest demokracją, lecz w istocie... rządzoną autorytarnie wojskową monarchią¹⁰⁸.

Bibliografia

Opracowania

- Armitage David, Himy Armand, Skinner Quentin** (red.), *Milton and Republicanism*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- Barker Arthur**, *Milton and the Puritan Dilemma 1641–1660*, University of Toronto Press, Toronto 1942.
- Barker Francis** (red.), *1642: Literature and Power in the Seventeenth Century. Proceedings of the Essex conference on the Sociology of Literature*, University of Essex, Colchester 1981.
- Beeke Joel R., Pederson Randal J.**, *Meet the Puritans*, Reformation Heritage Books, Grand Rapids, Michigan 2006.
- Bennett Joan S.**, *God, Satan, and King Charles: Milton's Royal Portraits*, PMLA, May 1977/92/3, s. 441–457.
- Boesky Amy**, *Milton's Heaven and the Model of the English Utopia*, Studies in English Literature 1500–1900/36/1, The English Renaissance, Winter 1996, s. 91–110.
- Bryson Michael**, “His Tyranny who Reigns”. *The Biblical Roots of Divine Kingship and Milton's Rejection of “Heav'n's King”*, Milton Studies 2004/43, s. 111–144.
- Campbell Gordon, Corns Thomas N.**, *Milton. Life, Work and Thought*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Chakravarty Prasanta**, “Like Parchment in the Fire”. *Literature and Radicalism in the English Civil War*, Routledge, New York, London 2006.
- Cicero Marcus Tullius**, *Pisma filozoficzne*, przekł. Kazimierz Leśniak, PWN, Warszawa 1960.
- Corns Thomas** (red.), *A Companion to Milton*, Blackwell, Oxford 2001.
- Davies Godfrey**, *Restoration of Charles II*, Huntington Library, San Marino 1955.
- Davies Stevie**, *Images of Kingship in Paradise Lost. Milton's Politics and Christian Liberty*, University of Missouri Press, Columbia 1983.
- Donnelly Phillip J.**, *Milton's Scriptural Reasoning. Narrative and Protestant Toleration*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

¹⁰⁷ *Tenure of Kings and Magistrates*, s. 374.

¹⁰⁸ **A. Boesky**, *Milton's Heaven and the Model of the English Utopia*, Studies in English Literature 1500–1900/36/1, The English Renaissance, Winter 1996, s. 93–94.

- Duvall Robert F.**, *Time, Place, Persons: The Background for Milton's Of Reformation*, Studies in English Literature 1500–1900/7/1, The English Renaissance, Winter 1967, s. 107–118.
- Dzelzainis Martin**, *The ciceronian theory of tyrannicide from Buchanan to Milton*, Études Épistémè 2009/15, s. 59–70.
- Estep William R.**, *Revolution Within the Revolution. The First Amendment in Historical Context, 1612–1789*, Eerdmans Publishing, Grand Rapids 1990.
- Fallon Robert T.**, *Milton in the Anarchy, 1659–1660. A Question of Consistency*, Studies in English Literature 1500–1900/21/1, The English Renaissance, Winter 1981, s. 123–146.
- Fallon Robert T.**, *Milton in Government*, Pennsylvania State University Press, University Park 2004.
- Fixler Michael**, *Milton and the Kingdoms of God*, Faber and Faber, London 1964.
- Fokuda Arihiro**, *Sovereignty and the Sword. Harrington, Hobbes, and Mixed Government in the English Civil Wars*, Clarendon Press, Oxford 2004.
- Gardiner Samuel R.** (red.), *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution 1625–1660*, Clarendon Press, Oxford 1906.
- Gentles Ian**, *The New Model Army in England, Scotland, and Ireland: 1645–1653*, Blackwell, Oxford 1992.
- Gentles Ian, Morrill John, Worden Blair** (red.), *Soldiers, writers and statesmen of the English Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Gładziuk Nina**, *Druga Babel. Antynomie siedemnastowiecznej angielskiej myśli politycznej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2005.
- Gough John W.**, *Fundamental Law in English Constitutional History*, Clarendon Press, Oxford 1955.
- Gough John W.**, *The Social Contract. A Critical Study of its Development*, Clarendon Press, Oxford 1957.
- Grace William J.**, *Milton, Salmasius, and the Natural Law*, Journal of the History of Ideas, Jul.–Sep. 1963/24/3, s. 323–336.
- Hill Christopher**, *Milton and the English Revolution*, Faber and Faber, London 1977.
- Hobson Theo**, *Milton's Vision. The Birth of Christian Liberty*, A&C Black, London 2008.
- Honohan Iseult**, *Civic Republicanism*, Routledge, London 2002.
- Keeble Neil H.** (red.), *The Cambridge Companion to Writing of the English Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- Kirk Russell**, *The Roots of American Order*, ISI Books, Wilmington 2003.
- Kishlansky Mark A.**, *The Rise of the New Model Army*, Cambridge University Press, Cambridge 1983.
- Knoppers Laura L.**, "Paradise Regained" and the Politics of Martyrdom, Modern Philology, Nov. 1992/90/2, s. 200–219.
- Kranidas Thomas**, *Milton's of Reformation: The Politics of Vision*, ELH, Summer 1982/49/2, s. 497–513.
- Lecler Joseph**, *Historia tolerancji w wieku reformacji*, przekł. Lesława Kühn, Halina Kühn, PAX 1964.
- Lewalski Barbara K.**, *Milton: Political Beliefs and Polemical Methods, 1659–60*, PMLA, Jun. 1959/74/3, s. 191–202.
- Lewalski Barbara K., Shawcross John T., Hunter William B.**, *Milton's Christian Doctrine*, Studies in English Literature 1500–1900/32/1, The English Renaissance, Winter 1992, s. 203–228.

- Lieb Michael, Shawcross John T.** (red.), *Achievements of the Left Hand: Essays on the Prose of John Milton*, University of Massachusetts Press, Amherst 1974.
- Liljegren Sten B.**, *Studies in Milton*, C.W.K. Glerup, Lund 1918.
- Loewenstein David A.**, *Representing Revolution in Milton and His Contemporaries*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Loewenstein David A.**, *Areopagitica and the Dynamics of History*, Studies in English Literature 1500–1900/28/1, The English Renaissance, Winter 1988, s. 77–93.
- Lovett Frank**, *Milton's Case for a Free Commonwealth*, American Journal of Political Science, Jul. 2005/49/3, s. 466–478.
- Małajny Ryszard M.**, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Volumen, Katowice 2003.
- McDowell Nicholas, Smith Nigel** (red.), *The Oxford Handbook of Milton*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Milton John**, *Political Writings*, tłum. Claire Gruzlier, Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- Milton John**, *Raj utracony*, I, 1–7, przekł. Maciej Słomczyński, PIW, Warszawa 1974.
- Nedham Marchamont**, *The Case of the Commonwealth of England*, University Press of Virginia, Charlottesville 1969.
- Neufeld Matthew**, *Doing without Precedent: Applied Typology and the Execution of Charles I in Milton's "Tenure of Kings and Magistrates"*, The Sixteenth Century Journal, Summer 2007/38/2, s. 329–344.
- Norbrook David**, *Writing the English Republic. Poetry, Rhetoric and Politics, 1627–1660*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- Pettit Philip**, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, New York 1997.
- Pocock John Greville A.**, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton University Press, Princeton 1975.
- Porter Harry C.**, *Reformation and Reaction in Tudor Cambridge*, Cambridge University Press, Cambridge 1958.
- The Prose Works of John Milton*, John W. Moore, Philadelphia 1847.
- Rahe Paul A.**, *The Classical Republicanism of John Milton*, History of Political Thought 25 (2004), s. 104–138.
- Rahe Paul A.**, *Against Throne and Altar. Machiavelli and Political Theory under the English Republic*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Rau Zbigniew**, *Ideologiczne aspekty teorii umowy społecznej w Anglii w XVII wieku*, maszynopis.
- Rebhorn Wayne A.**, *The Humanist Tradition and Milton's Satan: The Conservative as Revolutionary*, Studies in English Literature 1500–1900/13/1, The English Renaissance, Winter 1973, s. 81–93.
- Rhodes Neil** (red.), *English Renaissance Prose. History Language and Politics*, Medieval and Renaissance Texts and Studies, 164; Tempe 1997.
- Riebling Barbara**, *Milton on Machiavelli: Representations of the State in Paradise Lost*, Renaissance Quarterly, Autumn 1996/49/3, s. 573–597.
- Scott Jonathan**, *Algernon Sidney and the English Republic 1623–1677*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Sharp Andrew** (red.), *The English Levellers*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Shawcross John T.**, *John Milton. The Self and the World*, University Press of Kentucky, Lexington 1993.

- Sherwood Roy E.**, *The Court of Oliver Cromwell*, Croom Helm, London 1977.
- Sirluck Ernest**, *The Eikon Basilike: An Unreported Item in the Contemporary Authorship Controversy*, *Modern Language Notes*, May 1955/70/5, s. 331–332.
- Sirluck Ernest**, *Milton's Political Thought. The First Cycle*, *Modern Philology*, vol. 61, no. 3, Seventeenth-Century Essays in Honor of George Williamson, Feb. 1964, s. 209–224.
- Sirluck Ernest**, *Milton and the Law of Nature*, University of Toronto Press, Toronto 1948.
- Skinner Quentin**, *Liberty Before Liberalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Skinner Quentin**, *Visions of Politics*, vol. II: *Renaissance Virtue*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Smith David**, *Oliver Cromwell. Politics and Religion in the English Revolution, 1640–1658*, Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- Tournu Christophe, Forsyth Neil** (red.), *Milton, Rights and Liberties*, Peter Lang, Bern 2007.
- Walker William**, *Antiformalism, Antimonarchism, and Republicanism in Milton's "Regicide Tracts"*, *Modern Philology*, May 2011/108/4, s. 507–537.
- Witte John Jr.**, *The Reformation of Rights Law, Religion and Human Rights in Early Modern Calvinism*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Wooten John**, *The Poet's War: Violence and Virtue in Paradise Lost*, *Studies in English Literature, 1500–1900*, vol. 30, no. 1, *The English Renaissance*, Winter 1990, s. 133–150.
- Worden Blair**, *The Rump Parliament 1648–53*, Cambridge University Press, Cambridge 1977.
- Worden Blair**, *Literature and Politics in Cromwellian England. John Milton, Andrew Marvell, Marchamont Nedham*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Zera Fink S.**, *The Classical Republicans*, Northwestern University Press, Evanston 1966.
- Zuckert M.**, *Natural Rights and the New Republicanism*, Princeton University Press, Princeton 1994.

Tomasz TULEJSKI

JOHN MILTON'S ROAD TO THE REVOLUTIONARY DICTATORSHIP. PART 2

(Summary)

John Milton, an English poet best known for his epic poem *Paradise Lost*, was also a great political polemist of the times of religious flux and political upheaval. He used his pen in defense of the republican principles represented by the Commonwealth of England. Milton advocated the right of the people to hold their rulers to account, and thus implicitly sanctioned the regicide. According to Skinner Milton offers a purely neo-Roman view of freedom and free states. He argues that, unless the people are able to govern themselves, they will live as slaves, under the will of someone else. So, for Milton monarchy is an enslaving form of government. In this Article the Author argues, that Milton was not a partisan of mixed government as other republicans such as Harrington, Sidney and Nedham, but he prized and accepted revolutionary military dictatorship for the defense of revolution.

Keywords: Milton; English Civil War; republicanism; dictatorship

E K O N O M I A
THE ECONOMICS

Andrzej BOROWICZ*

ROLA MONITORINGU STATYSTYCZNEGO NA POLSKIM RYNKU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

(Streszczenie)

W publikacji autor stawia hipotezę, iż rola monitoringu statystycznego na polskim rynku zamówień publicznych polega na realizacji trzech celów. Celem pierwszym jest monitorowanie bieżącej sytuacji na rynkach zamówień publicznych. Cel drugi to monitorowanie, przy zastosowaniu instrumentarium statystycznego, faktycznych konsekwencji kolejnych zmian wprowadzanych do polskiego systemu zamówień publicznych. Cel trzeci polega na obiektywnej ocenie stopnia realizacji celów wyznaczanych zarówno przez krajową, jak i unijną politykę zamówień publicznych. W monitoringu tym wykorzystywane były, jak dotąd, proste zestawienia i analizy statystyczne. Ich wyniki były bardzo przydatne dla wszystkich interesariuszy systemu. Stawiany przez UE wymóg podniesienia efektywności zamówień publicznych wymaga jednak obecnie podjęcia analiz statystycznych o bardziej pogłębionym charakterze.

Słowa kluczowe: system zamówień publicznych; monitoring statystyczny

Klasyfikacja JEL: H57

1. Wstęp

Zarówno system¹, jak i rynek zamówień publicznych² pełnią we współczesnej gospodarce istotną rolę. Całkowita roczna wartość zamówień publicznych w państwach członkowskich UE kształtuje się z reguły na poziomie od kilku do

* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Katedra Inwestycji i Nieruchomości; e-mail: aborowicz@retsat1.com.pl

¹ J. Wojnowski (red.), *Wielka Encyklopedia PWN*, t. 26, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 337. System zdefiniować można jako „zespół wzajemnie sprzężonych elementów spełniających określoną funkcję i traktowany jako wyodrębniony z otoczenia w określonym celu”. System zamówień publicznych spełnia wszystkie desygnaty wynikające z przytoczonej definicji.

² Rynek zamówień publicznych można zdefiniować jako proces, w którym pomiędzy zamawiającym oraz wykonawcami, w wyniku zastosowania przewidzianej prawem procedury, czyli

kilkunastu procent PKB. Z punktu widzenia ekonomicznego system zamówień publicznych postrzegać można jako zbiór zasad, instytucji i procedur, które działając łącznie jako system, generują formalne scenariusze walki konkurencyjnej na rynkach dostaw, usług i robót budowlanych w sektorze publicznym. Dzięki wspomnianej funkcji rezultaty walki konkurencyjnej nabierają waloru obiektywności. To zaś pozwala na uzyskanie kolejnych korzyści istotnych z ogólnospołecznego punktu widzenia, takich jak antykorupcyjne oddziaływanie systemu oraz jego istotny wpływ na podniesienie efektywności wydatkowania, zawsze przecież ograniczonych w stosunku do potrzeb, publicznych środków finansowych.

Skoro system zamówień publicznych ma do spełnienia we współczesnej gospodarce tak istotne zadania, nie może dziwić fakt, iż od pierwszych lat 70. ubiegłego wieku był on przedmiotem licznych regulacji prawnych wprowadzanych w Unii Europejskiej. Regulacje te miały na celu, obok przełamania krajowych barier protekcyjnych, ustanowienie jednolitego wspólnotowego rynku zamówień publicznych. Pierwszą ze wspomnianych regulacji była dyrektywa 71/305/ECC (O.J. L225/78).

W Polsce system zamówień publicznych adekwatny do otoczenia generowanego przez gospodarkę rynkową budowany był w oparciu o ustawę z 10 czerwca 1994 r.³ Konieczność implementowania jednolitych unijnych rozwiązań do polskiego prawa krajowego, oczywista od momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, stanowiła genezę uchwalenia kolejnej ustawy. Była to ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴, która, zmieniana wielokrotnymi nowelizacjami⁵, obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Obserwację statystyczną polskiego rynku zamówień publicznych można prowadzić w odniesieniu do:

- a) bieżącej sytuacji na tym rynku oraz poszczególnych jego segmentów (zamówienia na dostawy, usługi, roboty budowlane);
- b) konsekwencji kolejnych zmian wprowadzanych do systemu zamówień publicznych poprzez przepisy prawne oraz

tw. trybu udzielania zamówienia publicznego, dochodzi do określenia warunków zawarcia umowy i do udzielenia zamówienia publicznego. Możliwe są również inne definicje tego pojęcia.

³ Mowa tu o ustawie 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. nr 76, poz. 344). Historyczne znaczenie ma też pierwszy kompleksowy komentarz do ustawy: **M. Lemke**, *Ustawa o zamówieniach publicznych z komentarzem*, Wydawnictwo Centrum Prawne, Kraków 1994.

⁴ Jednolity tekst – Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

⁵ Wspomnianych nowelizacji ustawy w okresie jej obowiązywania było ponad pięćdziesiąt. Szczególnie istotną, ostatnią nowelizację wprowadzono ustawą z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1020).

c) stanu realizacji głównych celów zarówno krajowej, jak i unijnej polityki zamówień publicznych.

Powyższa, „krótka lista” zadań monitoringu statystycznego na rynku zamówień publicznych ma zakodowaną w sobie gradację ich trudności. Tak więc zadanie „a” jest z punktu widzenia źródeł i metod statystycznych dość proste. Zadanie „b” jest zadaniem znacznie bardziej skomplikowanym, natomiast zadanie „c” jest szczególnie trudne.

W sytuacji opisanej powyżej, celem niniejszej publikacji jest rozwinięcie oraz zweryfikowanie tej hipotezy.

2. Źródła informacji statystycznej na polskim rynku zamówień publicznych

W aktualnym stanie prawnym wskazać można trzy podstawowe źródła informacji statystycznych o polskim systemie zamówień publicznych. Są one następujące:

- roczne sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień, przedstawiane Radzie Ministrów, Komisji Europejskiej oraz właściwej komisji Sejmu. Obowiązek opracowania tego dokumentu wynika z art. 154 pkt 16 ustawy Prawo zamówień publicznych⁶;
- roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach, składane przez zamawiających Prezesowi UZP w terminie do dnia 1 marca każdego roku. Obowiązek sporządzenia omawianych sprawozdań wynika z art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych. Sprawozdania zamawiających zawierają informacje o udzielonych przez nich w danym roku, zarówno „krajowych”, jak i „unijnych”, wszystkich zamówieniach publicznych;
- ogłoszenia publikowane obligatoryjnie w oficjalnych publikatorach ogłoszeń przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych⁷. Aktualnie obowiązujący akt wykonawczy do ustawy Prawo zamówień publicznych⁸ wyróżnia 8 rodzajów tych ogłoszeń. Z punktu widzenia potrzeb statystyczne-

⁶ Roczne sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dostępne są na stronie internetowej Urzędu: www.uzp.gov.pl

⁷ Internetowy i interaktywny Biuletyn Zamówień Publicznych (BZP) oraz internetowy suplement do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, wydawany jest przez Urząd Publikacji UE (art. 11 Prawo zamówień publicznych).

⁸ Aktem wykonawczym, o którym tu mowa, jest rozporządzenie Ministra Rozwoju z 26.07.2016 r. w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1127).

go monitoringu rynku zamówień publicznych, szczególnie istotne znaczenie mają dwa z nich, a mianowicie ogłoszenie o zamówieniu, czyli ogłoszenie służące do wszczęcia postępowania oraz ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, zawierające informacje o wynikach postępowania.

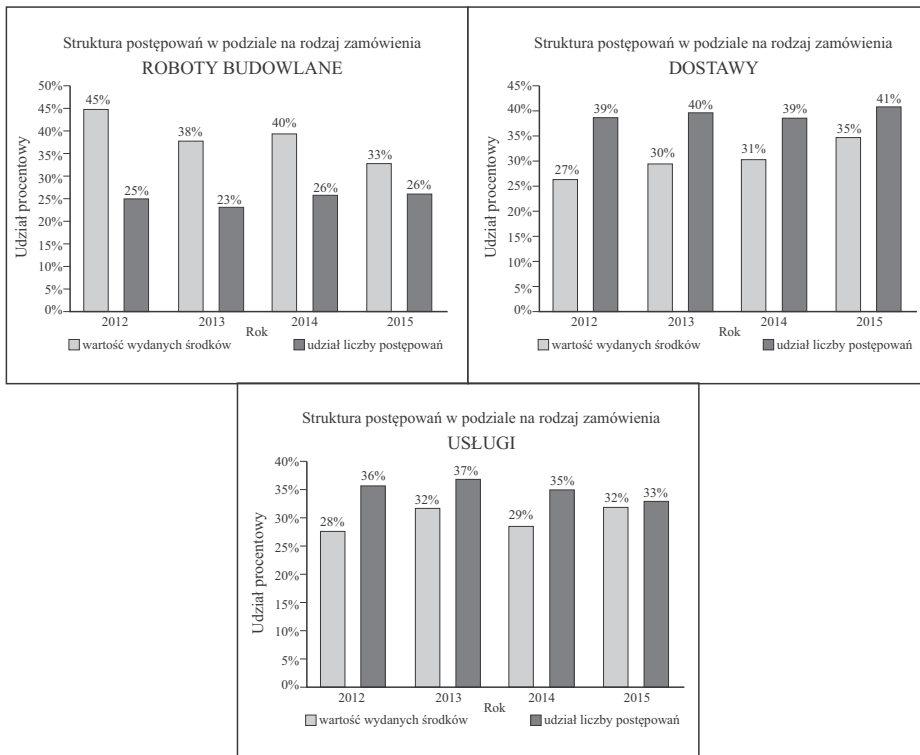
Informacje źródłowe o poszczególnych postępowaniach zawarte w omawianych ogłoszeniach stanowią istotny materiał do badań statystycznych zarówno strony popytowej, jak i podażowej polskiego rynku zamówień publicznych. Ze względu na znaczną ilość postępowań realizowanych corocznie na polskim rynku zamówień publicznych, wykorzystanie omawianego źródła danych statystycznych możliwe jest jedynie pod warunkiem dysponowania odpowiednim, autorskim oprogramowaniem informatycznym.

Podstawowym źródłem informacji wykorzystywanym powszechnie dla potrzeb bieżącego monitorowania sytuacji na polskim rynku zamówień publicznych są roczne sprawozdania Prezesa UZP. Dane statystyczne zawarte w tych sprawozdaniach mają charakter informacji przetworzonych, co w sposób istotny ogranicza możliwość ich stosowania w badaniach o bardziej pogłębionym charakterze. Możliwości poznawcze informacji statystycznych publikowanych w rocznych sprawozdaniach Prezesa UZP zilustrujemy poniżej kilkoma przykładami. Przykłady te pochodzą ze sprawozdania Prezesa UZP za rok 2015 (załącznik 5–7).

Ponieważ, zgodnie z legalną definicją zamówienia publicznego, zawartą w art. 2 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych, z punktu widzenia rodzajowego w systemie zamówień publicznych wyróżnia się zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane, a zatem rozkład udzielanych zamówień w tym podstawowym układzie rodzajowym jest jedną z pierwszych obserwacji branż pod uwagę w bieżącej analizie rynku zamówień publicznych. Rozkład, o którym mowa w odniesieniu do okresu 2012–2015, przedstawia wykres 1.

Podstawowy wniosek, jaki można sformułować w oparciu o przedstawione na wykresie 1 dane statystyczne, mówi o malejącym udziale w całkowitej ilości postępowań, jakie przeprowadzone zostały na polskim rynku zamówień publicznych w latach 2012–2015, tych mających za przedmiot roboty budowlane, przy utrzymującej się w analizowanym okresie, zbliżonej całkowitej ich wartości.

WYKRES 1: Struktura postępowań w podziale na rodzaje zamówienia w latach 2012–2015

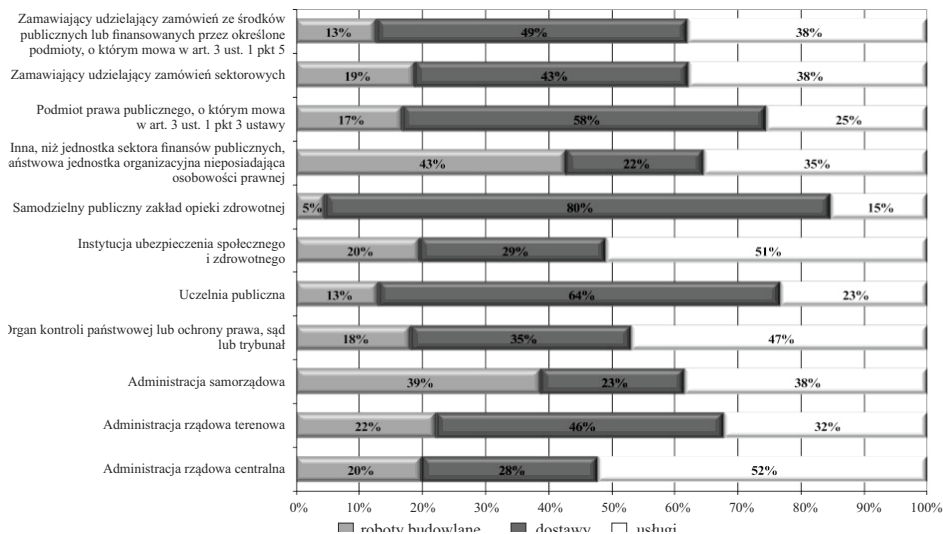


Źródło: **Urząd Zamówień Publicznych**, *Sprawozdanie Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 roku*, na czerwiec 2016, załącznik nr 5.

Strukturę rodzajową udzielonych zamówień według grup zamawiających, na przykładzie roku 2015, ilustruje wykres 2.

Jak wynika z wykresu 2, szczególnie wysoki, bowiem wynoszący ponad 50%, udział dostaw w całkowitej ilości zamówień udzielanych w 2015 r. charakteryzował trzy grupy zamawiających, a mianowicie samodzielne publiczne ZOZ-y, uczelnie publiczne oraz podmioty prawa publicznego, o których mowa w art.3 ust.1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

WYKRES 2: Struktura liczby zakontraktowanych robót budowlanych, dostaw i usług przez niektóre grupy zamawiających w 2015 r.



Źródło: *Urząd Zamówień Publicznych, op. cit.*, załącznik nr 6.

Polski system zamówień publicznych w roku 2015 przewidywał 8 sposobów zawierania umów zwanych trybami⁹.

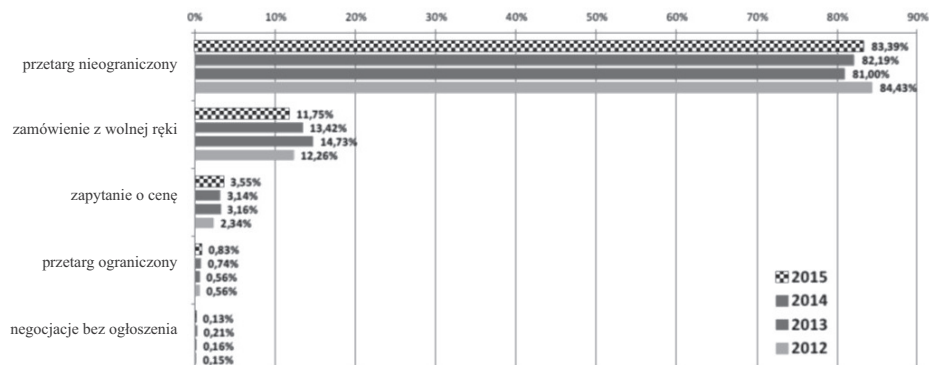
Poszczególne tryby dopuszczone ustawą charakteryzują się różną przydatnością w procesie realizacji celów stawianych przed systemem zamówień publicznych. Tak na przykład, od wielu lat podnoszony jest w Polsce zarzut zbyt dużego udziału trybu z wolnej ręki, który przecież *ex definitione* wyklucza konkurencję, a w związku z czym powinien być stosowany jedynie w sytuacjach wyjątkowych. Zatem struktura zamówień publicznych według trybów ich udzielania jest kolejnym aspektem systemu zamówień publicznych, objętym stałym monitoringiem, którego wyniki przedstawione są w corocznych sprawozdaniach Prawo zamówień publicznych. Przykład takich informacji przedstawia wykres 3.

Dane zawarte na wykresie świadczą o zdecydowanej dominacji trybu przetargu nieograniczonego. Jest to w zasadzie wniosek pozytywny, gdyż tryb ten,

⁹ Do przytoczonej listy trybów ustawa z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw dodała nowy tryb, a mianowicie partnerstwo innowacyjne.

aczkolwiek scenariuszowo banalny, w żadnym stopniu nie ogranicza konkurencji. Negatywnie z kolei trzeba ocenić stosunkowo dużą popularność trybu z wolnej ręki, który konkurencję wyklucza, oraz trybu zapytania o cenę, który konkurencję istotnie ogranicza.

WYKRES 3: *Udział procentowy wybranych trybów w latach 2012–2015 (100% = wszystkie zamówienia udzielone w danym roku)*



Źródło: **Urząd Zamówień Publicznych**, *op. cit.*, załącznik nr 7.

3. Przykłady efektów monitoringu rynku oraz zmian wprowadzanych do systemu zamówień publicznych

3.1. Efekty monitoringu rynku zamówień publicznych

Możliwości poznawcze, jakie daje przetworzenie publikowanych w ogłoszeniach pierwotnych danych statystycznych, dotyczących poszczególnych zamówień, przedstawimy na przykładzie sześciu podstawowych rynków zamówień publicznych, jakie wyróżnić można w obrębie procesów inwestycyjno-budowlanych. Są to mianowicie cztery rynki usług inżynierskich oraz dwa rynki zamówień na roboty budowlane. Objęte analizą rynki usług dotyczą: usług urbanistycznych (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), usług projektowych (projekty budowlane, projekty realizacyjne, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, przedmiary robót), zastępstwa inwestycyjnego oraz nadzorów inwestorskich. Dwa rynki zamówień publicznych na roboty budowlane

to: rynek homogenicznych zamówień na wykonanie robót budowlanych oraz rynek heterogenicznych zamówień na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych¹⁰.

3.1.1. Strona popytowa badanych rynków

Stronę popytową badanych rynków w latach 2000–2016 (I–III), na podstawie ilości postępowań wszczynanych poprzez publikację ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych przedstawia tabela 1.

TABELA 1: *Zamówienia publiczne w procesie inwestycyjnym budowlanym wszczynane w latach 2000–2016 (I–III)*

Rok	Zamówienia na dokumentację		Zamówienia na usługi inżynierskie		Zamówienia na roboty budowlane	
	dokumentacja urbanistyczna	dokumentacja projektowa	nadzór inwestorski	zastępstwo inwestycyjne	wykonanie robót budowlanych	zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych
2000	160	805	59	52	17 318	281
2001	190	775	44	55	17 781	569
2002	138	614	54	29	18 355	510
2003	193	845	50	13	15 712	418
2004	52	643	58	9	11 744	236
2005	46	626	62	18	11 821	379
2006	48	654	39	22	17 143	412
2007	326	4003	188	43	35 728	845
2008	563	5461	495	71	53 318	1125
2009	552	688	1283	104	52 690	804
2010	402	253	1568	98	51 685	943
2011	406	223	1085	75	45 194	938
2012	409	160	1045	56	44 676	890
2013	285	139	957	38	39 667	730
2014	197	68	840	58	43 179	851
2015	125	28	350	19	25 597	661
2016 (I–III)	86	24	225	12	19 728	440

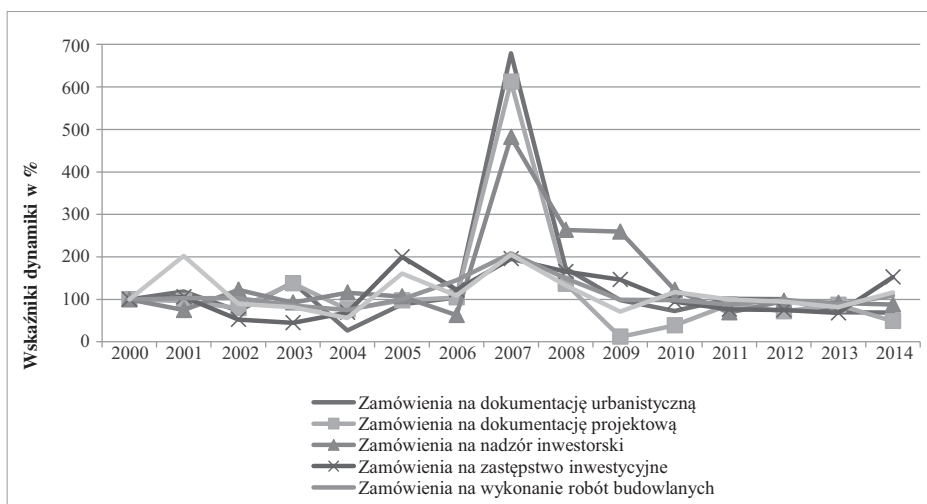
Źródło: obliczenia własne na podstawie BZP.

¹⁰ Dualny charakter rynku zamówień publicznych na roboty budowlane wynika z faktu, iż legalna definicja robót budowlanych (art. 2 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych) jest wielowariantowa. Obok jednorodnego rynku zamówień na wykonanie robót budowlanych wyróżnia ona również łączne zamówienia na zaprojektowanie i zrealizowanie tych robót.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1, liczebność badanej zbiorowości statystycznej kształtowała się w przedziale od kilkudziesięciu zamówień do ponad 50 tys. zamówień. A zatem, jak już o tym wspomniano, przetwarzanie tak licznych zbiorów danych możliwe było jedynie przy wykorzystaniu specjalnie w tym celu opracowanego, autorskiego oprogramowania informatycznego.

Przetwarzanie i analiza danych pierwotnych pochodzących z ogłoszeń prowadzi do wielu ciekawych konstatacji. Przykładem może tu być zależność, jaką ujawniła analiza ilości wszczynanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w funkcji czasu w latach 2000–2014 (wykres 4).

WYKRES 4: *Zamówienia publiczne w procesie inwestycyjno-budowlanym w latach 2000–2014 – wizualizacja tendencji*



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

Jak wynika z wykresu, na trzech rynkach zamówień wystąpiła silna korelacja pomiędzy przebiegiem unijnej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 oraz ilością postępowań, jakie na tych rynkach były wszczynane. Były to rynki usług urbanistycznych, usług projektowych oraz usług nadzoru inwestorskiego.

3.1.2. Strona podaźowa badanych rynków

W przypadku strony podaźowej rynków zamówień publicznych informacje źródłowe możliwe do uzyskania z ogłoszeń o udzielonych zamówieniach publikowanych obligatoryjnie w BZP umożliwiają m.in. analizowanie:

- ogólnej intensywności konkurencji na badanych rynkach, mierzonej średnią ilością ofert składanych w postępowaniach wszczynanych na określonym rynku dostaw, usług lub robót budowlanych,
- konkurencji cenowej wyrażonej wskaźnikiem zróżnicowania cen ofertowych Wz.

Odpowiednie dane liczbowe w odniesieniu do zamówień publicznych udzielanych w procesach inwestycyjno-budowlanych przedstawia tabela 2.

Dane liczbowe przedstawione w tabeli 2 pozwalają na skonstatowanie określonych tendencji w odniesieniu do intensywności konkurencji na badanych rynkach. Tak więc na większości z nich, w tym na szczególnie istotnych rynkach usług projektowych i robót budowlanych, w pierwszej połowie analizowanego okresu średnia ilość ofert składanych w jednym postępowaniu dość wyraźnie malała, podczas gdy w latach późniejszych nastąpiło wyraźne odwrócenie tego trendu. Stwierdzone dzięki badaniu statystycznemu tendencje świadczyć mogą o rosnącym w latach 2007–2016 zainteresowaniu wykonawców polskim rynkiem zamówień publicznych oraz rosnącej konkurencyjności tego rynku.

TABELA 2: *Zamówienia publiczne w procesie inwestycyjnym budowlanym wszczynane w latach 2000–2016 (I–III)*

Rok	Zamówienia na dokumentację		Zamówienia na usługi inżynierskie		Zamówienia na roboty budowlane	
	dokumentacja urbanistyczna	dokumentacja projektowa	nadzory inwestorskie	zastępstwo inwestycyjne	wykonanie robót budowlanych	zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych
A. Średnia ilość ofert na 1 postępowanie						
2000	3,63	4,90	4,03	5,25	5,05	3,93
2001	4,48	5,49	3,41	5,31	5,35	4,03
2002	5,18	5,14	3,34	4,53	4,75	3,69
2003	4,46	4,53	2,92	3,53	4,70	4,08
2004	3,35	3,22	2,46	2,17	3,99	3,10
2005	1,66	2,99	2,84	2,94	3,48	2,47
2006	2,22	2,70	2,69	2,08	2,99	2,51
2007	2,74	2,23	2,31	2,69	2,55	2,00
2008	2,84	2,40	2,67	2,20	3,05	2,24
2009	3,58	4,04	3,03	2,66	4,16	3,33
2010	4,61	6,01	2,81	2,45	3,81	3,20
2011	6,03	7,48	3,60	4,34	3,83	3,35
2012	5,75	6,78	3,98	3,70	4,68	3,46
2013	5,12	5,41	4,18	2,95	4,20	3,35
2014	5,09	5,29	3,77	3,45	3,90	3,20
2015	3,55	4,34	3,78	4,07	4,39	3,13
2016 (I–III)	3,45	2,95	4,04	6,50	4,56	3,43

Rok	Zamówienia na dokumentację		Zamówienia na usługi inżynierskie		Zamówienia na roboty budowlane	
	dokumentacja urbanistyczna	dokumentacja projektowa	nadzory inwestorskie	zastępstwo inwestycyjne	wykonanie robót budowlanych	zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych
B. Wskaźniki zróżnicowania cen ofertowych*						
2000	2	2,46	1,98	2,89	1,43	1,7
2001	2,44	2,59	2,34	3,1	1,42	1,63
2002	2,64	2,61	1,72	3,83	1,43	1,66
2003	2,23	2,38	1,8	2,31	1,39	1,72
2004	1,98	1,93	1,76	3,25	1,33	1,36
2005	2,32	1,78	3,27	2,25	1,28	1,57
2006	1,56	1,79	1,71	1,2	1,27	1,27
2007	1,68	1,66	1,65	1,83	1,28	1,26
2008	1,66	1,67	1,88	1,35	1,35	1,54
2009	2,05	2,24	2,19	1,91	1,42	1,64
2010	2,44	3,03	2,25	1,97	1,41	1,61
2011	2,65	3,33	3,14	2,84	1,55	2,06
2012	2,87	3,16	3,44	2,4	1,62	1,91
2013	3,28	2,96	3,71	3,07	1,58	2,05
2014	3,01	2,76	3,4	3,3	1,57	1,83
2015	2,48	2,91	3,30	2,75	1,59	1,68
2016 (I–III)	2,50	1,43	3,81	3,06	1,59	1,87

* Wskaźniki zróżnicowania cen ofertowych (W_z) przedstawione w tabeli, obliczono według wzoru:

$$W_z = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{C_{max}}{C_{min}}}{n}$$

gdzie:

C_{max} , C_{min} = najwyższa i najniższa cena w danym postępowaniu,

n = liczba badanych postępowań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

Stwierdzone w wyniku badania statystycznego szerokie pasma dyspersji cen ofertowych na rynkach usług niematerialnych związanych z inwestycjami budowlanymi sugerują duże prawdopodobieństwo występowania na tych rynkach nieprawidłowości w zakresie konkurencyjności cenowej. Nieprawidłowości te mogą się wyrażać zarówno w częstym oferowaniu cen rażąco niskich lub dumpingowych, jak i w nadmiernym zawyżaniu cen proponowanych w ofertach.

Stosunkowo wąskie pasmo rozrzutu cen ofertowych (57 pp.), stwierdzone w przypadku zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych również nie może zostać ocenione pozytywnie, dlatego że:

- jest ono zbyt szerokie w stosunku do tradycyjnie ukształtowanego na polskim rynku budowlanym pasma tego rozrzutu o szerokości 40 pp.,
- relacje cen ofertowych do wartości zamówień kształtują się na rynku budowlanym w sposób nieprawidłowy, co potwierdzają wcześniejsze badania autora niniejszej publikacji¹¹.

3.2. Statystyczna ocena konsekwencji zmian wprowadzanych do systemu zamówień publicznych

Możliwości statystyki w zakresie monitorowania faktycznych skutków zmian wprowadzanych do systemu zamówień publicznych omówimy na jednym, ale za to spektakularnym przykładzie. Przykładem tym jest zmiana przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczących kryteriów oceny ofert.

Na skutek wejścia w życie w dniu 10.10.2014 r. jednej z uchwalonych w ostatnich latach ustaw nowelizujących Prawo zamówień publicznych¹², możliwości stosowania jednokryterioвого modelu oceny ofert (tylko cena) uległy znacznemu ograniczeniu. Dowartościowano zatem, przynajmniej formalnie, kryteria niecenowe. W tej sytuacji uzasadnione stało się postawienie pytania, w jakim stopniu kryteria niecenowe uległy, na przykładzie badanych rynków, faktycznemu dowartościowaniu w pierwszych miesiącach obowiązywania zmienionych przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Dane liczbowe ilustrujące ten problem przedstawiono w tabeli 3.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 3, omawiana zmiana przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych doprowadziła jedynie do pozornego, a nie faktycznego dowartościowania niecenowych kryteriów oceny ofert na rynkach zamówień, związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym. Najbardziej istotnymi wskaźnikami, które o tym świadczą, są uśrednione wskaźniki wagowe przypisywane na każdym z badanych rynków cenie jako kryterium oceny ofert. W przypadku pięciu rynków były one wyższe od 90%, natomiast na rynku szóstym (zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych) wskaźnik ten wyniósł 89,92%.

¹¹ A. Borowicz, A. Warwas, *Profesjonalizacja kosztorysowania inwestorskiego w zamówieniach publicznych*, Prawo Zamówień Publicznych, Kwartalnik 2015/2, s. 13–21.

¹² Mowa tu o ustawie z 29.08.2014 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1232).

TABELA 3: *Istotność poszczególnych kryteriów oceny w zamówieniach związanych z inwestycjami budowlanymi w okresie od X 2014 r. do VI 2015 r.*

Nazwa kryterium	Zamówienia na dokumentację				Zamówienia na usługi inżynierskie				Zamówienia na roboty budowlane			
	dokumentacja urbanistyczna		dokumentacja projektowa		nadzory inwestorskie		zastępstwo inwestycyjne		wykonanie robót budowlanych		zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Cena	100,00	91,76	100,00	92,82	100,00	94,79	100,00	91,76	100,00	92,29	100,00	89,92
Warunki płatności	–	–	–	–	–	–	–	–	0,05	6,88	–	–
Wiarygodność oferenta	5,88	12,00	–	–	2,79	6,44	6,67	10,00	0,12	10,00	0,22	20,00
Sposób wykonania zamówienia	1,18	40,00	–	–	0,31	2,00	–	–	0,28	10,12	0,67	10,00
Termin	23,53	9,65	43,33	11,00	0,31	4,00	–	–	13,54	10,49	23,11	11,94
Warunki gwarancji/rękojmi	3,53	8,66	10,00	8,33	10,19	8,75	6,67	10,00	55,79	8,23	50,00	8,74
Inne kryteria	31,76	13,29	20,00	6,66	55,56	7,17	60,00	9,66	12,98	11,18	13,11	13,23

a – wskaźnik popularności kryterium obliczony jako iloraz postępowań, w którym dane kryterium zostało zastosowane do wszystkich postępowań danego rodzaju ogłoszonych w BZP w okresie objętym badaniem;

b – średnia waga kryterium w okresie objętym badaniem.

Źródło: obliczenia własne na podstawie BZP.

Na tym tle fakt, iż wskaźniki popularności pewnych kryteriów niecenowych na niektórych rynkach były wysokie ma już znaczenie drugorzędne. Oznacza on bowiem jedynie, iż jakkolwiek stosowanie wielokryteriowego modelu ocen ofert zostało wymuszone przez zmienione przepisy Prawo zamówień publicznych, to jednak w kontekście przeciwdziałania zdominowaniu rynków zamówień publicznych przez kryterium ceny jest to zmiana jedynie pozorna. Tym kryterium bowiem, które w sposób zdecydowany przesądzało o wyborze oferty najkorzystniejszej, nawet w modelu wielokryteriowym, nadal pozostawała cena.

Konstatacja tego faktu prowadzi do wniosku dalej idącego. Mówi on, iż normy prawne nie są omnipotentne. Tak więc, chcąc zrealizować określony cel, właściwe podmioty powinny zastosować, oprócz legislacyjnych, również inne instrumenty oddziaływania na interesariuszy systemu – na przykład zamówień publicznych.

3.3. Statystyczna ocena realizacji celów krajowej i unijnej polityki zamówień publicznych

Cele wspólnej polityki zamówień publicznych Unii Europejskiej określają, obok stosownych dyrektyw, również dokumenty o charakterze nienormatywnym. Szczególnie spektakularnym przykładem takich unijnych dokumentów mogą być dwie, ogłoszone jak dotąd, Zielone Księgi poświęcone problematyce zamówień publicznych¹³. Drugie z tych opracowań w następujący sposób określiło główne cele unijnej polityki zamówień publicznych:

- wprowadzenie uproszczeń proceduralnych do systemu zamówień publicznych, zwłaszcza w zakresie dokumentów żądanych od wykonawców w charakterze załączników do ofert,
- wprowadzenie górnych pułapów w odniesieniu do sytuacji finansowej oferentów jako jednego z warunków udziału w postępowaniu wykorzystywanym w tak zwanym badaniu podmiotowym,
- promowanie MSP na rynkach zamówień publicznych, m.in. poprzez określenie z góry części zamówień, które powinny zostać udzielone podmiotom sektora MSP, czy też narzucenie na wykonawców zamówień obowiązku udzielenia określonej części realizowanego przez nich zamówienia podwykonawcom z sektora MSP.

Ostatni z powyższych celów, czyli zwiększenie udziału w MSP w rynkach zamówień publicznych, jest nadal aktualny. Nie może zatem dziwić fakt, że został on wyartykułowany już w punkcie drugim liczącego łącznie 138 punktów wprowadzenia do aktualnie obowiązującej dyrektywy dotyczącej klasycznych zamówień publicznych¹⁴.

¹³ **Komisja Europejska**, *Zielona Księga. Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej – w poszukiwaniu rozwiązań*, Bruksela 1998; **Komisja Europejska**, *Zielona Księga w sprawie modernizacji polityki Unii Europejskiej w dziedzinie zamówień publicznych. W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień*, Bruksela, 27 stycznia 2011.

¹⁴ Mowa tu o dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady – 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. z 23.03.2014 r., nr 94).

Omawiany cel, jako jeden z celów strategicznych, przyjął również polski pracodawca w obecnej ustawie Prawo zamówień publicznych. Dążąc do praktycznej realizacji wspomnianego celu, polski ustawodawca zastosował szereg rozwiązań szczegółowych. Między innymi jest to możliwość wspólnego składania ofert przez wielu wykonawców (art. 23 Prawo zamówień publicznych) oraz dopuszczalność składania ofert częściowych, przewidujących wykonanie części zamówienia publicznego (art. 2 pkt 6 oraz 36 ust. 2 pkt 1 Prawo zamówień publicznych).

Popularność tych dwóch instrumentów na polskim rynku zamówień publicznych w latach 2010–2015 ilustrują tabele 4 i 5.

Pomimo oczywistego ułatwienia adresowanego do MSP, jakim jest możliwość wspólnego składania ofert, oferty konsorcjonalne na polskim rynku zamówień publicznych nie były jak dotąd zbyt popularne. Tabela 4 ukazuje odsetek postępowań, które wygrały konsorcja w latach 2010–2015.

TABELA 4: *Udział konsorcjów wygrywających postępowania w latach 2010–2015*

Rok	Odsetek konsorcjów uzyskujących zamówienia na:		
	dostawy	usługi	roboty budowlane
2010	0,34	2,67	5,60
2011	0,36	2,90	4,67
2012	1,78	2,84	3,91
2013	2,53	2,81	3,45
2014	3,04	3,26	4,32
2015	3,21	3,75	4,77
100% = wszystkie postępowania rozstrzygnięte w danym roku	812 415	588 489	312 460

Źródło: obliczenia własne na podstawie ogłoszeń publikowanych BZP.

Jak wynika z tabeli, konsorcja najczęściej wygrywały przetargi na roboty budowlane. Jednak nawet na tym rynku ich udział wśród „zwycięzców przetargów” nie przekroczył poziomu 6%.

Możliwość składania ofert częściowych, poza niektórymi rynkami, również nie cieszyła się wysoką popularnością. Tezę tę, na przykładzie zamówień związanych z inwestycjami budowlanymi, ilustruje tabela 5.

TABELA 5: *Udział postępowań dopuszczających oferty częściowe w zamówieniach związanych z inwestycjami budowlanymi w latach 2000–2015*

Lp.	Przedmiot zamówienia	Odsetek zamówień dopuszczających oferty częściowe
100% = wszystkie zamówienia danego rodzaju wszczynane w badanym okresie		
1	Dokumentacja urbanistyczna	11,65
2	Dokumentacja projektowa	5,08
3	Zastępstwo inwestycyjne	3,66
4	Nadzory inwestorskie	11,58
5	Wykonanie robót budowlanych	7,03
6	Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych	5,46

Źródło: obliczenia własne na podstawie ogłoszeń publikowanych BZP.

Przedstawione dane statystyczne wyraźnie wskazują na fakt, że udziały postępowań, w których dopuszczono możliwość składania ofert częściowych – również nie były wysokie. Jedynie na dwóch z sześciu analizowanych rynków minimalnie przekroczyły one poziom 10%.

Jak wynika z przedstawionych przykładowo danych, instrumentarium statystyczne pozwala w sposób obiektywny ocenić skuteczność realizacji wybranych celów polityki zamówień publicznych. Z przytoczonego przykładu wynika, iż cel, jakim było zwiększenie udziału MSP w rynkach zamówień publicznych, nie był realizowany w sposób skuteczny. Świadczy o tym znikoma popularność instrumentów mających służyć jego realizacji.

4. Zakończenie

Jak wynika z przedstawionych w artykule rozważań, monitoring statystyczny rynku zamówień publicznych, nawet niewykorzystujący zaawansowanego instrumentarium statystycznego, ma istotne znaczenie poznawcze. Wnioski, jakie z niego płyną, są istotne praktycznie dla wszystkich interesariuszy systemu zamówień publicznych. Spostrzeżenie to odnosi się przede wszystkim do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, który, zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach zamówień publicznych. Organ ten, w oparciu o wyniki monitoringu, powinien inicjować wprowadzanie do systemu zmian o charakterze proefektywnościowym.

W ramach statystycznego monitoringu rynku zamówień publicznych powinny jednak zostać podjęte również analizy statystyczne o bardziej pogłębionym charakterze. Aktualna dyrektywa UE stawia bowiem podniesienie efektywności jako podstawowy cel unijnej polityki zamówień publicznych. Zrealizowanie tego celu wymaga natomiast precyzyjnego, czyli opartego o pogłębione analizy statystyczne, zlokalizowania tych elementów systemu, których usprawnienie jest warunkiem koniecznym do podniesienia sprawności całego systemu. Wskazać tu można między innymi na analizy zależności korelacyjnych pomiędzy dyspersją cen ofertowych a zmiennymi, które mogą ją objaśniać, czy też analizy zróżnicowania warunków i wyników działania systemu zamówień publicznych w poszczególnych regionach oraz na poszczególnych rynkach zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. nr 76, poz. 344).

Ustawa z 29.08.2014 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1232).

Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1020).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z 26.07.2016 r. w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1127).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. z 23.03.2014 r., nr 94).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26.11.2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 – jednolity tekst).

Opracowania

Borowicz Andrzej, Warwas Andrzej, *Profesjonalizacja kosztorysowania inwestorskiego w zamówieniach publicznych*, Prawo Zamówień Publicznych, Kwartalnik 2015/2.

Komisja Europejska, *Green Paper – Public Procurement in the European Union: Exploring the Way Forward*, zamieszczone w polskim przekładzie w publikacji UZP, *Zielona Księga – Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej – w poszukiwaniu rozwiązań*, 1998 r.

Komisja Europejska, *Green paper – on the modernisation of EU public procurement policy. Towards a more efficient European Procurement Market*, zamieszczone w polskim przekładzie w publikacji UZP, *Zielona księga – w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych. W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień*, 27.01.2011 r.

Lemke Marian, *Ustawa o zamówieniach publicznych z komentarzem*, Wydawnictwo Centrum Prawne, Kraków 1994.

Urząd Zamówień Publicznych, *Zielona Księga. Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej – w poszukiwaniu rozwiązań*, 1998 r.

Wojnowski Jan (red.), *Wielka Encyklopedia PWN*, t. 26, Warszawa 2005.

Strony internetowe

www.uzp.gov.pl

www.bzp.uzp.gov.pl

www.ted.europa.eu

Andrzej BOROWICZ

THE ROLE OF STATISTIC MONITORING ON THE POLISH PUBLIC PROCUREMENT MARKET

(S u m m a r y)

The author formulated a hypothesis, that the main role of statistic monitoring on the Polish public procurement market is to achieve three tasks. The first task is to enable monitoring the current situation on the market. The second is to assess changes which are being introduced into public procurement system. The third is to enable the assessment of goals achievement of domestic and EU public procurement policy. Up till now the monitoring has been based only on simple statistic figures. The results were very useful and helpful for all participants of the public procurement system in Poland. The recent requirement specified by EU is to increase the efficiency of public procurement policy. The most effective means to achieve the goal would be advance statistical analyses.

Keywords: public procurement system; statistic monitoring

Đula BOROZAN*

UNVEILING THE TIME EFFECT OF A SHOCK ON ELECTRICITY CONSUMPTION: EVIDENCE FROM POST-TRANSITION EU COUNTRIES¹

(Summary)

This paper explores the time-series properties of the relative per capita electricity consumption series disaggregated by consumer sectors for the presence of a unit root for eleven post-transition EU countries. To that end, the panel unit root tests without and with structural break(s) were used covering the period 2002–2013.

The results of the former indicate that electricity consumption is the unit root process for each sector, indicating that any shock thereto is likely to be permanent. The results of the latter support the non-stationary null for the majority of the countries and sectors under investigation, and also point out that each country was exposed to at least one significant shock affecting some of the electricity consumption variables. Thereby, the shocks will probably have permanent effects on them, and their electricity consumption will be path-dependent. Consequently, there is little evidence of convergence of post-transition EU countries to the single electricity market.

Keywords: stationarity; panel unit root tests; shock; post-transition EU countries

JEL Classification: C23, P28, Q49

1. Introduction

The European Union (EU) wants to establish a resilient Energy Union with an ambitious climate policy and an integrated internal energy market, to design a common European energy policy, and to have a secure, sustainable and

* Full Professor, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek, Croatia; e-mail: borozan@efos.hr

¹ Acknowledgement: This paper was supported by the Croatian Science Foundation under Grant number IP-2013-11-2203.

competitive energy supply. These objectives are explicitly written in many EU energy strategic documents. However, a significant degree of energy dependence on particular fuels, energy suppliers and routes has rendered EU vulnerable to energy shocks and contributed to deviation from the energy targets².

In the last decade, EU was exposed to many different shocks having consequences on electricity consumption. Unveiling their character, which may be temporary or permanent, should become an important research subject not only for researchers but also for energy policy makers and practitioners. Namely, as suggested by many studies³, if a shock to electricity consumption has a temporary effect, electricity consumption will return to its trend path and the shock will not demand changes in energy and environment policy. Moreover, the past development of electricity consumption can be used to forecast electricity consumption and energy demand, what could have favorable macroeconomic and ecological consequences. On the other hand, if a shock has a permanent effect, it will generate significant impacts not only on energy consumption, but it may also be transmitted to other macroeconomic variables such as income, employment, wages and the like, as stressed by Hendry and Juselius⁴. In that case, electricity consumption will not return to its equilibrium level, and its past behavior would not be useful in forecasting future trends in electricity consumption⁵. Moreover, finding evidence of a unit root provides evidence supporting the unit root or no-convergence hypothesis, while rejecting a unit root of the stationarity or convergence hypothesis.

Recently, the assessment of the stationarity of electricity consumption by using different panel unit root tests has attracted the attention of researchers and

² **D. Buchan**, *Refuelling Europe: A roadmap for completing the Single energy market*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brussels 2014.

³ See, for example: **P.K. Narayan, R. Smyth**, *Are shocks to energy consumption permanent or temporary? Evidence from 182 countries*, *Energy Policy* 2007/35: 333–341; **Y.C. Hsu, C.C. Lee, C.C. Lee**, *Revisited: Are shocks to energy consumption permanent or temporary? New evidence from a panel SURADF approach*, *Energy Economics* 2008/30: 2314–2330; **V. Mishra, S. Sharma, R. Smyth**, *Are fluctuations in energy consumption per capita transitory? Evidence from a panel of Pacific Island countries*, *Energy Policy* 2009/37 (6): 2318–2326; **H. Kum**, *Are fluctuations in energy consumption transitory or permanent? Evidence from a panel of East Asia & Pacific countries*, *International Journal of Energy Economics and Policy* 2012/2 (3): 92–96.

⁴ **D.F. Hendry, K. Juselius**, *Explaining cointegration analysis: part 1*, *Energy Journal* 2000/21: 1–42.

⁵ **M. Shahbaz, A.K. Tiwari, I. Ozturk, A. Farooq**, *Are fluctuations in electricity consumption per capita transitory? Evidence from developed and developing economies*, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2013/28: 551–554; **R. Smyth**, *Are fluctuations in energy variables permanent or transitory? A survey of the literature on the integration properties of energy consumption and production*, *Applied Energy* 2013/104: 371–378.

consequently many studies emerged in this field⁶. Namely, a temporary effect occurs if electricity consumption is a stationary process, whereas a permanent effect occurs if electricity consumption is a non-stationary (unit root) process. However, the majority of the studies considered the issue of the stationarity of electricity consumption in the context of developed or Asia and Pacific region countries. Their empirical results are mixed; some of them indicate electricity stationarity, while others point out electricity non-stationarity. Smith⁷ illuminates a lack of studies for Europe. However, little or no attention has been devoted to this issue regarding post-transition EU countries.

By using different panel unit root tests, this paper aims to test the stationary properties of per capita electricity consumption disaggregated by consumer sectors for eleven post-transition EU countries covering the period 2002–2013. Energy sectors of post-transition EU countries certainly have some common characteristics; for the last 25 years they have been in the process of continuous changes corresponding to social, political and economic transition. Before the 1990s, i.e., in the period of communism/socialism, their institutional energy infrastructure (such as regulatory agencies or electricity markets) was undeveloped and electricity competition did not exist, physical infrastructure was outdated with a chronic shortage of capacity since most of investment was conducted in the 1950s and the 1960s. Consequently, their energy sectors were inefficient, unreliable and as Ivanovic et al.⁸ stated, their energy policy significantly irrational. From the 2000s, they have engaged in energy reforms following the EU reform model⁹. However, these similarities do not necessarily imply that the time-series properties of electricity consumption, and hence a degree of electricity consumption convergence or divergence, will be the same for all of them.

The remainder of this paper is organized as follows: Section 2 describes the data and methodology, whereas Sections 3 and 4 provide empirical results and conclusions, respectively.

⁶ For a summary review, see: **Y.C. Hsu, C.C. Lee, C.C. Lee**, *Revisited...*, pp. 2314–2330; **A. Aslan, H. Kum**, *The stationarity of energy consumption for Turkish disaggregate data by employing linear and nonlinear unit root tests*, *Energy* 2011/36: 4256–4258; **H. Kum**, *op. cit.*, pp. 92–96; **R. Smyth**, *op. cit.*, pp. 371–378; **M. Shahbaz, A.K. Tiwari, I. Ozturk, A. Farooq**, *Are fluctuations...*, pp. 551–554.

⁷ **R. Smyth**, *op. cit.*, pp. 371–378.

⁸ **M. Ivanovic, D. Blazevic, H. Glavas**, *The structure of electricity consumption and its utilization efficiency in the European transition countries*, *International Journal of Electrical and Computer Engineering Systems* 2010/1 (2): 19–34.

⁹ See **M. Pollitt**, *Evaluating the evidence on electricity reform: Lessons for the South East Europe (SEE) market*, *Utilities Policy* 2009/17 (1): 13–23, and the EBRD's annual assessment of the progress of reforms in the electricity sector.

2. Literature review

It is only recently that an empirical investigation of the existence of a unit root in per capita energy consumption or the energy convergence has become a field of interest to economists¹⁰. As mentioned in the Introduction, the results of these investigations, mostly concentrated on developed or Asia and Pacific region countries, are mixed¹¹.

However, the studies on the time-series properties of the electricity consumption series or the electricity convergence hypothesis in general are limited at the EU level.

Markandya et al.¹² analyze the relationship between energy intensity in 12 Eastern European countries and 12 EU members for the period 1992–2002. They find some evidence of convergence, and also that the countries with the fastest convergence rates are the Czech Republic, Bulgaria, Croatia and Turkey. Using β - and σ -convergence, Ortiz et al.¹³ test the existence of convergence in energy intensity across Europe for the period 1990–2004 and find a sensible catch up of less performing countries, particularly in the agricultural and the industrial sectors. Le Pen and Sevi¹⁴ also test for convergence of energy intensity for the group of 97 countries in the period 1971–2003, but applying different unit root tests and a stationarity test. Their results reject the global convergence hypothesis although for European subgroups they find that non-convergence is less strongly rejected. Hajko¹⁵ examines energy intensity convergence using β - and σ -convergence in EU-27 Member States in the period 1990–2009, too. He concludes that there is evidence of energy intensity convergence in the group of new Member States and in total EU27, while there is no evidence thereof in the old Member States.

¹⁰ P.K. Narayan, R. Smyth, *Are shocks to energy...*, pp. 333–341; P.K. Narayan, S. Narayan, S. Popp, *Energy consumption at the state level: the unit root null hypothesis from Australia*, *Applied Energy* 2010/87: 1953–1962; A. Aslan, *Does natural gas consumption follow a non-linear path over time? Evidence from 50 states*, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2011/15: 4466–4469.

¹¹ For a summary review, see: Y.C. Hsu, C.C. Lee, C.C. Lee, *Revisited...*, pp. 2314–2330; A. Aslan, *Does natural gas...*, pp. 4466–4469; H. Kum, *op. cit.*, pp. 92–96; R. Smyth, *op. cit.*, pp. 371–378; M. Shahbaz, A.K. Tiwari, I. Ozturk, A. Farooq, *op. cit.*, pp. 551–554.

¹² A. Markandya, S. Pedroso, D. Streimikiene, *Energy efficiency in transition economies: Is there convergence towards the EU average?*, *Energy Economics* 2004/28 (1): 121–145.

¹³ R.A. Ortiz, A. Bastianin, A. Bigano, C. Cattaneo, A. Lanza, M. Manera, A. Markandya, M. Plotegher, F. Sferra, *Energy efficiency in Europe: Trends, convergence and policy effectiveness*, MPRA Paper No. 15763, Munich 2009.

¹⁴ Y. Le Pen, B. Sevi, *On the non-convergence of energy intensities: Evidence from a pair-wise econometric approach*, *Ecological Economics* 2010/69 (3): 641–650.

¹⁵ V. Hajko, *Changes in the energy consumption in EU-27 countries*, *Review of Economic Perspectives* 2012/1: 3–21.

Robinson¹⁶ analyses the extent to which wholesale electricity prices for nine European countries converged during the period 1978–2003 using β -convergence. His results support the convergence hypothesis for most of the sample countries. However, employing principal component analysis of wholesale electricity prices in 2002–2006, Zachmann¹⁷ demonstrates that there is enough evidence to reject the hypothesis of full European electricity market integration over the period 2002–2006. He claims that for several pairs of countries, only a weaker hypothesis of (bilateral) convergence is accepted based on two unit root tests. Using fractional cointegration to assess the convergence of 15 European spot markets by January 2012, Pellini¹⁸ concludes that the integration of European electricity markets still has a long way to go.

Teixeira et al.¹⁹ deem that European countries are converging to a common energy policy, even though some countries, particularly Southern European countries, seem to lag behind others.

To sum up, limited evidence indicates that the results of the tests are mixed, dependent on the energy variable analyzed and the method applied. Namely, considering a particular energy variable point of view, some of them provide evidence supporting the unit root or non-convergence hypothesis, while the other ones support the stationarity or convergence hypothesis.

3. Data and methodology

3.1. Per capita electricity consumption data

The stationarity of per capita electricity consumption series is examined for a sample composed of eleven post-transition EU countries: Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Croatia, Latvia, Lithuania, Hungary, Poland, Romania,

¹⁶ **T. Robinson**, *The Convergence of Electricity Prices in Europe*, Applied Economics Letters 2007/14: 473–476.

¹⁷ **G. Zachman**, *Electricity wholesale market prices in Europe: Convergence?*, Energy Economics 2008/30 (4): 1659–1671.

¹⁸ **E. Pellini**, *Convergence across EU electricity wholesale spot markets: Still a way to go*, in: Proceedings of the 12th IAEE European Energy Conference, Venice, 1–36, 2012, https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=res_phd_2013&paper_id=274; retrieved 20.10.2015.

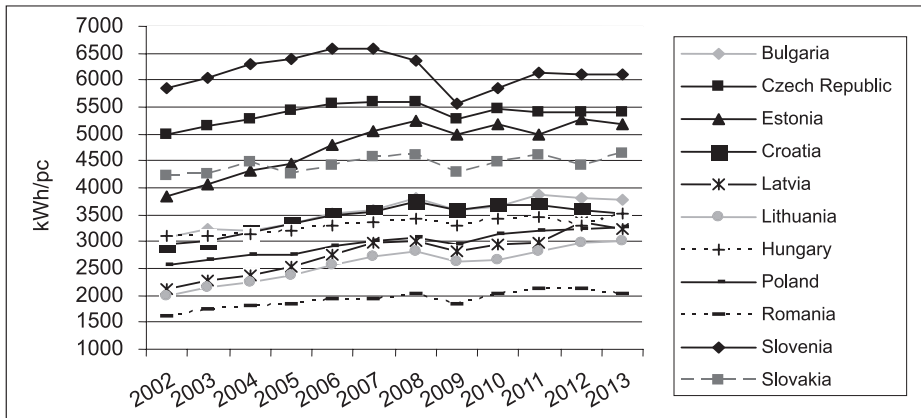
¹⁹ **C. Teixeira, M. Albano, A. Skou, L. Perez Duenas, F. Antonacci, R. Ferreira, K. Lotzfeldt Pedersen, S. Scalari**, *Convergence to the European energy policy in European countries: Case studies and comparison*, Social Technologies 2014/4 (1): 7–24.

Slovenia and Slovakia. The yearly data, obtained by Eurostat²⁰, refer to final electricity consumption disaggregated by sectors for the period 2002–2013.

Final electricity consumption covers electricity supplied to the final consumer's door for all energy uses, except for own use by electricity producers or transmission and distribution losses. The major electricity end-use sectors are the industrial sector, household sector, service sector and transportation sector. More precisely, according to Eurostat's definition, final energy consumption in industry covers all industrial sectors with the exception of the energy sector (e.g., like power stations, oil refineries and all other installations transforming energy products into another form), while final energy consumption in transport covers mainly the consumption by railways and electrified urban transport systems. Final energy consumption in households/services covers quantities consumed by private households, small-scale industry, crafts, commerce, administrative bodies, services with the exception of transportation, agriculture and fishing. Final electricity consumption is calculated as the sum of final electricity consumption from all the above mentioned sectors, and given in kWh. The source of population data is the International Monetary Fund's World Database.

The development of per capita total electricity consumption by post-transition EU countries and the average of the series for the period considered are illustrated by Figure 1 and Figure 2, respectively.

FIGURE 1: Development of per capita total electricity consumption by post-transition EU countries

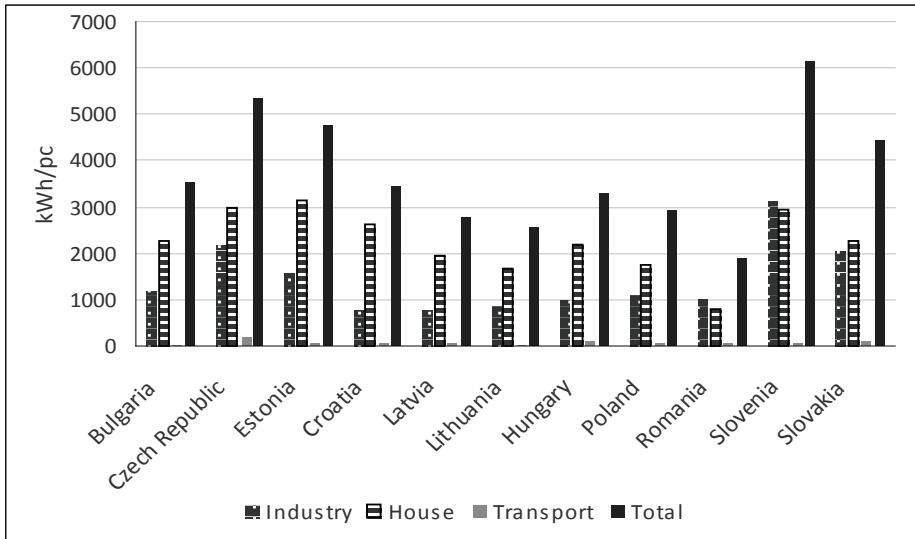


Source: Eurostat²¹.

²⁰ Eurostat, Electricity and heat statistics, data from May 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_and_heat_statistics; retrieved 2.08.2015.

²¹ *Ibidem*.

FIGURE 2: Average of per capita electricity consumption by sectors over the period 2002–2013



Source: Eurostat²².

The former shows the presence of mild upward trends with possible structural break(s) in most cases, whereas the latter demonstrates the differences present in per capita electricity consumption of post-transition EU countries. The descriptive statistics from Table 1 makes these differences more observable.

TABLE 1: Descriptive statistics for electricity consumers (in kwh/pc)

Sector	Obs.	Mean	Std.Dev.	Minimum (country, year)	Maximum (country, year)
Industry	132	1,434.26	730.69	657.48 (Latvia, 2002)	3,714.73 (Slovenia, 2007)
Households + services	132	2,230.53	695.57	490.07 (Romania, 2002)	3,555.64 (Estonia, 2012)
Transport	132	86.87	47.13	21.54 (Lithuania, 2007)	223.52 (Czech Rep., 2007)
Total	132	3,751.65	1263.72	1,595.19 (Romania, 2002)	6,597.77 (Slovenia, 2007)

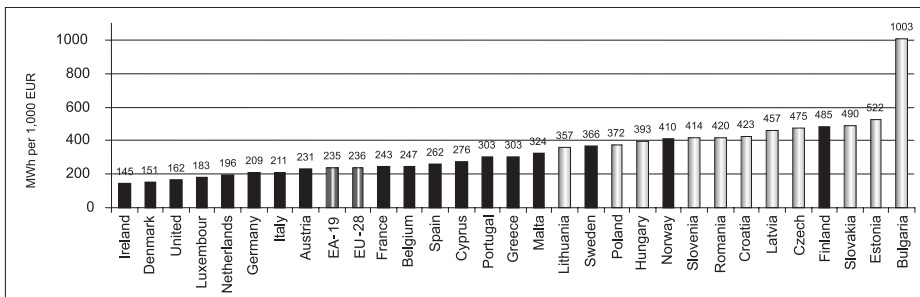
Note: Obs. = observation; Std.Dev. = standard deviation.

²² *Ibidem*.

In post-transition EU countries, household and service per capita electricity consumption makes up on average about 60% of total per capita electricity consumption, while the share of per capita electricity consumption of the industrial sector makes up on average about 38%. The transport sector has the lowest share of per capita electricity consumption (2.3%). Such distribution of per capita electricity consumption by sectors is consistent with the EU²³, although one should note that old EU Member States have greater total electricity consumption than post-transition EU countries²⁴.

Moreover, electricity consumption per unit of gross domestic product (GDP) in post-transition EU countries is above the EU-28 and the EA-19 averages, while most of the old EU Member States are positioned around these averages, indicating the differences in the level of economic development and the large potential for greater energy efficiency in post-transition EU countries. Figure 3 portrays electricity consumption per unit of GDP (using Purchasing Power Standards) in the EU-28. Just for the sake of comparison, the same situation was also recorded in 2002, meaning that the same eight old EU countries (Austria, Germany, Italy, the United Kingdom, the Netherlands, Ireland, Luxembourg and Denmark) were also below the EU-28 and the EA-19 averages.

FIGURE 3: *Electricity consumption per unit of GDP in the EU-28 in 2013*



Source: Eurostat²⁵.

Certainly, in contrast to post-transition EU countries, more economically developed EU countries have the economic base using energy efficient technologies, and hence, they accumulated more economic benefits for energy conservation.

²³ *Ibidem*.

²⁴ See also M. Ivanovic, D. Blazevic, H. Glavas, *The structure...*, pp. 19–34.

²⁵ Eurostat, Electricity and heat statistics, data from May 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_and_heat_statistics; retrieved 2.08.2015.

The data from Table 1 and figures unveil significant differences that exist among post-transition EU countries with respect to their per capita electricity consumption. They indicate that the most developed post-transition EU countries like Slovenia or the Czech Republic are the largest final consumers of electricity, while Romania, which has the lowest per capita GDP, also has the lowest level of per capita electricity consumption.

As suggested by Meng et al.²⁶ and Mishra and Smith²⁷, to mitigate the implications of possible cross-sectional shocks, for each country i , the natural logarithm of the ratio of per capita electricity consumption (EC) relative to the average of all eleven post-transition EU countries in the sample is given by the expression:

$$REC_{it} = \ln(EC_{it}/\text{average } EC_t),$$

where REC_{it} denotes relative per capita electricity consumption in the country i in the year t . Now, the transformed series measure relative per capita electricity consumption.

3.2. Methodology

To test for a unit root in the panel dataset, several tests were used. In this paper, the Pesaran cross-section augmented Dickey-Fuller (CADF) and Im, Pesaran and Shin (CIPS) tests are used first. Thereby, the simple CADF regression for the series on the i^{th} cross-section unit at time t (y_{it}) is

$$\Delta y_{it} = a_i + b_i y_{it-1} + c_i \bar{y}_{t-1} + d_i \Delta \bar{y}_t + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

where \bar{y}_t is the average at time t of all N observations, a , b , c and d are parameters and ε_{it} is the error term. The cross-sectional averages \bar{y}_t and $\Delta \bar{y}_t$ serve as proxies for the effects of an unobserved common factor. The regression must be augmented and lagged, first-differences of both y_{it} and \bar{y}_t must be added if there is serial correlation in the error term or the factor; thus, the p^{th} order CADF regression is

$$\Delta y_{it} = a_i + b_i y_{it-1} + c_i \bar{y}_{t-1} + \sum_{j=0}^p d_{ij} \Delta \bar{y}_{t-j} + \sum_{i=0}^p \delta_{ij} \Delta y_{it-1} + \varepsilon_{it}. \quad (2)$$

²⁶ M. Meng, J.E. Payne, J. Lee, *Convergence in per capita energy use among OECD countries*, Energy Economics 2013/36: 536–545.

²⁷ V. Mishra, R. Smyth, *Convergence in energy consumption per capita among ASEAN countries*, Energy Policy 2014/73: 180–185.

The CIPS statistics is

$$\text{CIPS} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \text{CADF}_i. \quad (3)$$

These tests, explained in detail in Pesaran²⁸, allow for potential correlations across residuals of panel units. The CIPS statistic is based on the simple average of the standardized individual CADF $Z_{t\text{-bar}}$ statistics of each unit in the panel, while the robust t-bar statistic is obtained by transforming the data (i.e., prewhitening to adjust for short-run serial correlations of the error) before computing regression so that the standard t-bar statistics can be used.

However, the Pesaran tests do not take into account possible structural changes and their potential impacts on the convergence hypothesis. Moreover, they are designed to jointly test the null hypothesis of a unit root for all members of the panel. To mitigate these challenges, the Zivot and Andrews²⁹ (hereafter ‘ZA’) test and the Clemente-Montañés-Reyes³⁰ (hereafter ‘CMR’) test allowing for structural breaks(s) in each panel members are also used in this paper.

The ZA test has a null hypothesis that the given series contains a unit root with drift that excludes any structural break (equation 4). The alternative hypothesis is the presence of a one-time structural break in the level and the slope of the trend function of the series occurring at an unknown point in time (equation 5). It refers to the so-called model C since Sen³¹ shows that model C is most superior of the three variants (model A, B and C) developed by ZA.

$$H_0: y_t = \mu + y_{t-1} + e_t \quad (4)$$

$$H_1: y_t = \mu + \theta DU_t(\lambda) + \beta t + \gamma DT_t(\lambda) + \alpha y_{t-1} + \sum_{j=1}^k c_j \Delta y_{t-j} + e_t, \quad (5)$$

where DU_t and DT_t denote dummy variables. The former captures a shift in the intercept (mean), while the latter represents a break in the trend occurring

²⁸ **M.H. Pesaran**, *A simple unit root test in the presence of cross-section dependence*, Journal of Applied Econometrics 2007/22: 265–312.

²⁹ **E. Zivot, D.W.K. Andrews**, *Further evidence on the Great Crash, the oil price shock, and the Unit-Root Hypothesis*, Journal of Business and Economic Statistics 1992/10: 251–270.

³⁰ **J. Clemente, A. Montañés, M. Reyes**, *Testing for a unit root in variables with a double change in the mean*, Economics Letters 1998/59 (2): 175–182.

³¹ **A. Sen**, *On unit root tests when the alternative is a trend break stationary process*, Journal of Business and Economic Statistics 2013/21: 174–184.

at a break time (TB). λ represents the break fraction which is estimated by minimizing t-statistics for $\alpha = 1$. μ , θ , β , γ and α are parameters, while k is the number of extra regressors determined by a test of significance of the estimated coefficients c_j . For DU_t and DT_t holds: $DU_t(\lambda) = 1$ if $t > TB$, zero otherwise; $DT_t(\lambda) = t - T\lambda$ if $t > TB$, zero otherwise.

The CMR test relaxes the assumption about only one structural break and allows for two breaks in the mean of the series. It has a null hypothesis that the given series is a unit root with two structural breaks (equation 6), while the alternative one is the presence of a stationary series with two structural breaks (equation 7).

$$H_0: y_t = y_{t-1} + \delta_1 DTB_{1t} + \delta_2 DTB_{2t} + \mu_t \quad (6)$$

$$H_1: y_t = \mu + d_1 DU_{1t} + d_2 DTB_{2t} + e_t, \quad (7)$$

where DTB_{it} is a dummy variable with the value 1 if $t = TB_i + 1$ ($i = 1, 2$) and zero otherwise, and $DU_{it} = 1$ if $t > TB_i$ ($i = 1, 2$) and zero otherwise. TB_1 and TB_2 are the time periods when the mean is being identified. CMR stress that $TB_i = \lambda_i T$ ($i = 1, 2$) with $0 < \lambda_i < 1$, and also that $\lambda_2 > \lambda_1$ can be supposed for the sake of simplicity.

CMR developed two variants of the model: an additive outliers (AO) model, which captures a sudden change in the mean of the series, and an innovational outliers (IO) model, which allows for a gradual shift in the mean of the series. In this paper, both models are used.

4. Results and discussion

Since the Pesaran test is sensitive to the choice of the appropriate lag order, the Akaike information criterion (up to 3 lags) was used to select the appropriate lag order for the CADF regressions underlying the CIPS tests. Afterwards the CIPS tests based on CADF-regressions with the respective previously determined lag-lengths were applied. Table 2 presents the results for the standardized $Z_{t\text{-bar}}$ statistic and its p -value as well as t -bar statistics for each panel series.

TABLE 2: Results of the Pesaran test

	Lag	0	1	2	3
REC _{industry}	Z _{t-bar}	-0,107	0,277	11,832	11,832
	p-value	0,457	0,609	1,000	1
	t-bar	-2,296	-2,167	1,700	1,700
REC _{households & services}	Z _{t-bar}	-0,943	-0,184	11,832	16,203
	p-value	0,173	0,427	1,000	1
	t-bar	-2,576	-2,322	1,700	1,700
REC _{transport}	Z _{t-bar}	1,028	1,156	11,832	11,832
	p-value	0,848	0,876	1,000	1
	t-bar	-1,916	-1,873	1,700	1,700
REC _{total}	Z _{t-bar}	1,141	0,906	11,832	11,832
	p-value	0,873	0,817	1,000	1,000
	t-bar	-1,878	-1,957	1,700	1,700

Note: The Stata routines *pescadf* written by P. Lewandowski³² and *xtcips* written by M. Sangiacomo³³ were used to obtain estimation of the Z_{t-bar} and CIPS statistics, respectively. Deterministics chosen: constant and trend. Critical values for the CIPS statistics at the 1%, 5% and 10% significance level are -3.070, -2.820, -2.680, respectively.

The results reveal that the null hypothesis of a unit root should not be rejected for each panel as a whole at the 5 percent level. This implies at least four important policy implications. First, any significant shock to per capita electricity consumption, regardless of which sector it is about, is likely to have a permanent effect on eleven post-transition EU countries. Hence, their future behavior will become path-dependent. Second, the impacts generated by the shock(s) may be transmitted to other macroeconomic variables, as suggested by Hendry and Juselius³⁴, which may be unfavorable and undesirable in the case of adverse shock(s). Third, the past development of electricity consumption cannot be used to forecast electricity consumption and energy demand, which adds an additional uncertainty to managing electricity consumption. Fourth, new policy efforts are needed to develop a single electricity market.

³² P. Lewandowski, *PESCADF: Stata module to perform Pesaran's CADF panel unit root test in presence of cross section dependence*, Statistical Software Component No. S456732, Boston College Department of Economics, Boston 2007.

³³ M. Sangiacomo, *XTCIPS: Stata module to compute Pesaran panel unit root test in the presence of cross-section dependence*, Boston College, Department of Economics. Statistical Software Components S444302; revised 17.06.2005, Boston 2014.

³⁴ D.F. Hendry, K. Juselius, *Explaining...*, pp. 1-42.

However, the findings may become vague if a structural break is statistically significant. Additionally, as suggested by Das et al.³⁵, the application of panel unit root tests may not provide sufficient evidence to conclude that all series in the panels have a unit root, or that they are all stationary. To take into account possible structural breaks in individual time-series within the panel, the following two panel unit root tests with structural breaks were employed in this paper: the ZA panel unit root test and the CMR panel unit-root test with double mean shifts, the AO model and the IO model.

The ZA test was used to test for a unit root allowing for one endogenously determined structural break. The relative per capita electricity consumption series over the period 2002–2013 were estimated. Table 3 shows the results of these tests.

TABLE 3: Results of the ZA test

Country	REC _{industry}		REC _{households & services}		REC _{transport}		REC _{total}	
	TB	t-test	TB	t-test	TB	t-test	TB	t-test
Bulgaria	2009	-6.035*	2011	-2.399	2009	-3.967	2009	-7.297*
Czech R.	2009	-4.213	2006	-4.045	2008	-4.562	2006	-7.484*
Estonia	2009	-6.781*	2009	-4.406	2009	-3.736	2010	-1.651
Croatia	2009	-5.360**	2008	-3.334	2009	-2.775	2009	-4.550
Latvia	2005	-2.721	2009	-4.091	2009	-3.530	2009	-3.789
Lithuania	2011	-4.257	2009	-3.118	2007	-9.454*	2009	-3.640
Hungary	2010	-4.184	2011	1.399	2008	-6.496*	2007	-1.842
Poland	2009	-5.812*	2011	-1.810	2006	-4.957***	2009	-4.271
Romania	2009	-4.329	2011	-4.383	2008	-2.692	2009	-4.857***
Slovenia	2009	-2.968	2008	-10.677*	2009	-5.719*	2009	-5.719**
Slovakia	2009	-8.995*	2007	-3.951	2009	-3.877	2009	-3.877

Note: TB = break point. *denotes statistical significance at the 5% level. The critical value is -4.42 at this significance level. The Stata routine *zandrews* (implemented by C.F. Baum³⁶) was used to obtain estimates of t-statistics. The optimal lag length was selected via a TT test.

³⁵ S. Das, R. Gupta, P.A. Kaya, *Convergence of metropolitan house prices in South Africa: A Re-examination using efficient unit root tests*, Applied Econometrics and International Development 2010/10 (1): 173–188.

³⁶ C.F. Baum, *ZANDREWS: Stata module to calculate Zivot-Andrews unit root test in presence of structural break*, Boston College, Department of Economics. Statistical Software Components S437301 (revised 29.11.2009), Boston 2004.

The results point out that none of the variables of interest is fully integrated across all series, i.e., that besides non-stationary processes, each of them includes at least one trend-stationary process. This means that shocks are likely to have a permanent effect on electricity consumption sectors in the majority of countries, while for only several ones they will probably not permanently change the growth path of the variables. Hence, the ZA tests indicate that disaggregated electricity consumption variables react differently to structural break(s). The null hypothesis is rejected for industry in five cases (for Bulgaria, Estonia, Croatia, Poland and Slovakia), for households and service in only one case (Slovenia), for transport in three cases (Lithuania, Poland and Slovenia), and for total electricity consumption in four cases (Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Slovenia) out of eleven post-transition EU countries. According to the ZA tests, the shock mostly refers to the years marked by the financial and economic crisis. This is expected, bearing in mind Figure 1 and the recent situation in the EU. Namely, a severe economic situation dampens the rate of electricity demand growth. For example, statistical data in the EU show that final electricity consumption decreased by 5.2% in 2009, but recovered immediately in 2010 almost back to the 2008 level³⁷.

However, the results of the ZA tests may be called into question if actually more than one break exists (Ben-David et al.³⁸). To test for a unit root in the presence of double structural breaks, the CMR unit-root test with double mean shifts was also employed.

The results for the AO model and the IO model, which allows for two breaks in both the slope and the intercept, are reported in Table 4 (from Table 4A to Table 4D).

TABLE 4: Results of the CMR test for the IO and the AO model

TABLE 4A: Industrial sector

Country	REC _{industry}						
	l	IO model			AO model		
		t-stat	TB1	TB2	t-stat	TB1	TB2
Bulgaria	2	-5.14	2004	2007	-14.372*	2005	2008
Czech	2	-1.284	2008	2010	-2.51	2005	2008
Estonia	1	-3.462	2005	2007	-3.038	2005	2009
Croatia	1	-2.577	2004	2009	-3.513	2005	2010

³⁷ See Eurostat, Electricity and heat statistics, data from May 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_and_heat_statistics; retrieved 2.08.2015.

³⁸ **D. Ben-David, R. Lumsdaine, D.H. Papell**, *Unit root, postwar slowdowns and long-run growth: Evidence from two structural breaks*, Empirical Economics 2013/28: 303–319.

Country	REC _{industry}						
	l	IO model			AO model		
		t-stat	TB1	TB2	t-stat	TB1	TB2
Latvia	1	-1.772	2004	2011	-1.878	2005	2009
Lithuania	1	-1.669	2005	2010	-5.085	2005	2009
Hungary	2	-2.938	2007	2010	-7.036*	2006	2009
Poland	1	-1.986	2005	2010	-5.502*	2003	2012
Romania	1	-4.082	2007	2011	-6.07*	2003	2006
Slovenia	1	-8.489*	2004	2007	-2.276	2005	2009
Slovakia	1	-3.615	2004	2007	-3.165	2005	2009

TABLE 4B: Household and service sector

Country	REC _{households & services}						
	l	IO model			AO model		
		t-stat	TB1	TB2	t-stat	TB1	TB2
Bulgaria	1	-1.606	2004	2012	-2.383	2007	2011
Czech	1	-7.941*	2004	2011	-7.215*	2003	2006
Estonia	1	-2.509	2004	2006	-3.563	2005	2007
Croatia	1	-0.571	2007	2009	-7.750*	2005	2007
Latvia	1	-3.661	2004	2011	-2.764	2009	2011
Lithuania	1	-1.736	2004	2006	-3.386	2005	2008
Hungary	1	0.236	2004	2006	-1.587	2005	2008
Poland	1	-4.317	2004	2010	-2.917	2003	2007
Romania	1	-2.873	2004	2009	-4.242	2006	2009
Slovenia	2	-13.537*	2006	2010	-5.377	2005	2008
Slovakia	1	-4.466	2003	2008	-4.141	2005	2008

TABLE 4C: Transport sector

Country	REC _{transport}						
	l	IO model			AO model		
		t-stat	TB1	TB2	t-stat	TB1	TB2
Bulgaria	1	-2.715	2006	2010	-11.27*	2007	2011
Czech	1	-9.081*	2006	2011	-5.335	2005	2009
Estonia	1	-0.432	2004	2006	-2.524	2003	2008

Country	REC _{transport}						
	l	IO model			AO model		
		t-stat	TB1	TB2	t-stat	TB1	TB2
Croatia	1	-3.818	2003	2010	-3.157	2005	2009
Latvia	1	-1.720	2008	2010	-1.613	2008	2011
Lithuania	1	-15.93*	2003	2005	-3.416	2006	2008
Hungary	1	-2.054	2004	2011	-4.587	2005	2009
Poland	1	-3.875	2004	2007	-9.064*	2005	2008
Romania	1	-3.573	2004	2011	-4.347	2003	2011
Slovenia	2	-4.726	2007	2011	-3.202	2008	2012
Slovakia	1	-5.007	2003	2007	-2.315	2006	2009

TABLE 4D: *Total consumption*

Country	REC _{total}						
	l	IO model			AO model		
		t-stat	TB1	TB2	t-stat	TB1	TB2
Bulgaria	1	-8.168*	2005	2008	-2.637	2007	2011
Czech	1	-10.37*	2007	2011	-7.26*	2007	2010
Estonia	1	-2.480	2003	2009	-1.016	2006	2008
Croatia	1	-3.103	2004	2011	-3.537	2005	2011
Latvia	1	-5.55*	2007	2011	-3.335	2006	2009
Lithuania	1	-6.739*	2004	2008	-3.272	2005	2009
Hungary	1	-0.616	2004	2006	-2.753	2005	2008
Poland	1	-2.515	2005	2009	-4.280	2005	2010
Romania	1	-3.152	2004	2007	-1.261	2003	2008
Slovenia	2	-4.726	2007	2011	-3.202	2008	2012
Slovakia	1	-5.007	2003	2007	-2.315	2006	2009

Note: *denotes statistical significance at the 5% level. The critical value at this significance level is -5.490. Lag length l was chosen due to the minimum of the modified AIC. The Stata routine *clemao2* and *clemio2* (implemented by C.F. Baum³⁹) was used to obtain estimates statistics.

³⁹ C.F. Baum, *CLEMAO_IO: Stata module to perform unit root tests with one or two structural breaks*, Boston College, Department of Economics. Statistical Software Components S444302 (revised 17.06.2005), Boston 2005.

The results support the stationarity or convergence hypothesis with two structural breaks for only several cases (i.e., countries). Thereby, in most cases, industry is exposed to sudden changes (4 out of 11), while other consumer sectors (households with services and transport) are exposed to gradual changes (2 each out of 11). The time break years for the AO and the IO model suggest that electricity consumption reacts not only to the financial and economic crises but also to other economic and non-economic innovations such as, for example, weather condition, electricity or fuel price changes or legislative and regulation changes. Some of these innovations are case-, i.e., country-specific.

Comparing the results with no-break, one break or two breaks, Madsen et al.⁴⁰ stress that as a rule of thumb, the one-break case should be preferred to the no-break case if the break is statistically significant and the two-break case should be preferred if the second break is statistically significant. Hence, the panel unit root tests with structural break(s) detect that each country under investigation faced significant structural break(s) affecting at least one of its electricity consumption sectors. Thereby, it seems that the breaks are not temporary phenomena that will disappear in the future for the majority of countries.

Finding evidence of a unit root in the majority of countries in the sample is in line with those of Zachmann⁴¹ or Pellini⁴², who conclude that the efforts to develop a single European electricity market were so far only partially successful.

5. Conclusion

The question of whether electricity consumption is a stationary or a non-stationary process is of great policy interest. Namely, if it is a non-stationary process, then the shocks affecting it are likely to have a permanent effect, and its past behavior will not be useful for forecasting future electricity demand. For example, in the case of an adverse shock, it could be transmitted to other important macroeconomic variables, and contribute to unfavorable movements in an economy. Additionally,

⁴⁰ **J.B. Madsen, V. Mishra, R. Smyth**, *Is the output-capital ratio constant in the very long time?*, The Manchester School 2012/80 (2): 210–236.

⁴¹ **G. Zachman**, *Electricity wholesale market prices in Europe: Convergence?*, Energy Economics 2008/30 (4): 1659–1671.

⁴² **E. Pellini**, *Convergence across EU electricity wholesale spot markets: Still a way to go*, in: Proceedings of the 12th IAEE European Energy Conference, Venice, 1–36, 2012, https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=res_phd_2013&paper_id=274; retrieved 20.10.2015.

when electricity consumption is a unit root process, it may deviate from the trend because of a shock. In that case, government should formulate and implement specific electricity programs and measures to reach the policy targets. On the other hand, if electricity consumption is a stationary process, then the shocks are likely to have a temporary effect, and its future development will return to its long-run trend path. Hence, it can be used for forecasting.

This paper examined the time-series properties of relative per capita electricity consumption disaggregated by consumer sectors for eleven post-transition EU countries in the period 2002–2013. To that end, it applied the panel unit root tests without (the Pesaran test) and with structural break(s) (the ZA and the CMR tests). The results of the former indicated that the panel as a whole is a non-stationary process regardless of which electricity consumption series, i.e., sector (industry, households and services or transport), was investigated. The results of the latter indicated that each country was faced with at least one structural shock affecting at least one of its electricity consumption sectors. Moreover, they reveal that each sector reacts differently to shock(s). Thereby, relative per capita electricity consumption by industry was exposed more frequently to shocks and also to sudden changes, whereas households, services and transport were similarly exposed to gradual and sudden changes.

However, considering simultaneously the time-series properties of each electricity consumption series by sector and country, one should observe that they are unit root processes in the majority of the countries in the sample. This evidence is not consistent with the EU objective of creating an integrated electricity market. Furthermore, the results also suggest that EU and national energy policies have to address the fact that electricity consumption sectors react differently to energy and non-energy shocks. Moreover, when electricity consumption is a unit root process deviating from the trend because of the shock, then the government should formulate and implement specific energy programs and measures to reach the policy targets. Although electricity consumption follows a stochastic trend (i.e., is a unit root process) in the most post-transition EU economies, as the results suggest, a country-specific approach is needed for understanding the electricity consumption behavior of the sample as a whole and also for formulating energy policy programs and measures aiming at improving energy efficiency and achieving the EU energy objectives.

References

- Aslan Alper**, *Does natural gas consumption follow a nonlinear path over time? Evidence from 50 states*, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2011/15: 4466–4469.
- Aslan Alper, Kum Hakan**, *The stationarity of energy consumption for Turkish disaggregate data by employing linear and nonlinear unit root tests*, *Energy* 2011/36: 4256–4258.
- Baum Christopher F.**, *ZANDREWS: Stata module to calculate Zivot-Andrews unit root test in presence of structural break*, Boston College, Department of Economics. Statistical Software Components S437301 (revised 29.11.2009), Boston 2004.
- Baum Christopher F.**, *CLEMAO_IO: Stata module to perform unit root tests with one or two structural breaks*, Boston College, Department of Economics. Statistical Software Components S444302 (revised 17.06.2005), Boston 2005.
- Ben-David Dan, Lumsdaine Robin L., Papell David H.**, *Unit root, postwar slowdowns and long-run growth: Evidence from two structural breaks*, *Empirical Economics* 2013/28: 303–319.
- Buchan David**, *Refuelling Europe: A roadmap for completing the Single energy market*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brussels 2014.
- Clemente Jesús, Montañes Antonio, Reyes Marcelo**, *Testing for a unit root in variables with a double change in the mean*, *Economics Letters* 1998/59 (2): 175–182.
- Das Sonali, Gupta Rangan, Kaya Patrick A.**, *Convergence of metropolitan house prices in South Africa: A Reexamination using efficient unit root tests*, *Applied Econometrics and International Development* 2010/10 (1): 173–188.
- Eurostat (2015), *Electricity and heat statistics*, data from May 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_and_heat_statistics; retrieved 2.08.2015.
- Hajko Vladimir**, *Changes in the energy consumption in EU-27 countries*, *Review of Economic Perspectives* 2012/1: 3–21.
- Hendry David F., Juselius Katarina**, *Explaining cointegration analysis: part 1*, *Energy Journal* 2000/21: 1–42.
- Hsu Yi-Chung, Lee Chien-Chiang, Lee Chi-Chuan**, *Revisited: Are shocks to energy consumption permanent or temporary? New evidence from a panel SURADF approach*, *Energy Economics* 2008/30: 2314–2330.
- Ivanovic Milan, Blazevic Damir, Glavas Hrvoje**, *The structure of electricity consumption and its utilization efficiency in the European transition countries*, *International Journal of Electrical and Computer Engineering Systems* 2010/1 (2): 19–34.
- Kum Hakan**, *Are fluctuations in energy consumption transitory or permanent? Evidence from a panel of East Asia & Pacific countries*, *International Journal of Energy Economics and Policy* 2012/2 (3): 92–96.
- Le Pen, Yannick, Sevi Benoit**, *On the non-convergence of energy intensities: Evidence from a pair-wise econometric approach*, *Ecological Economics* 2010/69 (3): 641–650.
- Lewandowski Piotr**, *PESCADF: Stata module to perform Pesaran's CADF panel unit root test in presence of cross section dependence*, Statistical Software Component No. S456732, Boston College Department of Economics, Boston 2007.
- Madsen Jacob, Mishra Vinod, Smyth Russell**, *Is the output-capital ratio constant in the very long time?*, *The Manchester School* 2012/80 (2): 210–236.
- Markandya Anil, Pedrosa Suzette, Streimikiene Dalia**, *Energy efficiency in transition economies: Is there convergence towards the EU average?*, *Energy Economics* 2004/28 (1): 121–145.

- Meng Ming, Payne James E., Lee Junsoo**, *Convergence in per capita energy use among OECD countries*, Energy Economics 2013/36: 536–545.
- Mishra Vinod, Sharma Susan, Smyth Russell**, *Are fluctuations in energy consumption per capita transitory? Evidence from a panel of Pacific Island countries*, Energy Policy 2009/37: 2318–2326.
- Mishra Vinod, Smyth Russell**, *Convergence in energy consumption per capita among ASEAN countries*, Energy Policy 2014/73: 180–185.
- Narayan Paresh K., Smyth Russell**, *Are shocks to energy consumption permanent or temporary? Evidence from 182 countries*, Energy Policy 2007/35: 333–341.
- Narayan Paresh K., Narayan Seema, Popp Stephan**, *Energy consumption at the state level: the unit root null hypothesis from Australia*, Applied Energy 2010/87: 1953–1962.
- Ortiz Ramon A., Bastianin Andrea, Bigano Andrea, Cattaneo Cristina, Lanza Alessandro, Manera Matteo, Markandya Anil, Plotegher Michele, Sferra Fabio**, *Energy efficiency in Europe: Trends, convergence and policy effectiveness*, MPRA Paper No. 15763, Munich 2009.
- Pellini Elisabetta**, *Convergence across EU electricity wholesale spot markets: Still a way to go*, in: Proceedings of the 12th IAEE European Energy Conference, Venice, 1–36, 2012, https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=res_phd_2013&paper_id=274; retrieved 20.10.2015.
- Pesaran Hashem M.**, *A simple unit root test in the presence of cross-section dependence*, Journal of Applied Econometrics 2007/22: 265–312.
- Pollitt Michael**, *Evaluating the evidence on electricity reform: Lessons for the South East Europe (SEE) market*, Utilities Policy 2009/17 (1): 13–23.
- Robinson Terry**, *The Convergence of Electricity Prices in Europe*, Applied Economics Letters 2007/14: 473–476.
- Sangiacomo Maximo**, *XTCIPS: Stata module to compute Pesaran panel unit root test in the presence of cross-section dependence*, Boston College, Department of Economics. Statistical Software Components S444302 (revised 17.06.2005), Boston 2014.
- Sen Amit**, *On unit root tests when the alternative is a trend break stationary process*, Journal of Business and Economic Statistics 2013/21: 174–184.
- Shahbaz Muhammad, Tiwari Aviral K., Ozturk Ilhan, Farooq Abdul**, *Are fluctuations in electricity consumption per capita transitory? Evidence from developed and developing economies*, Renewable and Sustainable Energy Reviews 2013/28: 551–554.
- Smyth Russell**, *Are fluctuations in energy variables permanent or transitory? A survey of the literature on the integration properties of energy consumption and production*, Applied Energy 2013/104: 371–378.
- Teixeira Cesar, Albano Michele, Skou Arne, Perez Duenas Lara, Antonacci Francesco, Ferreira Rodrigo, Lotzfeldt Pedersen K., Scalari Sandra**, *Convergence to the European energy policy in European countries: Case studies and comparison*, Social Technologies 2014/4 (1): 7–24.
- Zachman Georg**, *Electricity wholesale market prices in Europe: Convergence?*, Energy Economics 2008/30 (4): 1659–1671.
- Zivot Eric, Andrews Donald W.K.**, *Further evidence on the Great Crash, the oil price shock, and the Unit-Root Hypothesis*, Journal of Business and Economic Statistics 1992/10: 251–270.

Đula BOROZAN

**EFEKTY CZASOWE SZOKÓW NA RYNKU ENERGII ELEKTRYCZNEJ: BADANIA KRAJÓW UE,
KTÓRE PRZESZŁY TRANSFORMACJĘ USTROJOWĄ**

(Streszczenie)

Artykuł opisuje własności szeregów czasowych dla danych dotyczących zużycia energii w podziale według sektorów konsumenckich. Stanowi próbę wykrycia obecności pierwiastka jednostkowego w jedenastu krajach UE, które przeszły transformację ustrojową. W tym celu wykorzystano panelowe testy pierwiastka jednostkowego zawierające strukturalną przerwę oraz testy bez strukturalnej przerwy w szeregu czasowym obejmującym okres 2002–2013.

Wyniki pierwszego rodzaju testów wskazują, że zużycie energii jest procesem pierwiastka jednostkowego w każdym sektorze, co dowodzi, że każdy szok może okazać się trwały. Wyniki testów drugiego rodzaju potwierdzają zerową hipotezę niestacjonarności dla większości badanych krajów i sektorów, a także wskazują, że każdy kraj był narażony na co najmniej jeden istotny szok oddziałujący na zmienne związane z zużyciem energii. Tym samym szoki będą miały w tych przypadkach prawdopodobnie efekty trwałe, a zużycie energii będzie zależne od wcześniejszych uwarunkowań (*path-dependent*). W związku z tym, w krajach UE, które przeszły transformację ustrojową, niewiele wskazuje na konwergencję w stronę wspólnego rynku energii elektrycznej.

Słowa kluczowe: stacjonarność; panelowe testy pierwiastka jednostkowego; szok; post-transformacyjne kraje UE

Grażyna BORYS*
Wojciech KRAWIEC**

UPRAWNIENIA ZBYWALNE DO EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH JAKO INNOWACJA FINANSOWA

(Streszczenie)

Przedmiotem opracowania są uprawnienia zbywalne do emisji gazów cieplarnianych, które, z natury rzeczy, są kluczowym elementem konstrukcji europejskiego systemu handlu emisjami, natomiast jego celem stała się identyfikacja, a następnie analiza formalnych (prawnych) i pozaformalnych przesłanek postrzegania uprawnień do emisji w kategoriach innowacji finansowych o zasięgu regionalnym (europejskim) i lokalnym (krajowym). Identyfikacja została poprzedzona naświetleniem istoty uprawnień i krótką ich charakterystyką, wzbogaconą elementami statystyki polskich aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Słowa kluczowe: handel emisjami; uprawnienia zbywalne do emisji; innowacje finansowe

Klasyfikacja JEL: G10, G18, O31, Q48, Q54

1. Wstęp

Dzisiaj nie ma już wątpliwości, że zarówno kraje wysoko rozwinięte, jak i kraje rozwijające się zmierzają w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, która stwarza szanse na rozwiązanie problemu globalnego ocieplenia. Kamieniem milowym na drodze ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (ang. *greenhouse gases* – GHG) było przyjęcie w 1997 r., w czasie III Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Protokołu z Kioto¹. Stro-

* Prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu; e-mail: gborys@ae.jgora.pl

** Dr, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu; e-mail: wojciech.krawiec@ue.wroc.pl

¹ *Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatycznych, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r.* (Dz.U. z 2013 r., nr 5, poz. 1684).

Strony podpisujące Protokół zadecydowały m.in., że redukcja emisji GHG ma się odbywać za pomocą międzynarodowego handlu emisjami (ang. *International Emission Trading* – IET). W związku z dołączeniem Unii Europejskiej do Stron Protokołu, podjęła ona własną inicjatywę stworzenia europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (*European Union Emissions Trading System* – EU ETS). Wdrożenie EU ETS do praktyki gospodarczej krajów tworzących Unię nastąpiło 1 stycznia 2005 r. na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE², choć pierwszą transakcją kontraktem *forward* na uprawnienia zawarto już w 2003 r.³

Przedmiotem opracowania są uprawnienia zbywalne do emisji gazów cieplarnianych, które, z natury rzeczy, są kluczowym elementem konstrukcji europejskiego systemu handlu emisjami, natomiast jego celem stała się identyfikacja, a następnie analiza formalnych (prawnych) i pozaformalnych przesłanek postrzegania uprawnień do emisji w kategoriach innowacji finansowych o zasięgu regionalnym (europejskim) i lokalnym (krajowym). Należy zastrzec, że ograniczone ramy opracowania nie pozwoliły na odniesienie się do problemów, jakie rodzi praktyka funkcjonowania uprawnień do emisji GHG.

W procesie analitycznym posłużono się metodą dedukcji, metodą analizy aktów prawnych oraz metodą krytycznej analizy literatury przedmiotu.

2. Istota i ogólna charakterystyka uprawnień zbywalnych do emisji gazów cieplarnianych

Powietrze atmosferyczne jest pierwotnym elementem naszego życia i depozytem materiałów budulcowych życia. Każdy człowiek związany jest z nim poprzez skomplikowaną, dynamiczną strukturę oddziaływań, co sprawia, że powietrze jest dobrem niewykluczalnym z „konsumpcji” (*nonexcludable*), a zatem dobrem publicznym⁴. Równocześnie pełni ono funkcję magazynowania, przekazywania, filtrowania i izolacji cieplnej, co powoduje, że z powietrzem związane są różne problemy środowiskowe, będące wynikiem zaspokajania bytowych i gospodar-

² Dz. Urz. WE L 275 z 25.10.2003 r.

³ P. Ambrosi, K. Capoor, *State and Trends of the Carbon Market 2007*, The World Bank, Washington D.C., May 2007.

⁴ W.J. Baumol, *Welfare Economics and the Theory of the State*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1952, s. 11.

czych potrzeb człowieka⁵. Kłopot z ich rozwiązaniem polega na tym, że jest ono dobrem niepodzielnym (amorficznym), co oznacza, że niemożliwe jest takie jego rozgraniczenie, aby w ramach określonych granic przypisać sferę uprawnień do korzystania z niego konkretnemu podmiotowi, który przejąłby równocześnie odpowiedzialność za poziom jego zanieczyszczenia. Reasumując, powietrze atmosferyczne jest klasycznym dobrem publicznym, a dodatkowo niepodzielnym. Konkluzja ta ma istotne znaczenie ekonomiczne. „Konsumpcja” powietrza nie może podlegać mechanizmowi rynkowemu, który opiera się na indywidualnej odpłatności, czyli cenie płaconej za nabycie wykluczalnego i podzielnego dobra.

Skoro nie można wydzielić mas powietrza celem przypisania poszczególnym podmiotom kwantyfikowalnych praw do korzystania z nich w drodze transakcji rynkowych, w działaniach ochronnych przed nadmiernym jego zanieczyszczeniem można zastosować najprostsze rozwiązanie odwrotne – ustanowić obowiązki związane z korzystaniem z powietrza jako odbiornika szkodliwych emisji, wyrażonych w formie administracyjnych limitów emisji – pozwoleń na emisję, których przekroczenie skutkuje sankcjami prawnofinansowymi. Zamiast rynkowego mechanizmu dostępu do powietrza jako dobra o charakterze fizycznym można ustanowić „dobro” (pozwolenie) o charakterze niefizycznym, dające się przypisać na wyłączność, i którego przypisanie konkretnemu podmiotowi gospodarstwu umożliwi mu korzystanie z amorficznego dobra fizycznego. Niestety, jak wykazała praktyka, alokacja tego „dobra” w gospodarce generuje wysokie koszty administracyjne i towarzyszy jej asymetria informacji o niezbędnych nakładach na przeprowadzanie programów ograniczania emisji zanieczyszczeń pomiędzy publicznym (administracyjnym) decydem a poszczególnymi emitentami, co stanowi źródło poważnych nieefektywności w gospodarce.

W poszukiwaniu bardziej efektywnego rozwiązania stworzono zbywalne, skwantyfikowane uprawnienia do emisji zanieczyszczeń dla operatorów źródeł emisji w ściśle określonych okresach sprawozdawczych – umarzalne po ich zakończeniu. Takie uprawnienia nie tylko odpowiadają określonej wielkości dopuszczalnej emisji, ale mogą być także przedmiotem obrotu, przede wszystkim pomiędzy operatorami. Zbywalność uprawnień do emisji umożliwi osiągnięcie redukcji emisji w najbardziej efektywny ekonomicznie sposób (usuwa asymetrię informacji oraz umożliwi wybór optymalnego terminu przeprowadzenia programu redukcyjnego). Poszczególni uczestnicy systemu handlu uprawnieniami

⁵ M. Kramer, M. Urbaniec, A. Kryński (red.), *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem*, t. 1: *Interdyscyplinarne założenia proekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 6.

indywidualnie dokonują oceny, czy bardziej opłacalne jest dla nich podjęcie działań służących ograniczeniu emisji w danym okresie sprawozdawczym, czy też tańsze będzie zakupienie na rynku brakujących, niezbędnych do umorzenia uprawnień od podmiotów dysponujących ich nadwyżką, które to nadwyżki powstawać mogą w szczególności właśnie wskutek podjęcia działań zmniejszających emisję. Umorzenie uprawnień jest warunkiem uniknięcia kary pieniężnej.

Powyższy konstrukt został wykorzystany do budowy EU ETS. Należy jednak podkreślić, że system podlega systematycznemu (z okresu na okres rozliczeniowy) doskonaleniu. Do tej pory objęto nim trzy takie okresy: 2005–2007; 2008–2012; 2013–2020. Stąd, w poniższym opisie uprawnień do emisji GHG objętych EU ETS wskazano tylko te ich charakterystyki, które mają moc obowiązującą lub które wskazują kierunek ich ewolucji i mają znaczenie z punktu widzenia podstawowego celu badawczego.

Punktem wyjścia opisu uprawnień jest oczywiście ich zdefiniowanie. W myśl art. 3 dyrektywy 2003/87/WE „uprawnienie” oznacza uprawnienie do emisji jednej tony gazu cieplarnianego stanowiącego odpowiednik dwutlenku węgla w danym okresie, ważne wyłącznie dla celów tejże dyrektywy i zbywalne zgodnie z jej postanowieniem. Charakter prawny uprawnień do emisji na gruncie prawa unijnego determinuje jeszcze tzw. Czwarte Rozporządzenie Rejestrowe⁶ oraz dyrektywa MiFID II. Rozporządzenie w art. 40 stanowi, że uprawnienie jest zamiennym, niematerialnym instrumentem, który jest zbywalny na rynku, przy czym niematerialny charakter uprawnienia oznacza, że zapis w rejestrze Unii stanowi wystarczające potwierdzenie *prima facie* prawa własności uprawnienia oraz potwierdzenie wszelkich innych kwestii, które zgodnie z rozporządzeniami są kierowane lub mogą być kierowane do rejestru Unii. Z kolei, zamienność uprawnienia oznacza, że wszelkie obowiązki dotyczące zwrotu lub restytucji, które mogą dotyczyć uprawnienia zgodnie z prawem krajowym, mają zastosowanie do uprawnienia tego samego rodzaju. Powyższe dwie definicje stanowią podstawę wyróżnienia najważniejszych cech uprawnień do emisji GHG, a mianowicie:

- są one denominowane w jednej, wspólnej jednostce, jaką jest 1 Mg dwutlenku węgla;
- funkcjonują wyłącznie w formie elektronicznego zapisu w rejestrze Unii;

⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiające rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, decyzjami nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające rozporządzenie Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011 (Dz. Urz. UE L 122 z 3.05.2013 r.).

- mają zdolność do bycia kupowanymi, zbywalnymi i posiadanyymi przez dowolny podmiot Unii Europejskiej, posiadający otwarty rachunek służący ich zapisowi;
- ich zbywalność ograniczona jest tylko wymogami nałożonymi przez dany lokalny (krajowy) system prawny.

Z kolei, dyrektywa MiFID II⁷ zalicza „uprawnienia do emisji obejmujące dowolne jednostki uznane za spełniające wymogi dyrektywy 2003/87/WE (system handlu uprawnieniami do emisji)” do instrumentów finansowych. Zaliczenie to odbyło się poprzez proste dopisanie uprawnień do istniejącego wcześniej, na gruncie dyrektywy MiFID, katalogu instrumentów finansowych.

Kierunkowym mechanizmem alokacji uprawnień, począwszy od 2013 r., staje się regulowany rynek aukcyjny. Generalnie, aukcje odbywają się na wspólnej platformie aukcyjnej, wybranej w procedurze udzielenia zamówienia publicznego ustalonego rozporządzeniem Komisji (WE, Euroatom) nr 2342/2002 z dnia 3 grudnia 2002 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE, Euroatom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich⁸. Wybraną platformą jest platforma Europejskiej Giełdy Energii EEX z siedzibą w Lipsku. Równocześnie przewidziano możliwość niekorzystania (*out-put*) ze wspólnej platformy aukcyjnej i wyznaczenia własnych platform aukcyjnych – również w procedurze udzielenia zamówienia publicznego. Z możliwości tej skorzystała m.in. Polska. Polskie aukcje odbywają się na odrębnych sesjach na platformie EEX.

Przedmiotem obrotu aukcyjnego są uprawnienia do emisji:

- EUA (*European Union Allowances*) – wydawane operatorom instalacji stacjonarnych,
- EUAA (*European Union Aviation Allowance*) – wydawane operatorom operacji lotniczych.

Pierwsza polska aukcja uprawnień do emisji gazów cieplarnianych miała miejsce 16 września 2013 r. Od tego czasu do 30 marca 2016 r. przeprowadzono 26 aukcji uprawnień dla operatorów instalacji stacjonarnych oraz 2 aukcje uprawnień dla operatorów lotniczych (tabela 1).

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014 r.).

⁸ Dz. Urz. UE L 357 z 31.12.2002 r.

TABELA 1: Statystyka krajowych aukcji uprawnień dla operatorów instalacji stacjonarnych

Data	Cena rozliczenia (w €/tCO ₂)	Max cena (w €/tCO ₂)	Min cena (w €/tCO ₂)	Cena rozliczenia (w PLN)	Podaż (w mln t CO ₂)	Popyt (w mln t CO ₂)	Wskaźnik popytu do podaży	Uczestnicy / zwycięscy uczestnicy	Dochód ogółem (w mln €)	Dochód ogółem (w mln PLN)
2013-09-16	5,42	5,60	2,09	22,74	3,66	8,34	2,28	17/14	19,84	83,26
2013-09-23	5,37	5,46	2,49	22,70	3,66	9,03	2,47	18/13	19,66	83,10
2013-09-30	5,15	5,30	1,59	21,71	3,66	13,53	3,70	19/17	18,85	79,49
2013-10-07	5,05	5,16	1,59	21,25	3,66	7,45	2,03	18/15	18,49	77,81
2013-10-14	4,56	4,75	1,59	19,12	3,66	17,38	4,75	20/16	16,69	69,99
2013-10-21	4,78	5,15	1,59	20,00	3,66	14,03	3,83	21/19	17,50	73,23
2013-10-28	4,81	5,00	1,59	20,11	3,66	16,01	4,37	17/16	17,61	73,61
2013-11-04	4,64	4,75	3,50	19,40	3,66	12,18	3,33	20/17	16,98	71,02
2013-11-11	4,47	4,65	3,00	18,80	3,66	10,25	2,80	17/16	16,36	68,83
2013-11-18	4,33	4,51	2,50	18,10	3,66	8,49	2,32	17/16	15,85	66,26
2013-11-25	4,38	5,00	2,00	18,37	3,66	13,09	3,58	17/15	16,03	67,23
2013-12-02	4,36	4,55	4,21	18,30	3,66	8,47	2,31	16/14	15,96	66,98
2013-12-09	4,65	4,83	1,59	19,48	3,66	6,92	1,89	22/21	17,02	71,29
2013-12-16	4,69	5,00	4,00	19,60	3,66	9,87	2,70	18/18	17,17	71,73
2014-01-08	4,69	4,83	1,50	19,60	4,45	17,25	3,88	25/19	20,85	87,12
2014-02-05	5,97	6,10	5,20	25,01	4,45	10,42	2,34	18/13	26,54	111,15
2014-03-05	6,89	7,00	2,00	28,84	4,45	11,12	2,50	10/8	30,63	128,20
2015-01-28	6,76	7,15	3,51	28,63	2,85	14,80	5,18	17/12	19,29	81,70
2015-03-25	6,77	7,25	6,61	27,71	2,85	6,10	2,14	12/12	19,32	79,08
2015-05-20	7,38	8,00	6,00	29,97	2,85	8,56	3,00	18/16	21,06	85,53
2015-07-29	8,03	8,21	6,00	33,29	2,85	10,33	3,62	15/12	22,92	95,00
2015-09-23	8,04	8,50	7,80	33,77	2,85	11,81	4,14	14/10	22,95	96,39
2015-11-18	8,51	8,60	8,32	36,18	2,86	8,04	2,81	14/11	24,30	103,30
2016-02-03	5,70	6,00	2,00	25,09	3,53	7,23	2,05	26/19	20,10	88,48
2016-03-02	4,80	5,10	3,45	20,80	3,53	6,50	1,84	18/14	16,92	73,34
2016-03-30	4,77	4,87	4,54	20,25	3,53	7,36	2,09	15/10	16,82	71,39

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Giełdy Energii (EEX), *Emission Spot Primary Market Auction Report*, z lat 2013–2016, <http://www.eex.com/en/market-data/emission-allowances/auction-market/european-emission-allowances-auction/european-emission-allowances-auction-download>, stan na 10.04.2016 r.

Jak można zauważyć, bez względu na liczbę aukcji oraz wielkość podaży, każda aukcja charakteryzowała się wysokim poziomem redukcji. Popyt na uprawnienia do emisji CO₂ średnio trzykrotnie przewyższał podaż, a zdarzały się aukcje, podczas których wskaźnik ten oscylował nawet w granicach 5 (14.10.2013 r.; 28.01.2015 r.). Sytuacja ta miała również swoje odzwierciedlenie w relacji pomiędzy liczbą uczestników aukcji a liczbą zwyczajnych uczestników aukcji. Tylko podczas jednej aukcji (16.12.2013 r.) zdarzyło się, że wszyscy uczestnicy aukcji nabyli uprawnienia – aczkolwiek wskaźnik redukcji popytu wyniósł wtedy 2,70. Podczas wszystkich pozostałych aukcji część uczestników nie nabyła uprawnień, a liczba przegranych uczestników stanowiła nawet 1/3 wszystkich biorących udział w aukcji.

W trakcie wszystkich 16 aukcji uprawnień dla operatorów instalacji stacjonarnych cena rozliczenia kształtowała się w przedziale od 4,33 € do 8,51 € (18,10 PLN – 36,18 PLN).

Najniższą wartość cena rozliczenia osiągnęła 18 listopada 2013 r., zaś najwyższą 18 listopada 2015 r. Przeciętnie kupujący płacili za uprawnienie do emisji 1 tony CO₂ – 5,58 € (23,43 PLN). Warto dodać, że cena rozliczenia podczas każdej aukcji ustalana była na poziomie zbliżonym do zaoferowanej ceny maksymalnej.

Podczas pięciu aukcji cena rozliczenia była bliska zaoferowanej cenie minimalnej. W pozostałych przypadkach odchylenia między ceną rozliczenia a ceną minimalną wynosiły nawet 3 €.

Poza aukcjami uprawnień dla operatorów instalacji stacjonarnych przeprowadzono dotychczas także dwie aukcje uprawnień dla operatorów instalacji lotniczych. Pierwsza z tych aukcji miała miejsce 25 marca 2015 r., zaś druga 17 lutego 2016 r. Podczas pierwszej aukcji do sprzedaży przeznaczonych zostało 433,50 tys. uprawnień, zaś całkowite zapotrzebowanie zgłoszone przez uczestników aukcji wyniosło 1,81 mln uprawnień. Cena rozliczeniowa została ustalona na poziomie 6,88 € (28,16 PLN). Podczas drugiej aukcji do sprzedaży przeznaczono 120,00 tys. uprawnień, ale całkowite zapotrzebowanie przez operatorów instalacji lotniczych osiągnęło poziom 1,66 mln uprawnień. Tym samym popyt był prawie 14-krotnie większy niż liczba uprawnień zaoferowanych do sprzedaży. Cena rozliczeniowa została ustalona na poziomie 4,80 € (21,07 PLN). Obie aukcje cieszyły się ogromnym zainteresowaniem. W pierwszej z nich uczestniczyło 11 firm, z tym że sukcesem zakończyły tylko 2 z nich. W aukcji z 2016 r. udział wzięło 12 podmiotów, zaś transakcje zawarły także tylko 2.

Dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji zanieczyszczeń GHG są dochodem budżetowym państwa członkowskiego, które zaoferowało je do sprzedaży, w ramach algorytmu wyznaczanego przez Komisję Europejską. Mają one

charakter dochodów znaczonych w tym sensie, że sprecyzowano kierunek ich wydatkowania. Całkowity dochód polskiego budżetu z aukcji uprawnień dla operatorów instalacji stacjonarnych osiągnął wartość 505,71 mln € (2,12 mld PLN). Natomiast całkowity dochód z aukcji uprawnień dla operatorów instalacji lotniczych wyniósł 3,56 mln € (15,45 mln PLN).

Wtórny obrót uprawnieniami do emisji GHG może natomiast odbywać się zarówno na rynkach regulowanych, jak i nieregulowanych (OTC) oraz za pośrednictwem transakcji bilateralnych.

3. Przesłanki postrzegania uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w kategoriach innowacji finansowych

Obecnie, niemal powszechnie, innowacje finansowe kojarzone są z nowymi rozwiązaniami w którymkolwiek z elementów systemu finansowego w ujęciu funkcjonalnym, którego twórcą i propagatorem jest R.C. Merton⁹. W świetle tego podejścia system finansowy obejmuje instrumenty finansowe i usługi finansowe oraz sieć ich rynków, pośredników finansowych oraz innych instytucji finansowych, dzięki którym realizowane są wszystkie plany finansowe gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i rządu. Zdaniem Z. Bodie i R.C. Mortona, innowacje finansowe nie są planowane przez żadne centralne władze, ale są wynikiem indywidualnych działań przedsiębiorców i firm. Głównymi siłami ekonomicznymi stojącymi za innowacjami finansowymi są te same siły, które kryją się za każdą inną innowacją. Są to siły rynkowe – dążenie do osiągnięcia własnych interesów, co przyczynia się do promowania interesów społeczeństwa bardziej efektywnie¹⁰.

Analiza konstrukcji uprawnień do emisji GHG wprowadza pewne korekty w zaprezentowanym stanowisku. Po pierwsze, należy zauważyć, że przesłanki postrzegania uprawnień do emisji w ramach EU ETS w kategoriach innowacji finansowych (nowości) mają charakter zarówno czysto formalny (prawny), jak i pozaformalny – związany z funkcjami innowacji w rynkowym (prywatnym) systemie finansowym. Niewątpliwie przesłanką natury formalnej postrzegania uprawnień jako innowacji finansowych jest wzmiankowane już zaliczenie ich, na gruncie dyrektywy MiFID II, do instrumentów finansowych w drodze rozszerzenia Załącznika I Sekcji C o nowy punkt 11 – pojawił się całkowicie nowy instrument

⁹ R.C. Merton, *A Functional Perspective of Financial Intermediation*, Financial Management 1995/24, s. 26.

¹⁰ Z. Bodie, R.C. Merton, *Finanse*, PWE, Warszawa 2003, s. 65.

finansowy, który w procesie implementacji prawa europejskiego przeniesiony zostanie do krajowych systemów finansowych. Jak się wydaje, podstawową przyczyną tego prostego zabiegu technicznego była potrzeba poddania rynku uprawnień nadzorowi finansowemu. Jednak status prawny uprawnień ostatecznie będzie musiał być rozstrzygnięty na gruncie konkretnego prawa krajowego rządzącego obrotem tymi uprawnieniami – instrumenty finansowe obejmują wiele ich podtypów. Problem ten dostrzeżony już został w polskiej literaturze przedmiotu. W 2015 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego obroniona została praca doktorska, w której jej Autor – Krzysztof Gorzelak – pozytywnie zweryfikował hipotezę, że na gruncie polskiego prawa uprawnienia do emisji GHG stanowią nową, dość nietypową klasę papierów wartościowych¹¹.

Cechę „nietypowości” nowej klasy papierów wartościowych należy rozpatrywać przede wszystkim przez pryzmat regulacji objętych tytułem XXXVII kodeksu cywilnego – Przekaz i papiery wartościowe¹². Otóż, regulacja kodeksowa odnosi się w zasadzie do papierów wartościowych reprezentujących prawa cywilnoprawne. Konstrukcja uprawnień do emisji przemawia jednak za ich uznawaniem za publiczne prawa podmiotowe o nietypowej cesze zbywalności, przy czym ta zbywalność jest immanentną cechą uprawnień, a nie tylko ich wyróżnikiem. Nie są też uprawnienia prywatnym prawem podmiotowym powstającym jako następstwo wykreowania stosunku administracyjnoprawnego. Z tego względu można powiedzieć, że regulacja uprawnień do emisji GHG stanowi obszar, w którym prawo administracyjne „styka się” z prawem prywatnym lub że publiczny system finansowy ząbca się z rynkowym systemem finansowym. Co więcej, uprawnienia do emisji zostały zaprojektowane i są wykorzystywane do realizacji zadań publicznych przez władze publiczne na szczeblu ponadpaństwowym i krajowym. Obszarem potencjalnych innowacji nie musi więc być, w świetle tej obserwacji empirycznej, wyłącznie prywatny system finansowy, a głównymi siłami stojącymi za nimi nie muszą być jedynie siły rynkowe. Kreatorem innowacji finansowych może być także władza publiczna wykorzystująca siły rynkowe w procesie realizacji własnych zadań – w rozpatrywanym przypadku w ochronie klimatu.

W literaturze klasyfikuje się papiery wartościowe według różnych kryteriów, w tym między innymi z punktu widzenia charakteru prawa reprezentowanego przez dany papier. Stosując to kryterium, wyróżnia się papiery wartościowe inkorporujące wierzytelności oraz papiery reprezentujące prawa udziałowe.

¹¹ **K. Gorzelak**, *Uprawnienia do emisji jako przedmiot obrotu i zabezpieczeń*, praca doktorska, 20DOKTORSKA%28wersja%.pdf?sequence=1

¹² Ustawa z dnia 23 kwietnia kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.

Uprawnień do emisji nie można zaliczyć oczywiście ani do jednej, ani do drugiej grupy, stąd pogląd, że stanowią one nową klasę papierów wartościowych. Skoro ich podstawowa funkcja sprowadza się do dokonania operacji ich umorzenia, można zaryzykować tezę, że inkorporują one prawo do „uniknięcia kary pieniężnej” za odprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza. Należy podkreślić, że przepisy kodeksowe nie tworzą żadnych barier w zakresie kreowania walorów reprezentujących w zasadzie każde prawo.

Nowością uregulowań dystrybuowania uprawnień do emisji GHG w ramach EU ETS – postrzeganych jako papiery wartościowe – jest mechanizm aukcyjny, który tworzy pewne gwarancje dostępu do rynku dla mniejszych podmiotów – przedsiębiorstw sektora MŚP.

Kluczowe znaczenie w identyfikacji pozaformalnych przesłanek postrzegania uprawnień do emisji w kategoriach innowacji finansowych mają, zgodnie z obowiązującą doktryną, funkcje spełniane przez nie w systemie finansowym, które też determinują w dużym stopniu korzyści związane z ich funkcjonowaniem. W literaturze przedmiotu sformułowane zostały dwie teorie innowacji finansowych: popytowa i podażowa. Popytowa teoria innowacji jako główne źródła nowych rozwiązań w obrębie systemu finansowego wskazuje niedoskonałości rynku finansowego wynikające głównie z asymetrii informacji, kosztów agencji oraz kosztów transakcyjnych. Te niedoskonałości rynkowe kreują popyt na rozwiązania pozwalające uczestnikom rynku na ograniczenie ich negatywnych konsekwencji. Z kolei, podażowa teoria innowacji finansowych ich źródło postrzega w zwiększonej aktywności instytucji finansowych dążących do zwiększenia swojej przewagi konkurencyjnej. Instytucje oferują swoim klientom zwykle innowacje agresywne w formie nowych instrumentów inwestowania, oszczędzania, finansowania czy realizacji płatności¹³. Niekiedy utrzymuje się nawet, że skuteczne wprowadzanie innowacji finansowych wymaga wykorzystania luk w regulacjach¹⁴.

Traktowanie uprawnień do emisji jako innowacji finansowych nie znajduje uzasadnienia na gruncie żadnej z tych teorii, ponieważ innowacje na gruncie tych teorii kojarzone są tylko z rynkowym systemem finansowym, o czym była mowa wcześniej, i abstrahują od zadań publicznych w sferze realnej. Nie jest to jednoznaczne ze stwierdzeniem, że nie są one innowacjami finansowymi. Uprawnienia do emisji stanowią, jak się wydaje, „nietypową innowację finansową”. Została ona

¹³ J. Blach, *Innowacje i ich znaczenie we współczesnym systemie finansowym – identyfikacja i systematyzacja problemu*, *Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse”* 2011/7/3, s. 21–22.

¹⁴ I. Kidacka, *Finanse zintegrowane. Sekurytyzacja, struktury finansowe*, Difin, Warszawa 2006, s. 24.

wykreowana w związku z poważnym problemem sfery realnej – ochroną klimatu, bądź szerzej, sposobem wykonywania uprawnień właścicielskich przez suwerena publicznego w stosunku do fizycznego dobra publicznego o charakterze niepodzielnym (powietrza atmosferycznego). Innowację tę należałoby usytuować na pograniczu publicznego i prywatnego systemu finansowego. Umożliwia ona pokonanie bariery informacyjnej w sektorze publicznym, obniża koszty administracyjne systemu kontroli emisji, zwiększa efektywność nakładów na redukcję gazów cieplarnianych oraz pozwala zgromadzić fundusze publiczne na ochronę klimatu i przygotowanie się do zmian klimatycznych, przy zastosowaniu zasady: „zanieczyszczający płaci”.

4. Podsumowanie

Identyfikacja i analiza przesłanek postrzegania zbywalnych zezwoleń do emisji GHG w ramach EU ETS w kategoriach innowacji finansowych – najpierw przez unijnego ustawodawcę, a następnie też przez doktrynę – prowadzi do trzech generalnych wniosków. Po pierwsze, falsyfikuje tezę, że do uniknięcia tragedii dóbr publicznych konieczne są „rządy żelaznej ręki”¹⁵, po drugie, dowodzi, że obszarem kreacji potencjalnych innowacji finansowych nie jest wyłącznie rynkowy sektor finansowy, a po trzecie, przekonuje, że problem budowy spójnej i przystającej bardziej do rzeczywistości gospodarczej całościowej teorii innowacji finansowych jest problemem otwartym.

Bibliografia

Akty prawne

- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. WE L 275 z 25.10.2003 r.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014 r.).
- Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatycznych, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r.* (Dz.U. z 2013 r., nr 5, poz. 1684).
- Rozporządzenie Komisji (WE, Euroatom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE, Euroatom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 357 z 31.12.2002 r.).

¹⁵ R.L. Heilbroner, *An Inquiry Into the Human Prospect*, Norton, New York 1974, s. 74.

Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiające rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, decyzjami nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające rozporządzenie Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011 (Dz. Urz. UE L 122 z 3.05.2013 r.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia *kodeks cywilny* (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.).

Opracowania

Ambrosi Philippe, Capoor Karan, *State and Trends of the Carbon Market 2007*, The World Bank, Washington D.C., May 2007.

Baumol William J., *Welfare Economics and the Theory of the State*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1952.

Bodie Zwi, Merton Robert C., *Finanse*, PWE, Warszawa 2003.

Błach Joanna, *Innowacje i ich znaczenie we współczesnym systemie finansowym – identyfikacja i systematyzacja problemu*, Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse” 2011/7/3.

Kramer Matthias, Urbaniec Maria, Kryński Andrzej (red.), *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem*, t. 1: *Interdyscyplinarne założenia proekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem*, C.H. Beck, Warszawa 2004.

Goźdelak Krzysztof, *Uprawnienia do emisji jako przedmiot obrotu I zabezpieczeń*, praca doktorska, 20DOKTORSKA%28wersja%.pdf?sequence=1

Heilbroner Robert L., *An Inquiry Into the Human Prospect*, Norton, New York 1974.

Kidacka Izabela, *Finanse zintegrowane. Sekurytyzacja, struktury finansowe*, Difin, Warszawa 2006.

Merton Robert C., *A Functional Perspective of Financial Intermediation*, Financial Management 1995/24.

Strony internetowe

<http://www.eex.com/en/market-data/emission-allowances/auction-market/european-emission-allowances-auction/european-emission-allowances-auction-download>; *Emission Spot Primary Market Auction Report*, z lat 2013–2016; stan na 10.04.2016 r.

Grażyna BORYS, Wojciech KRAWIEC

TRADEABLE GREENHOUSE GAS DISCHARGE PERMITS AS A FINANCIAL INNOVATION

(Summary)

Tradeable greenhouse gas discharge permits are the subject of the study since, by nature, they represent the key component of the European emission trading scheme, whereas the purpose of the study is the identification and also the analysis of formal (legal) and non-formal reasons for approaching trading permits as financial innovations of regional (European) range and local (national) range. The identification was conducted by presenting the essence of the discussed permits and their brief characteristics, supported by the statistical elements from Polish auctions of GHG discharge permits.

Keywords: emission trading; tradeable allowances for emission; financial innovation

Jolanta M. CIAK*
Grażyna VOSS**

ROLA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W SEKTORZE PUBLICZNYM I PRYWATNYM – WYNIKI BADAŃ W ZAKRESIE PROBLEMÓW WDRAŻANIA I KORZYŚCI Z WYKORZYSTANIA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO

(Streszczenie)

Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej. Jego rola sprowadza się do systematycznej i dokonywanej w uporządkowany sposób oceny procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego. Efektem końcowym powinna być poprawa ich działania. Treść artykułu dotyczy pierwszej części badań nad funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych (jsfp) oraz jednostkach zaliczanych do największych w Polsce spółek kapitałowych.

Celem artykułu jest określenie czynników determinujących wdrożenie procedur audytu wewnętrznego oraz różnic dotyczących wdrożenia i wykorzystania audytu w jednostkach sektora finansów publicznych i sektora prywatnego.

Wyniki przeprowadzonego badania w zakresie wdrażania i funkcjonowania audytu wewnętrznego w wybranych jednostkach wykazały, że organizacja i działalność audytu w większości przypadków była zgodna z przepisami prawa, a przyjęte rozwiązania umożliwiały niezależność działań audytorom. Badane jednostki były i są zainteresowane instytucją audytu wewnętrznego. Ich zdaniem realizacja i wdrożenie wydanych przez audytora rekomendacji poprawia skuteczność ich działań, a przeprowadzanie czynności sprawdzających stan realizacji zaleceń przez audytora wskazuje na trafność jego spostrzeżeń. Jednakże ankietowani wskazywali też w niektórych przypadkach na słabą skuteczność i efektywność audytu.

Słowa kluczowe: audyt wewnętrzny; jednostki sektora finansów publicznych; kontrola wewnętrzna
Klasyfikacja JEL: H83

* Dr hab. prof. nadzw. Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Katedra Finansów i Rachunkowości;
e-mail: jolanta.ciak@wsb.torun.pl

** Dr, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy, Katedra Organizacji i Zarządzania;
e-mail: gvoss@wp.pl

1. Wstęp

W warunkach globalizacji kontrola wewnętrzna nie jest w stanie zapewnić sprawnego działania. Dlatego niezbędne staje się usprawnianie funkcjonowania jednostek we wszystkich obszarach jej działalności oraz identyfikacja i podjęcie działań mających na celu ograniczenie ponoszonego ryzyka. W literaturze wskazuje się, iż w odróżnieniu od kontroli wewnętrznej audyt wewnętrzny ukierunkowany jest na zapobieganie różnego rodzaju ryzyka. Nie ogranicza się jedynie do porównania stanu faktycznego ze stanem pożądanym, ale ma obowiązek rekomendowania działań zmierzających do poprawienia funkcjonowania badanego obszaru czy systemu. W związku z korzyściami, jakie niesie wdrożenie audytu, kierownik jednostki może zagwarantować jej poprawne funkcjonowanie. Jednak obszar obowiązywania procedur audytu i ocena korzyści wynikających z jego wdrożenia nie są tak samo postrzegane przez wszystkie podmioty.

Celem artykułu jest określenie czynników determinujących wdrożenie procedur audytu wewnętrznego oraz różnic dotyczących wdrożenia i wykorzystania audytu w jednostkach sektora finansów publicznych i sektora prywatnego. W artykule zostanie przedstawiony i omówiony audyt wewnętrzny jako instrument usprawniający zarządzanie jednostką oraz zaprezentowane zostaną wyniki badań przeprowadzonych w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych oraz największych w Polsce spółek kapitałowych; zwrócenie uwagi na problemy związane z wdrażaniem audytu i możliwe korzyści z jego wykorzystania w badanych podmiotach. Celem artykułu jest odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Jaką rolę pełni współcześnie audyt wewnętrzny?
- Czy istnieją problemy z jego wdrożeniem w praktyce?
- Jakie korzyści przynosi i może przynieść prawidłowo funkcjonujący audyt wewnętrzny?

2. Istota i znaczenie audytu wewnętrznego

Historia audytu sięga czasów Mezopotamii, skąd pochodzą pierwsze dokumenty potwierdzające weryfikacje danych przez audytorów¹. Nie jest to jedyny kraj z czasów starożytnych, w którym wykorzystywano ówczesnie znane procedury audytu. Jego rozwój na przestrzeni wieków zaowocował utworzeniem w Stanach Zjednoczonych w 1941 r. Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA)².

¹ K. Winiarska, *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Difin, Warszawa 2005, s. 11.

² The Institute of Internal Auditors (IIA), <https://www.iaa.org.pl>; stan na 25.04.2016 r.

Audyt polega na obiektywnych i niezależnych działaniach, które mają za zadanie wspieranie kierownika jednostki w osiąganiu celów i założeń poprzez kontrolę zarządczą i doradztwo³. Obejmuje on szerszy obszar, a audytorzy, którzy są pracownikami przedsiębiorstwa przeprowadzają niezależne badania i dokonują oceny różnych obszarów działania, obejmujących: procesy rachunkowe, zapewnienia jakości produkcji i usług⁴. W standardach opracowanych przez IIA audyt został określony jako: działalność niezależna i obiektywna, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji⁵. R. Moeller podkreśla, że audyt polega na systematycznej i dokonywanej w uporządkowany sposób ocenie procesów: zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego, która przyczynia się do poprawy ich działania. Pomaga organizacji osiągnąć założone cele, dostarcza informacji o skuteczności procesów, jak również pełni rolę doradczą⁶. Niektórzy twierdzą natomiast, że działania podejmowane w ramach audytu wewnętrznego dotyczą analizy i oceny efektywności i skuteczności innych kontroli, ustanowionych przez kierownika jednostki w celu zapewnienia prawidłowego zarządzania, minimalizacji kosztów funkcjonowania jednostki oraz uzyskania jak najlepszych efektów z jej funkcjonowania.

W jsfp obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego został wprowadzony ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. Pojęcie audytu było kilkakrotnie zmieniane, a obecnie obowiązująca definicja została zawarta w artykule 272.1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie ze wskazanym artykułem „Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze”⁷. Warto podkreślić, iż definicja ta zmienia ideę audytu wewnętrznego z aspektu *stricte* finansowo-rachunkowego⁸

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

⁴ R. Moeller, *Nowoczesny audyt wewnętrzny*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 25.

⁵ The Institute of Internal Auditors (IIA), <https://www.iaa.org.pl>; stan na 25.04.2016 r.

⁶ R. Moeller, *op. cit.*, s. 25.

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

⁸ W ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych pojęcie audytu wewnętrznego było zawarte w art. 48 i określone było jako: „[...] 1) niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej [...], w wyniku którego kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów; 2) czynności doradcze, w tym składanie wniosków, mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki”. Por.: A. Bartoszewicz, B. Kołowska, *Audyt wewnętrzny oraz koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicz-*

i obejmuje swoim zasięgiem wszystkie obszary działalności jednostki, tym samym skupiając się na realizacji celów całej organizacji⁹.

Ustawodawca określił szereg obowiązków zmierzających do tego, aby audytor wewnętrzny miał zapewnione odpowiednie warunki pracy¹⁰. Z kolei z niezależnością audytora związana jest jego specyficzna podległość, a także ochrona stosunku pracy¹¹. Audyt wewnętrzny powinien być również działalnością obiektywną, która pozwala audytorowi na przeprowadzenie zadań z wiarą w efekty ich pracy, bez konieczności podporządkowywania swoich wyników badania opiniom innych osób. Efektem końcowym realizacji zadania audytowego mogą być czynności doradcze, których celem jest usprawnienie funkcjonowania jednostki. Warto podkreślić, iż przedstawione kierownikowi jednostki zalecenia czy opinie audytora, w ramach czynności doradczych, nie są jednak wiążące. Jak słusznie podkreśla A. Bartoszewicz, czynności doradcze dają jednak większą gwarancję podjęcia prawidłowej decyzji przez kierownika¹².

Obowiązująca w Polsce definicja audytu wewnętrznego przybliża ją do definicji sformułowanej przez IIA, zgodnie z nią audyt wewnętrzny jest działalnością obiektywną i niezależną o charakterze zapewniającym i doradczym, która jest prowadzona w celu wniesienia do organizacji wartości dodanej i usprawnienia jej funkcjonowania¹³. Jednocześnie „audyt wewnętrzny wspiera organizację w osiąganiu jej celów poprzez systematyczne i metodologiczne podejście do oceny i poprawy efektywności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli oraz zarządzania organizacją”¹⁴.

Wzmocnienie roli audytora wewnętrznego w jednostce może przyczynić się do poprawy jej funkcjonowania¹⁵. Niejednokrotnie podkreśla się, iż audyt staje się

nych, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 1246.

⁹ *Ibidem*, s. 1247.

¹⁰ G. Gołębiowski, *Zmiany w audycie wewnętrznym w sektorze publicznym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXIII – Zeszyt 3–2011, s. 55.

¹¹ *Ibidem*, s. 57.

¹² A. Bartoszewicz, *Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w polskich samorządach gminnych – wyniki badań*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości 2009/52 (108), Warszawa, s. 11.

¹³ E. Chojna-Duch, *Audyt wewnętrzny w sektorze finansów publicznych – aktualna problematyka*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 718, Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia 2012/53, s. 337.

¹⁴ *Standards of the Professional Practice of Internal Auditing*, The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs 2001, s. 1.

¹⁵ P.K. Awuah, *Factors determining External Auditors Reliance on Internal Audit Work in the Ghanaian Public Sector*, International Journal of Marketing, Financial Services & Management Research 2015 (November)/4 (11), s. 42–53.

narzędziem nowoczesnego zarządzania¹⁶. Audyt, badając i oceniając działalność jsfp, powinien zatem wspierać jednostkę w osiąganiu jej celów i poprawę efektywności i skuteczności procesów zarządzania. Można stwierdzić, iż obszarem audytu wewnętrznego jest sfera zarządzania¹⁷.

Jak wynika z literatury, audyt wewnętrzny stosuje się zamiennie do kontroli wewnętrznej. W praktyce pojęcia te różnią się od siebie ustalonymi celami. Celem kontroli jest racjonalne zapewnienie, że zostaną osiągnięte kierunki działania organizacji dotyczące zgodności działań z obowiązującym prawem i regulacjami, efektywności i wydajności operacji gospodarczych oraz prawdziwości sprawozdań finansowych¹⁸. Kontrola wewnętrzna jest bowiem narzędziem, które służy wykrywaniu błędów i nieprawidłowości w konkretnych sytuacjach z określeniem odpowiedzialności. Audyt wewnętrzny koncentruje się na niedociągnięciach systemów i ich korygowaniu¹⁹. Audyt stanowi jeden z elementów kontroli wewnętrznej. Jak słusznie podkreśla H. Szymańska, audyt wewnętrzny pełni szersze funkcje niż kontrola wewnętrzna, wynika to z faktu, że nadzoruje on również i jej mechanizmy²⁰. Zdaniem A.A. Adeniyi audyt jest częścią kontroli wewnętrznej wprowadzonej przez kierownika jednostki²¹. Powinien on wnieść wartość dodaną i udzielić zapewnienia, że system kontroli wewnętrznej działa w sposób prawidłowy, może doprowadzić do zmian w systemie kontroli²². Natomiast zdaniem B. Filipiak bez kontroli opartej na wynikach audytu trudno o sprawne i racjonalne funkcjonowanie jednostki w dłuższym okresie²³.

¹⁶ T. Waściński, J. Sławińska, *Audyt wewnętrzny wspomagający zarządzanie sektorem publicznym – główne problemy i propozycje usprawnień*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzanie 2013/97, s. 58.

¹⁷ T. Kiziukiewicz, K. Sawicki, *Audyt systemu kontroli zarządczej*, w: T. Kiziukiewicz (red.), *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012, s. 293.

¹⁸ T. Waściński, J. Sławińska, *op. cit.*, s. 58–60.

¹⁹ M. Tyrańska, *Audyt wewnętrzny jako narzędzie oceny działalności przedsiębiorstw*, w: E. Piwoń-Krzyszowska (red.), *Współczesne problemy zarządzania organizacjami*, Mfiles.pl, Kraków 2014, s. 192.

²⁰ H. Szymańska, *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego*, w: T. Kiziukiewicz (red.), *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2009, s. 36.

²¹ A.A. Adeniyi, *Auditing and Investigations*, Wyse Associates Limited, Lagos 2004.

²² H. Szymańska, *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego*, w: T. Kiziukiewicz (red.), *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 35.

²³ B. Filipiak, *Audyt wewnętrzny jako podstawa kontroli i racjonalizacji gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.),

Audyt ma za zadanie kontrolę i ocenę sprawności zarządzania ryzykiem przez dokonywanie regularnych przeglądów przestrzegania zasad zarządzania ryzykiem, które obowiązują w danej jednostce²⁴. Ponadto powinien skupić swoje wysiłki na monitorowaniu i ocenie systemów kontroli zarządczej, a także istniejącego ładu organizacyjnego w jednostce, czyli procesów *governance*²⁵. Jednocześnie powinien być dokonywany przegląd oraz ocena adekwatności, skuteczności oraz efektywności systemu kontroli zarządczej. Podczas badania mechanizmów kontroli zarządczej powinny zostać sformułowane wnioski dotyczące usprawnień w tym zakresie²⁶. C.N. Van Gansberghe podkreśla, że efektywność audytu powinna być oceniana przez stopień, w jakim przyczynia się do wykazania wysokiego poziomu świadczonych usług publicznych²⁷.

3. Rodzaje audytu wewnętrznego

Jednostki komercyjne mogą wprowadzić audyt stosownie do potrzeb i indywidualnych oczekiwań. Z kolei jsfp są zobowiązane wprowadzić audyt, gdy ich dochody lub wydatki bądź przychody lub rozchody osiągną wartość na poziomie 40 mln zł. Jednocześnie ustawa o finansach publicznych wymienia jednostki, w których prowadzi się audyt, a zatem odgórnie zostały one zobligowane przez ustawodawcę jako te, które muszą przeprowadzić audyt wewnętrzny, bez względu na wielkość budżetu. A. Bartoszewicz i B. Kołosowska podkreślają, że zapis ten jest swego rodzaju bodźcem zwiększającym uprawnienia kierownika jednostki do podjęcia decyzji o wprowadzeniu audytu wewnętrznego. Można domniemywać, iż chodzi o wykorzystanie audytu wewnętrznego przez jak największą liczbę

Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 226.

²⁴ N. Stangova, A. Vigova, *Financial Audit as Prediction Tool for Risk Reduction in Public Finance*, *Journal Studia Universitatis Babeş – Bolyai Negotia* 2014/2, s. 91–110.

²⁵ E.W. Babuška, *Rola kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w zapewnieniu bezpiecznego systemu finansowego jednostek samorządowych*, *Zeszyty Naukowe PTE* 2012/13, Kraków, s. 221.

²⁶ K. Lisiecka, *Audyt wewnętrzny instrumentem wspierającym zarządzanie organizacją w sektorze publicznym*, *Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 141, *Governance – Korporacje, instytucje publiczne, sieci*, Katowice 2013, s. 51–61.

²⁷ C.N. Van Gansberghe, *Internal auditing In the public sector: a consultative forum In stores up Best practices for government audit Professional In the developing nations*, *Internal Auditor* 2005/62/4.

podmiotów²⁸. W literaturze wymienia się różne rodzaje audytu²⁹, najczęściej wskazuje się trzy jego rodzaje: finansowy, operacyjny i informacyjny³⁰. Pierwszy polega na badaniu wiarygodności sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu przez sprawdzenie przestrzegania zasad rachunkowości, zgodności zapisów w księgach rachunkowych z dowodami księgowymi itp.³¹ Rola audytora sprowadza się do oceny zawartości sprawozdań pod kątem dokładności i zgodności. Jednocześnie badana jest prawidłowość przeprowadzanych transakcji oraz skuteczność, oszczędność i wydajność realizowanych działań. Najważniejszą część sprawozdania z audytu stanowi opinia audytora, tj.: opis stanu faktycznego³².

Audyt operacyjny dotyczy badania wiarygodności i skuteczności systemów funkcjonujących w jednostce, a także systemu kontroli zarządczej. Przedmiotem oceny są osiągnięcia zamierzonych rezultatów do poniesionych kosztów oraz efektywność zarządzania, a zatem ocenę, w jaki sposób kierownictwo jednostki planuje swoje działania, kontroluje realizacje planów i zarządza ryzykiem. Najistotniejszą część sprawozdania stanowią zalecenia, propozycje usprawnień

²⁸ **A. Bartoszewicz, B. Kołowska**, *op. cit.*, s. 1252.

²⁹ K. Czerwiński wyróżnia audyt informatyczny, operacyjny, finansowy oraz audyt funduszy unijnych, **K. Czerwiński, H. Grocholski**, *Podstawy audytu wewnętrznego*, Link, Szczecin 2003, s. 215 i n.; A. Piszczek wskazuje na dwa zasadnicze rodzaje audytu wewnętrznego, a mianowicie: audyt operacyjny, który uważa za bardziej dynamiczny, i audyt finansowy, **A. Piszczek**, *Audyt wewnętrzny*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Zarząd Główny, COSZ, Warszawa 2004, s. 47 i n.; K. Winiarska wymienia pięć rodzajów audytu wewnętrznego, tj.: audyt finansowy, działalności, zgodności, operacyjny oraz audyt systemów, **K. Winiarska**, *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Difin, Warszawa 2005, s. 33; D.A. Żytniec dzieli audyt wewnętrzny na audyt finansowy i niefinansowy. W ramach audytu niefinansowego wyróżnia: audyt operacyjny, zgodności, działalności, programów oraz informatyczny. **D.A. Żytniec**, *Kontrola wewnętrzna i audyt wewnętrzny*, w: **B.R. Kuc, L. Smolak** (red.), *Kontrola i audyt w perspektywie europejskiej*, MSWiA, Warszawa 2004. Natomiast szerszego podziału rodzajów audytu wewnętrznego dokonała E. Bielińska-Duna. **E. Bielińska-Duna**, *Charakterystyka systemu audytu wewnętrznego*, w: **M. Lisiński** (red.), *Audyt wewnętrzny w doskonaleniu instytucji*, PWE, Warszawa 2011, s. 143.

³⁰ Por.: **H. Szymańska**, *op. cit.* (2009), s. 26 i n.; **E. Babuška**, *Audyt wewnętrzny w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, w: **K. Winiarska** (red.), *Controlling i audyt w usprawnianiu zarządzania*, US w Szczecinie, Szczecin 2005, s. 275–280.

³¹ **A. Herdan**, *Przesłanki i warunki wdrożenia audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni 2005/3, s. 28.

³² **T. Waściński, J. Sławińska**, *op. cit.*, s. 61; **H. Szymańska**, *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego*, w: **T. Kiziukiewicz** (red.), *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012, s. 27 i n.; **K. Czerwiński**, *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2005.

lub rekomendacje. Według M.C. da Costa Marques audyt operacyjny przyjmuje znaczącą rolę w kontekście nowego zarządzania publicznego³³.

Audyt informacyjny prowadzony jest w celu określenia, czy istniejące zabezpieczenia systemów informatycznych, procesy, procedury systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji są zgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi, zidentyfikowanymi wymaganiami bezpieczeństwa informacji, oczekiwaniami i czy zostały prawidłowo wdrożone oraz utrzymane³⁴.

4. Metodologia badania

Do udziału w badaniu zaproszono 100 największych spółek w Polsce z listy największych polskich firm, ujętych w zestawieniu *Lista 500* opracowanej przez tygodnik *Rzeczpospolita* w 2015 r., oraz wybrane jsfp (Urzędy Wojewódzkie, Marszałkowskie oraz jednostki samorządu terytorialnego z województw: kujawsko-pomorskiego i pomorskiego)³⁵. Dobór próby nie miał charakteru doboru losowego. Autorki zdecydowały się na wybór celowy, ukierunkowany na największe jednostki gospodarcze, posiadające wielopoziomą strukturę organizacyjną. Jednocześnie autorki artykułu zdecydowały się na przeprowadzenie wspólnej analizy obu grup jednostek, ze względu na to, iż wstępna analiza każdej z w/w grup została już wcześniej opublikowana indywidualnie.

Badanie zostało przeprowadzone z wykorzystaniem metody ankiety pocztowej w okresie od maja do sierpnia 2015 r. Przesłane do respondentów kwestionariusze ankietowe składały się z dwóch części:

- pierwsza miała dostarczyć informacji o badanych podmiotach;
- druga obejmowała pytania dotyczące procesu wdrożenia, zakresu prac i sposobów dokumentacji oraz korzyści wynikających z wprowadzenia audytu wewnętrznego.

Pytania zawarte w kwestionariuszu badawczym miały mieszany charakter, wymagały udzielenia odpowiedzi tak lub nie. W wielu przypadkach respondent był poproszony o wybór jednego lub kilku przedstawionych wariantów, mógł też wpisać własne propozycje i spostrzeżenia.

³³ M.C. Da Costa Marques, *The Role of Auditing In the Public Sector*, <http://www.mngt.waikato.ac.nz/ejrot/cmsconference/2005/proceedings/criticalaccounting/DaConceicao.pdf>; stan na 25.04.2016 r.

³⁴ T. Waściński, J. Sławińska, *op. cit.*, s. 62.

³⁵ Pozostałe województwa zostaną zbadane w drugiej turze grantu badawczego w latach 2016/2017.

4.1. Charakterystyka badanej grupy

Przygotowane kwestionariusze zostały wysłane do 100 spółek i 250 wybranych jsfp. Wypełnione kwestionariusze odesłało 41 spółek, z których 38 stosowało audyt i uwzględniono je w badaniu, z kolei od jsfp otrzymano 173 kwestionariusze, z których 107 jednostek wdrożyło procedury audytu.

Podmioty gospodarcze, które zwróciły kwestionariusz, prowadziły działalność handlowo-usługową (44,74%) i wchodziły w skład grupy kapitałowej (86,84%). Z udziałem kapitału zagranicznego było 55,26% badanych podmiotów, natomiast w ponad połowie z badanych podmiotów (55,26%) wielkość zatrudnienia wynosiła od 51 do 250 pracowników. Blisko połowa z respondentów (47,37%) za 2014 r. uzyskała przychody powyżej 500 mln PLN.

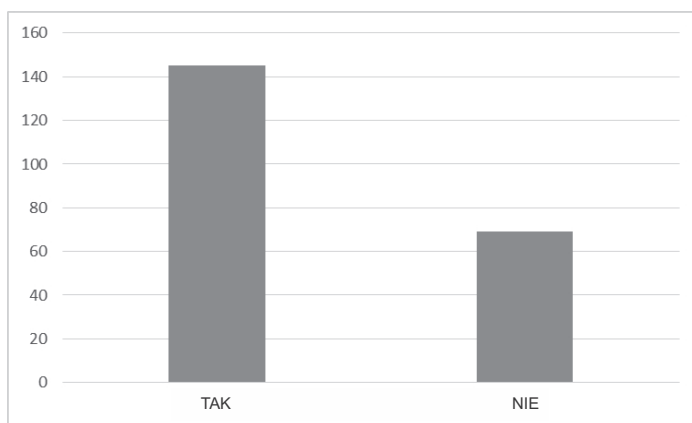
Z kolei badane jsfp wskazały na zróżnicowaną ich wielkość zarówno pod względem liczby zatrudnionych, jak i uzyskiwanych przychodów/wpływów. Najwięcej jednostek zatrudniało od 20–50 osób (48%), na drugim miejscu znalazły się jednostki zatrudniające od 51–250 osób (30%). Jedynie 3% stanowiły jednostki małe, zatrudniające do 20 osób³⁶. W spółkach wśród respondentów przeważali audytorzy wewnętrzni, a w jsfp byli to: sekretarze jednostek (33,6%), audytorzy wewnętrzni (20,8%), skarbnicy (17,3%). W 9,8% przypadków nie wskazano osoby, która wypełniała ankietę.

5. Wdrażanie i wykorzystanie audytu wewnętrznego w badanych jednostkach

Biorąc pod uwagę wyniki wśród badanych jsfp jedynie 107 jednostek (62%) wdrożyło procedury audytu, a 7 respondentów stwierdziło, że planuje to zrobić w najbliższym czasie. Natomiast spośród badanych spółek wypełnione kwestionariusze odesłało 41 spółek, z których 38 stosowało audyt, i uwzględniono je w badaniu.

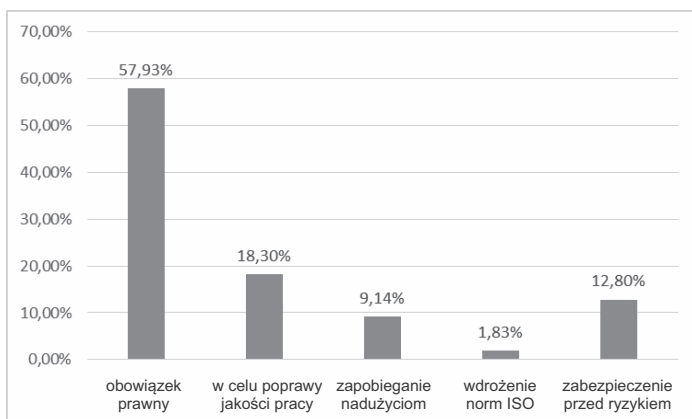
³⁶ Częściowo wyniki badania pilotażowego w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych zostały opublikowane w książce: **J. Ciak, M. Gotowska, A. Goździewska, A. Jakubczak, E. Korelewska, A. Michalska, A. Morawska, G. Voss, Z. Wyszowska**, *Współczesne wyzwania gospodarki*, UTP, Bydgoszcz 2016, s. 109–126; **J.M. Ciak**, *Experiences of Selected Public Finance Sector Entities Gained on Internal Audit Functioning in Poland – Research Findings*, *Journal of Scientific Research and Report* 2016/10 (6), s. 1–9. Z kolei część wyników badania w spółkach z *Listy 500* przedstawiono w publikacji: **G. Voss**, *Rola i zadania audytu wewnętrznego w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, *Technika Transportu Szybowego* 2015/12, s. 1600–1603.

WYKRES 1: Liczba podmiotów, które wprowadziły audyt wewnętrzny



Źródło: wyniki badań własnych.

WYKRES 2: Przyczyny wdrażania audytu wewnętrznego



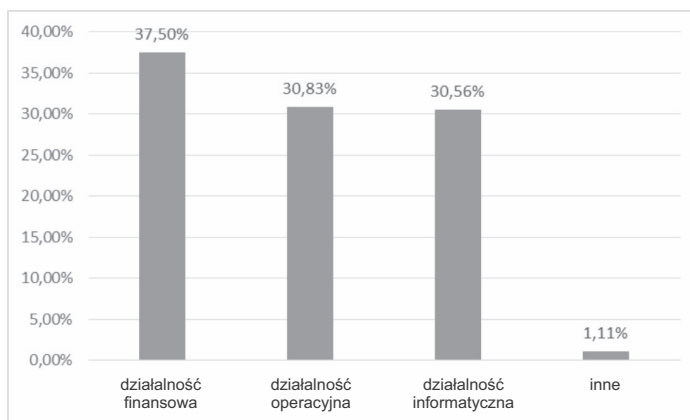
Źródło: wyniki badań własnych.

Wśród respondentów 66 podmiotów zaliczanych do jsfp i 3 podmioty z sektora prywatnego nie wprowadziło audytu wewnętrznego. Wynikało to z nieosiągnięcia wskazanego w ustawie o finansach publicznych poziomu planowanych wpływów publicznych do ich budżetów. Pozostałe jednostki za podstawę i przyczynę wdrożenia audytu wskazywało obowiązek prawny (57,93%) (wykres 2).

Na pytanie o problemy z wdrożeniem audytu wskazywano najczęściej na konieczność zatrudnienia audytora, co zwiększa koszty funkcjonowania jednostki, narzucenie wypełnienia obowiązku prawnego czy ponoszenie dodatkowych kosztów finansowych związanych z wdrożeniem i utrzymaniem certyfikatu normy ISO 9001.

Jednostki wskazywały, że obszarami, które najczęściej objęte są audytem, to działalność finansowa (37,50%), operacyjna (30,83%) i informatyczna (30,56%)³⁷ (wykres 3).

WYKRES 3: *Obszary objęte audytem w badanych jednostkach*



Źródło: wyniki badań własnych.

Na pytanie o efekty wdrożenia i wykorzystania procedur oraz wyniki audytu wewnętrznego, a w szczególności o poprawę efektywności i skuteczności zarządzania badane jednostki w 92,41% odpowiedziały tak.

Warto podkreślić, że od momentu pojawienia się instytucji audytu wewnętrznego stała się ona, poprzez swoje usytuowanie organizacyjne oraz specyficzne metody działania, szczególną częścią systemu nadzoru nad gospodarką finansową sektora finansów publicznych i sektora prywatnego. Dlatego kierownicy tych jednostek powinni zdawać sobie sprawę, że silna pozycja audytu w systemie nadzoru ich jednostki ma znaczenie dla kontroli jej działań oraz celu i środków wykorzystywanych w działaniu³⁸.

³⁷ Niektóre jednostki wskazywały na inne dziedziny, które stanowiły obszar badania audytowego, np.: Programy unijne (RPO, POKL, PROW, PO Ryby), zamówienia publiczne, funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej czy ocena gospodarności (audyt efektywnościowy).

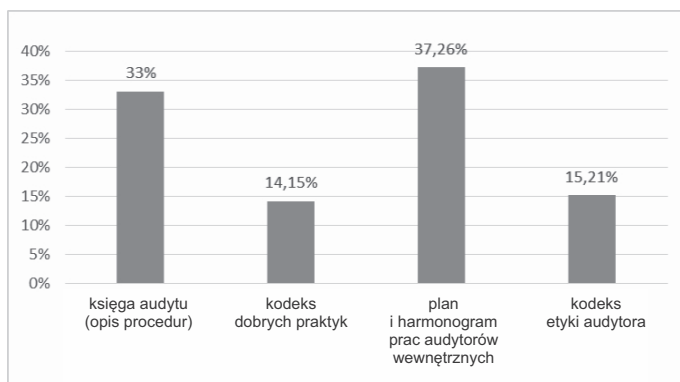
³⁸ P. Sołtyk, *Audyt wewnętrzny w samorządach*, Wspólnota.org.pl, Gospodarka i Finanse 2008/37.

Zgodnie z zapisami ustawy do dokumentów, na bazie których można prowadzić audyt, zalicza się:

- księgę audytu (z opisem procedur);
- plan i harmonogram prac audytorów;
- kodeks dobrych praktyk;
- kodeks etyki audytora.

Ankietowani wskazywali, iż w ich jednostkach audyt realizowany jest w oparciu o: plan i harmonogram prac audytorów wewnętrznych (37,26%), księgę audytu (33,08%), kodeks etyki audytora oraz kodeks dobrych praktyk (14,45%) (wykres 4).

WYKRES 4: Dokumenty stanowiące podstawę przeprowadzenia audytu wewnętrznego w badanych jednostkach

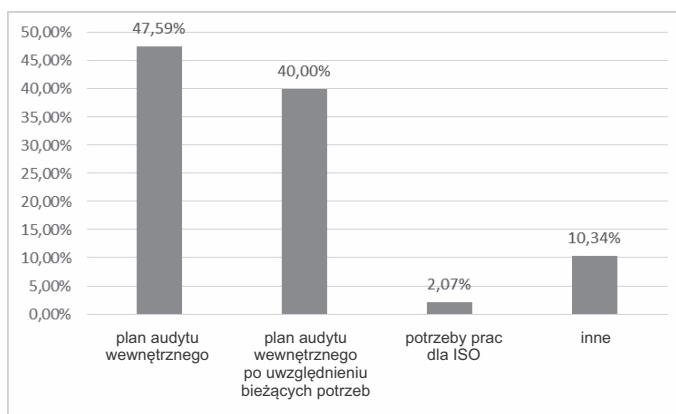


Źródło: wyniki badań własnych.

Jednocześnie zakres prac audytu realizowany jest w oparciu o plan audytu (47,59%), plan audytu po uwzględnieniu potrzeb (40,00%), o potrzeby pracy związane z wprowadzeniem i utrzymaniem norm ISO (2,07%) i innych dokumentów (10,43%), tj.: harmonogramu prac audytora wewnętrznego, zarządzenia kierownika jednostki dotyczące audytu lub kontroli zarządczej bądź księgi audytu³⁹ (wykres 5).

³⁹ Były też dodatkowe odpowiedzi wskazujące na inne dokumenty, tj.: Regulamin audytu wewnętrznego, Standardy audytu wewnętrznego czy Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie przeprowadzenia i udokumentowania audytu.

WYKRES 5: Podstawy zakresu prac audytu wewnętrznego



Źródło: wyniki badań własnych.

W myśl art. 275 ustawy o finansach publicznych audyt wewnętrzny może być prowadzony przez:

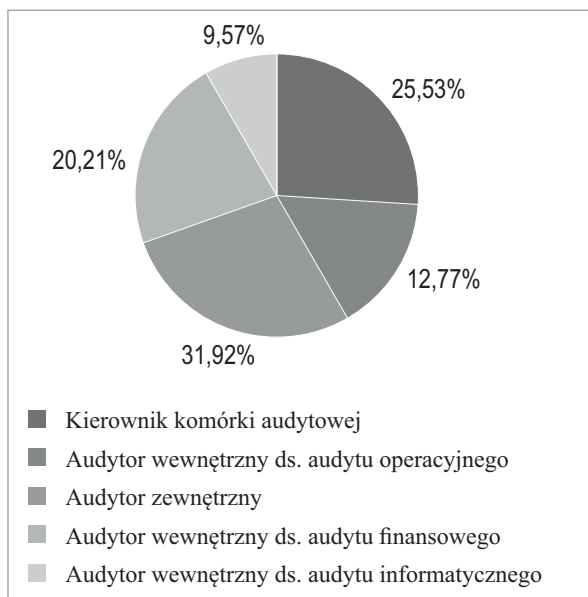
- audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce,
- usługodawcę niezatrudnionego w jednostce.

Jedną z przyczyn dokonywania wyboru są względy finansowe. Możliwość wyboru stanowi punkt wyjścia do rozwiązania problemu braku kadry audytorskiej w Polsce⁴⁰. Badane jednostki korzystały zarówno z usług zewnętrznego audytora (usługodawcę) (31,92%), jak i wewnętrznego (48,08%), przy czym część z badanych jednostek wskazywała na kierownika komórki audytu (25,53%) lub też audytorów w zakresie poszczególnych rodzajów audytu (wykres 6).

Praktyką w zakresie wdrażania audytu jest organizowanie spotkań z kierownikami jednostek i działów, które były objęte w danym roku audytem, celem omówienia zadań i procedur. Większa część ankietowanych organizuje takie spotkania (56,74%). Wśród tych jednostek najczęściej na spotkaniach omawiane są wyniki audytu z poprzedniego roku (36,11%) oraz plan na bieżący rok (35,42%), omówienie zmian w procedurach audytu (15,97%) i ustalenie harmonogramu na bieżący rok (12,50%) (wykres 7).

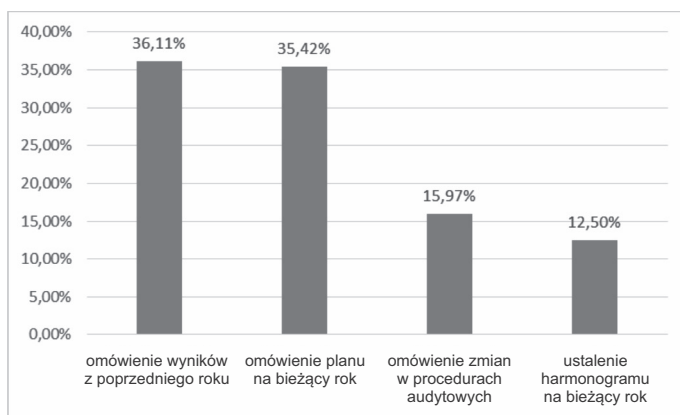
⁴⁰ A. Bartoszewicz, B. Kołosowska, *op. cit.*, s. 1253.

WYKRES 6: Podmiot realizujący audyt w badanych jednostkach



Źródło: wyniki badań własnych.

WYKRES 7: Tematy najczęściej omawiane podczas spotkań audytora z kierownikami działów



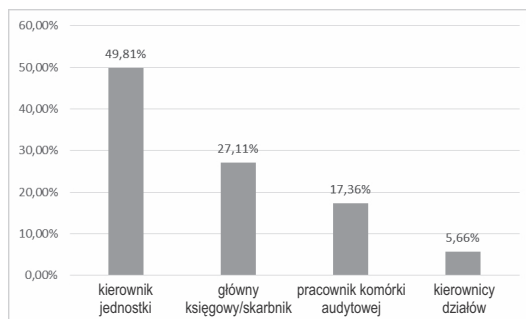
Źródło: wyniki badań własnych.

Przeprowadzenie audytu wymaga poinformowania pracowników działów, w których będzie on realizowany. Większa część badanych jednostek (82,48%)

potwierdziła, iż z wyprzedzeniem informuje swoich pracowników o tym fakcie. Audytor, każdorazowo przystępując do przeprowadzenia audytu, informuje o celu i zakresie danego zadania audytowego (78,48%). Jednocześnie badane jednostki wskazywały, że zarówno wdrożenie, jak i przeprowadzenie audytu powodowało (89,20%) dodatkowe obciążenie dla pracowników, a w praktyce pracownicy mieli sposobność na bieżąco zgłaszać swoje sugestie w celu usprawnienia procedur i prac audytowych (91,22%).

Audyt powinien wspierać kierownika jednostki w realizacji celów i zadań. Ankietowane jednostki wskazywały głównie na kierownika jednostki (49,81%) jako tego, który wykorzystuje otrzymane wyniki audytu wewnętrznego, natomiast 5,66% badanych wymieniało kierowników działów (wykres 8).

WYKRES 8: Osoby najczęściej korzystające z wyników audytu wewnętrznego



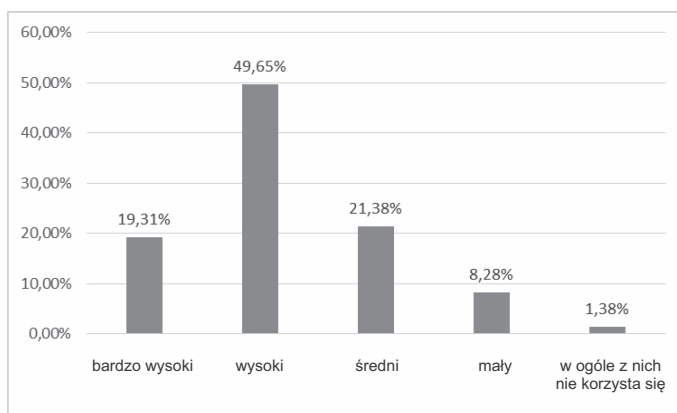
Źródło: wyniki badań własnych.

Zarówno audyt, jak i wyniki zawarte w sprawozdaniu powinny przynieść wartość dodaną jednostce. Większość z ankietowanych uznała informacje zawarte w sprawozdaniu z audytu za informacje o wysokim stopniu przydatności (49,65%). W literaturze niejednokrotnie podkreśla się, że jednostki objęte audytem niekiedy nie korzystają ze sprawozdań audytora. W jednostkach objętych badaniem tylko niewielki odsetek (1,38%) z nich nie korzysta (wykres 9).

Wskazane informacje o wykorzystywaniu wniosków i sugestii audytora przez kierowników jednostek potwierdzają wyniki zawarte w odpowiedziach kolejnego pytania. 44,45% ankietowanych jednoznacznie stwierdziło, że otrzymane wyniki sprawozdania z audytu przyczyniły się do poprawy funkcjonowania badanych komórek i 53,47% wskazały na częściową poprawę. Wśród odpowiedzi wskazywano na wprowadzanie nowych lub poprawę istniejących rozwiązań w badanych komórkach, eliminację nieprawidłowości czy zwiększenie efektywności ich

działania. Wskazywano również na to, iż audyt daje możliwość wyeliminowania słabości kontroli zarządczej w funkcjonowaniu komórek i poszczególnych jednostek. Wśród odpowiedzi negatywnych (2,08%) można było znaleźć stwierdzenia: o podmiotowym traktowaniu audytu, uznawaniu go za „zło konieczne w jednostce”, braku przełożenia wydawanych zaleceń na jakość pracy czy oszczędności w działalności jednostki i słabości w jakości prowadzonego audytu wewnętrznego.

WYKRES 9: Przydatność informacji zawartych w sprawozdaniu z audytu dla dalszego funkcjonowania jednostki



Źródło: wyniki badań własnych.

Biorąc od uwagę ogólną ocenę instytucji audytu wewnętrznego, 85% badanych uznało ją za przydatną. Nie miało zdania na ten temat 9% badanych, z kolei 6% jednostek uważało tę instytucję za nieprzydatną w ich organizacji.

Większość ankietowanych nie miała żadnych spostrzeżeń ani sugestii w związku z funkcjonowaniem komórki audytu w ich jednostce (77,6%). Pozostali wskazywali głównie na to, że nie zawsze kadra najwyższego szczebla umie wykorzystać pozyskane informacje z audytu. Aby audyt spełniał swe zadania, konieczne są zatem rozwiązania prawne narzucające obowiązkowe istnienie komórki audytu (wyodrębnienie tej komórki z komórki kontroli i kontroli wewnętrznej⁴¹). Wskazywano też na dużą presję na objęcie audytem wszystkich obszarów, bez względu na ich znaczenie i ryzyko.

⁴¹ Jak wynika z przeprowadzonego przez Ministerstwo Finansów w 2015 r. badania, pomimo wyodrębnienia w większości badanych jednostek komórki audytu w strukturze organizacyjnej, następuje łączenie tych komórek z innymi komórkami. Autorzy raportu domniemają, że może to wynikać ze względów praktycznych, a mianowicie z dążenia do zmniejszania liczby

6. Zakończenie

Audyt wewnętrzny definiowany jest jako obiektywna i niezależna działalność, której celem jest wspieranie kierownika danej jednostki w realizacji celów i zadań. Audytor wewnętrzny powinien dostarczyć kierownikowi jednostki informacji, które zapobiegą materializacji ryzyk, na które jest ona narażona, oraz przedstawić usprawnienia systemowe, które przyczynią się do poprawy efektywności działania tej jednostki. Opracowanie odpowiednich procedur przeprowadzenia audytu pozwala na eliminację nieprawidłowości w danej jednostce. Wyniki badań w zakresie wdrażania i funkcjonowania audytu wewnętrznego w wybranych jednostkach wykazały, że organizacja i działalność audytu w większości przypadków była zgodna z przepisami prawa, a przyjęte rozwiązania umożliwiały generalnie niezależność działań audytorom. Badane jednostki były i są zainteresowane instytucją audytu wewnętrznego. Większość jednostek nie miała znaczących problemów z wdrożeniem audytu. Pozostałe jednostki, jako problem, wskazywały najczęściej na konieczność zatrudnienia audytora, narzucenie wypełnienia obowiązku prawnego czy ponoszenie dodatkowych kosztów finansowych związanych z wdrożeniem i utrzymaniem certyfikatu normy ISO 9001.

U większości badanych podmiotów przedmiotem audytu była i jest działalność finansowa, operacyjna i informacyjna, a audyt przeprowadza audytor wewnętrzny zatrudniony w tej jednostce. Najczęściej z informacji zawartych w sprawozdaniach z przeprowadzonego audytu korzystał kierownik, główny księgowy i skarbnik. Uzyskane wyniki po dokonaniu zmian w jednostce przyczyniały się do poprawy jej funkcjonowania. Ankietowani wskazywali też na słabą skuteczność i efektywność audytu. Nie zawsze też kadra najwyższego szczebla umiała wykorzystać pozyskane z audytu informacje. Ponadto zbyt duża presja na objęcie audytem wszystkich procesów wydłużała cykl audytu i częstotliwość audytowania najistotniejszych obszarów, z punktu widzenia wystąpienia tam wysokiego ryzyka nieprawidłowości. Przeprowadzone badanie pozwoliło na uzyskanie odpowiedzi na pytania zawarte we wstępie artykułu.

Jak wskazano we wstępie badanie ankietowe zostało przeprowadzone tylko na części wybranych jednostek sektora finansów publicznych, stanowiąc badanie

samodzielnych komórek i stanowisk kierowniczych. Może to również wynikać z postrzegania działalności kontrolnej i audytowej jako działalności, które mają podobny charakter. Szerzej: *Ocena funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2015, s. 7.

pilotażowe. Autorki wyrażają nadzieję, że kolejne badania w tym zakresie potwierdzą lub też poszerzą wnioski i spostrzeżenia w tej kwestii, pozwolą na szerszą identyfikację problemów i korzyści związanych z funkcjonowaniem audytu.

Bibliografia

Akty prawne

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

Opracowania

Awuah Paul K., *Factors determining External Auditors Reliance on Internal Audit Work in the Ghanaian Public Sector*, International Journal of Marketing, Financial Services & Management Research 2015 (November)/4 (11).

Adeniyi Akinola A., *Auditing and Investigations*, Wyse Associates Limited, Lagos 2004.

Babuška Ewa W., *Rola kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w zapewnieniu bezpiecznego systemu finansowego jednostek samorządowych*, Zeszyty Naukowe PTE 2012/13, Kraków.

Babuška Ewa, *Audyt wewnętrzny w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, w: Kazimiera Winiarska (red.), *Controlling i audyt w usprawnianiu zarządzania*, US w Szczecinie, Szczecin 2005.

Bartoszewicz Anna, *Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w polskich samorządach gminnych – wyniki badań*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości 2009/52 (108), Warszawa.

Bartoszewicz Anna, Kołosowska Bożena, *Audyt wewnętrzny oraz koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, w: Paweł Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2014.

Bielińska-Duna Elżbieta, *Charakterystyka systemu audytu wewnętrznego*, w: Marek Lisiński (red.), *Audyt wewnętrzny w doskonaleniu instytucji*, PWE, Warszawa 2011.

Ciak Jolanta, Gotowska Małgorzata, Goździewska-Nowicka Agnieszka, Jakubczak Anna, Koreleska Ewa, Michalska Anna, Murawska Anna, Voss Grażyna, Wyszowska Zofia, *Współczesne wyzwania gospodarki*, UTP, Bydgoszcz 2016.

Ciak Jolanta M., *Experiences of Selected Public Finance Sector Entities Gained on Internal Audit Functioning In Poland – Research Findings*, Journal of Scientific Research and Report 2016/10 (6).

Chojna-Duch Elżbieta, *Audyt wewnętrzny w sektorze finansów publicznych – aktualna problematyka*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 718, Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia 2012/53.

Czerwiński Krzysztof, Grocholski Henryk, *Podstawy audytu wewnętrznego*, Link, Szczecin 2003.

Czerwiński Krzysztof, *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2005.

Filipiak Beata, *Audyt wewnętrzny jako podstawa kontroli i racjonalizacji gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: Jan Głuchowski, Alicja Pomorska, Jolanta Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.

Gołębiowski Grzegorz, *Zmiany w audycie wewnętrznym w sektorze publicznym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXIII – Zeszyt 3–2011.

- Herdan Agnieszka**, *Przesłanki i warunki wdrożenia audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni 2005/3.
- Kiziukiewicz Teresa, Sawicki Kazimierz**, *Audyt systemu kontroli zarządczej*, w: Teresa Kiziukiewicz (red.), *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012.
- Lisiecka Krystyna**, *Audyt wewnętrzny instrumentem wspierającym zarządzanie organizacją w sektorze publicznym*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Nr 141, *Governance – Korporacje, instytucje publiczne, sieci*, Katowice 2013.
- Moeller Robert**, *Nowoczesny audyt wewnętrzny*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Ocena funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2015.
- Piaszczyk Artur**, *Audyt wewnętrzny*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Zarząd Główny, COSZ, Warszawa 2004.
- Sołtyk Piotr**, *Audyt wewnętrzny w samorządach*, Wspólnota.org.pl, *Gospodarka i Finanse* 2008/37.
- Standards of the Professional Practice of Internal Auditing*, The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs 2001.
- Stangova Nora, Vigova Agnesa**, *Financial Audit as Prediction Tool for Risk Reduction in Public Finance*, Journal Studia Universitatis Babeş – Bolyai Negotia 2014/2.
- Szymańska Halina**, *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego*, w: Teresa Kiziukiewicz (red.), *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin Sp. z o.o., Warszawa 2007.
- Szymańska Halina**, *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego*, w: Teresa Kiziukiewicz (red.), *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin Sp. z o.o., Warszawa 2009.
- Szymańska Halina**, *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego*, w: Teresa Kiziukiewicz (red.), *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012.
- Tyrańska Magdalena**, *Audyt wewnętrzny, jako narzędzie oceny działalności przedsiębiorstw*, w: Estera Piwoni-Krzyszowska, Tomasz Małkus (red.), *Współczesne problemy zarządzania organizacjami*, Mfiles.pl, Kraków 2014.
- Van Gansberghe Cecilia Nordin**, *Internal auditing in the public sector: a consultive forum in stores up best practices for government audit Professional in the developing nations*, *Internal Auditor* 2005/62/4.
- Voss Grażyna**, *Rola i zadania audytu wewnętrznego w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Technika Transportu Szynowego 2015/12.
- Waściński Tadeusz, Sławińska Joanna**, *Audyt wewnętrzny wspomagający zarządzanie sektorem publicznym – główne problemy i propozycje usprawnień*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzanie 2013/97.
- Winiarska Kazimiera**, *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Difin, Warszawa 2005.
- Żytniec Dorota**, *Kontrola wewnętrzna i audyt wewnętrzny*, w: Bolesław R. Kuc, Leszek Smolak, *Kontrola i audyt w perspektywie europejskiej*, MSWiA, Warszawa 2004.

Strony internetowe

- Da Costa Marques M.C., *The Role of Auditing In the Public Sector*, <http://www.mngt.waikato.ac.nz/ejrot/cmsconference/2005/proceedings/criticalaccounting/DaConceicao.pdf>; stan na 25.04.2016 r.
- The Institute of Internal Auditors (IIA), <https://www.iaa.org.pl>; stan na dzień 25.04.2016 r.

Jolanta M. CIAK, Grażyna VOSS

**THE ROLE OF INTERNAL AUDIT IN THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS
– THE RESULTS OF RESEARCH INTO THE PROBLEMS OF IMPLEMENTATION
AND BENEFITS OF THE USE OF INTERNAL AUDIT**

(Summary)

Internal audit is an independent and objective activity whose aim is to add value and improve operational activity of an organisation. Its role comes down to systematic and disciplined evaluation of risk management processes, of control and organisational governance. The final effect should be improvement of their activity. The article discusses the first part of research on internal audit functioning in selected units of public finance sector and in entities among the biggest limited companies in Poland.

The aim of the article is to present the types of internal audit, to discuss internal audit as an instrument improving management of an entity and to indicate problems of implementing and benefits of its use.

The results of the conducted research in the area of implementing and functioning of internal audit in selected entities indicated that the organization and operating of internal audit in most cases conformed with the relevant law, and the measures adopted generally enabled auditors to act independently. The analysed entities were and still are interested in internal auditing. In their opinion, the implementation of recommendations of an internal auditor improves the efficiency of their activities and the conduction of activities verifying the implementation by an auditor indicates the correctness of his observations. However, the respondents also indicated in some cases low efficiency and effectiveness of audit.

Keywords: internal audit; public sector entities; list 500; internal control

Edyta DWORAK*
Maria M. GRZELAK**

INNOWACYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI WEDŁUG RANKINGÓW MIĘDZYNARODOWYCH

(Streszczenie)

Celem artykułu jest ocena poziomu innowacyjności polskiej gospodarki i określenie jej pozycji innowacyjnej na tle krajów UE. Szacunków dokonano na podstawie sumarycznego wskaźnika innowacji, prezentowanego przez Komisję Europejską w Unijnej Tablicy Wyników w zakresie Innowacji (*Innovation Union Scoreboard – IUS*), jak również w oparciu o zmienne tworzące ten wskaźnik. Do oceny poziomu innowacyjności polskiej gospodarki wykorzystano także indykatory składające się na dwunasty filar globalnego indeksu konkurencyjności (*Global Competitiveness Index – GCI*), zatytułowany „Innowacje”. Wyniki analizy wskazują, że polska gospodarka charakteryzuje się niskim poziomem wskaźników opisujących większość badanych obszarów potencjału innowacyjnego, zarówno w odniesieniu do innowacyjnych liderów UE, jak również krajów UE o zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego, tj. Czech, Węgier i Słowenii.

Słowa kluczowe: innowacja; innowacyjność; Unijna Tablica Wyników w zakresie Innowacji; sumaryczny wskaźnik innowacyjności; Raport Globalnej Konkurencyjności; indeks globalnej konkurencyjności

Klasyfikacja JEL: O31, O33, E65

1. Wstęp

Obecnie proces podnoszenia poziomu innowacyjności gospodarek przejawia się w wykorzystywaniu przez państwa, regiony i przedsiębiorstwa efektywnych zdobyczy nauki i zaawansowanych technologii. Wiedza i innowacje są zatem

* Dr hab. prof. nadzw. Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Mikroekonomii; e-mail: dworake@gmail.com

** Dr hab. prof. nadzw. Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Statystyki Ekonomicznej i Społecznej; e-mail: mgrzel@wp.pl

uznawane za jeden z najistotniejszych czynników determinujących tempo i jakość wzrostu gospodarczego¹. Świadomość pozytywnego związku między podnoszeniem innowacyjności i rozwojem gospodarczym przekracza granice krajów wysoko rozwiniętych i stopniowo wrasta w struktury gospodarek, które nadrabiają dystans w stosunku do czołówki światowej (Chiny, Indie, Brazylia). W tych warunkach przed Polską stoi poważne wyzwanie efektywnego przekształcenia jej gospodarki w gospodarkę innowacyjną, zdolną do konkurowania z najbardziej rozwiniętymi krajami.

Celem artykułu jest ocena poziomu innowacyjności polskiej gospodarki, jak również określenie jej pozycji innowacyjnej na tle krajów UE.

2. Ocena poziomu innowacyjności polskiej gospodarki na podstawie *Innovation Union Scoreboard* i *Global Competitiveness Report*

Pomiarów innowacyjności gospodarek dokonuje się w oparciu o różne metody i mierniki. Do metod takich należą Unijna Tablica Wyników w zakresie Innowacji (*Innovation Union Scoreboard* – IUS), opracowana przez Komisję Europejską, i Raport Globalnej Konkurencyjności (*Global Competitiveness Report*), przygotowany przez Światowe Forum Ekonomiczne.

Unijna Tablica Wyników w zakresie Innowacji jest publikowana od 2000 r. i stanowi próbę oszacowania osiągnięć innowacyjnych gospodarek europejskich na podstawie sumarycznego wskaźnika innowacji (*Summary Innovation Index* – SII). W oparciu o wspomniany wskaźnik wyodrębnia się cztery grupy krajów Unii Europejskiej: innowacyjnych liderów (*innovation leaders*), podążających za liderami/naśladowców (*innovation followers*), umiarkowanych innowatorów (*moderate innovators*) i skromnych innowatorów (*modest innovators*). Wartości sumarycznego wskaźnika innowacji dla czterech grup krajów w 2014 r. przedstawia tabela 1.

Z analizy danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że poziom innowacyjności polskiej gospodarki, mierzony sumarycznym wskaźnikiem innowacji (SII), kształtuje się poniżej średniej dla UE-28, wynoszącej 0,555. Na podstawie wartości owego wskaźnika w 2014 r. Polska została zaliczona do grupy umiarkowanych innowatorów, niemniej w grupie tej znajduje się na przedostatnim miejscu, wyprzedzając jedynie Litwę.

¹ J. Witkowska, Z. Wysocka, *Umiędzynarodowienie małych i średnich przedsiębiorstw a procesy integracji europejskiej. Aspekty teoretyczne i empiryczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 23–24.

TABELA 1: Wartości sumarycznego wskaźnika innowacji (*Summary Innovation Index*) dla krajów Unii Europejskiej w 2014 r.

EU28		0,555	
Szwecja	Innowacyjni liderzy	0,740	
Dania		0,736	
Finlandia		0,676	
Niemcy		0,676	
Holandia		0,647	
Luksemburg	Podążający za liderami	0,642	
Wielka Brytania		0,636	
Irlandia		0,628	
Belgia		0,619	
Francja		0,591	
Austria		0,585	
Słowenia		0,534	
Estonia		Umiarkowani innowatorzy	0,489
Czechy			0,447
Cypr			0,445
Włochy	0,439		
Portugalia	0,403		
Malta	0,397		
Hiszpania	0,385		
Węgry	0,369		
Grecja	0,365		
Słowacja	0,360		
Chorwacja	0,313		
Polska	0,313		
Litwa	0,283		
Łotwa	Skromni innowatorzy		0,272
Bułgaria			0,229
Rumunia		0,204	

Źródło: *Innovation Union Scoreboard 2015*, www.proinno-europe.eu/metrics, s. 92; stan na 15.05.2016 r.

Istotnych informacji na temat poziomu innowacyjności polskiej gospodarki w odniesieniu do gospodarek krajów UE dostarcza analiza zmiennych opisujących różne obszary innowacyjności, będące podstawą konstrukcji sumarycznego wskaźnika innowacji (SII) (tabela 2).

TABELA 2: *Innowacyjność polskiej gospodarki na tle krajów Unii Europejskiej w 2014 r.*

Mierniki innowacyjności		Polska	UE-28 średnia	Lider rankingu
1. Zasoby ludzkie				
1.1.	Nowi doktoranci na 1000 mieszkańców w wieku 25–34 lata	0,6 (33% średniej dla UE)	1,8	Szwecja (2,8)
1.2.	Udział (%) osób z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 25–34 lata	40,5	36,9	Irlandia (52,6)
1.3.	Udział (%) osób w wieku 20–24 lata, które ukończyły edukację co najmniej na poziomie szkoły średniej	89,7	81,0	Chorwacja (95,0)
2. Systemy badawcze				
2.1.	Publikacje w ramach międzynarodowej współpracy badawczej na 1 mln mieszkańców	237 (65%)	363	Dania (1916)
2.2.	Udział (%) publikacji naukowych wśród 10% najczęściej cytowanych w publikacjach kraju ogółem	3,8 (34%)	11,0	Holandia (15,6)
2.3.	Udział (%) doktorantów spoza UE w ogólnej liczbie doktorantów	1,9 (7%)	25,5	Francja (35,4)
3. Finansowanie i wsparcie				
3.1.	Udział (%) nakładów publicznych na B+R w PKB	0,48 (67%)	0,72	Dania (1,04)
3.2.	Udział (%) inwestycji venture capital w PKB	0,036 (58%)	0,062	Wielka Brytania (0,119)
4. Inwestycje przedsiębiorstw				
4.1.	Udział (%) nakładów na B+R w PKB w sektorze przedsiębiorstw	0,38 (29%)	1,29	Finlandia (2,29)
4.2.	Udział (%) wydatków na innowacje niezwiązane z B+R w obrotach	1,04	0,69	Estonia (1,55)
5. Powiązania i przedsiębiorczość				
5.1.	Udział (%) MSP wprowadzających własne innowacje w ogólnej liczbie MSP	10,1 (35%)	28,7	Holandia (38,9)
5.2.	Udział (%) MSP kooperujących w zakresie innowacji w ogólnej liczbie MSP	3,9 (37%)	10,3	Belgia (22,9)
5.3.	Publikacje naukowe w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego na 1 mln mieszkańców	4,7 (9%)	50,3	Dania (193,0)

Mierniki innowacyjności		Polska	UE-28 średnia	Lider rankingu
6. Aktywa intelektualne				
6.1.	Zgłoszenia patentowe w Europejskim Urzędzie Patentowym na miliard PKB	0,42 (11%)	3,78	Szwecja (9,16)
6.2.	Zgłoszenia patentowe w EUP związane z wyzwaniami społecznymi na miliard PKB (PPP euro)	0,09 (9%)	0,98	Dania (2,76)
6.3.	Wspólnotowe znaki towarowe na miliard PKB (PPP euro)	3,61 (62%)	5,83	Malta (30,97)
6.4.	Wspólnotowe wzory przemysłowe na miliard PKB (PPP euro)	1,62	1,13	Luksemburg (2,44)
7. Innowatorzy				
7.1.	Udział (%) MSP wprowadzających innowacje produktowe i procesowe w ogólnej liczbie MSP	13,1(43%)	30,6	Niemcy (42,4)
7.2.	Udział (%) MSP wprowadzających innowacje organizacyjne i marketingowe w ogólnej liczbie MSP	14,2 (39%)	36,2	Luksemburg (52,1)
7.3.	Udział (%) zatrudnienia w szybko rozwijających się firmach innowacyjnych w ogólnym zatrudnieniu	19,3	17,9	Irlandia (21,8)
8. Efekty ekonomiczne				
8.1.	Zatrudnienie w sektorach wiodących jako % zatrudnionych ogółem	9,6 (70%)	13,8	Luksemburg (26,2)
8.2.	Eksport produktów średniowysokiej i wysokiej techniki jako % eksportu produktów ogółem	48,6 (92%)	53,0	Węgry (66,3)
8.3.	Eksport usług wiodących jako % eksportu usług ogółem	33,6 (68%)	49,5	Irlandia (76,1)
8.4.	Sprzedaż nowych i zmodernizowanych produktów dla rynku i dla firmy jako % obrotów ogółem	6,3 (51%)	12,4	Dania (22,1)
8.5.	Wpływy z opłat za prawa autorskie i opłat licencyjnych jako % PKB	0,06 (9%)	0,65	Holandia (3,75)

Źródło: zestawienie na podstawie: *Innovation Union Scoreboard 2015*, www.proinno-europe.eu/metrics, aneksy A–C, s. 88–96; stan na 15.05.2016 r.

Na podstawie analizy danych zawartych w tabeli 2 można sformułować wniosek, że spośród składowych sumarycznego wskaźnika innowacji dla pol-

skiej gospodarki powyżej poziomu średniej unijnej kształtuje się jedynie pięć zmiennych: liczba absolwentów szkół wyższych i średnich, wydatki na innowacje niezwiązane z działalnością B+R, zatrudnienie w szybko rozwijających się firmach innowacyjnych i liczba wspólnotowych wzorów przemysłowych. Pozostałe wskaźniki wykazują wartości poniżej średniej dla 28 krajów UE. Relatywnie wysoką wartość w odniesieniu do średniej unijnej odnotował eksport produktów średniowysokiej i wysokiej techniki jako procent eksportu produktów ogółem (90%). Natomiast na relatywnie najniższym poziomie w stosunku do średniej unijnej kształtują się następujące wskaźniki: udział (%) doktorantów spoza UE w ogólnej liczbie doktorantów (zaledwie 7% średniej unijnej), wpływy z opłat za prawa autorskie i opłat licencyjnych jako procent PKB (9% średniej unijnej), publikacje naukowe w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego na 1 mln mieszkańców (9% średniej unijnej), zgłoszenia patentowe w Europejskim Urzędzie Patentowym na miliard PKB (11% średniej unijnej).

Kolejną metodą pozwalającą dokonać oszacowania poziomu innowacyjności polskiej gospodarki jest analiza wskaźników dotyczących innowacyjności, składających się na dwunasty filar globalnego indeksu konkurencyjności (*Global Competitiveness Index – GCI*), zatytułowany „Innowacje”. Indeks globalnej konkurencyjności jest prezentowany w raportach opracowanych przez Światowe Forum Ekonomiczne (*Global Competitiveness Report*), poświęconych ocenie konkurencyjności gospodarek². Wartości składowych filaru „Innowacje” dla Polski, jak również dla lidera rankingu GCI oraz kraju UE i kraju Europy Środkowo-Wschodniej należących do UE, zajmujących najwyższą pozycję w rankingu, prezentuje tabela 3.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 3 wynika, że w latach 2014–2015 na 144 badane kraje Polska zajmowała wyjątkowo odległe miejsce pod względem nakładów przedsiębiorstw na działalność B+R (98 miejsce) – wskaźnik w tym obszarze stanowi 75% wskaźnika dla Czech, zajmujących najwyższą pozycję wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej należących do UE. Polska zajmuje również daleką pozycję w rankingu pod względem zamówień rządowych produktów wysokich technologii (89 miejsce) – wskaźnik dla Polski w tym obszarze stanowi 76% wskaźnika dla Estonii – lidera wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej – członków UE. Pod względem zdolności do tworzenia innowacji Polska zajmuje 67 miejsce w ogólnym rankingu – wskaźnik stanowi 82% wskaźnika obliczonego dla Czech. W przypadku jakości instytucji badawczych i poziomu zaawansowania współpracy uniwersytetów z przedsiębiorstwami wskaźnik kształ-

² *The Global Competitiveness Report 2014–2015, World Economic Report*, Geneva 2015, s. 530–535.

tuje się na poziomie 76% wskaźników oszacowanych dla liderów rankingu wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej należących do UE, tj. Węgier i Estonii. Co się zaś tyczy dostępności naukowców i inżynierów, to warto zauważyć, że wskaźnik ten jest taki sam dla Polski, Czech, Węgier i Malty (4,2). Natomiast pod względem zgłoszeń patentowych Polska znajduje się w ogólnym rankingu na 40 miejscu, a wskaźnik kształtuje się na poziomie zaledwie 11% wskaźnika dla Słowenii. Niemniej należy dodać, że różnica między wskaźnikiem dla Polski w obszarze zgłoszeń patentowych jest nieco mniejsza wobec pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej – członków UE, zajmujących wyższe niż Polska miejsce w ogólnym rankingu, tj. wskaźnik zgłoszeń patentowych dla Polski stanowi 21% wskaźnika dla Estonii i odpowiednio: 28% wskaźnika dla Węgier i 44% wskaźnika dla Czech.

TABELA 3: Wartości składowych filaru „Innowacje” dla Polski, lidera rankingu GCI, lidera wśród krajów UE i krajów Europy Środkowo-Wschodniej – członków UE w 2014–2015 r.

Składowe filaru „Innowacje” wskaźnika Global Competitiveness Index	Polska	Lider rankingu	Lider wśród krajów UE	Lider wśród krajów Europy-Środkowo-Wschodniej będący członkiem UE
Zdolność do tworzenia innowacji	3,8 (67 miejsce w rankingu)	Szwajcaria – 5,9	Niemcy – 5,6 (4 miejsce)	Czechy – 4,6 (28 miejsce) Estonia – 4,5 (31)
Jakość instytucji badawczych	3,9 (63)	Szwajcaria – 6,4	Wielka Brytania – 6,3 (2)	Węgry – 5,1 (23) Estonia – 5,0 (25)
Nakłady przedsiębiorstw na B+R	2,8 (98)	Szwajcaria – 5,9	Finlandia – 5,7 (3)	Czechy – 3,7 (31) Estonia – 3,6 (36)
Poziom zaawansowania współpracy uniwersytetów z przedsiębiorstwami	3,5 (73)	Finlandia – 6,8	Finlandia – 6,8	Litwa – 4,6 (27) Estonia – 4,4 (34)
Zamówienia rządowe na produkty high-tech	3,2 (89)	Katar – 5,7	Luksemburg – 4,6 (6)	Estonia – 4,2 (16) Malta – 4,2 (19)
Dostępność naukowców i inżynierów	4,2 (62)	Finlandia – 6,2	Finlandia – 6,2	Czechy – 4,2 (55) Węgry – 4,2 (56)
Zgłoszenia patentowe na mocy Traktatu o Współpracy Patentowej	7,1 zgłoszeń/mln mieszkańców (40)	Szwajcaria – 315 zgłoszeń/mln mieszkańców	Szwecja – 308,2 zgłoszeń /mln mieszkańców (3)	Słowenia – 63 zgłoszenia/mln mieszkańców (23) Estonia – 32,7 zgłoszeń/mln mieszkańców (27)

Wskaźniki mogą przyjmować wartości od 1 do 7.

Źródło: *The Global Competitiveness Report 2014–2015, World Economic Report, Geneva 2015, s. 530–535.*

Przedstawione powyżej wskaźniki innowacyjności warto opatrzyć kilkoma uwagami.

Po pierwsze, pozytywnie należy ocenić relatywnie wysoki udział eksportu produktów średniowysokiej i wysokiej techniki w eksporcie ogółem (90% średniej unijnej według Unijnej Tablicy Wyników w zakresie Innowacji). Trzeba jednak podkreślić, że wskaźnik ten jest złudnym kryterium oceny poziomu innowacyjności polskiej gospodarki, wynika on bowiem jedynie z wysokiej innowacyjności ulokowanych w Polsce firm z kapitałem zagranicznym, które przeniosły tu elementy produkcji, a centra badań i rozwoju pozostawiły w krajach pochodzenia kapitału³. Dzięki kapitałowi zagranicznemu powstały nowe przemysły – polskie specjalności: montownie samochodów oraz sprzętu RTV i AGD, komponenty do samochodów czy samolotów⁴. Niemniej w międzynarodowym łańcuchu tworzenia wartości dodanej stanowią one etap produkcji znajdującej się między fazą koncepcyjno-badawczą a marketingiem i sprzedażą, co oznacza niski zwrot polskiego eksportu z poniesionych nakładów. Sytuacja ta grozi utrwaleniem wzrostu gospodarczego zależnego od kapitału zagranicznego, który wykazuje większe zainteresowanie utrzymaniem niskich kosztów pracy niż inwestycjami w innowacyjność⁵.

Po drugie, jest znamienne, że w Polsce korzystnie kształtują się wskaźniki dotyczące systemu edukacji. Wynika to zarówno z danych przedstawionych w Unijnej Tablicy Wyników, jak również z szacunków raportu Światowego Forum Ekonomicznego. Niemniej trzeba podkreślić, że świadczą one jedynie o wysokim stopniu formalnego wykształcenia, nie zaś o wysokiej jakości nauczania, na co dobitnie wskazuje poziom innowacyjności polskiej gospodarki. Polski system edukacji nie sprzyja bowiem promowaniu kreatywności i umiejętności współpracy, nie zachęca też do budowania kapitału społecznego.

Po trzecie, o niewystarczającym poziomie rozwoju kapitału społecznego świadczy także brak trwałych powiązań między podmiotami sfery naukowo-badawczej i sfery przedsiębiorstw (w rankingu zamieszczonym w Globalnym Raporcie Konkurencyjności Polska zajmuje w tym obszarze dopiero 73 miejsce na 144 badane kraje). W Polsce brak jest bowiem skutecznego systemu współpracy między tymi sferami. Z jednej strony przedsiębiorcy narzekają, że projekty innowacyjne, oferowane przez instytucje B+R, nie odpowiadają ich potrzebom i wykazują pasywne podejście do komercjalizacji wyników badań. Z drugiej strony przedstawiciele

³ T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków 2013, s. 27.

⁴ A. Gromada, T. Janyst, K. Golik, *Raport: Kapitał zagraniczny w Polsce – czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, Warszawa 2015, s. 12.

⁵ *Ibidem*, s. 12.

instytucji sfery B+R uważają, że przedsiębiorstwa są dość słabo zainteresowane wykorzystaniem efektów badań, ponieważ ich strategia ukierunkowana jest głównie na wykorzystanie prostych rezerw wzrostu wydajności pracy.

Po czwarte, w warunkach braku bodźców do prowadzenia współpracy sfery naukowo-badawczej i przedsiębiorców nie powinno dziwić, że wydatki przedsiębiorstw na działalność B+R w Polsce kształtują się na poziomie zaledwie 29% średniej unijnej, podczas gdy nakłady na innowacje niezwiązane z działalnością B+R przewyższają średnią unijną o ponad 50%. Warto również dodać, że poziom nakładów państwa na działalność B+R w Polsce należy do najniższych wśród krajów UE i krajów OECD. Znajduje się także poniżej poziomu średniego obserwowanego w krajach grupy wyszehradzkiej.

Po piąte, w badaniu IUS wskaźnik zgłoszeń patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego dla Polski stanowi zaledwie 11% średniej unijnej. W rankingu zamieszczonym w Globalnym Raporcie Konkurencyjności pod względem zgłoszeń patentowych (na mocy Traktatu o Współpracy Patentowej) Polska znajduje się na 40 miejscu na 144 badane kraje i wyprzedza pod względem tego wskaźnika jedynie następujące kraje UE: Bułgarię, Litwę i Rumunię. Jak wykazują badania, istnieje pozytywny związek między aktywnością patentową a poziomem rozwoju kraju – w krajach wysoko rozwiniętych panuje tradycyjna kultura wynalazczości (np. Niemcy, kraje anglosaskie, kraje dalekowschodnie) i działalność patentowa jest zjawiskiem powszechnym, natomiast w krajach o niższym poziomie rozwoju brakuje odpowiednio ugruntowanych tradycji/instytucji w tym zakresie i aktywność patentowa jest słaba⁶. Polska z uwagi na niski poziom nakładów na B+R, zwłaszcza finansowanych przez sektor prywatny, oraz słabe zaawansowanie współpracy uczelni wyższych z przedsiębiorstwami jest skazana na przynależność do drugiej grupy krajów.

Po szóste, pochodną analizowanych wskaźników jest również niska liczba publikacji naukowych powstających w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wskaźnik ten dla Polski kształtuje się na relatywnie niskim poziomie – wyższym jedynie od Bułgarii i Cypru. Przyczyn tej sytuacji należy upatrywać w niedostatkach kapitału społecznego, przejawiających się m.in. w nieumiejętności wspólnej realizacji zadań oraz braku zaufania i niechęci społecznej do działań na styku publiczno-prywatnym⁷.

⁶ **W.M. Orłowski**, *Komercjalizacja badań naukowych w Polsce. Bariery i możliwości ich przełamania*, PWC, Warszawa, lipiec 2013, s. 13.

⁷ *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, praca zbiorowa pod red. **J. Hausnera**, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa, lipiec 2013, s. 37.

Po siódme, jest znamienne, że polskie uczelnie wykazują niewielki stopień otwarcia na współpracę z zagranicą, czego dowodem jest niska liczba doktorantów spoza UE w polskich szkołach wyższych.

Analiza przedstawionych mierników, opisujących poziom innowacyjności gospodarek Unii Europejskiej pozwala sformułować wniosek, że jedynie pod kilkoma względami pozycja innowacyjna polskiej gospodarki przewyższa średnią unijną. W odniesieniu do większości wskaźników można natomiast stwierdzić, że polska gospodarka wykazuje słabszy potencjał innowacyjny niż innowacyjni liderzy UE, jak również kraje UE o zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego, tj. Czechy, Węgry i Słowenia.

3. Kierunki zwiększania poziomu innowacyjności polskiej gospodarki

W ostatnich latach Polska przesunęła się w rankingu ogólnym Globalnego Raportu Konkurencyjności z 53 miejsca w raporcie 2008–2009 na 46 miejsce w raporcie 2009–2010 i na 39 miejsce w raporcie 2010–2011. W raporcie 2014–2015 zajmuje ponownie bardziej odległą – 43 pozycję i jest zaliczona do grupy krajów znajdujących się na etapie przejścia ze stadium rozwoju stymulowanego efektywnością do stadium stymulowanego innowacjami⁸. W rankingu Unijnej Tablicy Wyników w zakresie Innowacji Polska została zaliczona do grupy umiarkowanych innowatorów, co oznacza poprawę pozycji w stosunku do lat ubiegłych, niemniej znajduje się w „ogonie” tej grupy. Z przeprowadzonej analizy wynika zatem wniosek, że efekty prowadzonej dotychczas polityki innowacyjnej są niewielkie. Konieczne jest zatem podjęcie wysiłków na rzecz przebudowy dotychczasowego modelu wspierania rozwoju innowacji w Polsce. Powodzenie tego przedsięwzięcia zależy od wielu różnorodnych czynników, które dotyczą nie tylko sfery polityki gospodarczej, lecz również uwarunkowań społecznych i kulturowych.

Po pierwsze, istotne znaczenie dla podniesienia poziomu innowacyjności polskiej gospodarki ma sformułowanie długookresowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Dotychczasowa strategia rozwoju kraju, bazująca na wykorzystaniu wiedzy i innowacji jako głównej siły napędowej tego procesu, obciążona jest licznymi mankamentami. Podstawową słabością tej strategii jest przewaga doraźnego myślenia o gospodarce nad myśleniem perspektywicznym, polegającym na wytyczaniu długofalowych celów rozwojowych⁹.

⁸ *The Global Competitiveness Report 2014–2015...*, s. 24.

⁹ E. Dworak, *Gospodarka oparta na wiedzy w Polsce. Ocena, uwarunkowania, perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 219.

Po drugie, kluczowym warunkiem podniesienia poziomu innowacyjności gospodarki jest zapewnienie stabilnego otoczenia makroekonomicznego, które stanowi tło dla realizacji programów modernizacyjnych. W tym kontekście szczególnie istotne znaczenie ma stan finansów publicznych, który decyduje o możliwościach udziału rządu w przedsięwzięciach prorozwojowych, w tym zwłaszcza w obszarach takich, jak edukacja, działalność B+R, wspieranie innowacyjności przedsiębiorstw (przede wszystkim małych i średnich) czy infrastruktura transportowa lub energetyczna¹⁰.

Po trzecie, rozwój innowacyjności wymaga sprawnie funkcjonującego systemu instytucjonalnego. Wykwalifikowany kapitał ludzki i wysokie nakłady na B+R są istotnymi czynnikami stymulującymi procesy innowacyjne, ale nie gwarantują automatycznie efektywnego wykorzystania (komercjalizacji) nowych technologii ani przyspieszenia wzrostu PKB *per capita*¹¹. Niezbędny jest zatem odpowiedni ład instytucjonalny, który wpływa na stopień wykorzystania potencjału technologicznego gospodarki.

Po czwarte, wykreowanie efektywnego systemu wspierania innowacji wymaga zwiększenia i odpowiedniej alokacji nakładów finansowych na działalność B+R i wdrożenia, pochodzących z budżetu państwa i funduszy przedsiębiorstw. Zmiany w tej dziedzinie powinny polegać przede wszystkim na zwiększeniu nakładów przedsiębiorstw na B+R poprzez ułatwienia w dostępie do kapitału we wszystkich fazach realizacji projektów B+R. Powinny także zostać zwiększone nakłady budżetowe na B+R, ale pod warunkiem, że nakłady przedsiębiorstw prywatnych na tę działalność będą rosły szybciej¹².

Kluczowe znaczenie dla finansowania przedsięwzięć innowacyjnych przedsiębiorstw ma rozwój rynku kapitału wysokiego ryzyka (*private equity*, *venture capital*). Dotychczasowe zaangażowanie funduszy typu *private equity* czy *venture capital* w finansowanie tego rodzaju działalności w Polsce jest niedostateczne¹³. Obowiązujące ważne ustawy, które mogłyby w istotny sposób zwiększyć poziom

¹⁰ *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki*, projekt, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011, s. 54.

¹¹ U. Płowiec, *Refleksje o innowacyjności Polski w perspektywie 2020 r.*, *Ekonomista* 2010/5, s. 657.

¹² E. Okoń-Horodyńska, *Co z Narodowym Systemem Innowacji w Polsce?*, w: E. Okoń-Horodyńska (red.), *Rola polskiej nauki we wroście innowacyjności gospodarki*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 33.

¹³ Inwestycje *venture capital* w relacji do PKB wynosiły 0,043%, a średni wskaźnik dla krajów Unii Europejskiej 0,11%. Por. *Innovation Union Scoreboard 2010*, www.proinno-europe.eu/metrics, s. 62; stan na 15.05.2016 r.

innowacyjności gospodarki (zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne), także nie mają dostatecznie proinnowacyjnego charakteru.

Po piąte, dla istotnego podniesienia poziomu innowacyjności gospodarki konieczne jest wykształcenie trwałych powiązań między podmiotami sfery B+R a sferą przedsiębiorstw. Środkiem zaradczym, który stwarza nadzieję na zacieśnienie współpracy między sferą badawczą a przedsiębiorstwami, może okazać się projekt zmiany ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, w którym proponuje się nadanie naukowcom praw majątkowych do wyników ich badań.

Po szóste, ważnym filarem strategii podnoszenia innowacyjności jest system edukacji kładący nacisk na rozwijanie kreatywności i umiejętności współpracy, kształcenie ustawiczne z szeroką ofertą uzupełniania wiedzy czy wręcz zawodu oraz zwiększenie elastyczności kształtowania programów studiów i ich umiędzynarodowienie. Do efektywnego wykorzystania kapitału ludzkiego niezbędny jest przyrost kapitału społecznego. Wskaźniki charakteryzujące ten kapitał w Polsce należą obecnie do najniższych w Unii Europejskiej. Jak wynika z badań prowadzonych w ramach „Diagnozy społecznej 2013”, tylko 14% Polaków ufa innym ludziom, przy średnim wskaźniku poziomu zaufania wynoszącym 32% w Unii Europejskiej¹⁴.

Po siódme, należy dokonać istotnych zmian w systemie udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorstwom w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG). Środki powinny trafiać do przedsiębiorstw, które przekształcą je w sukces komercyjny, a za miarę sukcesu należy przyjąć efekty ekonomiczne, a nie tempo wydatkowania pozyskiwanych z UE środków.

4. Podsumowanie

Reasumując rozważania na temat poziomu innowacyjności polskiej gospodarki, należy podkreślić, że z punktu widzenia strategicznych celów rozwoju gospodarczego nie można się zgodzić, że Polska ze względu na zapóźnienie w poziomie innowacyjności w porównaniu z większością krajów Unii Europejskiej skazana jest na przynależność do gospodarek peryferyjnego kapitalizmu. Pozytywne doświadczenia niektórych krajów azjatyckich (Korea Płd., Tajwan, Singapur) czy europejskich (Finlandia) pokazują, że możliwa jest dość szybka zmiana dotychczasowego miejsca danej gospodarki na światowej mapie badań nauko-

¹⁴ J. Czapiński, F. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia*, Warszawa 2014, s. 320.

wych i innowacji. Niemniej jest oczywiste, że nie istnieje uniwersalna recepta na strategię podnoszenia poziomu innowacyjności, która działałaby z jednakową skutecznością w każdej gospodarce. Biorąc pod uwagę realne możliwości polskiej gospodarki na obecnym etapie jej rozwoju, należy przyjąć, że Polska w najbliższej przyszłości powinna realizować strategię bazującą na określonej wersji modelu imitacyjnego. W związku z tym nadrobienie zapóźnień w dziedzinie badań naukowych i innowacji powinien umożliwić transfer wiedzy i innowacji, głównie poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Warunkiem koniecznym skuteczności tego rozwiązania jest jednak wprowadzenie regulacji, które spowodują, że zagraniczne firmy ulokują w Polsce oprócz cyklu produkcyjnego również elementy łańcucha wartości związane z działalnością B+R. W tej sytuacji niezbędne jest również posiadanie własnego zaplecza B+R i wykształconych pracowników inżynieryjno-technicznych, jak również finansowanie rozwoju importowanych technologii. Trzeba zauważyć, że strategia imitacyjna jest realizowana obecnie w dość pasywnej wersji, niemniej może ona w przyszłości wyczerpać swoje możliwości. Z czasem bowiem dostęp do znanych w świecie technologii i łatwo dostępnych innowacji może ulec ograniczeniu. A zatem długofalowo polska gospodarka powinna w sposób selektywny, czyli w wybranych dziedzinach nauki i techniki, w których Polska reprezentuje najwyższy poziom światowy, przechodzić z grupy gospodarek „peryferyjnych technologii” do grupy technologicznych liderów¹⁵. Nie można oczywiście oczekiwać spektakularnych osiągnięć polskiej gospodarki na głównych obszarach światowej innowacyjności. Natomiast zupełnie realne jest wyszukiwanie nisz w tych dziedzinach nauki i technologii, które są polskimi specjalnościami i mają szansę osiągnąć sukces rynkowy.

Bibliografia

Opracowania

- Czapiński Janusz, Panek Tomasz** (red.), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia*, Warszawa 2014, s. 320.
- Dworak Edyta**, *Gospodarka oparta na wiedzy w Polsce. Ocena, uwarunkowania, perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Fiedor Bogusław**, *Mikroekonomia transformacji ustrojowej*, w: *20 lat transformacji. Osiągnięcia, problemy, perspektywy*, praca zbiorowa pod red. Grzegorza W. Kołodko, Jacka Tomkiewicza, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

¹⁵ **B. Fiedor**, *Mikroekonomia transformacji ustrojowej*, w: *20 lat transformacji. Osiągnięcia, problemy, perspektywy*, praca zbiorowa pod red. **G.W. Kołodko, J. Tomkiewicza**, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 281.

Geodecki Tomasz, Gorzelak Grzegorz, Górniak Jarosław, Hausner Jerzy, Mazur Stanisław, Szlachta Jacek, Zaleski Janusz, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków 2013.

The Global Competitiveness Report 2014–2015, World Economic Report, Geneva 2015.

Gromada Anna, Janyst Tomasz, Golik Katarzyna, *Raport: Kapitał zagraniczny w Polsce – czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, Warszawa 2015.

Innovation Union Scoreboard 2015, www.proinno-europe.eu/metrics; stan na 15.05.2016 r.

Orłowski Witold M., *Komercjalizacja badań naukowych w Polsce. Bariery i możliwości ich przełamania*, PWC, Warszawa, lipiec 2013.

Okoń-Horodyńska Ewa, *Co z Narodowym Systemem Innowacji w Polsce?*, w: Ewa Okoń-Horodyńska (red.), *Rola polskiej nauki we wzroście innowacyjności gospodarki*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 33.

Płowiec Urszula, *Refleksje o innowacyjności Polski w perspektywie 2020 r.*, *Ekonomista* 2010/5, s. 657.

Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce, praca zbiorowa pod red. Jerzego Hausnera, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa, lipiec 2013, s. 37.

Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, projekt, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.

Witkowska Janina, Wysokińska Zofia, *Umiędzynarodowienie małych i średnich przedsiębiorstw a procesy integracji europejskiej. Aspekty teoretyczne i empiryczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 23–24.

Edyta DWORAK
Maria M. GRZELAK

INNOVATIVENESS OF THE POLISH ECONOMY ACCORDING TO INTERNATIONAL RANKINGS

(Summary)

This paper aims to estimate the level of innovativeness of the Polish economy and evaluate its innovative position in relation to EU countries. The assessment was conducted on the grounds of the Summary Innovation Index, presented in the Innovation Union Scoreboard, and an examination into the indicators describing the index. Another method which makes it possible to assess the innovativeness level of the Polish economy is the analysis of indicators related to innovation, which make up the twelfth pillar of the Global Competitiveness Index (GCI) entitled “Innovations”. Results of the analysis show that the Polish economy is characterized by low – level indicators which describe the most of researched areas of innovation potential both in comparison to innovative leaders in the EU, as well as to the EU countries with a similar level of economic development i.e. the Czech Republic, Hungary and Slovenia.

Keywords: innovation; innovativeness; Innovation Union Scoreboard; Summary Innovation Index; Global Competitiveness Report; Global Competitiveness Index

Joanna DZIAŁO*
Bogna GAWROŃSKA-NOWAK**
Ziemowit STAŃCZYK***

PRAWNO-EKONOMICZNA ANALIZA WYBRANYCH OBSZARÓW TRANSATLANTYCKIEGO PARTNERSTWA HANDLOWO-INWESTYCYJNEGO: MITY CZY REALNE ZAGROŻENIE DLA PAŃSTW SYGNATARIUSZY?

(Streszczenie)

Transatlantyczne Partnerstwo Handlowo-Inwestycyjne TTIP jest projektem porozumienia między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską, które dotyczy czterech ważnych obszarów współpracy: dostęp do rynku, współpraca w zakresie uregulowań prawnych, przepisy i postanowienia instytucjonalne. Treść Traktatu, a zwłaszcza tzw. system ochrony inwestycji, wzbudza szereg kontrowersji i negatywnych emocji wśród opinii publicznej. Co więcej, emocje te dotyczą również oceny spodziewanych skutków ekonomicznych TTIP. Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena najważniejszych kontrowersji narosłych wokół TTIP. Autorzy podjęli także próbę określenia, na ile społeczne oczekiwania dotyczące ekonomicznych korzyści płynących z TTIP znajdują uzasadnienie w tzw. „wiedzy eksperckiej”. Wydaje się, że rezultaty przeprowadzonej analizy pozwalają na sformułowanie wniosku, że społeczne oczekiwania są zbyt niejednoznaczne, czasami sprzeczne, a z kolei opinie eksperckie zbyt mało czytelne i za mało przekonujące, aby budować właściwy punkt odniesienia.

Słowa kluczowe: Transatlantyczne Partnerstwo Handlowo-Inwestycyjne; system ochrony inwestycji; modele CGE; makroekonomiczne efekty TTIP; porozumienie NAFTA

Klasyfikacja JEL: F1, F13, K12, K20, K22, K33, K41

* Dr hab., prof. nadzw., Uczelnia Łazarskiego, Katedra Ekonomii; e-mail: jdzialo@uni.lodz.pl

** Dr hab., prof. nadzw., Uczelnia Łazarskiego, Katedra Ekonomii; e-mail: b.gawronska@lazarski.edu.pl

*** Mgr, Instytut Społeczno-Ekonomicznych Ekspertyz; e-mail: ziemowit@gmx.com

1. Wstęp

Transatlantyckie Partnerstwo Handlowo-Inwestycyjne TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) jest projektem porozumienia handlowego między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską, nadal na etapie negocjacji. Trudności w osiągnięciu globalnego konsensusu w ramach Światowej Organizacji Handlu (dauhańska agenda rozwoju)¹ skłoniły wiele państw do działania na szczeblu regionalnym, gdzie rozbieżność regulacji krajowych jest mniejsza. W ten sposób zawarto wiele umów o wolnym handlu, z których warto wymienić przynajmniej NAFTA² (North American Free Trade Agreement) oraz TPP³ (Trans-Pacific Partnership). Obawa przed marginalizacją Europy w tym procesie konsolidacji regionalnej dodatkowo skłoniła do działania instytucje UE. Negocjacje dwustronne podjęte w 2008 r. z Kanadą zakończyły się sukcesem i CETA⁴ (Comprehensive Economic and Trade Agreement) została podpisana 30 października 2016 r.

Celem artykułu jest ocena najważniejszych kwestii związanych z procedurą negocjacyjną oraz treścią Traktatu, w tym kontrowersji wokół systemu ochrony inwestycji (Investor State Dispute Settlement), który wzbudza najwięcej negatywnych emocji w opinii publicznej. Ponadto emocje te lokują się wokół oceny spodziewanych skutków ekonomicznych TTIP. Autorzy podejmą zatem próbę określenia, na ile oczekiwania dotyczące ekonomicznych korzyści płynących z TTIP mają realistyczne oparcie w badaniach naukowych. Rezultaty niniejszej analizy mają pomóc w zrozumieniu, w jakim stopniu kontrowersje narosłe wokół TTIP są wynikiem istniejących mitów/stereotypów, a w jakim mają swoje uzasadnienie w faktach.

2. Treść Traktatu

TTIP ma zawierać uzgodnienia zebrane w czterech częściach:

- dostęp do rynku,
- współpraca w zakresie uregulowań prawnych,
- przepisy,
- postanowienia instytucjonalne.

¹ T. Łoś-Nowak, *Organizacje w stosunkach międzynarodowych – istota, mechanizm działania, zasięg*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 29.

² <https://nafta-sec-alena.org/Home/Legal-Texts/North-American-Free-Trade-Agreement>

³ <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1467909007204&uri=COM:2016:443:FIN#document2>

Dostęp do rynku jest częścią typową dla umów międzynarodowych, na mocy których strony znoszą stawki celne w handlu wzajemnym⁵. Należności celne między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi wynoszą średnio poniżej 2%, zatem są już bardzo niskie, a ponad połowa handlu między UE a USA nie jest objęta należnościami celnymi. Pomimo to niektóre są wciąż tak wysokie, że w praktyce uniemożliwiają handel⁶. W ramach TTIP miałyby zostać zniesione niemal wszystkie stawki celne. Strony wyrażają też wolę liberalizacji dostępu do swoich rynków usług, ale przy wykluczeniu sektorów wrażliwych, jak telewizja, radio i kinematografia, zdrowie publiczne i edukacja, usługi społeczne, przesył wody. TTIP ma również na celu otwarcie przedsiębiorcom dostępu, na rynkach obu stron, do udziału w publicznych procedurach przetargowych na szczeblach centralnych i lokalnych. Ponadto, porozumienie ma ustanowić zrozumiałe reguły pochodzenia towarów.

Współpraca w zakresie uregulowań prawnych między stronami miałyby miejsce poprzez współdziałanie organów regulacyjnych unijnych i amerykańskich na etapie opracowywania nowych regulacji oraz przeglądu obecnie obowiązujących⁷, co pozwoli na większą spójność przepisów i skuteczniejsze egzekwowanie przyjętych regulacji. W razie braku porozumienia każda ze stron zachowa prawo do osobnych działań normatywnych. Stały organ współpracy regulacyjnej pomagałby w ustaleniu priorytetów i zwiększeniu przejrzystości procesu tej współpracy. Decyzje dotyczące samych regulacji pozostałyby w kompetencji instytucji krajowych. TTIP ma też na celu ograniczenie barier technicznych w handlu, które wynikają ze stosowania różnych wymogów, choć o podobnym poziomie bezpieczeństwa⁸. Bariere taką może stanowić np. ocena zgodności produktu z wymogami technicznymi⁹. Projekt TTIP zawiera też propozycje regulacji bezpieczeństwa żywności oraz zdrowia roślin i zwierząt¹⁰. Obecne normy unijne i amerykańskie są w wielu kwestiach rozbieżne mimo podobnego celu: ochrony zdrowia i zaufania społecznego do sektorów rolnego i spożywczego.

Oprócz postanowień horyzontalnych negocjacje obejmują wyznaczone sektory gospodarki w celu ograniczenia powielenia wymogów i określenia programu

⁵ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153032.pdf

⁶ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153659.pdf

⁷ **H. Verdier**, *Transnational Regulatory Networks and their limits*, The Yale Journal of International Law 2009/34, s. 113–172.

⁸ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153025.pdf

⁹ **J. De Melo, J.-M. Grether**, *Commerce international : théories et applications*, De Boeck Université, 2000, s. 78.

¹⁰ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153026.pdf

przyszłej współpracy między stronami. Sektory te (chemikalia, kosmetyki, przemysł inżynieryjny, technologie informacyjno-komunikacyjne, wyroby medyczne, pestycydy, produkty farmaceutyczne, materiały włókiennicze, pojazdy silnikowe) są obecnie przedmiotem regulacji na tyle odmiennych, że ani harmonizacja, ani wzajemne uznawanie nie są możliwe.

Przepisy zawierają postanowienia o ochronie środowiska¹¹ i praw pracowników (zrównoważony rozwój)¹², o ułatwieniu i zróżnicowaniu dostępu do energii i surowców poprzez stworzenie zbioru przepisów dotyczących handlu i inwestycji w tej dziedzinie¹³. Chodzi też o usprawnienie przepisów celnych i kontroli w celu ułatwienia eksportu. W treści porozumienia są też propozycje ułatwień dla sektora MŚP, głównie chodzi o dostęp do informacji kluczowych dla importu, eksportu i inwestycji.

Przepisy poruszają też kwestię ochrony inwestycji poprzez nadanie inwestorom prawa do wniesienia sprawy do trybunału arbitrażowego (ISDS: *investor-state dispute settlement*) o rozstrzygnięcie, czy organy jednej ze stron nie potraktowały inwestora zagranicznego z pogwałceniem postanowień TTIP¹⁴. Strony chcą ponadto ustanowić skuteczny sposób rozstrzygania sporów między nimi, wynikających z TTIP, wykorzystując do tego system stosowany przez Światową Organizację Handlu¹⁵. TTIP ma też służyć wzmocnieniu ochrony konkurencji poprzez uzgodnienie zasad przejrzystości pomocy publicznej dla przedsiębiorstw i wykluczenie dyskryminacji firm prywatnych przez państwa posiadające monopol lub szczególne prawa. Ostatni rozdział Przepisów jest poświęcony ochronie praw własności intelektualnej, takich jak patenty, znaki towarowe, wzory, prawo autorskie oraz oznaczenia geograficzne¹⁶.

Postanowienia instytucjonalne zawarte w unijnej propozycji negocjacyjnej¹⁷ mają ustanowić system organów współpracy regulacyjnej między stronami. O ile niektóre z nich mają charakter *stricte* konsultacyjny (Specialized Committees and Working Group, Domestic Advisory Groups), wliczając w to konsultacje społeczne (Civil Society Forum), naczelną instytucją (Joint Committee) mia-

¹¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154800.pdf

¹² http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153923.pdf

¹³ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154801.pdf

¹⁴ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153032.pdf

¹⁵ L. Boisson de Chazournes, *L'arbitrage à l'OMC*, Revue de l'arbitrage n°3, juillet–septembre 2003, s. 950.

¹⁶ V. Vangeel, *Le rôle des règles d'origine dans le commerce international*, Carrefour de l'Economie, 4e année, 2000/3A, s. 14.

¹⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154802.pdf

łaby otrzymać poważniejsze uprawnienia niż tylko nadzór i koordynacja pracy pozostałych organów. Joint Committee miałby prawo wydawania decyzji interpretacyjnych, a jego wykładnia postanowień porozumienia ma być wiążąca dla stron i dla organów rozstrzygających spory w ramach ISDS. Drugim interesującym zadaniem Joint Committee byłoby wskazywanie kierunków zmian, jakie strony miałyby wprowadzać do TTIP. O ile sens takich rozwiązań jest wyraźny, o tyle ramy instytucjonalne pozwalające na interpretacje porozumienia poza kontrolą sądową mogą podsycać nieufność opinii publicznej.

3. Mity/stereotypy versus realne zagrożenia wiązane z TTIP – ujęcie prawne

Utrzymywanie tajemnicy wokół negocjowanego porozumienia nie budowało zaufania opinii publicznej tak amerykańskiej, jak i europejskiej. Obecnie publiczny dostęp do informacji jest szerszy¹⁸, mimo to panuje przekonanie, że TTIP ograniczy suwerenność państw w kształtowaniu polityki gospodarczej i społecznej¹⁹, równając w dół standardy bezpieczeństwa produktów, ochrony środowiska czy praw pracowników, a nawet wprowadzi równoległy do państwowego system prawny²⁰.

Wśród postanowień będących wciąż przedmiotem negocjacji znajdują się trzy kwestie, na których opinia publiczna opiera swój sprzeciw wobec TTIP. Główną z nich jest system ochrony inwestycji. Pozostałe to harmonizacja uregulowań prawnych i standardów oraz współpraca regulacyjna w dziedzinie różnych sektorów gospodarki. Ze względu na ograniczoną objętość artykułu analizie poddane zostaną kontrowersje dotyczące systemu ochrony inwestycji.

System ochrony inwestycji

Celem regulacji o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania jego organów ustawodawczych jest zapewnienie przedsiębiorstwom rekompensaty, w sytuacji gdy zmiana polityki prowadzonej przez władze publiczne przynosi szkodę ich inwestycji. Na skutek decyzji rządu niemieckiego o odejściu od energetyki jądrowej E.ON i RWE zażądały rekompensaty z tytułu poniesionej szkody

¹⁸ <http://info.arte.tv/fr/ttip-transparence-ou-huis-clos>

¹⁹ J. Adda, *Tafta: la souveraineté kidnappée*, Alternatives économiques (Dijon), Juin 2016/358, s. 36.

²⁰ http://lemonde.fr/idees/article/2016/09/02/negotiations-sur-le-tafta-les-malheurs-du-libre-échange_4991548_3232.html

w poczynionych przez nich inwestycjach w Niemczech²¹. W ramach TTIP odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wynikałaby z naruszenia przepisami krajowymi postanowień porozumienia. Jednakże obawy opinii publicznej w niewielkim stopniu odnoszą się do samej zasady odpowiedzialności państwa za przestrzeganie postanowień TTIP. Zarzuty koncentrują się wokół mechanizmu dochodzenia roszczeń przez inwestorów, zwanego ISDS (*investor-state dispute settlement*).

Tradycja arbitrażu inwestycyjnego sięga końca lat 50. ubiegłego wieku, pierwotnie chodziło o to, by w sprawach o wywłaszczenie inwestorów zagranicznych zagwarantować niezależność organu rozstrzygającego spór od sądownictwa państwa, którego władze podjęły decyzję o wywłaszczeniu²². Proponowany system byłby na podobieństwo tych, które funkcjonują w ramach tysięcy traktatów handlowych: inwestor oskarża państwo, w którym ulokował inwestycję przed prywatnym trybunałem arbitrażowym. Najczęściej spotykaną formułą jest trybunał złożony z trzech arbitrów, po jednym wybranym przez każdą ze stron postępowania, a trzeciego strony wybierają zgodnie lub wyznacza go przewodniczący instytucji, gdzie toczyć się ma postępowanie arbitrażowe, najczęściej ICSID (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*)²³. Aby wygrać sprawę, inwestor musi udowodnić, że państwo naruszyło postanowienia traktatu, wtedy trybunał nakazuje wypłacić na jego rzecz odszkodowanie. Takie rozwiązanie od lat budzi zastrzeżenia z uwagi na ryzyko stronniczości arbitrów, brak mechanizmu apelacji, zmienność stosowanych przez nich definicji i koncepcji prawnych²⁴. System powoływania *ad hoc* zespołu arbitrów, za każdym razem w innym składzie, stwarzał sytuacje, gdzie przed trybunałem ta sama osoba występowała w jednej sprawie jako adwokat strony, w innej jako arbiter. W połączeniu z niejawnością postępowania i brakiem dostępu do dokumentacji procesowej prowadziło to do często niebezpiecznych zarzutów o stronniczość arbitrów i konflikt interesów²⁵. Te zarzuty nabierają ciężaru w kontekście braku mechanizmu apelacji od decyzji trybunału arbitrażowego, która w sporze między inwestorem a państwem jest ostateczna. Żaden z obowiązujących obecnie trakta-

²¹ <http://dw.com/en/eon-loses-court-battle-for-nuclear-phase-out-damages/a-19372796>

²² A. Fatouros, *Government Guarantees to Foreign Investors*, Columbia University Press, New York–London 1962, s. 98.

²³ <https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/Pages/default.aspx>

²⁴ <http://iisd.org/itn/2012/07/19/analysis-of-the-european-commissions-draft-text-on-investor-state-dispute-settlement-for-eu-agreements/>

²⁵ S. Clarkson, *Systemic or surgical? Possible Cures for NAFTA's Investor-State Dispute Process*. Communication au 31^e Workshop on Commercial and Consumer Law, Faculté de Droit, Université de Toronto, 19–20 octobre 2001, s. 121.

tów handlowych nie przewiduje mechanizmu apelacji, który pełni podwójną rolę: pozwala na korektę nieprawidłowej decyzji wydanej przez pierwszą instancję i zapewnia spójność orzecznictwa.

Zmienność stosowanych definicji i niespójność orzecznictwa nie sprzyjają określeniu równowagi między swobodą państw w kształtowaniu prawa a ich zobowiązaniami wynikającymi z TTIP. Przykładem takiej niespójności są dwie decyzje odrębnych trybunałów, bo powołanych osobno z powództwa różnych inwestorów, ale orzekających w tej samej sprawie przeciwko Gwatemali w 2013 r. Pierwszy trybunał nakazał Gwatemali wypłatę, na rzecz amerykańskiej firmy Teco, rekompensaty za skutki znaczącej obniżki cen²⁶. Drugi – oddalił roszczenie hiszpańskiej spółki Iberdrola, uznając, że nie ma kompetencji do orzekania w kwestiach gwatemalskiego prawa²⁷.

Orzekając w sporach między państwami a inwestorami, arbitrzy opierają się wyłącznie o postanowienia traktatu z reguły bardziej sprzyjające inwestorom niż pozostałe akty prawne, obowiązujące w kraju miejsca inwestycji. Wiele pojęć kluczowych dla krajowych systemów prawnych, np. „interes publiczny”, jest nieobecnych w porozumieniach handlowych i tym samym w orzecznictwie arbitrażowym²⁸. Skoro ratyfikowane umowy międzynarodowe stoją w hierarchii norm wyżej niż ustawy prawa krajowego (art. 91 pkt. 2 konstytucji RP), a orzecznictwo trybunałów arbitrażowych funkcjonuje w pewnej izolacji od krajowych systemów prawnych, może to skłaniać do pytań o ryzyko ograniczania swobody państw w kształtowaniu polityki wewnętrznej.

Postanowienia porozumień handlowych nie uprawniają wprost inwestorów do żądania od państwa, by kształtowało prawo wewnętrzne tak, aby nie stało ono w sprzeczności z postanowieniami porozumień. Jednakże, duża swoboda interpretacji pozostawiona arbitrom oraz brak czynnika zapewniającego spójność orzecznictwa mogą prowadzić do tego, że inwestor zażąda uchylecia ustawy, która stała się obowiązującym prawem w pozwanym państwie. Tak uczyniła spółka Philip Morris w pozwie przeciwko Australii²⁹ na podstawie traktatu o promowaniu i ochronie inwestycji zawartego między tym krajem a Hong Kongiem z 1993 r. Ustawa o jednolitym opakowaniu papierosów, narzucając usunięcie zeń znaku towarowego producenta, naruszała w ocenie inwestora prawo własności intelektualnej.

²⁶ <http://italaw.com/cases/1629>

²⁷ <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/347>

²⁸ **H. Arfazadeh**, *Ordre public et arbitrage international à l'épreuve de mondialisation*, LGDJ, 2005, s. 43.

²⁹ <https://pcacases.com/web/view/5>

Przegląd procesów prawodawczych w wielu krajach ukazuje tzw. „chilling effect”: władze publiczne, przygotowując projekt regulacji w danej dziedzinie, biorą pod uwagę ryzyko sporu z inwestorem przed trybunałem arbitrażowym i koszt odszkodowania (oraz samego postępowania), jaki będą musiały ponieść, po czym – dokonując swoistej autocenzury – odstępują od projektu regulacji³⁰. W latach 90. władze Kanady planowały wprowadzić jednolite opakowanie papierosów w ramach polityki walki z uzależnieniem od wyrobów tytoniowych. W liście wysłanym do parlamentarzystów kanadyjskich producent R.J. Reynolds Tobacco zagroził złożeniem pozwu ISDS w ramach traktatu NAFTA. Rząd Kanady odstąpił od projektu ustawy³¹. Na skutek wspomnianego pozwu, złożonego przez Philipp Morris przeciwko Australii, także i władze Nowej Zelandii zawiesiły prace nad stosowną ustawą.

Koszt sporu między inwestorem a państwem może też skłaniać instytucje publiczne do rozwiązań polubownych. W 2010 r. organ ds. ochrony środowiska w Hamburgu obniżył normy ekologiczne, jakie miała spełniać elektrownia węgłowa budowana przez szwedzki koncern Vattenfall³², w zamian za wycofanie skargi przeciwko Niemcom przed trybunałem arbitrażowym na kwotę 4 mld EUR³³.

Pozew ISDS może być z zasady złożony przeciwko wszystkim szczeblom administracyjnym państwa, inaczej mówiąc, nawet uchwała rady miasta może być przedmiotem sporu z inwestorem. „Chilling effect” w postaci ryzyka obciążenia budżetu kosztami odszkodowania skutecznie skłoniłoby władze lokalne do prowadzenia pasywnej polityki, potencjalnie w sprzeczności z interesem publicznym³⁴. ISDS w kształcie proponowanym przez negocjatorów TTIP może zatem być postrzegany jako narzędzie wywierania pośrednio wpływu przez inwestorów na politykę wewnętrzną państw członkowskich UE, ale i na politykę unijną.

W 2015 r. negocjatorzy europejscy przedstawili propozycję *Investment Court System* (ICS). Miałyby to być dwuinстанcyjny system sądu publicznego o stałym charakterze. Zasiadałoby tam zawodowi sędziowie, opłacani z funduszu założonego specjalnie na ten cel przez strony TTIP (zamiast przez powód i pozwanego). Ponadto, wybór składu sędziowskiego byłby dokonywany drogą losowania,

³⁰ K. Tienhaara, *Regulatory chill and the threat of arbitration: A view from political science*, w: *Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration*, Cambridge University Press, 2011, s. 607.

³¹ <http://jurist.org/forum/2011/12/allyn-taylor-tobacco-suit.php>

³² <http://corporatedisputemagazine.com/vattenfall-v-germany-ii-and-the-familiar-irony-of-isds-investors-before-public-interest/>

³³ https://iisd.org/pdf/2009/background_vattenfall_vs_germany.pdf

³⁴ <http://citizen.org/documents/ustr-isds-response.pdf>, s. 17.

osobnego do każdej sprawy (w ISDS arbitrów wybierają strony sporu). Od orzeczenia sądu przysługiwałoby prawo do wniesienia apelacji rozpatrywanej przez sąd w innym i dwukrotnie szerszym składzie. Propozycja ogranicza też zakres uprawnionych roszczeń inwestorów poprzez klauzulę o „prawie państwa do podejmowania środków dla realizacji słusznych celów polityki publicznej” czy zapis stanowiący, że restrukturyzacja długu publicznego nie może być przedmiotem roszczenia. Przyjęcie propozycji europejskiej usunęłoby przesłanki, na jakich oparte są obawy opinii publicznej co do zamachu inwestorów na suwerenność państw w kształtowaniu polityki wewnętrznej³⁵.

Modelem systemu rozwiązywania sporów między inwestorem a państwem może stać się mechanizm przyjęty przez Kanadę i Unię Europejską w ramach CETA³⁶ – stały trybunał o charakterze instytucji publicznej, sędziowie wybierani losowo do każdej sprawy, otrzymujący wynagrodzenie od stron traktatu, możliwość wniesienia apelacji, obowiązek wydania orzeczenia w terminie 24 miesięcy, klauzule gwarantujące państwom prawo do zmiany przepisów wewnętrznych³⁷.

4. Mity/stereotypy wokół makroekonomicznych efektów TTIP versus opinie ekspertów

W badaniu opracowanym przez YouGov na zlecenie Fundacji Bertelsmanna w 2016 r. przedstawiono oczekiwania obywateli wobec wpływu TTIP na gospodarkę i społeczeństwo. Kwestionariusz dostępny internetowo wypełniło 1126 obywateli amerykańskich oraz 2019 obywateli niemieckich. Wyniki badania prezentuje tabela 1.

Należy zauważyć, że na tle podanych 11 kategorii szczególnie trzy pierwsze mają charakter makroekonomiczny. Wydaje się, że odczucia respondentów co do roli czynników makro w definiowaniu przyszłości związanej z wprowadzeniem TTIP są dość ambiwalentne, jednak z lekką przewagą rokowań pozytywnych. Nieco bardziej liczą na pobudzenie wzrostu gospodarczego na skutek TTIP Amerykanie (29%) niż Niemcy (27%) i jest to u nich drugi czynnik (zaraz po „zyskiwaniu wpływu twojego kraju na świat”) pod względem ważności dla odsetka osób wykazujących percepcję pozytywną. Niemcy zaś najwyżej (spośród

³⁵ S. Spears, *The Question for Policy Space in a New Generation of International Investment Agreements*, *Journal of International Economic Law* 2010/1037, s. 26.

³⁶ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf

³⁷ <https://mediapart.fr/journal/economie/010316/libre-echange-l-accord-avec-le-canada-fait-un-grand-bond-en-avant?onglet=full>

wszystkich 11 kategorii) dobrze oceniają swoje szanse na zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności oraz pobudzenie wzrostu gospodarczego, gdyby TTIP zaczęło obowiązywać. Jeśli chodzi o ocenę wpływu TTIP na zatrudnienie i rynek pracy, to jest ona negatywna i u Niemców, i u Amerykanów. Jednak nawet te wysoko pozycjonowane na liście dobrych oczekiwań makroefekty, jak i ta ostatnia z wymienionych kategorii, rodząca większość złych skojarzeń nie są w stanie przebić u Niemców niechęci wobec TTIP ze względu na „ochronę praw konsumentów”, „standardy dotyczące środowiska naturalnego” czy „prawa pracownicze”. U Amerykanów nie ma tak zdecydowanych postaw – ani „na nie”, ani „na tak”. Trudno też nie zauważyć, że zarówno wśród respondentów niemieckich, jak i amerykańskich (zdecydowanie więcej takich postaw w USA) widoczny jest brak dominujących stanowisk i oprócz dość ekwiwalentnie znoszących się skrajnych poglądów sporą grupę stanowią osoby deklarujące swoją neutralność oraz te niedysponujące odpowiednią znajomością tematu. Brak wiedzy jest szczególnie mocno obecny w deklaracjach amerykańskich respondentów.

TABELA 1: Rozkład odpowiedzi na pytanie: *Jak twoim zdaniem TTIP wpłynie na wymienione kategorie?(w %)*

Kategorie badawcze	Niemcy				Stany Zjednoczone			
	pozytyw- nie	nega- tywnie	neu- tralnie	nie wiem	pozytyw- nie	nega- tywnie	neu- tralnie	nie wiem
Wzrost gospodarczy	27	26	19	28	29	23	8	39
Zatrudnienie i warunki rynku pracy	23	28	22	28	21	27	11	41
Międzynarodowa konkurencyjność	29	24	19	28	24	22	11	43
Wpływ twojego kraju na świat	23	21	26	29	31	15	16	38
Ochrona konsumenta	12	48	13	27	23	22	12	43
Standardy ekologiczne	12	46	16	27	18	19	29	44
Prawa pracownicze	10	40	22	29	17	24	15	45
Różnorodność kulturowa	24	17	30	28	26	12	22	39
Usługi publiczne	10	27	31	31	15	13	26	46
Demokracja	10	28	32	29	20	14	23	43
Niezależność w stanowieniu prawa	9	37	22	32	17	22	15	47

Źródło: Raport z badania Fundacji Bertelsmanna: „Attitudes to global trade and TTIP in Germany and United States”, https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSU/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Attitudes_global_trade_and_TTIP.pdf, s. 18.

W ramach „twardych” analiz *ex-ante* makroekonomiczne efekty TTIP szacowane są z wykorzystaniem stosowanych modeli równowagi ogólnej (ang. *computable general equilibrium models* – CGE). Wszystkie te modele operują perspektywą „globalną” i eksplorują bazę danych GTAP (*Global Trade Analysis Project*), w której są informacje zgromadzone dla 113 krajów i 57 sektorów gospodarki³⁸. Komisja Europejska (KE) wyraźnie podkreśla, że pomimo świadomości pewnych wad modeli CGE uważa to podejście za jedyne wiarygodne dla potrzeb określania efektów TTIP. Wyniki uzyskane przez Centre for Economic Policy Research ustanawiają tutaj niepodważalny – dla KE – kanon. Istnieją jeszcze inne opracowania: Berden, Francois, Thelle, Wymenga i Tamminen (ECORYS)³⁹; Fontagne, Gourdon, Jean (CEPII)⁴⁰; Felbermayr, Heid i Lehwald (Bertelsmann/IF)⁴¹ oraz Egger, Francois, Manchin i Nelson⁴². Zbiorcze wyniki tych analiz przedstawia tabela 2.

TABELA 2: Porównanie wyników modeli *ex-ante*

Typ modelu	Ecorys, 2009	CEPII, 2013	CEPR, 2013	Bertelsmann/IFO, 2013	Egger i inni, 2015
	CGE	CGE (MIRAGE)	CGE	połączenie mode- lu grawitacyjnego z CGE	połączenie modelu gra- witacyjnego z CGE
Baza danych	GTAP 7	GTAP	GTAP 8	nie sprecyzowano	GTAP 9
Okres prognozy	2008–2018	2015–2025	2017–2027	10–20 lat	10–20 lat
Zmiana w %					
Prognozowany PKB dla UE	0,35–0,72	0,0–0,5	0,02–0,48	0,52–1,31	0,1–1,14
Prognozowany PKB dla USA	0,14–0,31	0,0–0,5	0,01–0,39	0,35–4,82	0,13–0,88
Bilateralny eksport UE	nie sprecy- zowano	49,0	0,69–28,0	5,7–68,8	nie sprecyzo- wano

³⁸ Kolejne cyfry przy dostępnych i zastosowanych w badaniu wersjach baz danych GTAP określają stopień ich aktualności (wersja 9 jest bardziej aktualna niż 8; w wersji 8 rokiem bazowym jest 2007, w wersji 9 rok 2011).

³⁹ K.G. Berden, J. Francois, M. Thelle, P. Wymenga, S. Tamminen, *Non-tariff measures in EU-US trade and investment – An economic analysis*, ECORYS Nederland BV, Rotterdam 2009.

⁴⁰ L. Fontagné, J. Gourdon, S. Jean, *Transatlantic trade: whither partnership, which economic consequences?*, CEPII Policy Brief 2013/1.

⁴¹ G. Felbermayr, H. Benedict, L. Sybille, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal*, Global Economic Dynamics 2013.

⁴² P. Egger, J. Francois, M. Manchin, N.D. Nelson, *Non-tariff barriers, integration and the transatlantic economy*, Economic Policy 2015/30 (83).

Typ modelu	Ecorys, 2009	CEPII, 2013	CEPR, 2013	Bertelsmann/IFO, 2013	Egger i inni, 2015
	CGE	CGE (MIRAGE)	CGE	połączenie mode- lu grawitacyjnego z CGE	połączenie modelu gra- witacyjnego z CGE
Płace realne w UE	0,34–0,78	brak danych	0,29–0,51	nie sprecyzowano	nie sprecyzo- wano
Stopa bezro- bocia w UE (średnia)	niezmie- niona (założenie)	niezmienio- na (założe- nie)	niezmieniona (założenie)	–0,42 (dla wa- riantu głębokiej liberalizacji)	niezmieniona (założenie)

Źródło: **W. Raza, W.J. Grumiller, L. Taylor, B. Tröster, R. Arnim**, *Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership*, Policy Note 2014/10, s. 2 oraz **P. Egger, P.J. Francois, M. Manchin, D. Nelson**, *Non-tariff barriers, integration and the transatlantic economy*, Economic Policy 2015/30(83).

W podsumowaniu dorobku tych opracowań można stwierdzić, że prognozowane na ich podstawie makroekonomiczne efekty TTIP dla europejskich gospodarek są pozytywne bez względu na wariant liberalizacji. Ich pozytywny wydźwięk ulega wzmocnieniu przy zwiększeniu stopnia liberalizacji. Jednocześnie krytycznie patrząc na uzyskane wyniki, nie sposób nie zauważyć, że skala korzyści nie jest imponująca, zwłaszcza jeśli odnieść ją do relatywnie długiego przedziału czasu, w jakim korzyści te miałyby wystąpić. Tak zwane analizy krajowe (bazujące na modelach dla pojedynczych gospodarek) na ogół wykazują jeszcze mniejszą skalę korzyści⁴³. Wysuwane są także zastrzeżenia dotyczące możliwości wystąpienia efektu przesunięcia handlu (ang. *trade diversion*). Zgodnie z rezultatami symulacji otrzymanymi przez Felbermayra, Heida i Lehwalda⁴⁴, eliminacja opłat taryfowych w ramach TTIP najdotkliwiej doświadczy kraje rozwijające się. Kraje te będą musiały stawić czoła malejącym udziałom w rynkach globalnych w związku ze wzrastającą presją konkurencyjną na rynkach UE i USA. Realokacja wpływów może okazać się trudna ze względu na dużą

⁴³ Zobacz np. opracowania dla Polski: **K. Hagemeyer**, *Liberalization of trade flows under TTIP from a small country perspective. The case of Poland*, Working Papers (No. 2015–17), Uniwersytet Warszawski Warszawa 2015; **M. Przybyliński**, *Wpływ TTIP na Polskę (analiza input-output) wstępne szacunki*, wystąpienie na konferencji: The Impact of the Transatlantic Trade And Investment Partnership (TTIP) on International Cooperation – Conclusions for Eu Members From Central And Eastern Europe, Warszawa 30 listopada – 1 grudnia 2015, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KGS/struktura/IMSG/konferencje/Documents/Przybylinski.pdf>

⁴⁴ **G. Felbermayr, B. Heid, S. Lehwald**, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal*, Global Economic Dynamics 2013, s. 19.

odległość alternatywnych lokalizacji – w szczególności mogą to odczuć kraje Północnej i Zachodniej Afryki, tradycyjnie silnie związane z Europą, a potencjalnie wypierane – po wprowadzeniu TTIP – przez USA.

Raza, Grumiller, Taylor, Tröster i Von Arnim⁴⁵ podkreślają, że w analizach opartych na modelach CGE koszty dostosowawcze są zaniżane lub wręcz niewzględniane (szacunkowo 33–60 miliardów euro w okresie 10 lat). Jeśli zaś chodzi o koszty dla budżetów gospodarek europejskich, to będą one musiały ponieść straty z tytułu utraconych przychodów z opłat taryfowych, co zwiększy deficyty fiskalne. W 2012 r. 12% przychodów do unijnego budżetu stanowiły wpływy z tytułu taryf. Zwolennicy TTIP podkreślają, że wpływy z tytułu rosnącego eksportu mają rekompensować te straty. Jednak należy zauważyć, że dynamika wzrostu eksportu wykazuje powolną tendencję, podczas gdy odcięcie od wpływów taryfowych nastąpi od razu.

Biorąc pod uwagę podnoszone wątpliwości, posłużenie się przykładem Północnoamerykańskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (NAFTA), jako ważnym punktem odniesienia dla oceny potencjalnych makroefektów TTIP, wydaje się bardzo trafne. NAFTA funkcjonuje bowiem już od 22 lat, co daje historycznie bogatą perspektywę porównawczą, oczywiście ograniczoną ze względu na różnice co do samego zakresu obydwu porozumień (TTIP i NAFTA). Większość badań *ex-ante* poświęcona NAFTA przewidywała wzrost realnego PKB w USA od 0,1% do 0,3%. Wyniki analiz były natomiast znacznie bardziej optymistyczne dla Meksyku, gdyż przewidywały wzrost realnego PKB powyżej 2%. Jeśli chodzi o badania empiryczne dotyczące wpływu NAFTA na PKB Kanady, to są one nieliczne i mocno zróżnicowane⁴⁶. Generalnie, w świetle prowadzonych badań średni wzrost PKB wynosił 0,14% w przypadku USA, 2,27% dla Meksyku oraz 1,1% w przypadku Kanady.

Konfrontacja przedstawionych projekcji *ex-ante* z wynikami analiz *ex-post* wpływu NAFTA na wyniki makroekonomiczne USA, Meksyku i Kanady wskazuje jednoznacznie, że rzeczywisty wpływ NAFTA na gospodarki wspomnianych krajów był znacznie niższy niż przewidywany w projekcjach. Na przykład Caliendo i Parro oszacowali skutki zawarcia umowy NAFTA w odniesieniu do realnego PKB w okresie 1993–2005 na poziomie 0,08% w przypadku Stanów

⁴⁵ W. Raza, W.J. Grumiller, L. Taylor, B. Tröster, R. Arnim, *Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership*, Policy Note 2014/10, s. 24–39.

⁴⁶ Zobacz np. D. Cox, R. Harris, *North American Free Trade and its Implications for Canada: Results from a CGE Model of North American Trade*, *The World Economy* 1992/15/1, s. 39 oraz D. Roland-Holst, K. Reinert, C. Shiells, *NAFTA Liberalization and the Role of Nontariff Barriers*, *North American Journal of Economics & Finance* 1994/5/2, s. 151.

Zjednoczonych, 1,31% dla Meksyku i -0,06% dla Kanady. Jednocześnie podkreślić należy, że są to najbardziej optymistyczne oszacowania, a mimo to plasują się znacznie poniżej wcześniejszych projekcji.

Po ponad 20 latach istnienia NAFTA w ogólnym podsumowaniu można zaryzykować stwierdzenie, że największe korzyści z NAFTA odnosi Kanada, główny eksporter dóbr do USA. Z perspektywy kanadyjskiej najczęściej skorzystały wielkie firmy, zwłaszcza wielki przemysł energetyczny, gdyż dzięki układowi może bez ograniczeń przysyłać nośniki energii do USA. Ponadto, korzyści odniósł także meksykański biznes i całe społeczeństwo, bo chociaż płace w Meksyku nie wzrosły, to doszło do spadku cen ubrań, żywności i elektroniki. NAFTA przyczyniła się również do wzrostu wymiany handlowej między państwami członkowskimi z 290 mld w 1993 r. do 1,6 mld w 2012 r. Zanotowano wzajemny dynamiczny wzrost inwestycji oraz wymiany turystycznej.

5. Zakończenie

Pobudzenie wymiany handlowej między Stanami Zjednoczonymi a krajami Unii Europejskiej oraz stymulacja inwestycji po obu stronach Atlantyku stanowią cele nie do przecenienia, ich osiągnięcie wymaga jednak nie tylko kompromisu przedstawicieli obu stron, ale także legitymacji ze strony opinii publicznej. Warto zauważyć, że bardziej skonkretyzowane oczekiwania społeczne, np. wobec skutków ekonomicznych TTIP, mogłyby odegrać co najmniej rolę katalizatora woli politycznej i niezbędnych działań, zmierzających do zawarcia umowy. Jednak oczekiwania te wydają się być niejasne, często sprzeczne, a opinie naukowe prawdopodobnie mało czytelne i przekonujące (skomplikowany język modeli, dość umiarkowane scenariusze korzyści), by budować niezbędny i przeważający punkt odniesienia.

Wydaje się, że większość obaw dominujących w dyskursie publicznym jest oparta na doświadczeniach innych regionalnych porozumień handlowych (np. NAFTA), które niosą ze sobą niejednoznacznie pozytywny przekaz. Dlatego treść Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowo-Inwestycyjnego powinna stanowić nowy standard, wyróżniający się pośród obowiązujących już traktatów handlowych. Ta wyjątkowość musiałaby polegać nie tylko na nadaniu przez strony nadrzędnej wartości normom jakości i bezpieczeństwa towarów, przepisom ochrony środowiska i ochrony praw pracowniczych, ale także na uzgodnieniu skutecznych mechanizmów prawnych służących tej nadrzędności.

Bibliografia

Akty prawne

- Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA).
North American Free Trade Agreement (NAFTA).
Treaty on European Union, OJ EU 2016 C 202.
Treaty on the Functioning of the European Union, OJ EU 2016 C 202, s. 47.
Trans-Pacific Partnership (TPP).

Orzecznictwo/Case Law

- Clayton/Bilcon v. Government of Canada, UNCITRAL, (Award on jurisdiction and liability 17 of March 2015), Permanent Court of Arbitration (PCA) Case No. 2009–04.
Ethyl Corporation v. The Government of Canada, UNCITRAL, (Award on Jurisdiction of 24 June 1998).
Iberdrola Energía S.A. v. Republic of Guatemala, (Award of 17 August 2012), ICSID Case No. ARB/09/5.
Philip Morris Asia Limited v. Commonwealth of Australia, UNCITRAL, PCA Case No. 2012–12.
TECO Guatemala Holdings, LLC v. Guatemala (Award of 19 December 2013), ICSID Case No. ARB/10/23.
United States – Certain Country of Origin Labelling (Cool) Requirements, (Complainant: Canada), WTO dispute settlement (ds384).
United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, Complainant: Indonesia), WTO dispute settlement (ds406).
Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany, ICSID Case No. ARB/12/12.

Opracowania

- Attitudes to global trade and TTIP in Germany and United States*, Fundacja Bertelsmann, Raport, https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Attitudes_global_trade_and_TTIP.pdf
- Adda Jacques**, *Tafta: la souveraineté kidnappée*, Alternatives économiques (Dijon), Juin 2016/358.
- Arfazadeh Homayoon**, *Ordre public et arbitrage international à l'épreuve de mondialisation*, LGDJ, 2005.
- Berden Koen G., Francois Joseph, Thelle Martin, Wymenga Paul, Tamminen Sara**, *Non-tariff measures in EU-US trade and investment – An economic analysis*, ECORYS Nederland BV Rotterdam 2009.
- Boisson de Chazournes Laurence**, *L'arbitrage à l'OMC*, Revue de l'arbitrage n°3, juillet–septembre 2003.
- Brower Charles N., Schill Stephan W.**, *Is Arbitration a Threat of a Boon to the Legitimacy of International Investment Law?*, Chicago Journal of International Law 2009/9.
- Clarkson Stephen**, *Systemic or surgical? Possible Cures for NAFTA's Investor-State Dispute Process*. Communication au 31e Workshop on Commercial and Consumer Law, Faculté de Droit, Université de Toronto, 19–20 octobre 2001.
- Cox David, Harris Richard G.**, *North American Free Trade and its Implications for Canada: Results from a CGE Model of North American Trade*, The World Economy 1992/15/1.

- Dehousse Franklin, Vincent Philippe**, *Les règles d'origine de la Communauté européenne. Pratique du droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles 1999.
- De Melo Jaime, Grether Jean-Marie**, *Commerce international : théories et applications*, De Boeck Université, 2000.
- Dolzer Rudolf, Stevens Margrete**, *Bilateral Investment Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston 1995.
- Egger Peter, Francois Joseph, Manchin Miriam, Nelson N. Douglas**, *Non-tariff barriers, integration and the transatlantic economy*, Economic Policy 2015/30 (83).
- Fatouros Angelica**, *Government Guarantees to Foreign Investors*, Columbia University Press, New York–London 1962.
- Felbermayr Gabriel, Heid Benedict, Lehwald Sybille**, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal*, Global Economic Dynamics 2013.
- Fontagné Louis, Gourdon James, Jean Sean**, *Transatlantic trade: whither partnership, which economic consequences?*, CEPII Policy Brief 2013/1.
- Hagemeyer Krzysztof**, *Liberalization of trade flows under TTIP from a small country perspective. The case of Poland*, Working Papers (No. 2015–17), Uniwersytet Warszawski 2015.
- Łoś-Nowak Teresa**, *Organizacje w stosunkach międzynarodowych – istota, mechanizm działania, zasięg*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Mann Howard**, *Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Controversial Chapter on Investor Rights*, International Institute for Sustainable Development, 2001.
- Przybyliński Michał**, *Wpływ TTIP na Polskę (analiza input-output) wstępne szacunki*, wystąpienie na konferencji: The Impact of the Transatlantic Trade And Investment Partnership (TTIP) on International Cooperation – Conclusions for Eu Members From Central And Eastern Europe, Warszawa 30 listopada – 1 grudnia 2015, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KGS/struktura/IMSG/konferencje/Documents/Przybylinski.pdf>
- Raza Werner, Grumiller Jan, Taylor Lance, Tröster Bernhard, Arnim Rudi von**, *Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership*, Policy Note 2014/10.
- Roland-Holst David, Reinert Kenneth A., Shiells Clinton R.**, *NAFTA Liberalization and the Role of Nontariff Barriers*, North American Journal of Economics & Finance 1994/5/2.
- Spears Suzanne A.**, *The Quest for Policy Space in a New Generation of International Investment Agreements*, Journal of International Economic Law 2010/1037.
- Tienhaara Kyla**, *Regulatory chill and the threat of arbitration: A view from political science*, w: Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration, Cambridge University Press, 2011.
- Van Geel Valère**, *Le rôle des règles d'origine dans le commerce international*, Carrefour de l'Économie, 4e année, 2000/3A.
- Verdier Pierre-Hugues**, *Transnational Regulatory Networks and their limits*, The Yale Journal of International Law 2009/34.

Strony internetowe

- <http://citizen.org/documents/ustr-isds-response.pdf>; stan na 23.09.2016 r.
- <http://corporatedisputemagazine.com/vattenfall-v-germany-ii-and-the-familiar-irony-of-isds-investors-before-public-interest/>; stan na 25.09.2016 r.
- <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf>; stan na 23.09.2016 r.
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1467909007204&uri=COM:2016:443:FIN#document2>; stan na 25.09.2016 r.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Aai0034>; stan na 25.09.2016 r.
<https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/Pages/default.aspx>; stan na 03.11.2016 r.
<http://iisd.org/itn/2012/07/19/analysis-of-the-european-commissions-draft-text-on-investor-state-dispute-settlement-for-eu-agreements/>; stan na 27.09.2016 r.
https://iisd.org/pdf/2009/background_vattenfall_vs_germany.pdf; stan na 27.09.2016 r.
<http://info.arte.tv/fr/ttip-transparence-ou-huis-clos>; stan na 03.11.2016 r.
<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/304>; stan na 01.10.2016 r.
<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/347>; stan na 01.10.2016 r.
<http://italaw.com/cases/1629>; stan na 03.10.2016 r.
<http://jurist.org/forum/2011/12/allyn-taylor-tobacco-suit.php>; stan na 03.10.2016 r.
http://lemonde.fr/idees/article/2016/09/02/negotiations-sur-le-tafta-les-malheurs-du-libre-echange_4991548_3232.html; stan na 09.10.2016 r.
<https://mediapart.fr/journal/economie/010316/libre-echange-l-accord-avec-le-canada-fait-un-grand-bond-en-avant?onglet=full>; stan na 08.10.2016 r.
<https://nafta-sec-alena.org/Home/Legal-Texts/North-American-Free-Trade-Agreement>; stan na 08.10.2016 r.
<https://pcacases.com/web/view/5>; stan na 12.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153032.pdf; stan na 13.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153659.pdf; stan na 14.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153025.pdf; stan na 14.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153026.pdf; stan na 10.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154800.pdf; stan na 16.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153923.pdf; stan na 16.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154801.pdf; stan na 24.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153032.pdf; stan na 24.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154802.pdf; stan na 24.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf; stan na 01.10.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf; stan na 03.11.2016 r.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154795.pdf; stan na 02.11.2016 r.
<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>; stan na 03.11.2016 r.
https://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds406_e.htm; stan na 03.11.2016 r.

Joanna DZIAŁO
Bogna GAWROŃSKA-NOWAK
Ziemowit STAŃCZYK

LEGAL AND ECONOMIC ANALYSIS OF SELECTED AREAS OF THE TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP: MYTHS OR A REAL THREAT TO THE SIGNATORY COUNTRIES?

(Summary)

Transatlantic Trade and Investment Partnership is a proposed agreement between the United States and the European Union, which concerns four important areas of cooperation: market access, cooperation in the field of legislation, regulations and institutional provisions. The content of the

Treaty, and especially the so-called investment protection system, causes a number of controversies and negative emotions among the public. Moreover, these emotions relate to the assessment of the expected economic impact of the TTIP. The purpose of this article is to analyze and evaluate major controversies around the TTIP. The authors have also attempted to determine how social expectations about the economic benefits of TTIP are justified in the so-called “expertise” knowledge. It seems that the results of the analysis allow to conclude that social expectations are rather ambiguous, sometimes contradictory and expert opinions are rather unclear and not convincing to build an appropriate benchmark.

Keywords: Transatlantic Trade and Investment Partnership; investment protection system; CGE models; macroeconomic effects of TTIP; NAFTA agreement

Paweł MIKOŁAJCZAK*

SUSTAINABLE BANKING. IMPLICATIONS FOR AN ETHICAL DIMENSION OF FINANCE OF SOCIAL ENTERPRISE PERFORMANCE

(Summary)

The article evaluates potential of sustainable banking as an important element of ethical finance system, supporting social enterprises financially. The article describes an alternative character of ethical banking against the risks resulting from the involvement of social external investors into investment ventures realized by social enterprises. Thus, it analyzes selected financial indexes of ethical banks against commercial banking institutions and it also assesses principles and criteria of finance by sustainable banking. Conclusions refer to non-credit forms of social enterprise finance.

Keywords: sustainable banking; social entrepreneurship; credit; ethical finance

JEL Classification: G01, G22, G23, L31

1. Introduction

Modern commercial banks are strongly oriented to using a financial leverage to maximize profits, contributing to excessive financialization of economy and creating conditions for crisis¹. Increase in importance and value of financial assets in comparison to tangible assets occurs. Also, importance of financial motives increases, most of all, of those referring to the profit and risk in a process of making economic decisions, and their influence on an effective performance of economic entities and social behaviors². Financialization may contribute to conflicts between

* Ph.D., The Department of Money and Banking at Poznań University of Economics; e-mail: pawel.mikolajczak@ue.poznan.pl

¹ **M. Ratajczak**, *Ekonomia i edukacja ekonomiczna w dobie finansyzacji gospodarki*, *Ekonomista* 2012/2, pp. 207–220.

² **K. Jajuga**, *W poszukiwaniu miar ryzyka finansowego*, in: **J. Czekaj, S. Owsiak** (eds.), *Finanse w rozwoju gospodarczym i społecznym*, PWE, Warszawa 2014, pp. 147–157.

an industrial sector, financial sector and labor market. It influences negatively an employment sphere and consequently, social unity of economies.

Since the 60s and 70s, along with the development of social movement, the birth of sustainable banking can be observed, also referred to as ethical or social³. Sustainable banks more intensively than traditional banks react to the needs of both entities which are excluded from a common banking system and people saving and investors, shaping a social direction of their savings placement. They aim at a positive social or ecological impact in a process of collecting and using capital by investing in ecological agriculture, renewable green energy, social economy entities, including social enterprises. The latter are private entities which usually realize goals different from profits. Their priority is not to generate financial benefits for their owners and parties involved, but provide products and services, both to the needs of their members and community. However, because of a specific character of their performance, they are deprived of a possibility to collect funds from traditional banking. Thus, they are strongly dependent on public aid and capital coming from outer investors. Investment motives of the latter are determined on one hand by economic factors and social on the other. Expectations of investors towards a particular return of investment may endanger essential functions of social enterprises.

In light of such a background, the aim of this paper is on one hand to evaluate potential of sustainable banking as an important element of ethical finance system, supporting social enterprises financially, and on the other hand show ethical banking as an alternative to risks resulting from involvement of social external investors into investment ventures realized by social enterprises. The thesis reads as follows: sustainable banking may be an alternative to a limited access to financing entities of social economy without putting them at risk of them moving away from their social role.

2. Dilemmas of social enterprise performance finance

Performance of social enterprises, just like other economic entities, is greatly dependent on a possibility of raising various financial funds⁴. Holders of the latter, on the other hand, except for realizing a social mission, depending on a financial

³ **O. Weber**, *Sustainable Banking-History and Current Developments*, Social Science Research Network 2016/1, pp. 2–18.

⁴ **A. Brown, W. Norman**, *Lighting the Touch-Paper: Growing the Social Investment Market in England*, Boston Consulting Group & the Young Foundation, Report commissioned by Big Society Capital November, England 2011.

vehicle of support, expect specific profitability, or at least return of investment⁵. Consequences of social entrepreneurship finance from strange sources, mainly from outer investors may have a dichotomic character towards its social role, being in opinion of some authors kind of confrontation between two contrary values⁶. What is more, realization of some of the social ventures often requires strong entrepreneurial orientation and using complicated business patterns by the discussed units⁷. It poses a risk of bigger concentration of social enterprises on selected-more profitable projects accompanied by limitation of ventures in different areas, e.g. for needs of particularly poor people, who cannot afford to pay for services provided, even in a situation of an absolutely preferable price. There is also a risk of rejection of providing cheap or free services being effect of costly investments, or lowering an interest, or even resignation of programs whose results are uncertain, progress is slow or success indexes hard to measure⁸.

Taking a challenge of creation and development of social enterprise performance usually results from noble motives. Most often it is a consequence of strong identity of an entrepreneur with the difficulty that local communities cope with, care about increasing the level of prosperity of the poorest, will to counteract poverty and social exclusion⁹. Hardly ever are they driven by strictly utilitarian system of values. Hence, motivation to realize particular ambitions of the discussed units, which may appear in their pursuit to social prosperity are definitely limited, particularly in reference to small social enterprises operating locally and financed by earned profits or public means. Especially, performance on a small scale and having limited sources create conditions for lowering pressure and need of turning towards unethical policies to gain means necessary to support their actions¹⁰.

⁵ N. O'donohoe, Ch. Leijonhufvnd, A. Bugg-levine, M. Brandenburgia, *Impact Investments, An emerging asset class*, Rockefeller Foundation, 2010, pp. 18–19.

⁶ A.M. Eikenberry, J.D. Kluver, *The marketization of the nonprofit sector: civil society at risk?*, Public Administration Review 2014/64, pp. 132–140.

⁷ S. Abu-Saifan, *Social Entrepreneurship*, Technology Innovation Management Review 2012/2, pp. 22–27.

⁸ L. Barendsen, H. Gardner, *Is the social entrepreneur a new type of leader*, Leader to Leader 2014/34, pp. 43–50.

⁹ S. Venkataraman, *The distinctive domain of entrepreneurship research*, in: J. Katz, R. Brockhaus (eds.), *Advances in entrepreneurship, firm emergence, and growth*, Greenwich, CT: JAI Press 1997/3, pp. 119–138.

¹⁰ S.A. Zahara, E. Gedajlovic, D.O. Neubaum, J.M. Shulman, *A typology of social entrepreneurs: Motives, search process and ethical challenges*, Journal of Business Venturing 2009/24, pp. 519–532.

On a bigger scale, however, social entrepreneurs are most often oriented to the introduction of innovative solutions to cope with identified social problems, frequently of a system character¹¹. Considerable financial needs of this kind of units require then acquisition of outer investors. Regardless of the level of capital involvement and development plans of the latter into the investments in social enterprises there is a risk of necessity to achieve specific efficiency results, taking control by an investor, growth potential or possibility of giving up the investment in confrontation of a social role and service provision in a longer time.

Withdrawal from ethical behaviors of the entities discussed does not need to result only from pressure of external investors. Motives and ambitions of social entrepreneurs themselves are complex and multidimensional, and the will to generate social prosperity is determined by hope for a great change, and even by a wish of working out a new balance for a social system in which there are serious inequalities¹². Strong motivation to introduce reforms along with considerable financial means often requires egotistical actions, which go along with the desirable changes. Social entrepreneurs may make an attempt to manipulate or even pressurize others to receive their support or consent to undertaken actions. Such behaviors can be wrong, even if they lead to a greater social wealth, especially that social enterprises should be creators of positive examples and evoke trust, if they are to be effective in their performance¹³.

The remarks made above raise a question on a possibility of social enterprise finance in a light of ethical principles of entities that provide financial support.

3. Ethical financing-gist and instruments

Deliberations on ethical financing became of special importance after a long lasting financial crisis initiated by a violent crash on financial markets in 2008. A short-term credit market came to a dead stop then¹⁴. The most acute phase of the crisis, however, took place after the Lehman Brothers Bank had collapsed. As

¹¹ **J. Mair, I. Marti**, *Social entrepreneurship research: a source of explanation prediction and delight*, *Journal of World Business* 2006/41 (1), pp. 36–44.

¹² **J.G. Dees**, *Enterprising nonprofits*, *Harvard Business Review* 1998/76 (1), pp. 55–66.

¹³ **T. Baker, R.E. Nelson**, *Creating Something from Nothing: Resource Construction Through Entrepreneurial Bricolage*, *Administrative Science Quarterly* 2005/50, pp. 330–365.

¹⁴ **W.W. Lang, J. Jagtiani**, *The mortgage and financial crisis*, *Financial Market Trends-OECD Journal* 2009/38 (2), New York; **J.S. Haley**, *The Global Financial Crisis*, Found Press, New York 2009.

a result, the sphere of poverty in many places all over the world enlarged, which was a significant argument in a discussion on an alternative to dominated by speculative actions modern policy of key financial entities and searching solutions promoting economic activity and social prosperity¹⁵. Despite a stimulating role of speculation visible in enhancing liquidity of financial markets its distorted character caused negative external consequences leading to separation of finances from real economy¹⁶. Negative phenomena of an excessive financialization of economy and creation of conditions leading to crisis released the need of reflection on an ethical dimension of financial markets functioning among its participants¹⁷. The debate concerns economics education reducing a high level of ‘financial illiteracy’¹⁸ on one hand, and on the other hand, the way in which financial markets can contribute to a proper distribution of finance products, increase stability of a financial system and awareness of ethical challenges in a globalized and highly leveraged world¹⁹. For this reason, it seems that an ethical dimension of functioning of financial markets – simplifying, should be analyzed from a perspective of a direction of development of new products, for example securitization, derivative instruments or investment strategies of financial brokers including investment funds, hedging, or private equity and the level of leveraging of finance institutions – mainly banks²⁰.

In a narrower perspective, ethical financing has become a notion defining mainly performance of finance entities and non-finance investments in ventures for society and natural environment. In this sense, it is addressed mainly to social enterprises supporting groups of a high social exclusion risk and oriented

¹⁵ **P. Mikołajczak**, *Krótkoterminowe kredyty bankowe dla przedsiębiorstw w warunkach kryzysu finansowego*, Nauki o finansach. Financial Sciences 2014/2 (19), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, pp. 125–126.

¹⁶ **J. Bradford de Long, A. Shleifer, L.H. Summers, R.J. Waldmann**, *The Size and Incidence of the Losses from Noise Trading*, The Journal of Finance 1989/XLIV/3, pp. 181–190.

¹⁷ **I. Grabel**, *Financialization and Government Borrowing Capacity in Emerging Markets*, by Iain Hardie, Palgrave Macmillan, London, New York 2012, pp. 1136–1139.

¹⁸ **A. Raciniowska**, *F jak finansowy analfabetyzm*, Gazeta Bankowa 2014/6 (1158), Warszawa 2014, pp. 38–43.

¹⁹ **J. Kuriata**, *Ethics: a diet for highly leveraged financial markets*, in: Trust and Ethics in Finance Innovative ideas from the Robin Cosgrove Prizes, Globethics.net Global, no. 6, Geneva 2012, pp. 55.

²⁰ **A. Janc, P. Mikołajczak, K. Waliszewski**, *Europejska Unia Rynków Kapitałowych. Perspektywa finansowania przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2015, pp. 42 and next.

to counteracting poverty, development of economically and socially backward areas and protection of environmental resources²¹.

In reference to the sector of enterprises, ethical finance may concern charity performance as well as for profit, however, the aim of financial investment of a financed entity must be achievement of tangible social and/or environmental effects²².

Among the institutions ensuring ethical finance one can distinguish – *sensu stricto* – ethical banks, ethical finance cooperatives/consortia and microcredit cooperatives. The first are more broadly discussed in a later part of the paper. Ethical finance cooperatives are organizations governed democratically, offering services of microfinance for low income people and small businesses, including social enterprises. Loans can be given without collateral to individual persons or in a group form²³. In case of the second one, security of repayment is based on a feeling of responsibility based on awareness of necessity to meet requirements by the other members of the group who take responsibility for the loan repayment.

TABLE 1: *Networks of ethical finance in Europe*

FEBEA – Belgium	<ul style="list-style-type: none"> • It is a space of exchange of financial instruments and a platform enabling input to development of existing ethical finance initiatives and development of new projects
I.N.A.I.S.E. – Spain	<ul style="list-style-type: none"> • Promotes and influences development of organizations and economic performance in the areas: <ul style="list-style-type: none"> – environment, sustainable development, renewable energy – social economy – health and social care – education, culture
FETS – Spain	<ul style="list-style-type: none"> • Offering products and services for ethical business • Supporting social actions • Increasing awareness and distributing information about proper use of money

²¹ P. Mikołajczak, W. Czternasty, *Social enterprises versus globalisation*, INTERCATHEDRA 2015/31/2, Poznań, pp. 43–52.

²² P. Mikołajczak, W. Czternasty, *Wspieranie rozwoju przedsiębiorstw ekonomii społecznej w Polsce przez fundusze europejskie. Uwarunkowania rynkowe rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw*, Mikrofirma, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, pp. 424.

²³ M.S. Sodhi, Ch.S. Tang, *Social enterprises as supply-chain enablers for the poor*, Socio-Economic Planning Science, 2011, pp. 146–153.

GABV – Netherlands	<ul style="list-style-type: none"> • Promotes and obeys principles of ‘sustainable banking’ • Looks for solutions to global problems • Promotes positive alternative finance systems • Conditions for a bank joining the organization include: <ul style="list-style-type: none"> – independence and concentration on retail customers – total assets worth min. 50 million \$ – involvement in social banking
FINANSOL – France	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of solidarity financial instruments • Requirements of using the labels include: <ul style="list-style-type: none"> – considering decent payment for the work done – considering social and environmental aspects – international solidarity • Certified products include: <ul style="list-style-type: none"> – life insurance contracts – investment funds (FCP, SICAV, venture capital funds <i>etc.</i>) – saving funds for employees – social enterprise shares out of stock exchange dealing – current dedicated accounts and deposits – solidarity bonds and microloans

Source: authoring on the basis of: PRICE, *Wprowadzenie do etycznego finansowania odpowiedzialnych inwestycji*. Przewodnik tematyczny 1, Polskie Stowarzyszenie Sprawiedliwego Handlu, Gdynia 2014, pp. 21–22.

In a broader perspective, however, it is the entities financing social enterprises or non-profit organizations, including venture philanthropy, social business angels or social venture capital that may provide the discussed capital.

Philanthropists engaged cooperate with a vast array of organizations, including those that are not charity entities but do not work for a profit at the same time. They are enterprises and social entrepreneurs, commercial charity organizations or social organizations performing commercially. In Europe, representatives of VP try to use a wide range of finance and non-finance instruments that go beyond a simple system of grants. They include shares issuing, mezzanine type finance, long-term patient capital, quasi-capital investments, equity type investments or loans²⁴.

A group of social business angels is composed of private investors placing part of their wealth into projects which aside from generated financial results gain a social and/or environmental profit. They are not philanthropists as they are motivated by economic profits. The investors look for small social

²⁴ M.L. Moore, F.R. Westley, A. Nicholls, *The Social Finance & Social Innovation Nexus*, Journal of Social Entrepreneurship 2012/3/2.

innovative enterprises having considerable human potential, which gives them high probability of achieving particular rate of return by participation in gains of the business²⁵.

Performance of social business angels is completed by high risk social funds, which include social venture capital that finances social enterprises which are at a more advanced level of development. Social investors concentrated around SVC are prone to invest in companies gaining significant social or environmental impact and those which can keep such influence also facing challenges resulting from sale, take over, stock exchange debut²⁶.

Strict criteria for social economy entities to involve in investment ventures pose some risk concerning their realization of a social mission in light of the need to meet requirements of external investors. What is more, the fact that the latter are present in structures of social enterprises greatly confines their independence and puts them at risk of being forced to accept their goals that are contradictory to the priorities of the discussed entities.

4. Sustainable banking in social enterprise finance

Financial crisis, as it was said before, became the reason for a public debate about the shape and ways of functioning of modern financial markets. Introduction of banking regulations was concentrated on strengthening a banking system to support real economy and improve quality of performance of banking institutions in financial security and transparency of undertaken transactions. It is visible that such an effort is also rooted in banking that is based on traditional notions of capital force and liquidity, although many representatives of a banking branch object to such a direction of changes claiming that they lead to decrease in real economy crediting²⁷.

It was the moment of financial crisis when real banking efficiency and reliability, also referred to as ethical or social was noticed in particular. Its role is to promote social inclusion, sustainable growth, economy development and social entrepreneurship as well as increase awareness of a function of money and fallibility of economy based on a short-term achievement of profit as the only goal.

²⁵ **Y. Schade**, *Social Business Angels-Vision oder Realität? Qualitative Untersuchung zum Investitionsverhalten von privaten Investoren im sozialen Bereich*, 2013.

²⁶ **H. Haugh**, *Community-Led Social Venture Creation*, *Entrepreneurship, Theory & Practice* 2007/31 (2), pp. 161–182.

²⁷ **T. Hoenig**, *Safe banks need not mean slow economic growth*, *Financial Times*, 2015.

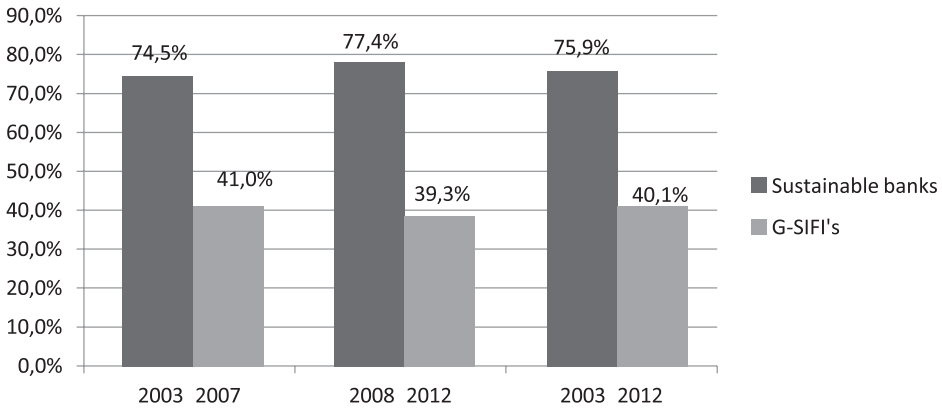
The above remarks are reflected in the research conducted by GABV (The Global Alliance for Banking on Values), which analyzed aggregated financial data of all ethical banks affiliated in a network and commercial banks (G-SIFIs)²⁸. The research was carried out in 2003–2013 and was divided into three phases. The first phase concerned pre-crisis years 2003–2007. The next one referred to post-crisis time (2008–2012), while the third phase covered the entire, more than a ten-year period, i.e. 2003–2010. Such a spectrum of research let consider two totally different periods for a banking system determined by significant changes relating to regulations within capitals, banking risk and supervision. Implifying, the degree to which a bank finances real economy results from this part of the balance sheet assets which are aimed at crediting²⁹. Comparing, for example, the index presenting the value of credits given to overall assets, its level for sustainable banking is almost twice higher than G-SIFI's and remains of key importance for their performance. In years 2008–2012 part in a balance sheet of the assets devoted to crediting of sustainable banking increased by almost 3% comparing to pre-crisis years 2003–2007. At the same time, the analyzed index went down by almost 2% for commercial banks (G-SIFIs). In the whole researched period 2003–2012 the analyzed index representing sustainable banks was 76%. It is of a note, however, that in a crisis time it was the highest (77,4%). At the same time, analyzed commercial banks rated the lowest index in the entire analyzed period (figure 1).

The growth of number of the credits given by sustainable banks in the analyzed period against commercial banks seems interesting. It remains at a stable level, around 13%. In comparison to years 2003–2007, in which the growth of the credits given was 13,6%, the period of crisis did not bring about a considerable fall (12,5%). The situation of credits in the analyzed commercial banks looked different. Growth of the finance in the whole period was 8,4% whereas it was lowest in a crisis time (3,8%), which means a fall in relation to the previous years (2003–2007) by as much as 9,8% (figure 2).

²⁸ The data refer to the average rates of commercial banks qualified as of 31.12.2012 as the most important for the global financial system (G-Sifis), include: Banque Populaire CDE, Barclays, BBVA, GNP Paribas, Credit Suisse, Deutsche Bank, CreditAgricole Group, Nordea, Royal Bank of Scotland, Santander, Societe Generale, UBS, Unicredit Group.

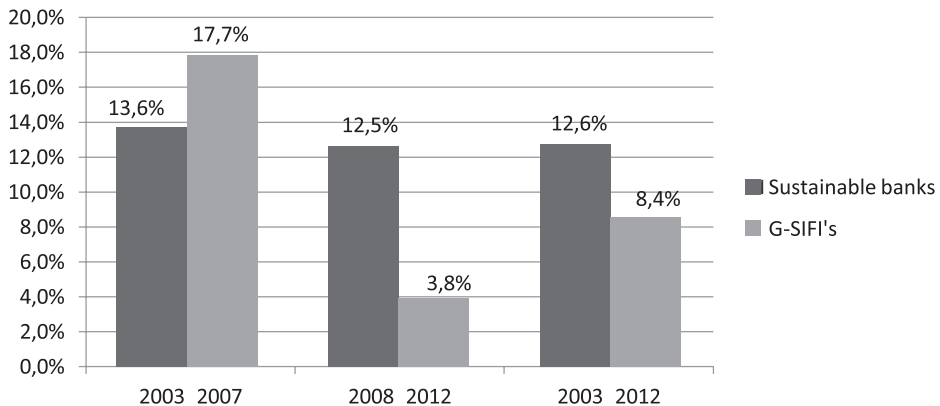
²⁹ **I. Pyka, J. Cichorska, J. Cichy**, *Portfele aktywów bankowych. Analiza teoretyczno-empiryczna*, CeDeWu, Warszawa 2012.

FIGURE 1: *Index of the value of the credits given to assets overall – sustainable banks vs G-SIFIs in years 2003–2012 and phases 2003–2007; 2008–2012*



Source: authoring on the basis of data **Global Alliance for banking on Values**, *Real Banking for the real economy: Comparing Sustainable Bank Performance with the Largest Banks in the World*, 2013.

FIGURE 2: *Growth of numbers of given credits – sustainable banks and G-SIFIs in years 2003–2012 and phases 2003–2007; 2008–2012*

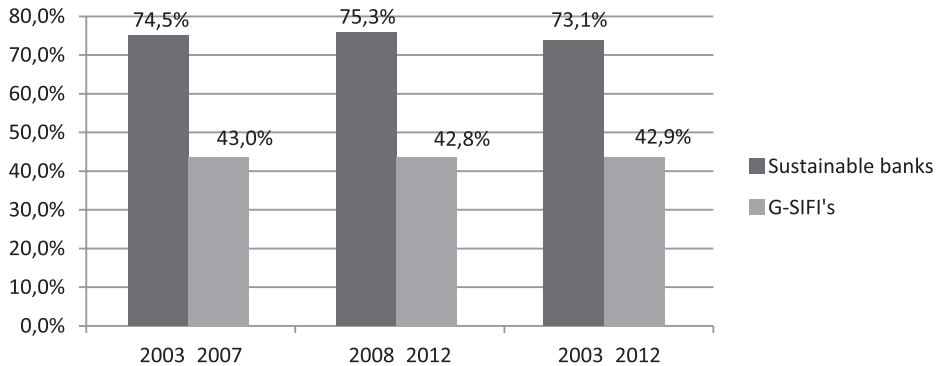


Source: authoring on the basis of data **Global Alliance for banking on Values**, *Real Banking for the real economy: Comparing Sustainable Bank Performance with the Largest Banks in the World*, 2013.

In reference to credit power, sustainable banks in comparison to G-SIFIs, more frequently rely on capital finance from their customers' deposits. Concentration on the deposit market is not only another example of tight relations of sustainable

banking with real economy, differentiating them from a traditional sector³⁰, but also a sign of limiting liquidity risk in a finance strategy of the discussed banks³¹. It is also worth paying attention to the amount and stability of deposit relation in assets overall in the analyzed phases, fluctuating around 75% (figure 3).

FIGURE 3: *Index of the deposit values to assets overall – sustainable banks vs G-SIFIs in years 2003–1012 and phases 2003–2007; 2008–2012*



Source: authoring on the basis of data **Global Alliance for banking on Values**, *Real Banking for the real economy: Comparing Sustainable Bank Performance with the Largest Banks in the World*, 2013.

Financial results of sustainable banks indicate, they have potential to meet capital needs of social enterprises. In light of the paper aim, the question arises about credit criteria included in the mission of ethical banking sector and their adequacy to priorities of social economy entities.

It turns out that finance they receive, just like in case of commercial banks is preceded by verification of ideas for business or performance of an existing enterprise from a perspective of its chance to achieve a market success in an economic sense. Further on, they analyze non-financial perspectives of benefits in the area of local community development, ecology, diminishing poverty areas, exclusion or gaps among regions³². A sustainable bank pays special attention to initiatives supporting self-employment and/or business among women and

³⁰ **Z. Jakab, M. Kumhof**, *Banks are not Intermediaries of Loanable Funds-And Why This Matters*, Bank of England, Working Paper 2015/529, England, pp. 11–12.

³¹ **M. Farag, D. Harland, D. Nixon**, *Bank capital and liquidity*, Bank of England Quarterly Bulletin 2013/53/3, England, pp. 201–215.

³² **F. de Clerck**, *Ethical Banking*, in: **V. Vandemeulebroucke, K. Beck, K. Kauefer** (eds.), *Networking Social Finance*, INAISE, Brussels 2010, pp. 16–32.

young, often by giving microcredits and microfinance. For a sustainable bank, social and environmental effect of financed investments is as important as an economic efficiency of a venture. In a sustainable bank, project assessment is followed by the evaluation of social and environmental effects on the basis of detailed criteria, which are subject to monitoring, also after finance is given. Like in commercial banking category of profit in a policy of the discussed financial institutions is of a primary importance. Profits of a sustainable bank are mostly reinvested into social goals. From that point of view, the entities are featured as a social enterprise³³.

Customers of ethical banks can count on different treatment, mostly in reference to individual and flexible venture risk assessment. The latter is limited by, among others, detailed interviews with entrepreneurs, location potential analysis, cooperation with local authorities and companies, as well as actions of numerous volunteers concentrated around social banks, who check an opinion of a financed enterprise among local community in an area of its performance, its development potential and competition. What is more, social banks are deeply rooted in reality of the territories where they perform, knowing perfectly their social and economic conditions. Thank to which they have a full knowledge about their customers and projects realized by them³⁴.

5. Discussion

The above remarks let conclude that even in confrontation with repercussions on financial markets caused by crisis-regardless of their kind, social enterprises can count on stable financing of their performance by ethical banks without risking loss of independence, or giving up their social role. It must be highlighted that sustainable banking performs in accordance with strict rules achieving measurable effects. Their performance is based on a transparent combination of ethical values, well known, accepted and respected at all levels of hierarchy. Pursuit to gain financial profits is strictly related to social and environmental benefits of the financed ventures.

In the analyzed time, ethical banks successively increased their performance and preserved stability of the assets. The discussed sector of social banking

³³ **D. Melé**, *10 Ways "Banking Sector Ethics" Can Stop Being An Oxymoron*, Forbes, 22 December 2014.

³⁴ **R. Milano**, *Social banking: a brief history*, in: **O. Weber**, **S. Remer** (eds.), *Social Banks and the Future of Sustainable Finance* 2011/64, New York, pp. 15–47.

provided almost twice more credits in relation to the assets stipulated in financial balance sheets than commercial banks. It is worth noticing that the first base their performance mostly on savings collected by customers and sustain higher from average level of capitalization. They also offer bigger return of investment and lower level of alternation than commercial banks. There are some doubts, however, about the scale and scope of performance of ethical banks. The question arises whether potential of these institutions will be sufficient to increase dynamics of development of social economy entities in a different dimension – also global.

Apart from ethical banking, as the article explains there are also other entities that are defined as institutions providing social finance, which may play a complementary role towards sustainable banking. Watching their performance, however, one should pay attention to the question of dilemmas resulting from the use of support of external social investors by social enterprises. Regardless of the level of entrepreneurship and development plans, it seems reasonable that one may have fears related to the necessity of achieving particular efficiency results, investor control, growth potential, or a chance to give up the investment. Referring to the latter, it is not easy for the discussed entities to confront them with social goals and ensuring their realization in a longer perspective, and also efficiency measurement of the discussed enterprises. Some investors may visibly stress necessity to gain profits from the capital invested, even at the expense of a social mission. For that reason, social enterprises should be careful while choosing an investment partner, and clearly determine their social role that defines their performance.

References

- Abu-Saifan Sam**, *Social Entrepreneurship*, Technology Innovation Management Review 2012/2.
- Baker Ted, Nelson Reed E.**, *Creating Something from Nothing: Resource Construction Through Entrepreneurial Bricolage*, Administrative Science Quarterly 2005/50.
- Barendsen Lynn, Gardner Howard**, *Is the social entrepreneur a new type of leader*, Leader to Leader 2004/34.
- Bradford DeLong J., Shleifer Andrei, Summers Lawrence H., Waldmann Robert J.**, *The Size and Incidence of the Losses from Noise Trading*, The Journal of Finance 1989/XLIV/3.
- Brown Adrian, Norman Will**, *Lighting the Touch-Paper: Growing the Social Investment Market in England*, Boston Consulting Group & the Young Foundation, Report commissioned by Big Society Capital, November 2011.
- Clerck Frans De**, *Ethical Banking*, in: V. Vandemeulebroucke, K. Beck, K. Kaefer (eds.), *Networking Social Finance*, Brussels, INAISE, 2010.
- Dees J. Gregory**, *Enterprising nonprofits*, Harvard Business Review 1998/76 (1).

- Eikenberry Angela M., Kluver Jodie D.**, *The marketization of the nonprofit sector: civil society at risk?*, Public Administration Review 2004/64.
- Farag Marc, Harland Damian, Nixon Dan**, *Bank capital and liquidity*, Bank of England Quarterly Bulletin 2013/53/3.
- Grabel Ilene**, *Financialization and Government Borrowing Capacity in Emerging Markets*, by Iain Hardie, Palgrave Macmillan, London, New York 2012.
- Haugh Helen**, *Community-Led Social Venture Creation*, Entrepreneurship, Theory & Practice 2007/31 (2).
- Hoenig Thomas**, *Safe banks need not mean slow economic growth*, Financial Times, 2013.
- Jajuga Krzysztof**, *W poszukiwaniu miar ryzyka finansowego*, in: Jan Czekaj, Stanisław Owsiak (eds.), *Finanse w rozwoju gospodarczym i społecznym*, PWE, Warszawa 2014.
- Jakab Zoltan, Kumhof Michael**, *Banks are not Intermediaries of Loanable Funds – And Why This Matters*, Bank of England, Working Paper 2015/529.
- Janc Alfred, Mikołajczak Paweł, Waliszewski Krzysztof**, *Europejska Unia Rynków Kapitałowych. Perspektywa finansowania przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2015.
- Kuriata Jakub**, *Ethics: a diet for highly leveraged financial markets*, in: Trust and Ethics in Finance Innovative ideas from the Robin Cosgrove Prizes, Globethics.net Global, no. 6, Geneva 2012.
- Lang William W., Jagtiani Julapa**, *The mortgage and financial crisis*, Financial Market Trends-OECD Journal 2010/38 (2).
- Mair Johanna, Marti Ignasi**, *Social entrepreneurship research: a source of explanation prediction and delight*, Journal of World Business 2006/41(1).
- Melé Domènec**, *10 Ways “Banking Sector Ethics” Can Stop Being An Oxymoron*, Forbes, 22 December 2014.
- Mikołajczak Paweł**, *Krótkoterminowe kredyty bankowe dla przedsiębiorstw w warunkach kryzysu finansowego*, Nauki o finansach. Financial Sciences 2014/2 (19), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Mikołajczak Paweł, Czternasty Waldemar**, *Social enterprises versus globalisation*, INTERCATHEDRA 2015/31/2, Poznań.
- Mikołajczak Paweł, Czternasty Waldemar**, *Wspieranie rozwoju przedsiębiorstw ekonomii społecznej w Polsce przez fundusze europejskie. Uwarunkowania rynkowe rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw*, Mikrofirma, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015.
- Milano Riccardo**, *Social banking: a brief history*, in: Olaf Weber, Sven Remer (eds.), *Social Banks and the Future of Sustainable Finance* 2011/64, New York.
- Moore Michele-Lee, Westley Frances R., Nicholls Alex**, *The Social Finance & Social Innovation Nexus*, Journal of Social Entrepreneurship 2012/3/2.
- O’donohoe Nick, Leijonhurfvnd Christiana, Bugg-levine Antony, Brandenburgia Margot**, *Impact Investments, An emerging asset class*, Rockefeller Foundation, 2010.
- PRICE**, *Wprowadzenie do etycznego finansowania odpowiedzialnych inwestycji*, Przewodnik tematyczny 1, Polskie Stowarzyszenie Sprawiedliwego Handlu, Gdynia 2014.
- Pyka Irena, Cichorska Joanna, Cichy Janusz**, *Portfele aktywów bankowych. Analiza teoretyczno-empiryczna*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Raciniwska Anna**, *F jak finansowy analfabetyzm*, Gazeta Bankowa 2014/6 (1158), Warszawa 2014.

- Ratajczak Marek**, *Ekonomia i edukacja ekonomiczna w dobie finansyzacji gospodarki*, Ekonomista 2014/2.
- Sodhi ManMohan S., Tang Christopher S.**, *Social enterprises as supply-chain enablers for the poor*, Socio-Economic Planning Science, 2011.
- Scott Haley J.**, *The Global Financial Crisis*, Found Press, New York 2009.
- Schade Yvonne**, *Social Business Angels – Vision oder Realität? Qualitative Untersuchung zum Investitionsverhalten von privaten Investoren im sozialen Bereich*, 2013.
- Venkataraman Sankaran**, *The distinctive domain of entrepreneurship research*, in: J. Katz, R. Brockhaus (eds.), *Advances in entrepreneurship, firm emergence, and growth*, Greenwich, CT: JAI Press 1997/3.
- Weber Olaf**, *Sustainable Banking-History and Current Developments*, Social Science Research Network 2016/1.
- Zahara Shaker A., Gedajlovic Eric, Neubaum Donald O., Shulman Joel M.**, *A typology of social entrepreneurs: Motives, search process and ethical challenges*, Journal of Business Venturing 2009/24.

Paweł MIKOŁAJCZAK

BANKOWOŚĆ ZRÓWNOWAŻONA. IMPLIKACJE DLA ETYCZNEGO WYMIARU FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH

(Streszczenie)

W artykule dokonano oceny potencjału bankowości zrównoważonej jako istotnego elementu systemu finansowania etycznego, zasilającego kapitałowo przedsiębiorstwa społeczne. Wskazano alternatywny charakter bankowości etycznej wobec zagrożeń wynikających z zaangażowania społecznych inwestorów zewnętrznych w przedsięwzięcia inwestycyjne realizowane przez przedsiębiorstwa społeczne. W tym celu przeprowadzono analizę wybranych wskaźników finansowych banków etycznych na tle komercyjnych instytucji bankowych oraz dokonano oceny zasad i kryteriów udzielania finansowania przez bankowość zrównoważoną. Wnioskowanie odniesiono do pozakredytowych form zasilania kapitałowego przedsiębiorstw społecznych.

Słowa kluczowe: bankowość zrównoważona; społeczna przedsiębiorczość; kredyt; finansowanie etyczne

Izabela OSTOJ*

REDUKCJA REGULACJI CZASU PRACY JAKO KIERUNEK ZMIAN W SFERZE INSTYTUCJONALNEJ RYNKU PRACY

(Streszczenie)

Celem artykułu jest zbadanie zakresu redukcji współczesnych regulacji czasu pracy na świecie jako potencjalnego źródła podniesienia elastyczności rynku pracy. Dostarczono w nim argumentów na potwierdzenie tezy, iż regulacje czasu pracy są współcześnie wykorzystywane w wielu krajach jako instrument uelastycznienia rynku pracy. Ponadto zweryfikowano hipotezę cząstkową o korelacji pomiędzy stopniem swobody pracodawców w zakresie kształtowania czasu pracy a średnią liczbą godzin przepracowanych przez pracownika rocznie, która okazała się bardzo słaba. Wynika z tego, że redukcja restrykcyjności regulacji czasu pracy nie musi skutkować rzeczywistym wzrostem liczby przepracowanych godzin. Stanowi raczej rodzaj amortyzatora dla przedsiębiorstw na wypadek zmiany warunków gospodarowania.

Słowa kluczowe: rynek pracy; czas pracy; elastyczność rynku pracy

Klasyfikacja JEL: J810.

1. Wstęp

Obserwacje kierunków zmian w sferze instytucjonalnej rynku pracy w ostatnich latach w różnych regionach świata ujawniają w części z nich redukcję regulacji czasu pracy, co można traktować jako sposób na uelastycznienie rynku pracy. Celem artykułu jest zbadanie zakresu redukcji współczesnych regulacji czasu pracy na świecie jako potencjalnego źródła podniesienia elastyczności rynku pracy. Dostarczono w nim argumentów na potwierdzenie tezy, iż regulacje czasu pracy są współcześnie wykorzystywane w wielu krajach jako instrument uela-

* Dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Ekonomii; e-mail: izabela.ostoj@ue.katowice.pl

stycznienia rynku pracy, co może stanowić ważną konstatację dla krajów UE. Ponadto zweryfikowano hipotezę cząstkową o korelacji pomiędzy stopniem swobody pracodawców w zakresie kształtowania czasu pracy a średnią liczbą godzin przepracowanych przez pracownika rocznie, co może być pośrednio dowodem na zakres wykorzystania instytucjonalnej swobody pracodawców w tym obszarze.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej przedstawiono elastyczność czasu pracy jako składową elastyczności rynku pracy, w drugiej – objaśniono istotę i sposób pomiaru restrykcyjności regulacji rynku pracy, w trzeciej wyodrębniono kraje, w których w ciągu ostatniego dziesięciolecia nastąpiło zmniejszenie restrykcyjności regulacji czasu pracy, natomiast w czwartej – zbadano korelację pomiędzy poziomem wskaźnika regulacji czasu pracy a przeciętną liczbą godzin przepracowanych przez statystycznego pracującego w ciągu roku, z wyodrębnieniem pracowników najemnych. W badaniach wykorzystano materiały i dane Instytutu Frasera oraz OECD.

2. Elastyczność czasu pracy jako składowa elastyczności rynku pracy

W ujęciu teoretycznym w neoklasycznym modelu przedsiębiorstwa pracodawcy zwiększają popyt na pracę do poziomu, przy którym wartość krańcowego przychodu z dodatkowej godziny pracy zrówna się z kosztem wynagrodzenia. Zakłada się zatem, że czas pracy jest w pełni elastyczny¹.

W praktyce czas pracy jest regulowany i możliwość wydłużenia lub skrócenia czasu pracy bądź też zastosowania elastycznych form jego organizacji jest ograniczona. W ten sposób regulacje ograniczają elastyczność czasu pracy i stanowią istotny element infrastruktury instytucjonalnej rynku pracy, mający wpływ na elastyczność rynku pracy, czyli jego zdolność dostosowawczą do zmieniających się warunków². Elastyczność czasu pracy jako składową elastyczności rynku pracy przedstawiono na rysunku 1.

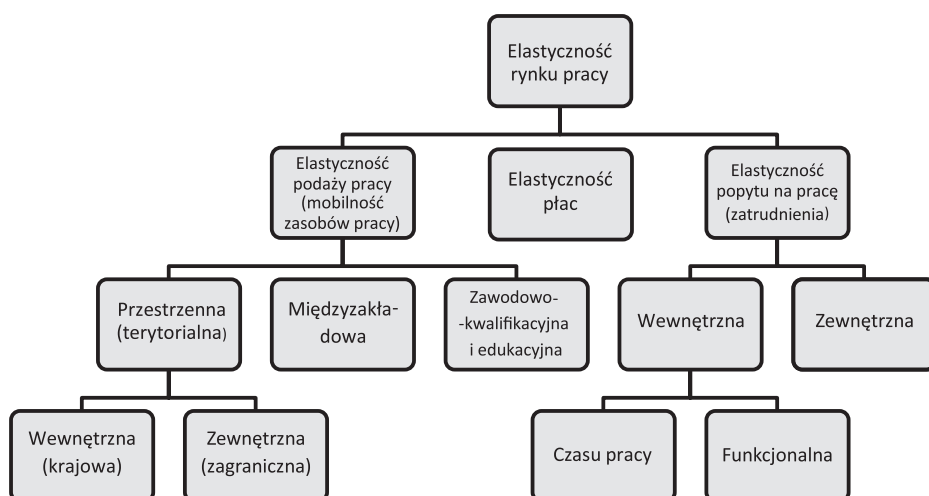
Elastyczność czasu pracy można scharakteryzować jako jeden z wymiarów wewnętrznej elastyczności popytu na pracę, realizowany w ramach przedsiębiorstwa wykorzystującego obowiązujące regulacje do dopasowania czasu pracy do potrzeb organizacji, zwykle z uwzględnieniem możliwości i preferencji pracowników. Elastyczność czasu pracy może odnosić się do wymiaru czasu pracy

¹ T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 145.

² E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 169.

(np. praca w niepełnym wymiarze, w tym *job sharing*, godziny nadliczbowe, praca w dni wolne) oraz do organizacji czasu pracy przy danym jego wymiarze (np. system przerywanego czasu pracy lub system równoważnego czasu pracy w ramach ustalonego okresu rozliczeniowego czasu pracy)³. Oznacza ona odejście od tzw. standardu normalnego czasu pracy, czyli pracy w pełnym i stałym wymiarze dziennym, przy zakazie pracy w godzinach i dniach uznawanych za szkodliwe społecznie (np. w godzinach nocnych, w dni wolne od pracy), pełniąc funkcję amortyzatora w dobie narastania niepewności warunków gospodarowania⁴.

RYSUNEK 1: *Elastyczność czasu pracy jako składowa elastyczności rynku pracy*



Źródło: opracowano na podstawie: E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 170–180.

Elastyczność czasu pracy może odgrywać rolę istotnego czynnika ograniczającego redukcję i stabilizującego zatrudnienie w przedsiębiorstwach w okresach spowolnienia gospodarczego. Może być zatem czynnikiem budującym jeden z ważnych wymiarów bezpieczeństwa pracy, jakim jest pewność miejsca pracy.

³ Z. Hajn, *Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Aspekty prawne*, w: E. Kryńska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, IPISS, Warszawa 2003, s. 80.

⁴ M. Bednarski, *Czas pracy w polskiej gospodarce. Ewolucja, jej przyczyny i konsekwencje zmian*, w: Ł. Hardt, D. Milczarek-Andrzejewska (red.), *Ekonomia jest piękna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 141–142.

Taką rolę może spełniać np. wydłużenie rozliczeniowego okresu czasu pracy, pozwalającego na kumulację nadwyżek i deficytów przepracowanego czasu i rozliczanie ich (czyli kompensowanie nadwyżek czasem wolnym) w dłuższym okresie np. kilku miesięcy lub roku. Rozwiązania te skutkują zwykle ograniczeniem zatrudnienia terminowego i sezonowego, choć ich wpływ na ograniczenie podziału na pierwotny i wtórny segmenty rynku pracy nie został wystarczająco zbadany⁵. Dopuszczalność elastycznych form organizacji czasu pracy i jego wymiaru (zwłaszcza wydłużania) są współcześnie traktowane jako warunek podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarek w warunkach globalizacji⁶. Możliwość ich stosowania zależy od obowiązujących krajowych regulacji.

3. Istota i pomiar restrykcyjności regulacji czasu pracy

W ciągu ostatnich kilkunastu lat w związku z rozwojem nietypowych, elastycznych form zatrudnienia można było odnieść wrażenie, że regulacje czasu pracy straciły na znaczeniu, gdyż równoległe zaczęły funkcjonować dopuszczalne rozwiązania, jak np. umowy cywilnoprawne, samozatrudnienie, umowy agencyjne, które jako formy zatrudnienia niepracowniczego im nie podlegały, a jednocześnie gwarantowały zewnętrzną elastyczność zatrudnienia. Narastające problemy społeczne związane z niestandardowymi formami zatrudnienia, takie jak rozszerzający się problem prekariatu, braku istotnych zabezpieczeń społecznych (np. ubezpieczenia chorobowego, płatnego urlopu wypoczynkowego), niestabilności zatrudnienia i inne formy narastającego ryzyka elastyczności⁷ skłaniają do większego zainteresowania regulacjami czasu pracy i tkwiącymi w nich rezerwami elastyczności rynku pracy.

Regulacje czasu pracy będące wyrazem interwencji państwa w stosunki pracy i przejawem ich instytucjonalizacji w warunkach nierównowagi sił pomiędzy pracodawcami a pracownikami pełnią funkcje ochronne w stosunku do pracowników. Mogą one przybierać postać powszechnie obowiązujących przepisów prawa lub

⁵ **W. Eichhorst, P. Marx, C. Wehner**, *Labor Market Reforms in Europe: Towards More Flexicure Labor Markets?*, IZA Discussion Paper No. 9863, 2016, s. 21.

⁶ **H. Strzemińska**, *Zarządzanie zasobami czasu pracy. Doświadczenia krajów europejskich*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 182; **H. Strzemińska**, *Czas pracy w nowej gospodarce. Trendy i formy organizacji*, w: **H. Strzemińska, M. Bednarski** (red.), *Czynnik czasu w nowej gospodarce. W jakim kierunku zmierzamy*, IPiSS, Warszawa 2015, s. 30.

⁷ **E. Giermanowska**, *Ryzyko elastyczności czy elastyczność ryzyka*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 119.

być rezultatem kompromisów osiąganych w porozumieniach zbiorowych⁸. Doświadczenie pokazuje jednak, że siła przetargowa pracownika w odniesieniu do godzin pracy jest z reguły znacznie mniejsza niż w odniesieniu do płac, dlatego zasadnicze kwestie czasu pracy są elementem tzw. bazowych regulacji⁹.

Regulacje czasu pracy najczęściej sprowadzają się do określenia normalnej i maksymalnej długości tygodnia roboczego oraz ograniczeń dotyczących godzin nadliczbowych. Zalicza się do nich także przepisy określające wysokość dodatku za nadgodziny, a także przepisy regulujące długość okresu rozliczeniowego czasu pracy oraz zasady wykorzystania (organizacji) czasu pracy¹⁰. Uregulowania wymagają także praca w godzinach nocnych i w dni wolne od pracy. Z reguły są to wielkości precyzyjnie określone w przepisach prawa. Ich restrykcyjność jednak bardzo trudno zmierzyć.

Naprzeciw temu problemowi wychodzi wskaźnik regulacji czasu pracy (WRCP) opracowany przez Instytut Frasera, będący składową wskaźnika regulacji rynku pracy (elementu wskaźnika wolności gospodarczej). Jest liczony w oparciu o dane Banku Światowego. WRCP w skali od 0 do 10 (10 – maksymalna swoboda) wyraża ocenę pięciu zmiennych: 1) ograniczenia pracy w nocy (w tym wysokość dodatku); 2) ograniczenia pracy w dni wolne (w tym wysokość dodatku); 3) możliwości wydłużenia tygodnia roboczego do 5,5 dni; 4) możliwości wydłużenia tygodnia roboczego powyżej 50 godzin, łącznie z nadliczbowymi przez 2 miesiące w ciągu roku z powodu sezonowego wzrostu produkcji; 5) wymiaru płatnego urlopu wypoczynkowego 21 dni lub krótszy¹¹. WRC uwzględnia zatem elastyczność wymiaru czasu pracy, nie odnosząc się do organizacji czasu pracy. Mimo to jest jedyną miarą dającą możliwość porównania stopnia restrykcyjności regulacji czasu pracy pomiędzy krajami w skali świata. Można przyjąć, że spełnienie wymienionych warunków oznacza maksymalny zakres swobody decyzji przedsiębiorców w zakresie regulacji czasu pracy według współczesnych standardów.

⁸ **H. Strzemińska**, *Elastyczny czas pracy – funkcje gospodarcze, dochodowe, socjalne na przykładzie Francji, Niemiec i Holandii*, w: **K. Frieske** (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 140.

⁹ **R.M. La Jeunesse**, *An Institutionalist Approach to Work Time. Is Labor Truly Irksome?*, w: **D.P. Champlin, J.T. Knoedler** (red.), *The Institutionalist Tradition in Labor Economics*, M.E. Sharpe Armonk, New York, London, England 2004, s. 166.

¹⁰ **T. Boeri, J. van Ours**, *Ekonomia...*, s. 143; **E. Kryńska, E. Kwiatkowski**, *Podstawy...*, s. 171.

¹¹ **J. Gwartney, R. Lawson, J. Hall**, *Economic Freedom of the World. 2015 Annual Report*, Fraser Institute, 2015, s. 213.

4. Redukcja regulacji czasu pracy

W celu oceny skali redukcji regulacji czasu pracy dokonano przeglądu WRCP wszystkich krajów świata, aby wyselekcjonować gospodarki lub ich grupy o największej swobodzie regulacji czasu pracy (WRCP = 10), a także krajów, w których uległy one liberalizacji od 2005 r., osiągając poziom w podanym przedziale (tabela 1). Kraje dodatkowo pogrupowano według kontynentów w sposób ułatwiający identyfikację regionalną.

TABELA 1: Kraje o maksymalnej wolności regulacji czasu pracy (2013 r.) i w których WRCP wzrósł w latach 2005–2013

Kraje o maksymalnej wolności regulacji czasu pracy WRCP = 10 (2013 r.)	Kraje, w których wolność regulacji czasu pracy wzrosła w latach 2005–2013
<p>Europa: w tym UE: Czechy, Cypr, Irlandia; pozostałe: Bośnia i Hercegowina, Serbia.</p> <p>Ameryka Południowa i Środkowa: Argentyna, Belize, Chile, Kolumbia, Jamajka, Gujana, Haiti, Peru, Surinam, Trinidad i Tobago.</p> <p>Ameryka Północna: Kanada, Meksyk, USA.</p> <p>Azja: w tym WNP: Armenia, Kirgistan, Kazachstan; Bliski Wschód: Liban, Jordania, Arabia Saudyjska; pozostałe: Bangladesz, Bhutan, Brunei, Chiny, Kambodża, Hongkong, Indonezja, Japonia, Malezja, Myanmar, Nepal, Nowa Zelandia, Filipiny, Singapur, Tajwan, Tajlandia, Wietnam.</p> <p>Oceania: Fiji, Papua Nowa Gwinea, Timor.</p> <p>Afryka: Botswana, Etiopia, Gabon, Malawi, Mauritius, Namibia, Nigeria, Ruanda, Suazi, Tanzania, Tunezja.</p>	<p>8 < WRCP ≤ 10 Bośnia i Hercegowina, Serbia Argentyna, Gujana, Haiti, Kolumbia, Peru, Meksyk, Armenia, Kazachstan, Kirgistan, Chiny, Japonia, Mongolia, Tajwan, Wietnam Etiopia, Mauritius, Namibia, Ruanda, Tanzania, Tunezja.</p> <p>7 < WRCP ≤ 8 – Austria, Bułgaria, Finlandia, Holandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowenia, Włochy, Macedonia, Turcja, Ekwador, Gwinea Bissau, Kostaryka, Paragwaj, Iran, Korea Płd., Burundi, Madagaskar, Maroko, Kongo, Togo, Zambia.</p> <p>6 < WRCP ≤ 7 Boliwia.</p> <p>WRCP = 6 – Brazylia, Niger, Panama, Portugalia, Senegal, Hiszpania.</p>

Źródło: opracowano na podstawie: J. Gwartney, R. Lawson, J. Hall, *Economic Freedom of the World. 2015 Annual Report*, Fraser Institute, 2015.

Maksymalną swobodę regulacji czasu pracy odnotowano w 55 krajach świata. Są wśród nich kraje wysoko rozwinięte i te na niskim poziomie rozwoju, w tym znaczna liczba krajów azjatyckich oraz obu Ameryk. Można to wytłumaczyć „kulturą długiego czasu pracy”, silną zwłaszcza w krajach Azji Południowo-

-Wschodniej oraz akceptacją krótkich urlopów wypoczynkowych¹² – uwarunkowaniami nieobecnymi w innych regionach świata. Dodatkowym czynnikiem w krajach słabo rozwiniętych jest niska wydajność pracy i wynikające z niej społeczne przyzwolenie na wydłużanie czasu pracy¹³.

Stosunkowo liczną grupę wśród krajów o maksymalnym WRCP stanowią też kraje Ameryki Południowej, w których większa swoboda regulacji jest skutkiem reform strukturalnych ukierunkowanych m.in. na uelastycznienie rynku pracy, które były realizowane głównie w latach 90. XX w. (w Chile od końca lat 70.) w dążeniu do poprawy międzynarodowej konkurencyjności gospodarek tej grupy państw¹⁴. W Argentynie, Kolumbii i Peru wzrost swobody regulacji czasu pracy nastąpił w okresie od 2005 r. Wśród krajów o maksymalnej swobodzie regulacji czasu pracy zwraca uwagę niewielka liczba krajów europejskich (5), a zaledwie trzy państwa członkowskie UE. Regulacje czasu pracy były zatem przez dość liczną grupę krajów (łącznie 55 krajów, w których nastąpiło zmniejszenie ich restrykcyjności od 2005 r.) wykorzystywane jako sposób na podniesienie elastyczności rynku pracy. Były wśród nich także kraje UE, przy czym redukcja restrykcyjności regulacji czasu pracy ukształtowała WRCP głównie w przedziale 7–8 (11 krajów). Znakiem zmian w podejściu UE do regulacji czasu pracy jest rezygnacja przez niektóre kraje członkowskie z części podstawowych zapisów europejskiej dyrektywy w sprawie czasu pracy¹⁵ poprzez wykorzystanie derogacji. Szczególnie pięć krajów UE stosuje je szeroko, niezależnie od branż i zawodów, są to: Bułgaria, Estonia, Cypr, Malta i Wielka Brytania¹⁶.

¹² Przykładowo – w Tajlandii wymiar urlopu wypoczynkowego wynosi 6 dni, na Filipinach – 5, w Indonezji – 12 dni, nawet po 20 latach pracy, a najdłuższy wymiar urlopu w tym regionie ma Nowa Zelandia – 20 dni. W USA nie obowiązuje uniwersalny wymiar urlopu wypoczynkowego, w Kanadzie wynosi 10 dni. Doing Business. Labor Market Regulation, <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/labor-market-regulation>; stan na 24.05.2016 r.

¹³ J.C. Messenger, N. Ray, *The Distribution of Hour of Work in Developed and Developing Countries: What are the Main Differences and Why?*, ILO, Travail Policy Brief 2013/5.

¹⁴ I. Ostoj, *Sfera instytucjonalna rynku pracy krajów Ameryki Łacińskiej*, w: S. Swadźba (red.), *Systemowe uwarunkowania wzrostu i rozwoju gospodarczego krajów Ameryki Łacińskiej* (monografia w druku).

¹⁵ The Working Time Directive 2003/88/EC, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32003L0088>; stan na 03.06.2016 r.

¹⁶ Eurofound, *Opting out of the European Working Time Directive*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015, s. 5.

5. Wskaźnik regulacji czasu pracy a czas faktycznie przepracowany

Nie ma pewności, czy zmniejszenie restrykcyjności regulacji czasu pracy będzie skutkowało wydłużeniem czasu faktycznie przepracowanego. Na potrzebę badania związku pomiędzy restrykcyjnością regulacji czasu pracy a faktycznie przepracowaną liczbą godzin zwrócili uwagę S. Lee i D. Mc Cann, którzy skonstruowali wskaźnik efektywnej regulacji czasu pracy, będący średnią znormalizowanych wartości wskaźnika restrykcyjności ustawowego tygodniowego wymiaru czasu pracy oraz odsetka pracujących w wymiarze nieprzekraczającym ustawowego tygodnia roboczego¹⁷. Wskaźnik ten informuje do pewnego stopnia o dopasowaniu restrykcyjności regulacji czasu pracy do potrzeb gospodarki, nie pomaga jednak w ustaleniu stopnia, w jakim ustawowa długość tygodnia pracy jest przekraczana. Nie uwzględnia też innych ograniczeń związanych z czasem pracy, omawianych wyżej w konstrukcji wskaźnika regulacji czasu pracy (WRCP) liczonego przez Instytut Frasera.

TABELA 2: *Wskaźnik regulacji czasu pracy i liczba przepracowanych godzin na pracownika rocznie wg OECD w 2013 r.*

Kraj	WRCP	Liczba godzin rocznie na pracującego	Liczba godzin rocznie na pracownika najemnego
Australia	8	1663	b.d.
Austria	8	1629	1445
Belgia	6	1576	1431
Chile	10	2015	2085
Czechy	10	1763	1825
Dania	8	1438	1370
Estonia	4	1866	2019
Finlandia	8	1643	1568
Francja	2	1474	1389
Grecja	4	2060	1727
Hiszpania	6	1699	1648
Holandia	8	1421	1346
Irlandia	10	1815	1460
Islandia	8	1846	1809

¹⁷ S. Lee, D. Mc Cann, *Measuring Labour Market Institutions: Conceptual and Methodological Questions on Working Hours Rigidity*, w: J. Berg, D. Kucera (red.), *In Defence on Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, Palgrave Macmillan, New York 2008, s. 49.

Kraj	WRCP	Liczba godzin rocznie na pracującego	Liczba godzin rocznie na pracownika najemnego
Izrael	8	1867	b.d.
Japonia	10	1734	1746
Kanada	10	1708	1715
Korea	8	2079	2071
Luksemburg	4	1649	1622
Meksyk	10	2237	2328
Niemcy	8	1363	1291
Norwegia	4	1408	b.d.
Nowa Zelandia	10	1752	1747
Polska	8	1918	1879
Portugalia	6	1852	1693
Rosja	6	1980	2002
Słowacja	8	1772	1736
Słowenia	8	1550	1493
Szwajcaria	6	1576	b.d.
Szwecja	6	1607	b.d.
USA	10	1788	1795
Węgry	4	1880	1803
Wielka Brytania	8	1669	1655
Włochy	8	1733	1478

Źródło: dane OECD, <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm> (10.05.2016) oraz J. Gwartney, R. Lawson, J. Hall, *Economic Freedom of the World. 2015 Annual Report*, Fraser Institute, 2015.

Niżej podjęto próbę zbadania związku pomiędzy restrykcyjnością regulacji czasu pracy a liczbą przepracowanych godzin. Rozróżniono liczbę przepracowanych godzin rocznie w przeliczeniu na pracującego i liczbę godzin pracy przypadającą na pracownika najemnego. Można przyjąć, że niższy stopień restrykcyjności regulacji czasu pracy (wyższy poziom WRCP), któremu będzie towarzyszyła większa liczba godzin rocznie przepracowanych przez pracownika najemnego, będzie sygnałem, iż pracodawcy wykorzystują instytucjonalne możliwości wydłużania czasu pracy. Ze względu na ograniczony dostęp do danych przykładowe obliczenia wykonano dla wybranych krajów na podstawie danych OECD o liczbie przepracowanych godzin rocznie (tabela 2). Statystyczny związek pomiędzy wymienionymi wielkościami można określić na podstawie współczynnika korelacji między nimi (tabela 3).

TABELA 3: *Współczynniki korelacji między wskaźnikami regulacji czasu pracy a liczbą godzin przepracowanych w ciągu roku wg OECD w 2013 r.*

Zmienna	Wskaźnik regulacji czasu pracy
Liczba przepracowanych godzin przypadająca na pracującego rocznie	0,19
Liczba przepracowanych godzin przypadająca na pracownika najemnego rocznie	0,14

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD: <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm> (10.05.2016) oraz J. Gwartney, R. Lawson, J. Hall, *Economic Freedom of the World. 2015 Annual Report*, Fraser Institute, 2015.

Współczynniki korelacji są dodatnie, ale bardzo niskie. Nieco wyższy jest współczynnik korelacji dla pracujących ogółem niż dla zatrudnienia pracownika najemnego, co nie potwierdza wykorzystywania przez pracodawców instytucjonalnej swobody do wydłużania czasu pracy zatrudnionych pracowników w analizowanym okresie. Zjawisko w większym stopniu dotyczyło wszystkich pracujących, co mogło mieć związek z ogólnym poziomem aktywności gospodarczej. Statystyka t ($\alpha = 0,05$) wykazała natomiast brak korelacji poziomu liczby przepracowanych godzin rocznie zarówno przypadających na pracującego, jak i na pracownika najemnego z poziomem wskaźnika regulacji czasu pracy. Problem wymaga dalszych, bardziej zaawansowanych badań.

6. Zakończenie

J.M. Keynes przewidywał, że w XXI w. pracownicy doczekają czasów, w których trzygodzinna dniówka albo piętnastogodzinny tydzień pracy będą całkowicie wystarczające, by usatysfakcjonować większość z nas¹⁸. Zanim to jednak nastąpi, wydaje się, że konieczne jest uelastycznienie podejścia do czasu pracy.

Przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie wniosku, że maksymalna swoboda regulacji czasu pracy, mierzona WRCP była charakterystyczna dla wybranych regionów świata – Azji i obu Ameryk. Regulacje czasu pracy w ciągu ostatnich 10 lat w wielu krajach świata uległy też redukcji. W mniejszym stopniu dotyczyło to Europy, zwłaszcza krajów UE, w których wprawdzie redukcja także postępowała, ale dokonywała się w średnich przedziałach restrykcyjności. Jedyne kraje UE, które charakteryzują się maksymalną swobodą regulacji czasu pracy to Czechy, Cypr i Irlandia.

¹⁸ J.M. Keynes, *Essays in Persuasion*, Palgrave Macmillan, New York 2010, s. 329.

Stworzenie formalnej możliwości przejściowego wydłużenia czasu pracy nie oznacza, że musi ona być w pełni wykorzystywana przez przedsiębiorstwa. Stanowi raczej rodzaj amortyzatora na wypadek zmiany warunków gospodarowania. Jak wykazano, niska restrykcyjność regulacji czasu pracy nie przekłada się w stopniu statystycznie istotnym na wzrost liczby przepracowanych godzin w ciągu roku w przeliczeniu na pracownika najemnego, czyli redukcja restrykcyjności regulacji w tym zakresie nie musi skutkować rzeczywistym wydłużeniem czasu pracy. Wynika to z przykładowych obliczeń przeprowadzonych na podstawie danych OECD. Podjęty problem wymaga jednak dalszych pogłębionych badań.

Bibliografia

Opracowania

- Bednarski Marek**, *Czas pracy w polskiej gospodarce. Ewolucja, jej przyczyny i konsekwencje zmian*, w: Łukasz Hardt, Dominika Milczarek-Andrzejewska (red.), *Ekonomia jest piękna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 139–152.
- Boeri Tito, van Ours Jan**, *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Eichhorst Werner, Marx Paul, Wehner Caroline**, *Labor Market Reforms in Europe: Towards More Flexicure Labor Markets?*, IZA Discussion Paper No. 9863, 2016.
- Eurofound, *Opting out of the European Working Time Directive*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.
- Giermanowska Ewa**, *Ryzyko elastyczności czy elastyczność ryzyka*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- Gwarty James, Lawson Robert, Hall Joshua**, *Economic Freedom of the World. 2015 Annual Report*, Fraser Institute, 2015.
- Hajn Zbigniew**, *Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Aspekty prawne*, w: Elżbieta Kryńska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 48–99.
- Keynes John M.**, *Essays in Persuasion*, Palgrave Macmillan, New York 2010.
- Kryńska Elżbieta, Kwiatkowski Eugeniusz**, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- La Jeunesse Robert M.**, *An Institutional Approach to Work Time. Is Labor Truly Irksome?*, w: Dell P. Champlin, Janet T. Knoedler, *The Institutional Tradition in Labor Economics*, M.E. Sharpe Armonk, New York, London, England 2004, s. 159–175.
- Lee Sangheon, Mc Cann Devidre**, *Measuring Labour Market Institutions: Conceptual and Methodological Questions on Working Hours Rigidity*, w: Janine Berg, David Kucera (red.), *In Defence on Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, Palgrave Macmillan, New York 2008, s. 32–63.
- Messenger Jon C., Ray Nikhil**, *The Distribution of Hour of Work in Developed and Developing Countries: What are the Main Differences and Why?*, ILO, Travail Policy Brief 2013/5.

- Ostoj Izabela**, *Sfera instytucjonalna rynku pracy krajów Ameryki Łacińskiej*, w: Stanisław Swadźba (red.), *Systemowe uwarunkowania wzrostu i rozwoju gospodarczego krajów Ameryki Łacińskiej* (monografia w druku).
- Strzemińska Helena**, *Czas pracy w nowej gospodarce. Trendy i formy organizacji*, w: Helena Strzemińska, Marek Bednarski (red.) *Czynnik czasu w nowej gospodarce. W jakim kierunku zmierzamy?*, IPiSS, Warszawa 2015, s. 18–50.
- Strzemińska Helena**, *Elastyczny czas pracy – funkcje gospodarcze, dochodowe, socjalne na przykładzie Francji, Niemiec i Holandii*, w: Kazimierz Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 130–141.
- Strzemińska Helena**, *Zarządzanie zasobami czasu pracy. Doświadczenia krajów europejskich*, IPiSS, Warszawa 2003.

Strony internetowe

- Doing Business. Labor Market Regulation, <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/labor-market-regulation>; stan na 24.05.2016 r.
- OECD, <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm>; stan na 10.05.2016 r.
- The Working Time Directive 2003/88/EC, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32003L0088>; stan na 03.06.2016 r.

Izabela OSTOJ

REDUCTION OF WORKING TIME REGULATIONS AS A TENDENCY IN INSTITUTIONAL SPHERE OF THE LABOR MARKET

(Summary)

The paper aims to examine the extent of reduction in current working time regulations across the world as a potential source of increasing the elasticity of the labor market. It provides the arguments supporting the thesis which states that working time regulations actually serve as a mean to make the labor market more flexible. Moreover, the partial hypothesis about the correlation between the degree of freedom given to the employers in determining the working time of their employees and average time spent at work per year was verified. The correlation transpired to be quite low, which implies that reduction in working time regulations does not have to result in increase of hours spent at work but rather acts as a mechanism for the amortization of any economic shocks enterprises are exposed to.

Keywords: labour market; working time; labour market flexibility

Magdalena ROSIŃSKA-BUKOWSKA*

KORPORACJE TRANSNARODOWE WOBEC WYZWAŃ XXI WIEKU

(Streszczenie)

Celem artykułu jest próba wskazania głównych kierunków zmian w korporacjach transnarodowych (KTN) w wyniku przemian zachodzących w gospodarce światowej, w efekcie przechodzenia kolejnych fal globalizacji. Przedstawiono proces integracji systemów korporacyjnych jako mechanizm dostosowawczy, będący odpowiedzią KTN na coraz to nowe wyzwania. Efektem zmian jest kreacja globalnych sieci biznesowych (GSB) i pojawienie się KTN-orchestrators. KTN-orchestrators GSB to najpotężniejsze KTN, które uzyskały ten status, budując swoje modele rozwojowe na ideach koherencji, zrównoważonego zarządzania, orkiestracji, regulacji. Wykorzystując metodologię teorii ugruntowanej, ustalono, że filarami strategii KTN-orchestrators są: sieciowość, kooperacja, globalność, wielopłaszczyznowość.

Artykuł składa się z trzech części. Pierwsza przedstawia ewolucję KTN postrzeganą jako konsekwencja implementacji wyzwań stawianych przez gospodarkę światową. Podkreślono, że kolejne etapy globalizacji wymuszały systematyczne zmiany w modelach biznesowych korporacji. Zauważono, że dostosowania strategiczne układają się w pewien charakterystyczny schemat. Metoda poprawy konkurencyjności podmiotów uczestniczących przypomina realizację klasycznej koncepcji integracji gospodarczej – skonstruowano model procesu integracji biznesowej. Druga część opracowania stanowi próbę wyjaśnienia istoty modelu KTN-orchestrators GSB oraz zmian w modelach zarządzania tych organizacji, które aby sprostać nowym wyzwaniom, wypracowały adekwatne filary modeli rozwojowych. Zwrócono uwagę, że ten nowy typ podmiotów ze względu na swój charakter powinien być traktowany inaczej niż tradycyjne, monolityczne KTN. W ostatniej części artykułu w celu egzemplifikacji zbieżności priorytetów strategicznych KTN-orchestrators ze wskazanymi w oparciu o metodologię *Grounded Theory Method* filarami przedstawiono studium przypadku dla sektora motoryzacyjnego (Toyota, Ford, VW) – stanowiące element całości przeprowadzonego badania na grupie 250 KTN notowanych w *Top 100 non-financial TNCs World Investment Report 1991–2013*.

Słowa kluczowe: korporacje transnarodowe; KTN; orkiestracja; globalizacja; sieci biznesowe

Klasyfikacja JEL: F23, D85, L62, M14

* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Biznesu i Handlu Międzynarodowego; e-mail: magdalena_rosinska@uni.lodz.pl

1. Wstęp

Istotę korporacji transnarodowych (KTN) stanowi stałe pomnażanie zasobów wiedzy dzięki wewnętrznie spójnej, choć zróżnicowanej strukturze. Celem artykułu jest wskazanie kluczowych zmian zachodzących w strukturach organizacyjno-zarządczych KTN w efekcie dostosowań do wyzwań stawianych im przez ewoluującą gospodarkę światową. Podkreślono, że kolejne fale globalizacji przyniosły na tyle odmienne wymogi budowania konkurencyjności na rynku międzynarodowym, że dokonywanie przez KTN rewizji zapisów strategii i systematycznej przebudowy modeli organizacyjno-zarządczych było koniecznością. Efekt to pogłębianie procesu kreacji globalnych sieci biznesowych (GSB) i pojawienie się KTN-orchestrators¹. Uzasadnieniem znaczenia podjętego tematu jest fakt, że budowanie GSB wokół KTN-orchestrators oznacza oligopolizację poszczególnych sektorów, a zatem jest istotne dla innych przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, władz krajowych i lokalnych. Założeniem badania jest, że KTN-orchestrators GSB to te KTN, które najlepiej implementują w swoich strategiach idee koherencji², kooperencji³ i orkiestracji⁴. Pytania badawcze to: czy można wykazać, że KTN wypracowały model dostosowań do pojawiających się wyzwań – tzn. postępowały według pewnego schematu, gdyż odpowiadały na kolejne wymogi? Czy możliwe jest wykazanie, że w konsekwencji osiągnięcia fazy GSB strategie KTN-orchestrators bazują na identycznych filarach? Za wzo-

¹ Istotę postawy *orchestratora* wyjaśnia paradygmat H.H. Stevenzona. **T.E. Brown, P. Davidsson, J. Wiklund**, *An Operationalization of Stevenson's Conceptualization of Entrepreneurship as Opportunity – based Firm Behavior*, Strategic Management Journal 2001/22, s. 953–968. Pojęcie *orchestrator* upowszechnili **J. Hagel, J.S. Brown**, *The Only Sustainable Edge: Why Business Strategy Depends on Productive Friction and Dynamic Specialization*, Harvard Business School Press, Boston 2005.

² Koherencja pozwala na godzenie (co nie oznacza niwelowania) różnorodności poprzez uwypuklanie wspólnych wartości i na tej bazie wypracowywanie skutecznych mechanizmów i dobrych praktyk służących kreowaniu wartości dodanej. **V.K. Fung, W.K. Fung, Y. Wind (Jr.)**, *Konkurowanie w płaskim świecie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 40–42; **B. De Wit, R. Meyer**, *Synteza strategii*, PWE, Warszawa 2007, s. 242–244.

³ Kooperencja to układ strumieni jednoczesnych i współzależnych relacji konkurencji i kooperacji między podmiotami, które zachowują swoją odrębność organizacyjną. **J. Cygler**, *Kooperencja przedsiębiorstw*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2009, s. 19–64.

⁴ Orkiestracja – mechanizm regulacyjny łańcucha wartości, wykorzystujący zróżnicowane zasoby członków wielopoziomowej sieci, którzy niekoniecznie są zespoleni formalnie czy organizacyjnie. **T. Pedersen, M. Venzin, T.M. Devinney, L. Tihanyi** (red.), *Orchestration of the Global Network Organization*, Emerald Group Publishing, Howard House, Wagon Lane, Bingley, Advances in International Management 2014/27.

rzec drogi dostosowań KTN do wymogów zmieniającej się gospodarki światowej przyjęto skonstruowany w oparciu o koncepcję integracji gospodarczej B. Balassy model integracji biznesowej⁵. Filary modeli biznesowych KTN-*orchestrators* wskazano na podstawie badań strategii wiodących korporacji⁶ – wykorzystując metodologię *Grounded Theory Method*. Tezą opracowania jest, że odpowiedzią KTN na wyzwania XXI w. jest kreacja GSB wokół KTN-*orchestrators*, czyli tych korporacji, które przebudowały swoje modele rozwojowe zgodnie z logiką dokonujących się zmian, wypracowując pewne uniwersalne filary strategii.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej starano się wskazać kluczowe wyzwania kolejnych etapów globalizacji, które determinowały modyfikacje strategii KTN. Zwrócono uwagę na zmiany dotyczące głównych strumieni przepływów i ewoluowanie modelu budowania przewagi na rynku międzynarodowym. Przechodzenie kolejnych etapów integracji biznesowej i kreację GSB uznano za wyraz implementacji tych zmian w strategiach KTN. W drugiej części podjęto próbę wyjaśnienia istoty KTN-*orchestrators* GSB. W oparciu o metodologię teorii ugruntowanej ustalono, że realizują one wyzwanie utrzymania równowagi między organizacją a dynamicznym otoczeniem zewnętrznym i wewnętrznym, stosując modele organizacyjno-zarządcze bazujące na uniwersalnych filarach strategicznych. Są nimi: globalność, sieciowość, kooperencja, wielopłaszczyznowość. W ostatniej części zaprezentowano próbę egzemplifikacji zasad oceny spójności filarów strategii KTN-*orchestrators* GSB – zestawiając zapisy z raportów KTN (Fordy, Toyoty i Volkswagena) z ustalonymi w toku badania filarami.

2. Zmiany w strategiach KTN jako efekt ewolucji gospodarki światowej

Podstawowym założeniem jest, że determinantą zmian zachodzących w KTN była ewoluująca w rytm globalizacji gospodarka światowa. W efekcie tradycyjne korporacje, bazujące na sile własnego kapitału przekształcały się w złożone struktury półotwarte. Najpotężniejsze z nich, które zbudowały wokół siebie wielopoziomowe sieci, zawierające liczne typy powiązań (własnościowych,

⁵ W modelu zachowania KTN przyporządkowano wymogom kolejnych etapów procesu integracyjnego. **M. Rosińska-Bukowska**, *Rozwój globalnych sieci biznesowych jako strategia konkurencyjna korporacji transnarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 179–186.

⁶ Obiekty badania: ponad 200 KTN z listy *Top 100 non-financial TNCs World Investment Report* 1991–2013.

strategicznych, kooperacyjnych, w tym niekapitałowych⁷) – stały się KTN-orchestrators GSB. Istotą KTN-orchestrators jest zdolność zarządzania globalnym łańcuchem wartości poprzez integrację i koordynację półotwartych systemów, czyli strategia internacjonalizacji sieciowej będąca tzw. niekonwencjonalnym podejściem, uwzględniającym złożony kontekst społeczny⁸. Strategia ta uzewędnia się kreacją struktur hybrydowych, łączących różne typy łańcuchów kreowania wartości⁹: rynkowy, modułowy, relacyjny, zakotwiczony, hierarchiczny. Dlatego do analiz KTN-orchestrators GSB wymagane jest stosowanie metod analizy sieciowej¹⁰.

Przejście gospodarki światowej przez kolejne fazy globalizacji doprowadziło zatem do wyłonienia KTN-orchestrators GSB w poszczególnych sektorach. Stanowi to wypełnienie wymogów globalizacji korporacyjnej – połączenie paradygmatów KKK (kontrola, konkurencja, kooperacja)¹¹ i OLI (własność, lokalizacja, internalizacja)¹². W tabeli 1 przedstawiono ewoluowanie wyzwań kolejnych etapów globalizacji¹³ i ich konsekwencje dla strategii KTN.

TABELA 1: *Etapy globalizacji a wyzwania dla przedsiębiorstw*

Etap globalizacji	Główne strumienie przepływów	Nacisk strategiczny Paradygmat	Model przewagi
Internacjonalizacja	Handel Towary	Umowy bilateralne Korzyści skali	Komparatywna
Umieźdzynarodowienie	Inwestycje Czynniki produkcji	Stabilność udziału w rynku branżowym	Konkurencyjna – w danym segmencie

⁷ T. Pakulska, M. Poniatowska-Jach, *Non-Equity Modes as international business strategy. From Ownership to Control*, Lambert Academic Publishing, Saarbrücken 2015.

⁸ M. Gorynia, B. Jankowska, *Teorie internacjonalizacji*, Gospodarka Narodowa 2007/10, s. 31–40.

⁹ G. Gereffi, J. Humphrey, T. Sturgeon, *The governance of global value chains*, Review of International Political Economy 2005/12/1.

¹⁰ P. Klimas, *Structural face of competition, cooperation and cooptation inside business networks*, Argumenta Oeconomica 2015/1/34, s. 127–155.

¹¹ A. Sulejewicz, *Partnerstwo strategiczne: modelowanie współpracy przedsiębiorstw*, Monografie i Opracowania 1997/427, Wydawnictwo SGH, Warszawa, s. 192–194.

¹² J.H. Dunning, *The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future*, International Journal of the Economics of Business 2001/8/2, s. 173–190.

¹³ Internacjonalizacja – dominacja nieregularnych „poszukujących” działań eksportowych. Umieźdzynarodowienie – budowanie regularnych i trwałych relacji na rynkach zagranicznych jako konieczność rozwojowa. F. Wiedersheim-Paul, H.C. Olson, L.S. Welch, *Pre-Export Activity: The First Step in Internationalization*, Journal of International Business Studies 1978/9 (1), s. 47–58 oraz A. Blomstermo, D. Deo Sharma, *Learning in the Internationalization Process of Firm*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham Northampton, Massachusetts 2003, s. 262–263.

Etap globalizacji	Główne strumienie przepływów	Nacisk strategiczny Paradygmat	Model przewagi
Globalizacja <i>sensu stricto</i>	Transfer wiedzy Przepływ kapitału	Rozwój struktur globalnych Udział w rynku globalnym	Oligopolistyczna – udział w rynku globalnym
Globalizacja korporacyjna	Wewnątrzsiłowe strumienie (towary, usługi, kapitał, wiedza)	OLI (własność, lokalizacja, internalizacja) KKK (kontrola, konkurencja, kooperacja)	Kooperacyjna – zrównoważony rozwój, synergia, społeczna wartość dodana

Źródło: opracowanie na podstawie: **M. Rosińska-Bukowska**, *Rozwój globalnych sieci biznesowych jako strategia konkurencyjna korporacji transnarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 40–47.

Przekształcanie wiodących korporacji w KTN-orchestrators GSB i włączanie w struktury sieci dotychczas samodzielnych podmiotów (w tym słabszych KTN) należy traktować jako proces dostosowań uczestników do zmieniających się warunków rynkowych. Etap ten oznacza akceptację idei modelu regulacyjnego, czyli dobrowolnego ograniczania własnej suwerenności na rzecz poprawy efektywności. GSB bazuje na koherencji członków systemu. Analiza procesów pogłębiania zakresu integracji sieci, budowania kolejnych warstw powiązań i tworzenia sprawnego systemu orkiestracji na przykładach najpotężniejszych korporacji wykazała, że idea jest podobna do koncepcji integracji gospodarczej państw. W efekcie stworzono model integracji biznesowej służący uporządkowaniu procesu internacjonalizacji sieciowej z wykorzystaniem powszechnie akceptowalnego wzorca (tabela 2).

TABELA 2: *Model integracji biznesowej*

Model wzorcowy	Model integracji biznesowej – integracja przedsiębiorstw
Strefa wolnego handlu	Umowy o współpracy – zróżnicowana oferta; porozumienia w łańcuchu produkcyjnym (specjalizacja fazowa); niewielka siła indywidualnych podmiotów skłania do aglomeracji (dystrykty); ekspansja o zasięgu regionalnym – mały dystans „psychologiczny”; brak wyraźnego lidera
Unia celna	Stała kooperacja i jednolita polityka wobec podmiotów trzecich; <i>joint venture</i> na bliskich kulturowo i geograficznie rynkach; idea klastra – geograficzne skupisko wyspecjalizowanych podmiotów; wykorzystanie warunków lokalnych – endogeniczne cechy „regionu” – atmosfera przemysłowa

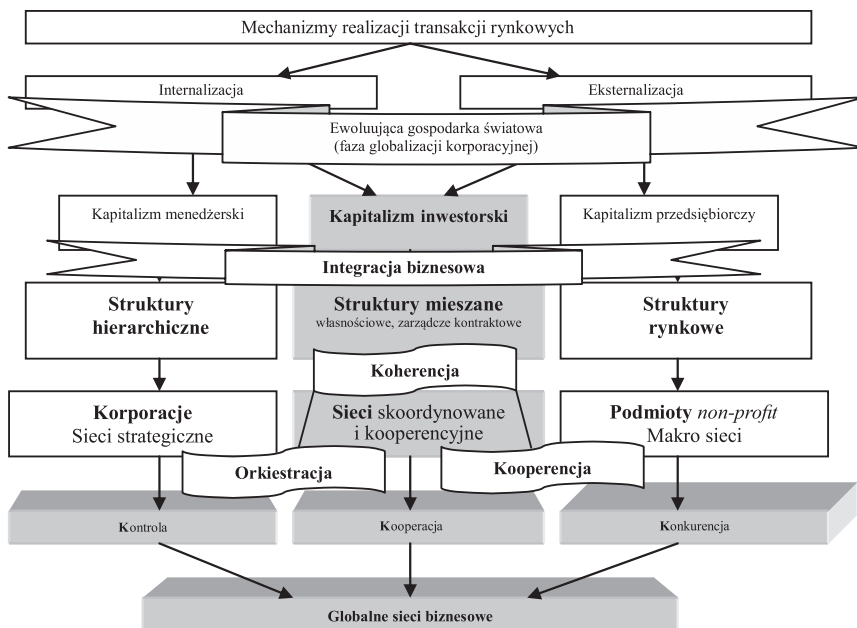
Model wzorcowy	Model integracji biznesowej – integracja przedsiębiorstw
Wspólny rynek	Jednolita polityka wewnętrzna: klasy produktów, segmenty rynku; działy – konsolidacja sfer aktywności i intensyfikacja powiązań – produkcja, dystrybucja, technologia, kapitał i zasoby ludzkie; system 4 typów filii (4 swobody) – handel-usługi, produkcja, technologia, strategiczne
Unia ekonomiczna	Globalna koordynacja sieci – alianse strategiczne, intensyfikacja M&As Globalna koordynacja – centra kompetencji sieci (rotacyjne/kompetencyjne przywództwo)
Unia walutowa	Pozycjonowanie produktów w ramach sieci – portfel marek Możliwa wspólna marka („waluta”) lub parasol wspólnej marki
Unia polityczna	Globalne sieci biznesowe – oligopole o ukształtowanych obszarach kluczowych kompetencji i globalnych strukturach regulacyjnych; sieci „zewnątrznie” samodzielnych podmiotów; kooperencja Przywództwo kompetencyjne; model orkiestracji; strategicznie zorientowany łańcuch wartości Społeczna odpowiedzialność

Źródło: opracowanie na podstawie: **M. Rosińska-Bukowska**, *Najpotężniejsze korporacje współczesnego świata*, Wydawnictwo WSSM, Łódź 2011, s. 235–240.

Istotę modelu integracji biznesowej stanowi zaakcentowanie przejścia od modelu bezpośredniego zarządzania zależnymi elementami KTN do modelu kreatywnej orkiestracji wielopoziomowego systemu GSB. Na schemacie 1 przedstawiono koncepcję kreacji GSB, akcentując ewolucję idei kapitalizmu, a także łączenie różnorodnych typów struktur i modeli sieci w toku procesu integracji biznesowej.

Konkludując, KTN, starając się sprostać coraz to nowym wyzwaniom, dokonywały istotnych przewartościowań w swoich strategiach. Przyjęta przez KTN ścieżka zmian jest zbliżona do koncepcji integracji państw. W jego toku najpotężniejsze korporacje przekształciły się w KTN-*orchestrators* GSB. Ich strategie bazują na koherencji, kooperencji, orkiestracji, czyli zrozumieniu istoty modelu regulacyjnego¹⁴ i docenieniu wagi rozwoju zrównoważonego w systemie z udziałem zróżnicowanych interesariuszy.

¹⁴ **M. Gorynia, B. Jankowska**, *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2008, s. 23; **G. Thomson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell**, *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*, Sage Publications, London 1991, s. 265–276.

SCHEMAT 1: *Idea tworzenia globalnej sieci biznesowej*

Źródło: opracowanie własne.

3. Podstawy wskazania KTN-orchestrators GSB i filarów ich strategii

W celu ustalenia listy potencjalnych KTN-orchestrators odwołano się do koncepcji międzynarodowej konkurencyjności gospodarek¹⁵, uznawanej za modelową ocenę systemów złożonych. Ustalono, że KTN-orchestrator musi posiadać wielowarstwowy kapitał, wskazujący na możliwość utrzymania stabilnej pozycji na rynku międzynarodowym. Przyjęto, że punktem wyjścia do uznania zdolności danej korporacji do stania się KTN-orchestrator są odpowiednie poziomy aktywów, przychodów, zatrudnienia, wartości rynkowej. Podmiot musi też znaleźć się na liście *World's Most Admired Companies* sektora, posiadać cenne marki oraz system zakotwiczeń poza krajem macierzystym (M&As, *joint venture*, inwestycje w B+R, edukację, ochronę środowiska).

¹⁵ M.-J. Radło, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki*, w: W. Bieńkowski i in., *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, Prace i Materiały, nr 284, IGS SGH, Warszawa 2008, s. 20–25.

Na podstawie danych *World Investment Report* (1990–2014) wykonano zestawienia danych, obliczenia wskaźników, porównania dla ponad 200 KTN. Następnie dokonano ich podziału na sektory. W sektorach pogłębiono badanie: oferty, cennych marek, wyznaczania standardów, przejścia etapów integracji biznesowej. Dla KTN spełniających wszystkie wymogi przeprowadzono badania koncepcji strategicznych. Porównano zapisy w ich raportach z raportami organizacji pozarządowych, statystykami lobbingu, ocenami wieloparametrowymi, doniesieniami prasowymi *etc.* Ustalono, że zapisy dotyczące realizowanej strategii ewoluują i układają się w cztery priorytety. Wykorzystując metodologię teorii ugruntowanej¹⁶, jako „uniwersalne” filary rozwoju KTN-*orchestrators* wskazano: globalność, sieciowość, kooperencję, wielopłaszczyznowość. Zjawisko występuje niezależnie od sektora. Jego zakres pokrywa się z zakresem zaawansowania procesów integracji biznesowej w poszczególnych sektorach (tabela 3).

TABELA 3: *Syntetyczne zestawienie wyników badań – ujęcie sektorowe*

Badanie dla 252 KTN		Motor. (17)	Elektr. (26)	Petroch. (25)	Chem. (30)	Telek. (38)	Kons. (36)	Przem. (40)	Użyt. publ. (29)	Wielobr. (11)
integracja biznesowa – osiągnięcie etapu GSB (% ogółu)		10 (59%)	13 (50%)	6 (24%)	11 (37%)	8 (21%)	21 (58%)	15 (37%)	4 (14%)	2 (18%)
Zbieżność priorytetów rozwojowych KTN- <i>orchestrators</i> GSB	sieciowość	+++	+++	++	+++	++	+++	+	++	+
	kooperencja	+++	+++	+++	+++	+	++	++	+	+
	globalność	+++	+++	+++	+++	++	+++	+++	+++	++
	wielopłaszczyz.	+++	+++	++	+++	++	+++	+++	+	+

Znaczenie: + podstawowe, ++ istotne, +++ kluczowe.

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

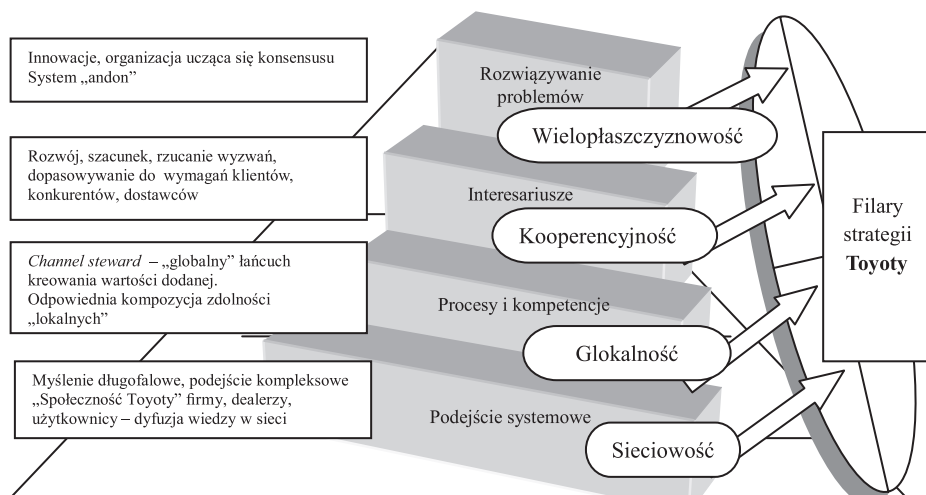
Badanie wykazało, że w sektorach, w których status KTN-*orchestrators* wśród *Top 100 TNC-s* osiągnął najwyższy odsetek, zapisy strategii wskazują na pełną zbieżność priorytetów rozwojowych. Ich filary rozwoju można wówczas sprowadzić do idei: sieciowości – sieć wielopoziomowa z powiązaniem własnościowymi, strategicznymi i kooperacyjnymi; kooperencji – zarządzanie na zasadach systemu regulacyjnego, kreacja wartości w wyniku stałych, wewnętrznych interakcji wszystkich podsystemów, wymagająca łączenia konkurencji ze współpracą; globalności – działania pod stałą presją globalnych wyzwań i dostosowań do lokalnych specyfik; wielopłaszczyznowości – wielość typów struktur organizacyjno-zarządczych, strategii marki, dystrybucji, zarządzania zasobami oparta na idei koherencji.

¹⁶ M. Götz, B. Jankowska, *Zastosowanie metodologii teorii ugruntowanej (GTM) w badaniu kooperacji w klastrach*, *Problemy Zarządzania* 2014/12/3 (47), s. 185–205.

4. Spójność filarów rozwoju KTN-orchestrators – case study dla sektora motoryzacyjnego

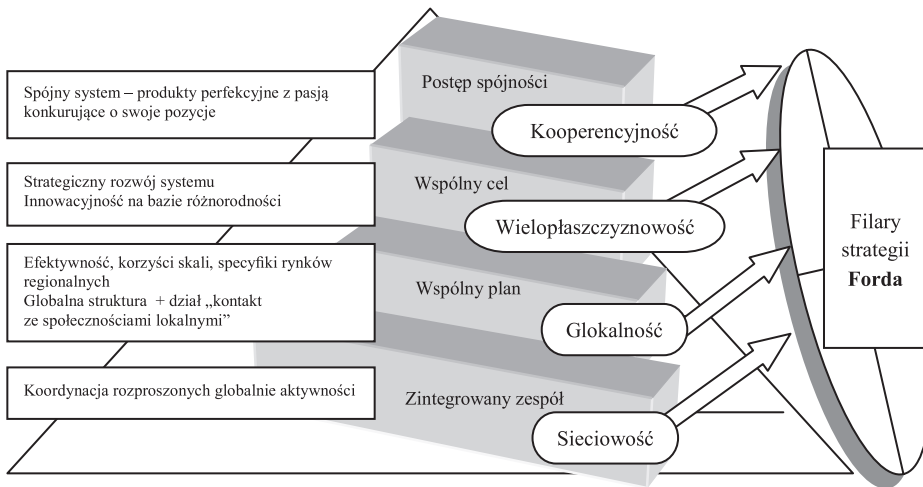
W celu egzemplifikacji sposobu oceny zbieżności priorytetów strategicznych KTN-orchestrators ze wskazanymi filarami przywołano przykład dla sektora motoryzacyjnego. Dobór przypadków: Toyoty, Volkswagena oraz Forda był celowy. Przez cały okres analizy (1990–2014) były notowane w *World Investment Report*. Są klasyfikowane stale w sektorze motoryzacyjnym. Ukształtowały rozpoznawalną ofertę z zastosowaniem zróżnicowanych strategii marki, wyznaczają standardy w branży. Równocześnie pochodzą z różnych obszarów cywilizacyjno-kulturowych, co ma istotne znaczenie dla modelu zarządzania. Analiza wykazała, że ich ścieżki rozwojowe, w tym metody wypełniania kolejnych wymogów modelu integracji Biznesowej, były nieco inne, jednak wszystkie wdrażały strategię internacjonalizacji sieciowej¹⁷. Konkluzja – spełniają we wszystkich parametrach wymogi KTN-orchestrators. Wizualizację ich strategii na tle wystandaryzowanych filarów przedstawiają schematy 2, 3, 4.

SCHEMAT 2: *Filary modelu Toyota Motor*

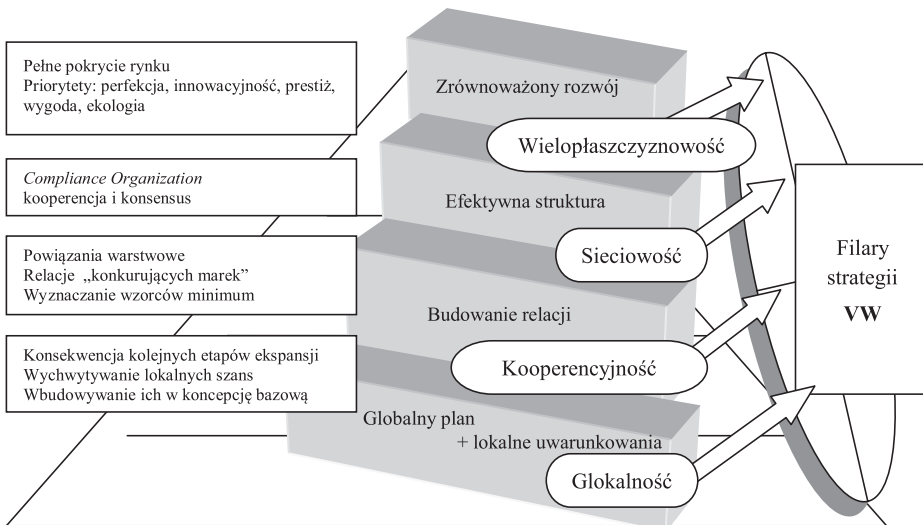


Źródło: opracowanie z wykorzystaniem elementów: J.K. Liker, *Droga Toyoty. 14 zasad zarządzania wiodącej firmy produkcyjnej świata*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2005, s. 21–50 oraz *Toyota's DNA 2014*.

¹⁷ T. Pedersen, M. Venzin, T.M. Devinney, L. Tihanyi (red.), *Orchestration of the Global Network Organization*, Emerald Group Publishing, Howard House, Wagon Lane, Bingley, Advances in International Management 2014/27.

SCHEMAT 3: *Filary modelu Ford Motor*

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Annual Report Ford Motor Company 2014* oraz *2010*.

SCHEMAT 4: *Filary modelu Volkswagen*

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Annual Report Volkswagen 2010*, *Strategy 2018*.

Analiza filarów rozwoju Toyoty, Forda i VW wykazała, że choć *expressis verbis* zapisy wytycznych strategii nie są identyczne, w istocie mówią o tym samym. Globalność to efekt połączenia standardu globalnego, wymogów dla wszystkich marek sieci VW, stosowania pewnych identycznych elementów i ich „lokalnego” dostosowywania, odzwierciedlającego specyficzne dla konkretnej marki (nie regionu) wymogi¹⁸. Dla Forda globalność to standard plus lokalność, ale w tym przypadku oznaczająca modyfikacje pod specyfiki regionów. Dla Toyoty ten filar oznacza standardowe procesy, wzbogacane na bazie lokalnych kompetencji. Spójność wszystkich interpretacji opiera się na uznaniu jednolitej definicji istoty globalności jako lokalnej wartości dodanej do stale rosnącego globalnego standardu. Podobna interpretacja dotyczy sieciowości. Dla Toyoty to społeczność obejmująca producentów, dealerów, klientów, którzy budują powiązania służące poprawie efektywności systemu. W Fordzie to sieć koordynująca globalnie rozproszone aktywności, dzięki odpowiedniemu podziałowi ryzyka i odpowiedzialności. Dla VW to pajęczyna setek podmiotów sieci, z punktami węzłowymi w postaci głównych marek. Z uwagi na szeroki portfel marek pokrywających wszystkie obszary branży motoryzacyjnej kooperacyjność VW koncentruje się na relacjach wewnątrz sieci. W Toyocie to współpraca z najsilniejszymi konkurentami na poziomie powiązań kooperacyjnych na półotwartej granicy sieci. W Fordzie jej istota tkwi w podziale aktywności. Bezwzględne konkurowanie tam, gdzie przewaga pozwala na osiągnięcie pozycji lidera. Kooperowanie jako *benchmarking*, uczenie się, dzielenie się wiedzą z konkurentami. Wielopłaszczyznowość to ze swej natury element strategii polegający na godzeniu różnorodności, który u każdego KTN-*orchestrators* oznacza równoważenie oczekiwań wielu interesariuszy sieci, z tym, że z uwagi na odmienne kultury macierzyste procesy te bazują na nieco innej piramidzie wartości.

Analizując filary strategii Toyoty, Forda i VW, stwierdzono, że uzyskały one status KTN-*orchestrators*, budując rozwój na wartościach adekwatnych do wyzwań XXI w. Należy zauważyć, że zbieżność filarów strategii stanowiących ich fundamenty rozwoju jest obecnie znacznie wyraźniejsza niż wcześniej wdrażanych przez nie koncepcji konkurencyjności. Analiza etapów modeli integracji biznesowej wskazuje, że ich rozwój przebiegał w innych warunkach, dlatego ich posunięcia taktyczne i operacyjne nie były identyczne. Korporacje te wykorzystywały inne drogi internacjonalizacji, jednak uwzględniały te same wymogi stawiane przez ewoluującą gospodarkę światową, dlatego w efekcie pokonywały kolejne stopnie integracji i doszły do etapu GSB. Wchodząc na poziom KTN-*orchestratora* GSB,

¹⁸ „Lokalność” – w tym przypadku nie w znaczeniu geograficznym, ale miejsca danej oferty w systemie (luksusowa, masowa, sportowa *etc.*).

musiały przejść swoiste przeobrażanie, oznaczające wymóg łączenia partykularnych interesów pomnażania aktywów z wymogami zrównoważonego rozwoju, kreatywności, innowacyjności i budowania wartości społeczno-ekonomicznych. GSB stanowi model struktury docelowej, czyli osiągnięcie tej fazy było efektem dojrzałości wypracowanej strategii – dlatego ostatecznie priorytety rozwoju są adekwatne dla XXI w. i można je zapisać w postaci spójnych filarów.

5. Podsumowanie

W XXI w. KTN stanęły nie tylko wobec wyzwania rozdzielenia własności od zarządzania, stosowania modelu regulacyjnego, ale przede wszystkim sprostania wymogom zarządzania zrównoważonego. Oznacza to stałe kreowanie wartości dodanej do wymogów ewoluującego otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego. W artykule starano się wykazać, że postawa KTN wobec tych wyzwań to dostosowania strategii w rytm zmian w gospodarce światowej. W efekcie pojawiły się GSB, a najpotężniejsze KTN zyskały status KTN-*orchestrators*, które, chcąc sprostać nowym wyzwaniom, musiały wypracować adekwatne filary strategii.

Celem artykułu było wskazanie kierunku zmian w KTN w efekcie dostosowań do wyzwań XXI w. Badania potwierdziły, że zmieniające się wymogi wymusiły na KTN dostosowania strategii i przebudowę modeli organizacyjno-zarządczych. KTN ewoluowały, budując wielopoziomowe GSB – wypracowały pewien uniwersalny schemat tych zmian. Najpotężniejsze KTN zdolne łączyć idee orkiestracji i kooperencji uzyskały status KTN-*orchestrators* GSB. Wykorzystując metodologię teorii ugruntowanej, ustalono, że ich strategię bazują obecnie na spójnych filarach: sieciowości, kooperencji, globalności, wielopłaszczyznowości.

Konkluzja: ewolucja KTN w kierunku GSB stanowi realizację dostosowań do wyzwań XXI w. Oznacza przejście od modelu strategicznej przedsiębiorczości korporacyjnej (tradycyjna KTN), opartego na sile aktywów własnych i ich zakresie umiędzynarodowienia do modelu zintegrowanego zarządzania zrównoważonego, czyli idei organizacji wielowarstwowej o wewnętrznie zróżnicowanych systemach organizacyjno-zarządczych, orkiestrowanej z zastosowaniem modelu regulacyjnego (KTN-*orchestrator* GSB). Z uwagi na złożoność powstałej organizacji sieciowej do badań nad KTN-*orchestrators* GSB godne rekomendowania wydaje się wykorzystanie podejścia interdyscyplinarnego, w tym analiz sieciowych, koncepcji integracji, gospodarki opartej na wiedzy, kreacji wartości społecznie-użytecznych. Pozwoli to na pełniejsze opisanie specyfiki reakcji KTN na wyzwania XXI w.

Bibliografia

Opracowania

- Annual Report Ford Motor Company*, 2014, <http://corporate.ford.com/annual-reports-2014/pdf>; stan na 29.09.2015 r.
- Annual Report Ford Motor Company*, 2010, *ONE Ford. One Team. One Plan. One Goal*.
- Annual Report Toyota, Toyota's DNA Will Endure for the Next 100 Years*, 2014, <http://www.toyota-global.com/investorslibrary/annual/pdf>; stan na 25.09.2015 r.
- Annual Report Volkswagen 2010, Strategy 2018*, <http://annualreport.volkswagenag.com/managementreport/strategy2018.html>; stan na 29.09.2015 r.
- Blomstermo Anders, Sharma Deo D.**, *Learning in the Internationalization Process of Firm*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham Northampton, Massachusetts 2003.
- Brown Terrence, Davidsson Per, Wiklund Johan**, *An Operationalization of Stevenson's Conceptualization of Entrepreneurship as Opportunity – based Firm Behavior*, Strategic Management Journal 2001/22.
- Cyglar Joanna**, *Kooperencja przedsiębiorstw*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2009.
- De Wit Bob, Meyer Ron**, *Synteza strategii*, PWE, Warszawa 2007.
- Dunning John H.**, *The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future*, International Journal of the Economics of Business 2001/8/2.
- Fung Victor K., Fung William K., Wind Yoram (Jeery)**, *Konkurowanie w płaskim świecie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Gorynia Marian, Jankowska Barbara**, *Teorie internacjonalizacji*, Gospodarka Narodowa 2007/10.
- Gorynia Marian, Jankowska Barbara**, *Klustry a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2008.
- Götz Marta, Jankowska Barbara**, *Zastosowanie metodologii teorii ugruntowanej (GTM) w badaniu kooperacji w klastrach*, Problemy Zarządzania 2014/12/3 (47).
- Gereffi Gary, Humphrey John, Sturgeon Timothy**, *The governance of global value chains*, Review of International Political Economy 2005/12/1.
- Hagel John, Brown John S.**, *The Only Sustainable Edge: Why Business Strategy Depends on Productive Friction and Dynamic Specialization*, Harvard Business School Press, Boston 2005.
- Klimas Patrycja**, *Structural face of competition, cooperation and coopetition inside business networks*, Argumenta Oeconomica 2015/1/34.
- Liker Jeffrey K.**, *Droga Toyoty. 14 zasad zarządzania wiodącej firmy produkcyjnej świata*, MT Biznes, Warszawa 2005.
- Pakulska Teresa, Poniatowska-Jach Małgorzata**, *Non-Equity Modes as international business strategy. From Ownership to Control*, Lambert Academic Publishing, Saarbrücken 2015.
- Pedersen Torben, Venzin Markus, Devinney Timothy M., Tihanyi Laszlo** (red.), *Orchestration of the Global Network Organization*, Emerald Group Publishing, Howard House, Wagon Lane, Bingley, Advances in International Management 2014/27.
- Radło Mariusz-Jan**, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki*, w: Wojciech Bienkowski i in., *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, Prace i Materiały nr 284, IGŚ SGH, Warszawa 2008.

- Rosińska-Bukowska Magdalena**, *Najpotężniejsze korporacje współczesnego świata*, Wydawnictwo WSSM, Łódź 2011.
- Rosińska-Bukowska Magdalena**, *Rozwój globalnych sieci biznesowych jako strategia konkurencyjna korporacji transnarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Sulejewicz Aleksander**, *Partnerstwo strategiczne: modelowanie współpracy przedsiębiorstw*, Monografie i Opracowania 1997/427, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Thomson Grahame, Frances Jennifer, Levacic Rosalind, Mitchell Jeremy**, *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*, Sage Publications, London 1991.
- Wheelen Thomas L., Hunger David J.**, *Concepts in Strategic Management and Business Policy*, Pearson Prentice Hall, New Jersey 2006.
- Wiedersheim-Paul Finn, Olson Hilary C., Welch Lawrence S.**, *Pre-Export Activity: The First Step in Internationalization*, Journal of International Business Studies 1978/9 (1).
- World Investment Reports (1991–2015)*, www.unctad.org; stan na 25.09.2015 r.

Magdalena ROSIŃSKA-BUKOWSKA

TRANSNATIONAL CORPORATIONS IN CONSIDERATION OF CHALLENGES 21ST CENTURY

(Summary)

The aim of the study is an attempt to indicate how transnational corporations have changed as a result of waves of globalization. The author makes effort to demonstrate that pillars of development models TNC-orchestrators is their response to the challenges of 21st century.

The article consists of three parts. The first one presents the evolution of transnational corporations (TNCs), seen as the consequence of changes in the economy. The efforts were made to indicate how the consecutive stages of globalization have determined the changes in corporations' strategies. TNCs manifestation of the changes at that stage corporate globalization is the development of Global Business Networks (GBN). It was noted that they are a result of implementing the concept of integration as a method of improving the competitiveness of the participating actors – business integration model. The second part of the study is discussion on the substance of the changes in management models of transnational corporations which are to meet new challenges. The attention was drawn to a new type of entities – TNC-orchestrators, which because of its nature (pillars of development models), should be treated differently to a traditional business. In the last part of article the author presented pillars of development models TNC-orchestrators GBN as a case study for the automotive sector (Toyota, Ford, VW).

Keywords: transnational corporations; TNC; orchestration; globalization; business networks

Wioletta WIERZBICKA*

KAPITAŁ LUDZKI JAKO FILAR GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY – ANALIZA STANU REGIONALNEGO ZRÓŻNICOWANIA W POLSCE

(Streszczenie)

Celem badań była ocena regionalnego zróżnicowania poziomu kapitału ludzkiego w Polsce oraz zmian, jakie zaszły w tym zakresie w latach 1999–2014. Wyniki przeprowadzonych analiz podsumować można następująco. Regionalne zróżnicowanie poziomu kapitału ludzkiego w Polsce wzrosło, nadal utrzymuje się jednak na poziomie umiarkowanym. Przyczyną rosnących regionalnych dysproporcji w tym zakresie są równoległe zachodzące procesy konwergencji i dywergencji wewnętrznej województw, w tym również o charakterze marginalizacji. Liderami pod względem poziomu kapitału ludzkiego są województwa mazowieckie i małopolskie, które dystansują pozostałe obszary kraju. Najniższym poziomem kapitału ludzkiego charakteryzuje się województwo lubuskie, którego dystans w stosunku do pozostałych województw pogłębia się, co świadczyć może o niebezpiecznym zjawisku marginalizacji tego regionu.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki; gospodarka oparta na wiedzy; regionalne zróżnicowanie; dywergencja; konwergencja

Klasyfikacja JEL: I21, I25, R11

1. Wstęp

Współczesną gospodarkę określa się mianem gospodarki opartej na wiedzy lub nawet napędzanej wiedzą. Strategicznymi czynnikami jej rozwoju gospodarczego stała się bowiem wiedza, zdolność do jej tworzenia, absorpcji oraz wykorzystania.

* Dr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Makroekonomii; e-mail: wioletta.wierzbicka@uwm.edu.pl

Rozwój gospodarki opartej na wiedzy wymaga wzajemnych powiązań jej podstawowych elementów (filarów wiedzy), czyli kapitału ludzkiego, technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz systemów innowacyjności. Spójny rozwój tych dziedzin wpływa bowiem na produktywność i wzrost gospodarczy, które w znaczący sposób determinują jeszcze otoczenie instytucjonalne¹. Za najważniejszy „nośnik” wiedzy uznaje się przy tym kapitał ludzki², bez którego nie jest możliwe odkrywanie oraz optymalne wykorzystanie innych zasobów³. Kapitał ludzki jest pojęciem złożonym i niejednoznacznym. Jest on ucieleśniony w człowieku i jest z nim nierozzerwalnie związany⁴. W wąskim ujęciu rozumiany jest on jako poziom wykształcenia społeczeństwa w danej gospodarce⁵, jako kapitał edukacji w sensie ilościowym⁶. W szerokim ujęciu, utożsamia się go z zasobami wiedzy, umiejętnościami, kompetencjami, poziomem zdrowia, a nawet energii witalnej społeczeństwa⁷. Inaczej ujmując, do kapitału ludzkiego zalicza się nie tylko ilościowe ujęcie edukacji formalnej, ale również jej jakość, strukturę, wszelkie umiejętności i kompetencje ludzi zdobywane poza systemem szkolnictwa, jak również zdrowie⁸. Bez względu na sposób definiowania kapitału ludzkiego, jego rola w gospodarce opartej na wiedzy sukcesywnie wzrasta. Kapitał ludzki jest bowiem „nośnikiem” wiedzy i innowacji, które decydują

¹ **R. Przybyszewski**, *Kapitał ludzki w procesie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007, s. 74.

² **S. Korenik**, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 42.

³ **A. Organiściak-Krzykowska**, *Wykształcenie jako element jakości zasobów pracy*, w: **A. Rączaszek, W. Koczur** (red.), *Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej. Przegląd problematyki*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2009, s. 376.

⁴ **D. Makulska**, *Kluczowe czynniki rozwoju w gospodarce opartej na wiedzy*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH 2012/88, s. 182.

⁵ **W. Florczak**, *Kapitał ludzki w empirycznych modelach wzrostu*, *Ekonomista* 2008/2, s. 171; **M. Niklewicz-Pijaczyńska, M. Wachowska**, *Wiedza – Kapitał ludzki – Innowacje*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012, s. 45.

⁶ **E. Soszyńska**, *Budowa gospodarki wiedzy a dynamika rozwoju gospodarczego i realna konwergencja gospodarcza*, Referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2013, <http://www.pte.pl/kongres/referaty/?dir=Soszyńska+E>; stan na 20.01.2017 r.

⁷ **S. Marciniak** (red.), *Perspektywy kapitału ludzkiego jako czynnika wzrostu gospodarczego Polski*, Politechnika Warszawska, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji, Warszawa 2002, s. 7; **R. Przybyszewski**, *op. cit.*, s. 49; **A.A. Peters**, *Building Human Capital for Sustainable Development: Role of the University*, *University of Ibadan* 2013, <http://ui.edu.ng/sites/default/files/UI%20PAPER.pdf>; stan na 18.01.2017 r.

⁸ **E. Soszyńska**, *op. cit.*

o zdolności gospodarek krajowych, regionalnych i lokalnych do skutecznego konkurowania i rozwoju⁹.

Podstawowym sposobem nabywania kapitałowości ludzkiej jest edukacja. Stanowi ona najprostszy sposób, by zwiększyć jakość posiadanego kapitału ludzkiego, zarówno w wymiarze ogólnonarodowym, jak i indywidualnym. W dobie gospodarki opartej na wiedzy niezmiernie ważna staje się więc poprawa jakości edukacji i rozwój kształcenia ustawicznego¹⁰. Dobrze wykształcone i wykwalifikowane społeczeństwo jest niezbędne do efektywnego tworzenia, nabywania, rozpowszechniania i wykorzystywania wiedzy, która przyczynia się do zwiększenia całkowitej produktywności czynników produkcji i tym samym wzrostu gospodarczego¹¹. Wykształcona i wykwalifikowana kadra jest nową jakością w szeroko rozumianym kapitale ludzkim i nie tylko przesądza o większym potencjale gospodarczym kraju, ale stanowi podwaliny pod zupełnie inny kierunek ewolucji społecznej¹². Wysokiej jakości kapitał ludzki przyspiesza bowiem procesy tworzenia oraz dyfuzji wiedzy i innowacji, to z kolei generuje proces kształtowania się gospodarki opartej na wiedzy oraz wpływa na kierunek rozwoju społeczno-gospodarczego kraju bądź regionu.

W świetle powyższego, celem badań stała się ocena regionalnego zróżnicowania poziomu kapitału ludzkiego w Polsce oraz zmian, jakie zaszły w tym zakresie w latach 1999–2014. Podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie: Jaka jest skala regionalnego zróżnicowania poziomu kapitału ludzkiego w Polsce i czy zachodzi w tym zakresie proces dywergencji, czy też konwergencji regionalnej? Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze jest istotne, chociażby z uwagi na fakt, iż rosnące dysproporcje w poziomie kapitału ludzkiego w poszczególnych województwach mogą przekładać się na pogłębianie regionalnych dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego.

Badania przeprowadzono na poziomie regionalnym NUTS II. W badaniach wykorzystano metodę porządkowania liniowego opartą na zmiennej syntetycznej oraz metodę grupowania obiektów uporządkowanych liniowo.

⁹ R. Przybyszewski, *op. cit.*, s. 49.

¹⁰ K. Piech, *Gospodarka oparta na wiedzy i jej rozwój w Polsce*, E-mentor 2004/4 (6), s. 37.

¹¹ D.H.C. Chen, C.J. Dahlman, *The Knowledge Economy, the KAM Methodology and World Bank Operations*, World Bank and OECD, Washington 2006, s. 9.

¹² M. Klonowska-Matynia, A. Lisowska, *Rola systemu kształcenia kapitału ludzkiego wobec potrzeb rynku pracy w procesie realizacji założeń gospodarki opartej na wiedzy w Polsce*, w: G. Maniak (red.), *Problemy ekonomii i polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Katedry Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 90.

2. Pomiar kapitału ludzkiego w ujęciu regionalnym

Pomiar kapitału ludzkiego nie jest zadaniem prostym. Komplikacje w jego pomiarze wynikają zarówno z samej definicji, bowiem jest to pojęcie heterogeniczne, jak również z faktu, iż większość składników kapitału ludzkiego jest niemierzalna. Do oceny poziomu kapitału ludzkiego wykorzystuje się więc najczęściej wskaźniki syntetyczne, które wyznaczane są na podstawie zestawu zmiennych będących przybliżeniem dla tego rodzaju kapitału. W literaturze przedmiotu wyróżnia się m.in.: podejście oparte na parametrach edukacji (statystyki dotyczące poziomu alfabetyzacji, skolaryzacji, przeciętnego czasu nauki i tym podobne) oraz metody oparte na indeksach, które są konstruowane na podstawie miar edukacyjnych, demograficznych i innych danych szczegółowych z rynku pracy¹³.

Autorzy, dokonując doboru zmiennych, starają się wybierać takie, które w jak najlepszy sposób opisują badane zjawisko, są adekwatne do przyjętej definicji i poziomu prowadzonej analizy, kierują się ponadto dostępnością danych dla przyjętego okresu badawczego. W literaturze przedmiotu znaleźć można tym samym wiele opracowań, w których badania dotyczące kapitału ludzkiego, w tym również jako jednego z filarów gospodarki opartej na wiedzy, prowadzone są na podstawie zestawu różnych zmiennych¹⁴.

W niniejszych badaniach kapitał ludzki rozumiany jest jako poziom wykształcenia społeczeństwa w danej gospodarce. Do zmiennych stanowiących przybliżenie do tak rozumianego kapitału ludzkiego zalicza się m.in.: odsetek populacji z umiejętnościami czytania i pisania, współczynnik skolaryzacji brutto i netto, relacje między liczbą nauczycieli i uczniów, udział nakładów na edukację

¹³ **I. Miciuła, K. Miciuła**, *Metody pomiaru wartości kapitału ludzkiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 858, Współczesne Problemy Ekonomiczne 2015/11, s. 273.

¹⁴ Patrz: **Z. Chojnicki, T. Czyż**, *Polska na ścieżce rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Podejście regionalne*, Przegląd Geograficzny 2003/75/1; **A. Kukliński, W. Burzyński**, *The Development of Knowledge-Based Economy in Europe: the Regional Trajectory – Model 4+4+4+22*, w: **K. Piech** (red.), *The Knowledge-Based Economy in Transition Countries: Selected Issues*, University College London – School of Slavonic and East European Studies, London 2004; **W. Florczak**, *Pomiar gospodarki opartej na wiedzy w badaniach międzynarodowych*, Wiadomości Statystyczne 2010/2; **M. Niklewicz-Pijaczyńska, M. Wachowska**, *op. cit.*; **E. Dworak, T. Grabia, W. Kasperkiewicz, W. Kwiatkowska**, *Gospodarka oparta na wiedzy, innowacyjność i rynek pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014; **P. Merlo, M. Bogdański, J. Michalak**, *Kapitał ludzki a rynek pracy w województwie warmińsko-mazurskim*, w: **P. Merlo, J. Michalak** (red.), *Efekty inwestowania w kształcenie kadry menadżerskiej dla potrzeb regionalnego rynku pracy*, Wydział Nauk Ekonomicznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2015.

w PKB, liczbę studentów i słuchaczy studiów podyplomowych w przeliczeniu na liczbę ludności czy też odsetek studentów kierunków technicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, autorka dokonała doboru zmiennych pod względem merytorycznym¹⁵, formalnym¹⁶ oraz statystycznym i ostatecznie w zbiorze zmiennych diagnostycznych, na podstawie których zbudowano syntetyczny wskaźnik kapitału ludzkiego, znalazły się następujące zmienne:

X_1 – współczynnik skolaryzacji netto uczniów zasadniczych szkół zawodowych w % ludności w wieku 16–18 ($w_1 = 0,16$),

X_2 – współczynnik skolaryzacji netto uczniów liceów ogólnokształcących w % ludności w wieku 16–18 ($w_2 = 0,20$),

X_3 – liczba studentów szkół wyższych przypadających na 1000 ludności ($w_3 = 0,30$),

X_4 – liczba słuchaczy studiów podyplomowych na 1000 ludności ($w_4 = 0,08$),

X_5 – liczba uczących się obowiązkowo języka angielskiego w szkołach dla dzieci i młodzieży oraz policealnych w przeliczeniu na 1000 ludności ($w_5 = 0,11$),

X_6 – wydatki publiczne na oświatę i wychowanie wyrażone w % PKB ($w_6 = 0,15$).

Syntetyzację zmiennych przeprowadzono przy wykorzystaniu metod bezwzorcowych, które polegają na operacji uśrednienia wartości unormowanych zmiennych¹⁷. Normalizację zmiennych przeprowadzono przy wykorzystaniu procedury unitaryzacji zerowanej, przy czym z uwagi na fakt, iż wszystkim zmiennym diagnostycznym przypisano charakter stymulant¹⁸, procedurę unitaryzacji przeprowadzono według następującej formuły¹⁹:

¹⁵ Zgodnie z koncepcją gospodarki opartej na wiedzy, w której kapitał ludzki jest jednym z jej filarów, niektóre zmienne, które również mogłyby być utożsamiane z kapitałem ludzkim nie są uwzględniane w tym filarze, lecz w filarze opisującym system innowacji. W badaniach autorki również zastosowano takie podejście. Artykuł jest bowiem jednym z cyklu artykułów dotyczących problematyki regionalnego zróżnicowania GOW w Polsce. Patrz: **W. Wierzbicka**, *The Innovation System as a Pillar for a Knowledge-Based Economy – an Analysis of Regional Diversity in Poland*, Olsztyn Economic Journal 2016/11 (4).

¹⁶ Sporym ograniczeniem w doborze zmiennych była dostępność kompletnych danych statystycznych na poziomie NUTS 2 dla tak długiego szeregu czasowego.

¹⁷ **K. Kukula, L. Luty**, *Propozycja procedury wspomagającej wybór metody porządkowania liniowego*, Przegląd Statystyczny 2015/2, s. 219.

¹⁸ Charakter zmiennych diagnostycznych określono na podstawie przesłanek merytorycznych. Weryfikację przyjętego charakteru zmiennych przeprowadzono *ex post*, sprawdzając skorelowanie poszczególnych zmiennych ze zmienną syntetyczną.

¹⁹ **T. Panek, J. Zwierzchowski**, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej. Teoria i zastosowania*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2013, s. 37.

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i \{x_{ij}\}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}} \quad i = 1, 2, \dots, n; \quad j = 1, 2, \dots, m,$$

gdzie:

z_{ij} – znormalizowana wartość j -tej zmiennej diagnostycznej w i -tym obiekcie,

x_{ij} – wartość j -tej zmiennej diagnostycznej w i -tym obiekcie,

$\min_i \{x_{ij}\}, \max_i \{x_{ij}\}$ – wartość min i max j -tej zmiennej diagnostycznej w zbiorze obiektów.

W celu zapewnienia porównywalności województw w danym roku, jak również pomiędzy latami, zmienne diagnostyczne potraktowano jako dane panelowe. Z technicznego punktu widzenia oznaczało to, że w formule, według której przeprowadzano unitaryzację, wartość minimalną i maksymalną każdej zmiennej wyznaczono z całego panelu danych obejmujących wszystkie lata i województwa. Unormowane w ten sposób zmienne diagnostyczne poddano procedurze syntetyzacji, zgodnie z następującą formułą agregującą²⁰:

$$s_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m z_{ij} w_j \quad i = 1, 2, \dots, n; \quad j = 1, 2, \dots, m,$$

gdzie:

s_i – wartość zmiennej syntetycznej w i -tym obiekcie,

z_{ij} – wartość znormalizowanej j -tej zmiennej diagnostycznej w i -tym obiekcie,

w_j – waga przypisana j -tej zmiennej diagnostycznej²¹,

m – liczba zmiennych diagnostycznych.

Syntetyczny wskaźnik kapitału ludzkiego przyjął wartości z przedziału [0, 1]. Wyższa wartość wskaźnika oznacza korzystniejszą sytuację województwa pod względem badanych cech.

3. Regionalne zróżnicowanie poziomu kapitału ludzkiego w Polsce

Skalę regionalnego zróżnicowania poziomu kapitału ludzkiego w Polsce oceniono na podstawie wartości syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego w województwach w latach 1999–2014, które przedstawiono w tabeli 1. Wartości wyższe od średniej dla Polski w danym roku odpowiednio wyróżniono.

²⁰ *Ibidem*, s. 63.

²¹ Wagi przypisane poszczególnym zmiennym nadane zostały przez ekspertów, którzy wzięli udział w badaniu przeprowadzonym przez autorkę przy wykorzystaniu metody delfickiej.

TABELA 1: Syntetyczny wskaźnik kapitału ludzkiego w województwach w latach 1999–2014

Województwo	Wartość syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego w latach																Dynamika zmian 1999–2014
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Dolnośląskie	0,34	0,42	0,46	0,44	0,46	0,51	0,51	0,50	0,52	0,54	0,55	0,52	0,50	0,48	0,45	0,44	1,29
Kujawsko-Pomorskie	0,36	0,42	0,47	0,42	0,43	0,48	0,47	0,46	0,47	0,48	0,49	0,48	0,47	0,45	0,43	0,42	1,17
Lubelskie	0,45	0,53	0,56	0,53	0,55	0,61	0,61	0,60	0,62	0,62	0,65	0,64	0,62	0,60	0,55	0,53	1,18
Lubuskie	0,26	0,34	0,36	0,32	0,33	0,37	0,37	0,33	0,33	0,32	0,33	0,32	0,30	0,28	0,26	0,26	1,00
Łódzkie	0,32	0,40	0,45	0,43	0,43	0,49	0,49	0,50	0,53	0,55	0,55	0,51	0,49	0,47	0,44	0,42	1,31
Małopolskie	0,42	0,49	0,56	0,52	0,54	0,60	0,61	0,62	0,65	0,68	0,69	0,69	0,67	0,65	0,60	0,58	1,38
Mazowieckie	0,48	0,58	0,63	0,61	0,60	0,64	0,65	0,64	0,67	0,67	0,67	0,64	0,63	0,63	0,61	0,59	1,23
Opolskie	0,27	0,35	0,39	0,33	0,34	0,39	0,39	0,39	0,42	0,44	0,46	0,47	0,45	0,41	0,38	0,35	1,30
Podkarpackie	0,32	0,42	0,46	0,44	0,47	0,51	0,51	0,48	0,50	0,52	0,53	0,53	0,52	0,49	0,46	0,44	1,38
Podlaskie	0,40	0,49	0,53	0,47	0,47	0,51	0,51	0,50	0,52	0,53	0,55	0,55	0,54	0,52	0,48	0,45	1,13
Pomorskie	0,35	0,41	0,46	0,40	0,43	0,47	0,46	0,47	0,49	0,53	0,54	0,54	0,52	0,53	0,51	0,50	1,43
Śląskie	0,30	0,37	0,40	0,38	0,38	0,42	0,42	0,42	0,42	0,43	0,43	0,43	0,41	0,39	0,36	0,35	1,17
Świętokrzyskie	0,36	0,47	0,51	0,46	0,45	0,51	0,50	0,49	0,48	0,48	0,50	0,50	0,47	0,45	0,41	0,39	1,08
Warmińsko-Mazurskie	0,34	0,43	0,48	0,43	0,44	0,49	0,49	0,47	0,49	0,49	0,50	0,48	0,46	0,44	0,40	0,38	1,12
Wielkopolskie	0,32	0,39	0,45	0,41	0,42	0,46	0,48	0,48	0,51	0,53	0,52	0,53	0,52	0,50	0,48	0,47	1,47
Zachodniopomorskie	0,47	0,51	0,53	0,48	0,47	0,50	0,48	0,47	0,47	0,48	0,48	0,46	0,45	0,41	0,38	0,36	0,77
Średnia dla Polski	0,36	0,44	0,48	0,45	0,46	0,50	0,51	0,50	0,52	0,53	0,54	0,53	0,51	0,49	0,46	0,45	
Odch. stand. dla populacji	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	
Współczynnik zmienności	16,7	15,9	14,6	15,6	15,2	14,0	13,7	16,0	15,4	17,0	16,7	17,0	17,6	18,4	19,6	20,0	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Roczników Statystycznych poszczególnych województw z lat 2000–2015.

Porównując wartości syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego z roku 1999 i 2014, stwierdzić należy, iż poziom kapitału ludzkiego w większości polskich województw wyraźnie się poprawił. Rok 2014 nie był jednak rokiem, w którym województwa charakteryzowały się najwyższym jego poziomem. Większość województw najwyższy poziom syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego odnotowała w roku 2009 i w kolejnych latach notowała jego spadek. Pomimo to w roku 2014 aż 14 województw cechowało się wyższym poziomem kapitału

ludzkiego niż na początku badanego okresu. Jedno województwo – lubuskie – cechowało się takim samym poziomem kapitału ludzkiego jak w roku 1999 i tylko w jednym z województw – zachodniopomorskim – poziom kapitału ludzkiego uległ obniżeniu. Najwyższe tempo wzrostu syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego odnotowały województwa wielkopolskie (47%) i pomorskie (43%). Najniższe tempo wzrostu odnotowały natomiast województwa świętokrzyskie (8%), warmińsko-mazurskie (12%) i podlaskie (13%).

Co istotne, w całym badanym okresie regionalne zróżnicowanie poziomu kapitału ludzkiego w Polsce kształtowało się na poziomie umiarkowanym. Skala tego zróżnicowania wykazywała jednak tendencję rosnącą. Potwierdzeniem tego jest wartość współczynnika zmienności, który z poziomu 16,7% w roku 1999, wzrósł do poziomu 20% w roku 2014. Wzrost regionalnych dysproporcji w poziomie kapitału ludzkiego w Polsce jest jeszcze bardziej widoczny, gdy pod uwagę weźmiemy rok 2005, w którym współczynnik zmienności osiągnął najniższą wartość wynoszącą 13,7%. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, iż regionalnej dywergencji poziomu kapitału ludzkiego w Polsce towarzyszyły równoległe zachodzące procesy konwergencji i dywergencji wewnętrznej województw. Identyfikację charakteru procesów wewnętrznych zachodzących w poszczególnych województwach przeprowadzono na podstawie odpowiedniej klasyfikacji, której podstawą był poziom syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego w 1999 r. i jego dynamika zmian w latach 1999–2014 w stosunku do średniej dla ogółu województw. Wyniki grupowania przedstawiono w tabeli 2.

Procesy o charakterze konwergencji zidentyfikowano w odniesieniu do 9 województw. W przypadku 6 z nich miały one charakter efektu doganiania, w przypadku pozostałych 3 – efektu spowalniania. Konwergencja o charakterze doganiania cechowała województwa: dolnośląskie, łódzkie, opolskie, podkarpackie, pomorskie i wielkopolskie. W 1999 r. województwa te odnotowały znacznie niższy od średniej dla ogółu województw poziom syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego, jednak z uwagi na znacznie wyższą od średniej dynamikę wzrostu w tym zakresie, ich sytuacja w porównaniu do przeciętnej sytuacji w województwach poprawiła się. Konwergencja drugiego typu wystąpiła z kolei w województwach: lubelskim, podlaskim i zachodniopomorskim. Spowolnienie, spowodowane niższą od średniej dla ogółu województw dynamiką zmian zachodzących w zakresie poziomu ich kapitału ludzkiego, nie wpłynęło wprawdzie na sytuację województwa lubelskiego, które utrzymało wysoką lokatę wśród województw, spowodowało jednak pogorszenie sytuacji województwa zachodniopomorskiego i podlaskiego.

TABELA 2: *Klasyfikacja województw ze względu na charakter procesów wewnętrznych zachodzących w zakresie kapitału ludzkiego w latach 1999–2014*

		Syntetyczny wskaźnik kapitału ludzkiego w 1999 r. w stosunku do średniej dla ogółu województw	
		niższy od średniej	wyższy od średniej
Dynamika zmian syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego w okresie 1999–2014 w stosunku do średniej dynamiki zmian dla ogółu województw	niższa od średniej	Dywergencja (efekt marginalizacji)	Konwergencja (efekt spowalniania)
		Kujawsko-Pomorskie Lubuskie Śląskie Świętokrzyskie Warmińsko-Mazurskie	Lubelskie Podlaskie Zachodniopomorskie
	wyższa od średniej	Konwergencja (efekt doganiania)	Dywergencja (efekt dystansowania)
		Dolnośląskie Łódzkie Opolskie Podkarpackie Pomorskie Wielkopolskie	Małopolskie Mazowieckie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 1.

Procesy dywergencji zachodzące w pozostałych 7 województwach również miały dwojaki charakter. Województwa małopolskie i mazowieckie cechowały się wysokim poziomem kapitału ludzkiego na początku badanego okresu oraz wyższą od średniej dynamiką wzrostu w tym zakresie, a tym samym dystansowały pozostałe obszary kraju. W pozostałych pięciu województwach procesy dywergencji miały charakter efektu marginalizacji, bowiem dystans między nimi a pozostałymi województwami pogłębiał się. Najgorszą sytuację pod tym względem odnotowano w województwie lubuskim. W 1999 r. syntetyczny wskaźnik kapitału ludzkiego w tym województwie był niższy od średniej dla ogółu województw o 27,8%, natomiast w 2014 r. już o 39,5%.

W konsekwencji zachodzących procesów, pozycja poszczególnych województw względem pozostałych uległa dosyć istotnym zmianom, czego potwierdzeniem są wyniki rankingów województw sporządzone dla poszczególnych lat (tabela 3).

TABELA 3: Ranking województw według syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego w latach 1999–2014

Województwo	Pozycja w rankingu w latach														Zmiana pozycji w latach 1999–2014		
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		2013	2014
Dolnośląskie	9	9	10	8	7	5	4	6	5	5	6	8	8	8	8	8	+1
Kujawsko-Pomorskie	7	8	8	11	11	11	12	13	12	13	12	12	11	10	10	10	-3
Lubelskie	3	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Lubuskie	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	0
Łódzkie	13	12	12	10	10	9	8	4	4	4	4	9	9	9	9	9	+4
Małopolskie	4	4	3	3	3	3	2	2	2	1	1	1	1	1	2	2	+2
Mazowieckie	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	1	0
Opolskie	15	15	15	15	15	15	15	15	15	14	14	13	14	13	14	14	+1
Podkarpackie	12	10	9	7	4	4	5	8	8	9	8	6	7	7	7	7	+5
Podlaskie	5	5	4	5	5	7	6	5	6	6	5	4	4	5	6	6	-1
Pomorskie	8	11	11	13	12	12	13	10	10	8	7	5	5	4	4	4	+4
Śląskie	14	14	14	14	14	14	14	14	14	15	15	15	15	15	15	15	-1
Świętokrzyskie	6	6	6	6	8	6	7	7	11	11	11	10	10	11	11	11	-5
Warmińsko-Mazurskie	10	7	7	9	9	10	9	12	9	10	10	11	12	12	12	12	-2
Wielkopolskie	11	13	13	12	13	13	11	9	7	7	9	7	6	6	5	5	+6
Zachodniopomorskie	2	3	5	4	6	8	10	11	13	12	13	14	13	14	13	13	-11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przedstawionych w tabeli 1.

Ranking ma dwóch zdecydowanych liderów: województwo mazowieckie i małopolskie. Atutem województwa mazowieckiego jest najwyższa w kraju liczba słuchaczy studiów podyplomowych w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, najwyższy w kraju współczynnik skolaryzacji netto uczniów liceów ogólnokształcących oraz duża liczba studentów szkół wyższych w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Atutem województwa małopolskiego jest natomiast najwyższa w kraju liczba studentów szkół wyższych w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, jeden z najwyższych w kraju współczynnik skolaryzacji netto uczniów zasadniczych szkół zawodowych oraz duża liczba uczących się obowiązkowo języka angielskiego w przeliczeniu na liczbę ludności.

Najgorzej w rankingu wypada województwo lubuskie, które w całym badanym okresie zajmuje ostatnią pozycję na liście rankingowej. Słabą stroną tego województwa jest najniższa w kraju liczba studentów szkół wyższych, liczba

słuchaczy studiów podyplomowych i uczących się obowiązkowo języka angielskiego w przeliczeniu na liczbę mieszkańców oraz współczynnik skolaryzacji netto uczniów liceów ogólnokształcących. Słabą pozycję w rankingach w całym badanym okresie zajmują również województwa opolskie i śląskie, a w ostatnich latach również zachodniopomorskie. Co istotne, sytuacja województwa zachodniopomorskiego pogorszyła się w badanym okresie na tyle, że z 2 lokaty w roku 1999 przesunęło się ono aż na 13 pozycję w roku 2014. Poziom syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego w województwie zachodniopomorskim zmalał w tym okresie aż o 23%, a wpłynęły na to następujące czynniki: najwyższy w kraju spadek liczby studentów szkół wyższych w przeliczeniu na liczbę ludności (aż 45%), najniższa w kraju dynamika wzrostu współczynnika skolaryzacji netto uczniów liceów ogólnokształcących (tylko 1,2) oraz niskie tempo wzrostu liczby uczących się obowiązkowo języka angielskiego w przeliczeniu na liczbę ludności (tylko 17% wobec 74% w województwie wielkopolskim, które odnotowało najwyższe tempo wzrostu w kraju).

Warto przy tym nadmienić, iż wysokie tempo wzrostu liczby uczących się obowiązkowo języka angielskiego, jak również relatywnie wysoki wzrost liczby studentów szkół wyższych oraz słuchaczy studiów podyplomowych w województwie wielkopolskim spowodowały, iż województwo to odnotowało w badanym okresie najbardziej znaczącą poprawę na liście rankingowej województw. Z 11 lokaty w roku 1999 przesunęło się ono na 5 lokatę w roku 2014 i sklasyfikowane zostało do grupy województw o wysokim poziomie kapitału ludzkiego (rysunek 1).

RYSUNEK 1: Wyniki grupowania województw według poziomu kapitału ludzkiego w roku 2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przedstawionych w tabeli 1.

Klasyfikację województw przeprowadzono za pomocą metody odchyień standardowych²². Granice przedziałów wyznaczono na podstawie wartości średniej arytmetycznej syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego dla ogółu województw (\bar{s}) oraz poziomu odchylenia standardowego tego wskaźnika $S(s)$, w badanym roku. Zbiór badanych obiektów podzielono na cztery grupy typologiczne:

1. Grupa o **bardzo wysokim** poziomie kapitału ludzkiego, obejmująca obiekty o wartościach syntetycznego wskaźnika należących do przedziału $s_i \geq +S(s)$ a więc $s_i \geq 0,52$;
2. Grupa o **wysokim** poziomie kapitału ludzkiego, obejmująca obiekty o wartościach syntetycznego wskaźnika należących do przedziału $\bar{s} + S(s) > s_i \geq \bar{s}$, a więc $s_i \geq 0,43$;
3. Grupa o **niskim** poziomie kapitału ludzkiego, obejmująca obiekty o wartościach syntetycznego wskaźnika należących do przedziału $\bar{s} > s_i \geq \bar{s} - S(s)$, a więc $0,43 > s_i \geq 0,34$;
4. Grupa o **bardzo niskim** poziomie kapitału ludzkiego, obejmująca obiekty o wartościach syntetycznego wskaźnika należących do przedziału $s_i < \bar{s} - S(s)$, a więc $s_i < 0,34$;

Obok wspomnianego wcześniej województwa wielkopolskiego, w grupie województw o wysokim poziomie kapitału ludzkiego znalazło się jeszcze 5 województw, w tym dwa województwa Polski Wschodniej – podlaskie i podkarpackie. Trzy województwa – mazowieckie, małopolskie i lubelskie sklasyfikowane zostały do grupy województw o bardzo wysokim poziomie kapitału ludzkiego, a tylko jedno z województw – lubuskie sklasyfikowane zostało do grupy województw o bardzo niskim poziomie kapitału ludzkiego.

4. Zakończenie

W latach 1999–2014 poziom kapitału ludzkiego w większości województw uległ znaczącej poprawie. Dynamika zmian zachodzących w tym zakresie w poszczególnych województwach była jednak bardzo zróżnicowana. Najwyższe tempo wzrostu syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego odnotowano w województwie wielkopolskim (47%) i pomorskim (43%). Najniższe tempo wzrostu, bo

²² **M. Kunasz**, *Przykład zastosowania metod WAP do analizy procesów gospodarowania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, w: **D. Kopycińska** (red.), *Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Printgroup, Szczecin 2006, s. 131–139.

jedynie 8%, odnotowano natomiast w województwie świętokrzyskim. Tylko w jednym z województw – zachodniopomorskim – odnotowano spadek poziomu kapitału ludzkiego (niestety aż o 23%). W jednym z województw – lubuskim – poziom kapitału ludzkiego na początku i na końcu badanego okresu ukształtował się na takim samym poziomie.

W konsekwencji tak zróżnicowanej dynamiki zmian oraz znacznego zróżnicowania poziomu kapitału ludzkiego na początku badanego okresu w zbiorowości województw obserwowano równoległe zachodzące procesy konwergencji i dywergencji wewnętrznej, w tym również o charakterze marginalizacji. Procesy o charakterze konwergencji zachodziły w badanym okresie w 9 województwach. W przypadku 6 z nich: dolnośląskiego, łódzkiego, opolskiego, podkarpackiego, pomorskiego i wielkopolskiego miały one charakter efektu doganiania, w przypadku 3: lubelskiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego – charakter efektu spowalniania. W pozostałych 7 województwach zachodziły w tym okresie procesy dywergencji wewnętrznej. Co istotne, w przypadku aż 5 z nich: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego procesy te miały charakter efektu marginalizacji. Oznacza to, że sytuacja tych województw w porównaniu do przeciętnej sytuacji w województwach pogorszyła się, a tym samym zwiększył się dystans dzielący te województwa od pozostałych.

W wyniku równoległe zachodzących procesów konwergencji i dywergencji wewnętrznej województw regionalne zróżnicowanie poziomu kapitału ludzkiego w Polsce wzrosło, nadal utrzymuje się jednak na umiarkowanym poziomie. Potwierdzeniem tego jest m.in. wartość współczynnika zmienności, która z poziomu 16,7% w 1999 r. wzrosła do poziomu 20% w 2014 r., jak również wzrost relacji maksymalnej i minimalnej wartości syntetycznego wskaźnika kapitału ludzkiego w danym roku. W roku 1999 wynosiła ona 1,8, natomiast w roku 2014 przyjęła wartość 2,3.

Reasumując i próbując udzielić odpowiedzi na postawione pytanie badawcze, stwierdzić można, iż regionalne zróżnicowanie poziomu kapitału ludzkiego w Polsce pogłębia się, nadal utrzymuje się jednak na poziomie umiarkowanym. Zachodzące procesy dywergencji uznać należy za tendencję niekorzystną, gdyż rosnące regionalne dysproporcje w poziomie kapitału ludzkiego w Polsce mogą przekładać się na pogłębianie się regionalnych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego kraju.

Bibliografia

Opracowania

- Chen Derek H.C., Dahlman Carl J.**, *The Knowledge Economy, the KAM Methodology and World Bank Operations*, World Bank and OECD, Washington 2006.
- Chojnicki Zbyszko, Czyż Teresa**, *Polska na ścieżce rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Podejście regionalne*, Przegląd Geograficzny 2003/75/1, s. 23–39.
- Dworak Edyta, Grabia Tomasz, Kasperkiewicz Witold, Kwiatkowska Walentyna**, *Gospodarka oparta na wiedzy, innowacyjność i rynek pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Florczak Waldemar**, *Pomiar gospodarki opartej na wiedzy w badaniach międzynarodowych*, Wiadomości Statystyczne 2010/2, s. 78–97.
- Florczak Waldemar**, *Kapitał ludzki w empirycznych modelach wzrostu*, Ekonomista 2008/2, s. 169–200.
- Klonowska-Matynia Maria, Lisowska Agnieszka**, *Rola systemu kształcenia kapitału ludzkiego wobec potrzeb rynku pracy w procesie realizacji założeń gospodarki opartej na wiedzy w Polsce*, w: Grażyna Maniak (red.), *Problemy ekonomii i polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Katedry Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Korenik Stanisław**, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Kukliński Antoni, Burzyński Wojciech**, *The Development of Knowledge-Based Economy in Europe: the Regional Trajectory – model 4+4+4+22*, w: Krzysztof Piech (red.), *The Knowledge-Based Economy In Transition Countries: Selected Issues*, University College London – School of Slavonic and East European Studies, London 2004.
- Kukuła Karol, Luty Lidia**, *Propozycja procedury wspomagającej wybór metody porządkowania liniowego*, Przegląd Statystyczny 2015/2, s. 219–231.
- Kunasz Marek**, *Przykład zastosowania metod WAP do analizy procesów gospodarowania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, w: Danuta Kopycińska (red.), *Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Printgroup, Szczecin 2006.
- Makulska Danuta**, *Kluczowe czynniki rozwoju w gospodarce opartej na wiedzy*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH 2012/88, s. 169–193.
- Marciniak Stefan** (red.), *Perspektywy kapitału ludzkiego jako czynnika wzrostu gospodarczego Polski*, Politechnika Warszawska, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji, Warszawa 2002.
- Merlo Paweł, Bogdański Marcin, Michalak Jacek**, *Kapitał ludzki a rynek pracy w województwie warmińsko-mazurskim*, w: Paweł Merło, Jacek Michalak (red.), *Efekty inwestowania w kształcenie kadry menadżerskiej dla potrzeb regionalnego rynku pracy*, Wydział Nauk Ekonomicznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2015.
- Miciuła Ireneusz, Miciuła Krzysztof**, *Metody pomiaru wartości kapitału ludzkiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 858, Współczesne Problemy Ekonomiczne 2015/11, s. 269–280.
- Nikiewicz-Pijaczyńska Małgorzata, Wachowska Małgorzata**, *Wiedza – Kapitał ludzki – Innowacje*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012.
- Organiściak-Krzykowska Anna**, *Wykształcenie jako element jakości zasobów prac*, w: Andrzej Rączaszek, Wiesław Koczur (red.), *Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej*.

- Przegląd problematyki*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2009.
- Panek Tomasz, Zwierzchowski Jan**, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej. Teoria i zastosowania*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2013.
- Peters Ajibade A.**, *Building Human Capital for Sustainable Development: Role of the University*, University of Ibadan 2013, <http://ui.edu.ng/sites/default/files/UI%20PAPER.pdf>; stan na 18.01.2017 r.
- Piech Krzysztof**, *Gospodarka oparta na wiedzy i jej rozwój w Polsce*, E-mentor 2004/4 (6), s. 36–42.
- Przybyszewski Roman**, *Kapitał ludzki w procesie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007.
- Soszyńska Elżbieta**, *Budowa gospodarki wiedzy a dynamika rozwoju gospodarczego i realna konwergencja gospodarcza*, Referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2013, <http://www.pte.pl/kongres/referaty/?dir=Soszynska+E>; stan na 20.01.2017 r.
- Wierzbicka Wioletta**, *The Innovation System as a Pillar for a Knowledge-Based Economy – an Analysis of Regional Diversity in Poland*, Olsztyn Economic Journal 2016/11 (4), s. 343–357.

Wioletta WIERZBICKA

HUMAN CAPITAL AS A PILLAR OF KNOWLEDGE-BASED ECONOMY – AN ANALYSIS OF THE REGIONAL DIVERSITY IN POLAND

(Summary)

The aim of our study has been to assess the regional diversity in the level of the human capital in Poland and the changes that occurred in this regard over the period of 1999–2014. The results of our analyses can be summarised as follows. Regional differences in the level of human capital in Poland have grown but are still moderate. The causes of the increasing regional disproportions are the ongoing parallel convergence and divergence processes within the provinces, including ones which correspond to marginalisation. The leaders in terms of the human capital were the Province of Masovia (*województwo mazowieckie*) and Province of Malopolska (*województwo małopolskie*), which outdistance all other Polish provinces. The lowest level of human capital was determined in Lubuskie Province (*województwo lubuskie*), which is increasingly staying behind the rest of Poland, a fact that may indicate dangerous marginalisation of this region.

Keywords: human capital; knowledge-based economy; regional diversity; divergence; convergence

Radosław ZYLIK*

OD OPCJI DOMYŚLNEJ DO MANIPULACJI, CZYLI O WYBORZE POMIĘDZY OFE A ZUS. PERSPEKTYWA EKONOMII BEHAVIORALNEJ¹

(Streszczenie)

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy wykonywanie władzy publicznej polegającej na umożliwianiu wyboru obywatelom spośród prezentowanych przez władzę opcji musi być zawsze uznane za formę manipulacji. W pracy analizowana jest sytuacja decyzyjna związana z wyborem pomiędzy Otwartymi Funduszami Emerytalnymi a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, przed którym stanęli ubezpieczeni w 2014 r. Choć kwestia ta była szeroko dyskutowana przez prawników, ekonomistów i polityków, to aspekt kontekstu decyzyjnego nigdy nie był szczegółowo analizowany. Hipotezy i teorie wypracowane przez ekonomistów behawioralnych pozwalają na naukowe studia nie tylko nad prezentowanymi opcjami planów emerytalnych, ale także nad sposobami prezentacji scenariuszy decyzyjnych i procedurą podjęcia decyzji oraz ich wpływem na treść podejmowanych decyzji. Ekonomiczna analiza sytuacji decyzyjnej pozwala doprecyzować pojęcie manipulacji, jak również wskazać możliwe sposoby jej neutralizowania, a tym samym wykorzystanie ekonomii behawioralnej może mieć również wpływ na demokratyzację procesów decyzyjnych.

Słowa kluczowe: manipulacja; opcja domyślna; ZUS; OFE; ekonomia behawioralna

Klasyfikacja JEL: D72

1. Wstęp

Twierdzenie, że nikt nie chce być manipulowany ociera się o truizm. Manipulacja na uniwersum relacji społecznych znajduje się niebezpiecznie blisko oszustwa, a oszustwo jest paradygmatycznym przykładem zachowania niemoralnego. To

* Dr, Akademia Ignatianum w Krakowie, Wydział Pedagogiczny, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Katedra Systemów Politycznych; e-mail: radek.zylik@gmail.com

¹ Artykuł został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na realizację projektu o numerze rejestracyjnym 2015/17/D/HS5/00453.

zaś co niemoralne, bez znaczenia, czy jest zabronione ustawą, zasługuje na społeczne potępienie. Na dodatek w złożonych relacjach społecznych pewna doza zaufania społecznego jest koniecznością, by społeczeństwa mogły właściwie funkcjonować. Tym samym osoba wykorzystująca ten kapitał społeczny, którym jest wzajemne zaufanie między obywatelami, zasługuje na napiętnowanie i odpowiednią karę.

A co w sytuacji, gdy ktoś, komu szczególnie ufamy, naraża się na zarzut manipulacji? Co w sytuacji, gdy tą drugą stroną relacji społecznych jest aktualnie rządząca demokratycznie wybrana władza państwowa? To pytanie jest niezmiennie aktualne od lat, ponieważ każda władza narażona jest na pokusę realizowania własnych zamierzeń, niekiedy wbrew interesom ogółu społeczeństwa, przy wykorzystaniu jak największego spektrum metod i narzędzi. Manipulacja jest niewątpliwie jednym ze sposobów ułatwiających rządzenie, choć zdemaskowanie działań manipulacyjnych może drogo kosztować demokratycznie wybranych polityków.

Jednak jak ocenić sytuację, w której przedstawiciele władzy publicznej wcale nie muszą być świadomi faktu, że stosują techniki manipulacyjne? Postępowanie, które jeszcze dwadzieścia lat temu nie było manipulacją, dziś dzięki postępowi badań prowadzonych przez psychologów poznawczych i ekonomistów behawioralnych rodzi wątpliwości i pytania o etykę postępowania? Czy można oszukiwać mimo woli i manipulować mimo woli?² Oczywiście wszystko zależy od przyjętych definicji, ale to nie semantyka będzie przedmiotem badań, a pewne rzeczywiste procesy decyzyjne i ich konsekwencje mające kluczowe znaczenie dla oceny działań władzy publicznej. Celem prezentowanych w tekście badań jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji, w której władza publiczna prezentuje określone opcje wyboru społeczeństwu, to wybór ten jest zawsze pewną formą manipulacji? Przedmiotem analizy jest sytuacja decyzyjna związana z wyborem pomiędzy Otwartymi Funduszami Emerytalnymi a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, przed którym stanęli ubezpieczeni w 2014 r.

Zanim przejdziemy do poszukiwania odpowiedzi na powyższe pytania należy rzucić trochę światła na samo zjawisko manipulacji. Interesująco przedstawia się źródłosłów łacińskiego pojęcia *manipulatio* oznaczający manewr, fortel lub podstęp, którego celem jest takie wywarcie wpływu na drugą osobę, grupę osób lub większą jeszcze zbiorowość, by w sposób nieświadomy zrealizowały one

² Zob. J. Lichtenberg, *Paternalism, Manipulation, Freedom, and the Good*, w: E. Shafir (red.), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton University Press, Princeton 2013, s. 494–499.

cele manipulatora. Co jest jednak w tym tak niestosownego, że na dźwięk słowa manipulacja niemal instynktownie pojawia się negatywna ocena takiego postępowania? Przecież zmotywowanie kogoś do nieświadomego działania wcale nie musi być czymś oczywiście nagannym. Zmobilizowanie kogoś fortem do dbania o własne zdrowie, do większego wysiłku fizycznego, do uczciwego postępowania, do oszczędzania wcale nie musi automatycznie łączyć się negatywnym oceną³.

Słownik języka polskiego PWN tak definiuje manipulację: „wykorzystywanie jakichś okoliczności, naginanie lub przeinaczanie faktów w celu udowodnienia swoich racji lub wpływania na cudze poglądy i zachowania”⁴.

Wydaje się, że negatywna ocena manipulacji jest związana z obawą, że ktoś może zostać w sposób niezauważony wmanewrowany w działanie wbrew jego własnym interesom, a zmanipulowana osoba nawet nie zauważy, że realizuje interesy kogoś innego. Jego autonomia decyzyjna, zdolność do świadomego i racjonalnego działania zostanie poważnie ograniczona, a gdy fakt ten nie zostanie zauważony, to osoba zmanipulowana, przez pewien przynajmniej czas, będzie bezbronna wobec manipulatora. W demokratycznych społeczeństwach kultury Zachodu wysoko ceni się zdolność do podejmowania samodzielnych decyzji i nie tak łatwo jej członkowie dają ją sobie odbierać⁵.

Czy przedstawiciele władzy publicznej powinni powstrzymać się od sięgania po techniki manipulacyjne? Już na pierwszy rzut oka widać, że mamy do czynienia z kwestią normatywną, a pamiętać należy, co mawiali rzymscy juryści. Rzymska premia głosi, że *impossibla nulla obligatio est*, czyli niemożliwe nie obowiązuje⁶. Zadajmy raz jeszcze powyższe pytanie tylko z poprawką, którą podsuwają nam rzymscy ojcowie prawa. Czy możliwa jest działalność przedstawicieli władzy, która nie jest manipulacją? Czy przedstawiciele władzy są niejako zmuszani do zachowań manipulacyjnych przez sam proces rządzenia? I wreszcie, czy można oszukiwać mimo woli i manipulować mimo woli? Te ogólne i niejasne pytania nie mają na celu sugerowania makiawelicznej natury władzy publicznej, ale mają zwrócić uwagę na psychologiczne mechanizmy związane z postrzeganiem rzeczywistości. Postrzeganej tak przez obywateli, jak i przez członków administracji państwowej.

³ Zob. **R. Thaler, C. Sunstein**, *Impuls: jak podejmować właściwe decyzje dotyczące zdrowia, dobrobytu i szczęścia*, Zysk i S-ka, Poznań 2008.

⁴ <http://sjp.pwn.pl/sjp/manipulacja;2481186>; stan na 10.08.2016 r.

⁵ **R. Thaler, C. Sunstein**, *Libertarian Paternalism*, *The American Economic Review* 2003/2, s. 175–179.

⁶ <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195369380.001.0001/acref-9780195369380-e-880>; stan na 1.08.2016 r.

Nie chodzi również o wszystkie sposoby rządzenia, ale głównie o takie, w przypadku których rząd wchodzi w mniej lub bardziej bezpośredni dialog z rządzonymi, oczekując od nich ustosunkowania się do własnych zamierzeń. Do przykładów takich form sprawowania rządów można zaliczyć referenda, konsultacje społeczne, lub – jak zobaczymy poniżej – decyzję o wyborze sposobu oszczędzania środków pieniężnych na rzecz przyszłej emerytury. Nie bez znaczenia jest istniejące w zaistniałej sytuacji napięcie pomiędzy chęcią realizacji autorskich zamierzeń aktualnej władzy, koniecznością pewnych posunięć związanych z bieżącą sytuacją polityczną, ekonomiczną lub społeczną, a także niezbędnym dla dalszego rządzenia poparciem społecznym, które łatwo można utracić, zwłaszcza gdy działalność demokratycznie wybranej władzy różni się z oczekiwaniami społecznymi.

2. O nic nierobieniu z perspektywy ekonomii behawioralnej

Jednym z bardziej istotnych – z perspektywy podejmowanego w niniejszej pracy zagadnienia – faktów naukowych, który dziś zaliczyć możemy do ekonomii behawioralnej⁷, jest twierdzenie, że kontekst decyzyjny (sytuacja decyzyjna, architektura wyboru) ma znaczenie dla rezultatów podejmowanej decyzji⁸. Do kontekstu decyzji zalicza się m.in. kolejność podejmowanych kroków, których celem jest decyzja⁹, rodzaj i liczba podmiotów biorących udział w procesie decyzyjnym¹⁰, miejsce decydowania¹¹, sformułowanie alternatywnych rozwiązań problemu, a tym samym sformułowanie alternatywnych decyzji¹², koszty związane z decydowaniem, a także konsekwencje niepodjęcia żadnych działań¹³. I choć w różnych sytuacjach jesteśmy tymi samymi osobami z zestawem preferencji, pragnień i potrzeb, to w zależności od zróżnicowanych elementów, składających

⁷ N. Wilkinson, M. Klaes, *An Introduction to Behavioral Economics*, Palgrave Macmillan, New York 2012.

⁸ M. Kelman, Y. Rottenstreich, A. Tversky, *Context-Dependence in Legal Decision Making*, *The Journal of Legal Studies* 1996/2, s. 287–318.

⁹ G. Northcraft, M. Neale, *Experts, amateurs, and real estate: An anchoring-and-adjustment perspective on property pricing decisions*, *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 1984/1, s. 84–97.

¹⁰ J. Surowiecki, *The Wisdom of Crowds*, Knopf Doubleday Publishing Group, New York 2005.

¹¹ J. Berger, M. Meredith, S. Wheeler, *Contextual priming: Where people vote affects how they vote*, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 2008/26, s. 8846–8849.

¹² A. Tversky, D. Kahneman, *Rational Choice and the Framing of Decisions*, *The Journal of Business* 1986/4, s. 251–278.

¹³ W. Samuelson, R. Zeckhauser, *Status quo bias in decision making*, *Journal of Risk and Uncertainty* 1988/1, s. 7–59.

się na sytuację decyzyjną możemy podejmować różne decyzje. A przecież sama sytuacja decyzyjna nie powinna mieć większego znaczenia. Okazuje się, że jest dokładnie odwrotnie.

Dobłą ilustracją tego stanu rzeczy jest wykorzystywanie przez różne podmioty tzw. opcji domyślnych (*default options*). Jeśli niedoszły decydent postawiony w sytuacji wyboru nie zrobi nic, wtedy konsekwencją jego braku aktywności staje się opcja domyślna. Na przykład Decydent musi wybrać pomiędzy opcjami X, Y, Z. Jeśli nie dokona wyboru, to automatycznie zostanie przypisana mu opcja Y. Opcje domyślne to rezultaty bierności. Same w sobie nie są ani złe, ani dobre. W niektórych sytuacjach może okazać się, że konkretna opcja domyślna jest czymś pozytywnym na przykład wtedy, gdy automatycznie jesteśmy objęci ubezpieczeniem zdrowotnym, a dopiero na nasze wyraźne życzenie możemy wypisać się z danego planu ubezpieczenia zdrowotnego lub wtedy, gdy automatycznie jesteśmy uznani za dawców organów. Dopiero nasz wyraźny sprzeciw (za życia lub np. w postaci oświadczenia noszonego w portfelu w przypadku nagłej śmierci) uniemożliwia pobranie organów¹⁴.

Dlaczego ludzie rezygnują z przemyślanych decyzji, podejmowanych po uwzględnieniu istotnych informacji i starannym ważeniu argumentów, a wybierają opcje domyślne, o autorach których niewiele wiedzą (mogą to być firmy, osoby prywatne, instytucje publiczne)? Skłonność do wyboru opcji domyślnych ma trzy główne przyczyny, które można określić skrótowo: wysiłek, implikowane poparcie (*implied endorsement*) i niechęć do straty¹⁵.

Wysiłek, trud, przeszkody, wszystko to generuje koszty podejmowanych decyzji. Od kosztów związanych z wydłużonym czasem decydowania, po koszty organizacyjne, na kosztach finansowych kończąc. Koszty to ten element decydowania, którego chcemy uniknąć – jeśli nawet nie za wszelką – to za niekiedy dość wysoką cenę. Ceną taką może być zgoda na sytuację, na którą w razie niewystępowania owych kosztów człowiek nie zgodziłby się. Jeśli więc w naszym interesie leży pojawienie się w jakimś urzędzie, bo w innym przypadku nie uda się nam osiągnąć pewnej korzyści, ale na koszty dotarcia do urzędu składają się koszty dojazdu do innego miasta, konieczność wzięcia dnia wolnego w pracy, znalezienie opieki dla dziecka, to może się okazać, że choć uzyskanie pewnej pomocy lub korzyści od państwa jest kuszące, to wygenerowane koszty są tak

¹⁴ S. Davidai, T. Gilovich, L.D. Ross, *The meaning of default options for potential organ donors*, Proceedings of the National Academy of Sciences 2012/38, s. 15201–15205.

¹⁵ E. Johnson, D. Goldstein, *Decisions by Default*, w: E. Shafir (red.), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton University Press, Princeton 2013, s. 420.

wysokie, że osoba postawiona w takiej sytuacji zrezygnuje z podjęcia wysiłku i wybierze *status quo*¹⁶.

Innym przykładem wysiłku jest wysiłek – mówiąc kolokwialnie – uświadamiania sobie własnych interesów. Człowiek nie jest zdolny, by *ex ante* wypracować stały zestaw preferencji w stosunku do wszelkich przyszłych sytuacji i problemów. Jeśli znajdzie się więc w nowej i dość złożonej sytuacji decyzyjnej, to koszt związany z wypracowaniem własnych preferencji w stosunku do skomplikowanego problemu, przed którym stoi, może się okazać dla niego zbyt wysoki i wybierze przygotowaną dla niego (przez kogoś innego) opcję domyślną. Z jednej strony pozwoli mu to na wyjście z sytuacji, a z drugiej uwolni go od konieczności konstruowania preferencji w obliczu zaistniałej sytuacji i podjęcia trudnej decyzji¹⁷.

Ciekawym przykładem rozumienia opcji domyślnych przez obywateli jest uznanie ich jako wskazówek pożądanego działania. Wskazówek, dodajmy, udzielanych przez zatroskanych przedstawicieli władzy publicznej. Jeśli więc pojawia się opcja domyślna, której autorami są przedstawiciele władzy publicznej, to obywatel zakłada, że władza – działając przeciw na rzecz dobra wszystkich obywateli – podpowiada, co należy w konkretnej sytuacji uczynić, jednocześnie zachowując wolność decyzyjną i ostatnie słowo dla obywatela. Wybór tak rozumianej opcji domyślnej może również zostać wzmocniony poprzez heurystykę (uproszczoną metodę rozumowania) imitacji polegającej na tym, że obywatele zakładają, że władza publiczna podpowiada takie rozwiązania, za którymi opowiada się większość jej wyborców, a więc jest ona w jakimś stopniu formą wyrażenia woli suwerena poprzez odpowiednio skonstruowaną sytuację decyzyjną¹⁸.

Ostatnim, ale jakże istotnym powodem bierności decyzyjnej skutkującej w efekcie opcją domyślną jest zjawisko niechęci do straty (*loss aversion*) i poleganie na punktach odniesienia (*reference dependence*)¹⁹. W 1981 r. dwóch psychologów Daniel Kahneman i Amos Tversky zapytało uczestników eksperymentów, którą z zaprezentowanych poniżej strategii zapobiegania groźnej chorobie zagrażającej populacji 600 osób należy zastosować. Pierwszy wybór dotyczył dwóch opcji:

- 1) ta strategia pozwoli na uratowanie 200 osób;
- 2) ta strategia pozwoli na uratowanie wszystkich 600 osób z prawdopodobieństwem 33%, a jednocześnie istnieje możliwość 67%, że nikt nie zostanie uratowany.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, s. 421.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, s. 422.

Każda z tych strategii pozwoli na uratowanie 200 osób, ale w pierwszym przypadku mamy pewną wartość, a w drugim wynik zastosowania strategii prewencyjnej ma charakter probabilistyczny, więc osoby mające skłonność do awersji będą preferowały pierwszą strategię. Nie inaczej było w przeprowadzonym eksperymencie, gdzie ok. 70% osób wybrało pierwszą opcję. Tversky i Kahneman zaprezentowali podobny wybór innym grupom biorącym udział w eksperymencie. Była to również para strategii, tym razem jednak prezentowała się następująco:

- 3) zastosowanie tej strategii skończy się śmiercią 400 osób;
- 4) zastosowanie tej strategii daje 33% szans na to, że nikt nie umrze i 67% szans, że cała populacja 600 osób umrze w wyniku choroby.

Strategia 3) i 1) pod względem rezultatów są identyczne, podobnie jak strategia 2) i 4). Jediną różnicą pomiędzy parami strategii 1) i 2) a 3) i 4) jest różnica w sposobie sformułowania. Pierwsze dwie charakteryzują się akcentem położonym na ratowanie życia, podczas gdy dwie kolejne charakteryzują się opisem, w którym podkreśla się straty w ludziach będące efektem przyjęcia określonego planu działania. Kahneman i Tversky przewidywali, że podział preferencji w drugim przypadku będzie zbliżony do pierwszego wyboru. Okazało się jednak, że uczestnicy eksperymentu w 78% wybierają strategię 4), a tylko 22% uczestników wybiera strategię 3). Właśnie ten wpływ sposobu, w jaki formułuje się wybór, na treść samego wyboru Kahneman i Tversky nazwali „efektem ramowania”. Wiedza o efekcie ramowania może zostać wykorzystana do bardziej skutecznego realizowania polityk publicznych. Ekspozowanie straty zamiast zysku lub zysku zamiast straty znacząco zmienia atrakcyjność identycznych decyzji²⁰.

Odpowiednio opracowany sposób prezentacji problemu poddanego pod publiczną dyskusję może wpłynąć na kształtowanie się ocen, niezależnie od samej treści i znaczenia poddanej pod dyskusję kwestii. Jeśli więc opcja domyślna zostanie sformułowana w języku zysku, to bez wątpienia skłoni to osoby podejmujące decyzje do bierności i zaakceptowania przygotowanego wcześniej dla nich alternatywnego rozwiązania. Z drugiej strony, jeśli opcja domyślna będzie ekspozowała stratę, to istnieje szansa, że decydenci przełamają swoją skłonność do bierności i dokonają aktywnego wyboru, by uniknąć przyjęcia opcji domyślnej.

Ekonomiści behawioralni prowadzili od dłuższego czasu studia nad opcjami domyślnymi, dzięki czemu zostały one uznane za jedno z kluczowych narzędzi w ramach nauki o polityce publicznej²¹. Mając już wiedzę o opcjach domyśl-

²⁰ A. Tversky, D. Kahneman, *The framing of decisions and the psychology of choice*, Science 1981/4481, s. 453–458.

²¹ E.J. Johnson, D.G. Goldstein, *op. cit.*

nych, przyjrzymy się, jak funkcjonują one w praktyce na przykładzie decyzji, jaką w 2014 r. musieli podjąć Polacy, gdy rząd dał im do wyboru pozostawienie składki w Otwartych Funduszach Emerytalnych lub przeniesienie części składki na subkonto do ZUS.

3. Od OFE do ZUS. Uliczka jednokierunkowa?

W 2014 r. przed obywatelami państwa polskiego został postawiony wybór, który miał mieć, jeśli nie kluczowy, to znaczący wpływ na wysokość ich przyszłych emerytur. W zależności od decyzji miały być one niskie lub bardzo niskie. Choć sytuacja mogła wydawać się kluczowa z punktu widzenia każdego ubezpieczonego, to, jak się za chwilę okaże, gdzie znalazła się część składek po 2014 r., miała znaczenie przede wszystkim dla władzy publicznej.

Składka emerytalna wynosiła 19,52% podstawy wymiaru. Jej największa część, bo aż 12,22% jest i była niezależnie od decyzji ubezpieczonych odkładana na konto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, druga z kolei najwyższa część składki emerytalnej, bo 4,38%, też trafiała do ZUS, tyle że na subkonto. Wybór osób ubezpieczonych miał dotyczyć pozostałej części składki emerytalnej, czyli 2,92%, co przy założeniu, że Polak w sektorze przedsiębiorstw zarabiał 4137 zł (przykładowo taka była wysokość płacy wg GUS w lutym 2016 r.), to składka emerytalna wynosiła miesięcznie 807 zł, a jej część, o której ubezpieczeni mieli podjąć decyzję, wynosiła 120 zł miesięcznie²².

Jak widać już na pierwszy rzut oka, z punktu widzenia pojedynczego ubezpieczonego decyzja ta wcale nie musiała być brzemiennej w skutki, a ewentualny błąd przy jej podjęciu wcale nie musiał być równoznaczny z utratą szansy na przeżycie spokojnej emerytury. Po co więc był ten wybór? Po co było przemeblowywać II filar? Odpowiedź jest prosta, w ZUS nie ma pieniędzy, są jedynie wirtualne zapisy. W OFE są pieniądze, które faktycznie można przenieść, a które mogą uratować rządzących przed powiększeniem deficytu budżetowego lub przynajmniej umożliwić działanie obecnego systemu emerytalnego bez koniecznych reform, które musiałyby być z konieczności trudne do przyjęcia przez społeczeństwo. Dlatego też rządzącym zależało, by bez przymusu zmobilizować ubezpieczonych do dobrowolnego przekazania im zgromadzonych w Otwartych Funduszach środków, które mogłyby zostać natychmiast wykorzystane do wypłacania aktualnych emerytur, a właściciele przeniesionych z OFE środków otrzymaliby na swoich subkontach w ZUS jedynie zapisy na rzecz przyszłych wypłat.

²² <http://forsal.pl/artykuly/931434,znow-mozesz-wybrac-zus-czy-ofe.html>; stan na 5.08.2016 r.

Dyskusja dotycząca przeniesienia środków z OFE do ZUS dotyczyła głównie ekonomicznej sensowności takiego rozwiązania oraz motywów politycznych. Z jednej strony analizowano to, jak takie działania wpłyną na wysokość emerytur, a z drugiej, co stanie się z samymi Funduszami Emerytalnymi. Ponadto duża część sceny politycznej, ta, która nie była akurat częścią koalicji rządzącej, zwracała uwagę na motywy polityczne, a nie ekonomiczne, które jakoby miały stać za decyzją o zubożeniu II filaru. Pytano o cele ekonomiczne i motywy polityczne. Nikt nie zwrócił uwagi na samą sytuację decyzyjną.

Jak pamiętamy, sytuacja decyzyjna czy też kontekst decyzyjny to wszystkie aspekty sytuacji związanej z podejmowaną decyzją. W omawianym przykładzie wybór między OFE a ZUS nie był symetryczny. To znaczy, że ubezpieczeni nie musieli koniecznie wybierać między OFE a ZUS, bo w innym wypadku ich pieniądze przepadną. Wybór był niesymetryczny, ponieważ jeśli ubezpieczeni chcieli pozostać w OFE, to musieli wypełnić specjalny formularz i dostarczyć go do ZUS. W innym wypadku część składki automatycznie zostawała przeniesiona do ZUS. Ubezpieczeni mieli cztery miesiące na wybór ZUS lub OFE. Dotychczasowi członkowie OFE musieli złożyć oświadczenie o chęci pozostania w OFE i dalszym przekazywaniu składki do Otwartych Funduszy. Co ciekawe, dodano opcję zmiany funduszu z dotychczasowego na inny. Wspomniane oświadczenie należało złożyć w oddziale ZUS osobiście, za pośrednictwem poczty lub przez Internet. Ta trzecia opcja, choć pozornie najłatwiejsza, w praktyce okazywała się być bardziej skomplikowana, ponieważ jeśli ktoś chciał złożyć oświadczenie drogą internetową, to mógł to zrobić tylko za pośrednictwem platformy PUE ZUS, zanim jednak można było z platformy skorzystać należało stawić się w oddziale ZUS i uwierzytelnić podpis²³. Dopiero wtedy można było skorzystać z drogi internetowej. Dla porządku należy dodać, że ZUS przyjmuje interesantów w godzinach, w których osoby płacące składkę emerytalną są zazwyczaj w pracy lub do niej właśnie zmierzają. Jeśli ktoś jednak nie chciał pozostawiać swoich 2,92% swojej składki emerytalnej, to wystarczyło nie robić nic, a pieniądze znajdą się automatycznie na subkoncie. W rezultacie w OFE pozostało tylko 2,5 mln ubezpieczonych²⁴.

Sytuacja decyzyjna związana z wyborem pomiędzy ZUS a OFE preferowała wyraźnie przeniesienie części składki do ZUS. Niemniej trudno byłoby zwolennikom OFE zarzucić władzy państwowej chęć powstrzymania ich przed

²³ <http://emerytura.gov.pl/wybor-ofezus/najwazniejsze-informacje-ofe-zus/>; stan na 5.01.2017 r.

²⁴ <https://www.analizy.pl/fundusze/wiadomosci/17006/2,5-mln-osob-zostaje-w-ofe.html>; stan na 13.08.2016 r.

oszczędzaniem w II filarze. Państwo niczego w tym przypadku nie zakazywało, nikt przecież nie spotkałby się z karą, gdyby chciał swoje środki pozostawić w OFE. Państwo nie działało w sposób opresyjny, nie wykazało się także w swych działaniach agresywnym paternalizmem. Nie była to w żadnej mierze nacjonalizacja prywatnych środków w celu zmniejszenia deficytu budżetowego i realizacji aktualnych planów budżetowych.

Opcje domyślne to potężna broń będąca w posiadaniu architektów wyboru. Psychologowie przeprowadzili eksperymenty, które miały na celu ustalenie, czy nawet w przypadku tak istotnych kwestii, jak zapisanie się do planów emerytalnych, opcje domyślne znacząco wpływają na rozkład preferencji przyszłych emerytów²⁵. Rezultaty zaskoczyły wszystkich, ponieważ jeśli obecnym pracownikom pozostawi się wolność w zakresie samodzielnego zapisu do planu emerytalnego, to tylko 20% z nich to robi (65% po upływie kolejnych trzech miesięcy). Jeśli jednak opcją domyślną jest przystąpienie, to ponad 90% pracowników zostaje objętych obowiązkowym planem oszczędzania na poczet przyszłych emerytur. Odsetek wypisujących się jest znikomym. Ten przykład ilustruje kluczowe znaczenie odpowiednio dobranej opcji domyślnej. Siła inercji nawet w tak ważnych decyzjach jak plan emerytalny może modyfikować decyzje ludzi, którzy nie są nawet tego świadomi.

4. Zakończenie

Na początku artykułu postawiono pytanie, czy możliwa jest taka działalność władzy publicznej, która nie jest manipulacją? Chodziło jedynie – jak odnotowano powyżej – o pewne formy działalności związane z dokonywaniem wyborów przez obywateli. W artykule nie były prowadzone pogłębione studia nad samym pojęciem manipulacji, raczej analiza została zatrzymana na poziomie semantycznym i wynikach, z którymi – jak się wydaje – większość czytelników może się zgodzić. Następnie zaprezentowano opcje domyślne jako nowe narzędzie realizacji polityk publicznych, by wreszcie przywołać sytuację, w której w polskich warunkach opcje domyślne zostały wykorzystane, czyli sytuację wyboru pomiędzy pozostawieniem części składki emerytalnej w OFE i przeniesieniem jej do ZUS.

Czy wykorzystywanie opcji domyślnych musi narażać się na zarzut manipulacji? Przyjrzyjmy się bliżej sytuacji z 2014 r., tym razem z perspektywy tego, co

²⁵ Zob. **B. Madrian, D. Shea**, *The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior*, *The Quarterly Journal of Economics* 2001/4, s. 1149–1187.

powiedzieliśmy o opcjach domyślnych. Jeśli ubezpieczeni nie podjęli żadnych działań, to ich składka emerytalna wędrowała do ZUS. Jeśli zaś chcieli, by ich pieniądze pozostały w OFE, musieli włożyć mniej lub więcej wysiłku, by nabyć i złożyć lub wysłać oświadczenie o pozostawaniu w OFE. Nikt, kto ma częsty kontakt z administracją państwową w Polsce, nie dąży do szybkich odwiedzin w urzędach. Niemniej, jeśliby odwrócić asymetrię wyboru, to opcją domyślną byłoby pozostawienie środków w OFE. Czy w takim wypadku nie byłoby zagrożenia, że dopuszczono się manipulacji? Oczywiście byłoby, ale w tym przypadku rezultatem byłaby odmienna decyzja.

W przypadku wyboru pomiędzy ZUS a OFE wydaje się, że głównym motywem takiego, a nie innego skonstruowania sytuacji decyzyjnej była chęć podwyższenia kosztów związanych z pozostaniem w OFE do tego stopnia, by nawet osoby, które w innych warunkach zostałyby w OFE, pozwoliły na powrót ich pieniędzy do ZUS. Ta znacząca różnica w kosztach pomiędzy wyborem OFE a ZUS wyraźnie preferowała ZUS i wydaje się, że można z dużą dozą pewności założyć, że taki właśnie cel przyświecał ówczesnej władzy. Dodatkowo ubezpieczeni mogli zakładać, że skoro władza państwowa dopuszcza możliwość, że w razie braku aktywności z ich strony pieniądze trafią do ZUS, to najpewniej jest to najbezpieczniejsza opcja z punktu widzenia wysokości ich przyszłych emerytur. W końcu OFE może zbankrutować, a państwo nie. Na dodatek informacje podawane w trakcie owych czterech miesięcy o znikomej liczbie ludzi pozostawiających swoje środki w OFE sprawiły, że ludzie zaczęli posługiwać się heurystyką imitacji jako metodą pomagającą podjąć decyzję o przeniesieniu środków. Choć ubezpieczeni mieli wolną rękę, to sytuacja decyzyjna przemawiała na niekorzyść OFE.

Richard Thaler i Cass Sunstein, autorzy bestsellerowej książki *Impuls*²⁶, w której prezentują w przystępny sposób wykorzystanie ekonomii behawioralnej w celu wpływania na wybory jednostek, uważają, że nie ma czegoś takiego jak neutralne środowisko wyboru. Treść podejmowanych decyzji w dużej mierze zależy od środowiska decyzyjnego, więc to, w jaki sposób owe środowisko zostało „przygotowane”, ma duże znaczenie. Nawet wiedza o naszej skłonności do wyboru łatwych rozwiązań wcale nie musi stanowić remedium na „pułapkę” opcji domyślnej.

Można jednak zrezygnować z opcji domyślnej na rzecz samodzielnego wyboru, czyli zmusić stosowną regulacją prawną obywateli do zajęcia odpowiedniego stanowiska. Niemniej nie wydaje się, żeby ten sposób postępowania był również

²⁶ R. Thaler, C. Sunstein, *Impuls...*

neutralny, ponieważ, jak widzieliśmy na przykładzie niechęci do straty, wystarczy odpowiednio sformułować dostępne opcje, by decydenci byłoby bardziej skłonni do wyboru jednej z nich. Poza tym nie wszystkie kwestie mogą być rozstrzygane na zasadzie albo-albo, gdzie dostępne są tylko dwie opcje, a wybór polega na wskazaniu jednej z nich. Niektóre skomplikowane kwestie wymagają większego namysłu i obywatele sami mogą oczekiwać, że władza publiczna niejako zaproponuje im możliwe rozwiązanie nawet wtedy, gdy sami nie zdecydują się na podjęcie decyzji.

Oczywiście istnieje jeszcze możliwość takiego przygotowania sytuacji decyzyjnej, że rezygnacja z opcji domyślnej może być łatwiejsza lub trudniejsza. W takim wypadku ocena, czy mamy do czynienia z manipulacją, czy nie zależałaby od tego, czy z łatwością można uniknąć opcji domyślnej. Pojawiłaby się więc tutaj kwestia wżenia kosztów związanych z rezygnacją. Jeśli owe koszty byłyby niskie, to nawet w nieneutralnej sytuacji decyzyjnej można byłoby mówić o braku technik manipulacyjnych, ponieważ decydenci z łatwością mogą dokonać samodzielnego wyboru. Z drugiej strony, jeśli koszty związane z decyzją są wysokie i np. różnorodne, bo związane z poświęconym czasem, ewentualną podróżą lub środkami finansowymi, to wtedy można domniemywać, że ta asymetria kosztów pomiędzy opcją domyślną a samodzielnym wyborem może wskazywać na chęć manipulacji.

W najszerszym rozumieniu manipulacja to wykorzystywanie dowolnych okoliczności w celu wpływania na zachowania i preferencje innych osób. Biorąc pod uwagę fakt, że być może nie ma neutralnych decyzyjnie kontekstów, w których dokonujemy wyboru, wszystkie powyżej opisane przypadki mogą zostać uznane za manipulację. I choć trudno jest, nawet z semantycznego punktu widzenia, mówić o nieświadomym manipulowaniu, to z perspektywy osób wmanewrowanych w kontekst decyzyjny określonego wyboru nie ma większego znaczenia, czy przedstawiciele władzy publicznej świadomie konstruują w przyjazny dla siebie sposób kontekst, czy robią to intuicyjnie. Definicja manipulacji może być więc doprecyzowana w sposób następujący: jest to takie wykorzystywanie okoliczności w celu wpływania na zachowania innych osób, które wiąże się z wysokimi kosztami wyboru innych, alternatywnych zachowań. Nie będziemy wprost oceniać, czy wybór pomiędzy ZUS a OFE był przykładem świadomego manipulowania zachowaniami ubezpieczonych. Bez wątplenia jednak asymetria kosztów, naturalnie przyjmowane założenie o implikowanym poparciu, posługiwanie się heurystyką imitacji mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do intencji osób stojących za skonstruowaniem sytuacji decyzyjnej w omawianym przypadku.

Bibliografia

Opracowania

- Berger Jonah, Meredith Mark, Wheeler Christian**, *Contextual priming: Where people vote affects how they vote*, Proceedings of the National Academy of Sciences 2008/26, s. 8846–8849.
- Davidai Shai, Gilovich Thomas, Ross Lee**, *The meaning of default options for potential organ donors*, Proceedings of the National Academy of Sciences 2012/38, s. 15201–15205.
- Johnson Eric, Goldstein Daniel**, *Decisions by Default*, w: Eldar Shafir (red.), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton University Press, Princeton 2013, s. 420.
- Kelman Mark, Rottenstreich Yuval, Tversky Amos**, *Context-Dependence in Legal Decision Making*, The Journal of Legal Studies 1996/2, s. 287–318.
- Lichtenberg Judith**, *Paternalism, Manipulation, Freedom, and the Good*, w: Eldar Shafir (red.), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton University Press, Princeton 2013, s. 494–499.
- Madrian Brigitte, Shea Dennis**, *The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior*, The Quarterly Journal of Economics 2001/4, s. 1149–1187.
- Northcraft Gregory, Neale Margareth**, *Experts, amateurs, and real estate: An anchoring-and-adjustment perspective on property pricing decisions*, Organizational Behavior and Human Decision Processes 1984/1, s. 84–97.
- Samuelson William, Zeckhauser Richard**, *Status quo bias in decision making*, Journal of Risk and Uncertainty 1988/1, s. 7–59.
- Surowiecki James**, *The Wisdom of Crowds*, Knopf Doubleday Publishing Group, New York 2005.
- Thaler Richard, Sunstein Cass**, *Impuls: jak podejmować właściwe decyzje dotyczące zdrowia, dobrobytu i szczęścia*, Zysk i S-ka, Poznań 2008.
- Thaler Richard, Sunstein Cass**, *Libertarian Paternalism*, The American Economic Review 2003/2, s. 175–179.
- Tversky Amos, Kahneman Daniel**, *Rational Choice and the Framing of Decisions*, The Journal of Business 1986/4, s. 251–278.
- Tversky Amos, Kahneman Daniel**, *The framing of decisions and the psychology of choice*, Science 1981/4481, s. 453–458.
- Wilkinson Nick, Klaes Matthias**, *An Introduction to Behavioral Economics*, Palgrave Macmillan, New York 2012.

Strony internetowe

- <http://forsal.pl/artykuly/931434,znow-mozesz-wybrac-zus-czy-ofe.html>; stan na 5.08.2016 r.
- <http://sjp.pwn.pl/sjp/manipulacja;2481186>; stan na 10.08.2016 r.
- <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195369380.001.0001/acref-9780195369380-e-880>; stan na 1.08.2016 r.
- <https://www.analizy.pl/fundusze/wiadomosci/17006/2,5-mln-osob-zostaje-w-ofe.html>; stan na 13.08.2016 r.
- <http://emerytura.gov.pl/wybor-ofezus/najwazniejsze-informacje-ofe-zus/>; stan na 5.01.2017 r.

Radosław ZYZIK

**FROM THE DEFAULT OPTIONS TO MANIPULATION – CHOOSING BETWEEN OFE AND ZUS.
THE PERSPECTIVE OF BEHAVIORAL ECONOMICS**

(Summary)

The goal of the paper is to answer the question whether the exercise of public authority, consisting in enabling citizens to choose from the options presented by the authority, must always be regarded as a form of manipulation? The analysis focuses on the decision-making context related to the choice between Open Pension Funds and Social Insurance Institution. Although the issue has been widely discussed by lawyers, economists and politicians, this aspect of the context of decision-making has never been analyzed in detail. Hypotheses and theories developed by behavioral economists allow scientific studies not only on the presented options, retirement plans, but also on ways of presenting scenarios and decision-making procedure to take decisions and their impact on content decisions. Economic analysis of the decision situation can clarify the concept of manipulation, as well as identify possible ways of neutralizing and thus the use of behavioral economics may also affect the democratization of decision-making processes.

Keywords: manipulation; default options; ZUS; OFE; behavioral economics

Dla autorów / Guidelines for authors
INSTRUKCJA DLA AUTORÓW ARTYKUŁÓW PUBLIKOWANYCH
W „STUDIACH PRAWNO-EKONOMICZNYCH”

WSKAZÓWKI OGÓLNE

1. Artykuł powinien być dostarczony w wersji elektronicznej na adres:
 - artykuły o treści prawniczej: apikulska@wpia.uni.lodz.pl lub aliszewska@wpia.uni.lodz.pl
 - artykuły o treści ekonomicznej: piotrur@uni.lodz.pl lub agatka.wieczorek@interia.pl
2. Objętość artykułu nie może przekraczać 30 tys. znaków ze spacjami.
3. W odnośniku do nazwisk zamieszczonych przy tytule artykułu prosimy o podanie afiliacji autorów tekstu wraz ze stopniem albo tytułem naukowym oraz adresu e-mail.
4. Artykuł powinien składać się z następujących części:
 - streszczenie w języku polskim,
 - słowa kluczowe w języku polskim,
 - klasyfikacja JEL (dla artykułów o treści ekonomicznej),
 - wstęp,
 - rozdziały, podrozdziały (opcjonalnie),
 - zakończenie,
 - bibliografia,
 - streszczenie w języku angielskim,
 - słowa kluczowe w języku angielskim.
5. Słowa kluczowe (w liczbie od trzech do pięciu) nie powinny powtarzać treści zawartych w tytule artykułu.
6. Streszczenie nie może przekraczać 20 wierszy. Powinien być to samodzielny tekst, który przeczytany w oderwaniu od reszty artykułu będzie informował o jego zawartości. Zalecane elementy streszczenia: sformułowanie celu badawczego, identyfikacja obiektu badań, stosowana metoda badawcza, najważniejsze wyniki i wnioski.
7. Streszczenie w języku angielskim powinno być opatrzone przetłumaczonym tytułem, odpowiadającym tytułowi oryginału i powinno być napisane pismem tekstowym (nie wersalikami), aby nie było wątpliwości co do wyrazów pisanych małą lub wielką literą.
8. Tytuły rozdziałów/podrozdziałów artykułu powinny być numerowane.
9. Zakończenie powinno zawierać konkluzje z prowadzonych rozważań. Nie powinno zawierać elementów takich jak: motywacja do podjęcia badań, opis treści artykułu.

WSKAZÓWKI TECHNICZNE

10. Format pliku zgodny z edytorem tekstu MS Word 2007 lub nowszym.
11. Krój czcionki: Times (New Roman), rozmiar tekstu podstawowego: 11 punktów.
12. Interlinia (odstęp między wierszami): 1,5 wiersza.
13. Wcięcie akapitowe: 0,6 cm (bez odstępu pomiędzy akapitami).

14. Tekst w tabelach, rysunkach, przypisach, spisie literatury, streszczeniu: 9 punktów.
15. Rysunki, schematy i wykresy powinny być przygotowane w odcieniach szarości. Wskazane jest umieszczanie plików źródłowych, aby była możliwość naniesienia na nich poprawek po redakcji wydawniczej. Wzory, tabele, rysunki i schematy nie mogą być skanowane. Zamieszczane mapy bitowe powinny mieć rozdzielczość 300–600 dpi. Numeracja powinna być ciągła, tytuł i numer nad rysunkiem, tabelą, źródło pod rysunkiem, tabelą, od lewego brzegu – czcionka: 9 punktów.
16. Rysunki i tabele należy umieścić w odpowiednich miejscach tekstu (jak najbliżej odwołań). Przy każdej cytowanej tabeli, schemacie, rysunku należy podać źródło lub informację „opracowanie własne”.
17. Przypisy bibliograficzne i przedmiotowe u dołu strony, według wzoru (**proszę zwrócić uwagę na konieczność podawania nazw wydawnictw oraz zakresów stron dla artykułów publikowanych w czasopismach i tomach zbiorowych**):
F. Braudel, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992, s. 187.
Ibidem, s. 234.
B. Wawrzyniak, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2, s. 22–23.
M. Marcinkowska, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, w: **S. Rudolf** (red.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 369.
B. De Wit, R. Meyer, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, cyt. za: **I. Koładkiewicz**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999, s. 42;
F. Braudel, *Kultura...*, s. 18.
Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2003 r., nr 49, poz. 408) art. 55.
<http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3>; stan na 3.10.2011 r.
18. Wykaz pozycji bibliograficznych obejmujący wyłącznie prace powołane w treści artykułu na końcu wg porządku alfabetycznego, wg wzorów (**proszę zwrócić uwagę na konieczność podawania: pełnych imion autorów i redaktorów, nazw wydawnictw dla artykułów publikowanych w czasopismach i tomach zbiorowych**):
Braudel Fernand, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992.
De Wit Bob, Meyer Ron, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, cyt. za: **Koładkiewicz Izabela**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999.
<http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3>; stan na 3.10.2011 r.
Marcinkowska Monika, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, w: Stanisław Rudolf (red.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2003 r., nr 49, poz. 408) art. 55.
Wawrzyniak Bogdan, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2.
19. Pliki do pobrania w formacie doc. dostępne na stronie:
http://www.ltn.lodz.pl/pdf/szablon_dla_autorow.doc

EDITORIAL GUIDELINES FOR AUTHORS OF ARTICLES PUBLISHED IN THE JOURNAL “STUDIES IN LAW AND ECONOMICS”

GENERAL GUIDELINES

1. The article should be submitted in electronic version to the following email addresses:
 - articles in law: apikulska@wpia.uni.lodz.pl or aliszewska@wpia.uni.lodz.pl
 - articles in economics: piotrur@uni.lodz.pl or agatka.wieczorek@interia.pl
2. The volume of publication cannot exceed 30 thousands marks (including spaces).
3. In reference to the names listed in the title of the article, please fill in the authors affiliation with the degree or academic title and email address.
4. Article should consist of the following parts:
 - summary in Polish
 - key words in Polish
 - JEL classification (for economic articles)
 - introduction
 - chapters
 - conclusions
 - bibliography
 - summary in English
 - key words in English
5. Key words (3 to 5) should not contain content from the title.
6. Summary (not more than 20 lines) should be an independent text, which will inform about the content of the article. Suggested elements of the summary: the aim of the article, the object of the research, research method, the most important results and conclusions.
7. The summary in English should have translated title, corresponding to the title of the original article. The summary should be prepared with the use of text font (no caps) so that there was no doubt as to the lowercase or uppercase words.
8. Chapter titles should be numbered.
9. The Conclusion should include conclusions, and not include motivations to research and description of the article's content.

EDITORIAL GUIDELINES

10. File format compatible with MS Word 2007 or newer text editor.
11. The main text: font Times New Roman, 11 pts.
12. Space between lines: 1.5 line.
13. Indentation: 0.6 cm (without space between paragraphs).
14. The text in tables, figures, footnotes, list of references, summary: font Times New Roman, size 9 pts.

15. Graphs, tables and other inserted objects should be prepared in a form ready for printing, with no color (grayscale), with the possibility of correction after the editorial review. Equations, diagrams, graphs and tables may not be scanned, if bitmaps are inserted, their minimum resolution should be at least of 300 dpi. The numbering should be continuous, title and number of the graph, the table, the source below the graph, table, from the left edge – font size 9 points.
16. Graphs, tables should be placed in the appropriate places (as close to the text they refer to as possible).
17. References to the literature and to the merits of the article should be placed at bottom of the page according to the following pattern:

F. Braudel, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992, p. 187. *Ibidem*, p. 234.

B. Wawrzyniak, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2, pp. 22–23.

M. Marcinkowska, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, w: **S. Rudolf** (red.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, p. 369.

B. De Wit, R. Meyer, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, cyt. za: **I. Koładkiewicz**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999, p. 42.

F. Braudel, *Kultura...*, s. 18.

Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2003 r., nr 49, poz. 408) art. 55. <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3>; stan na 3.10.2011 r.
18. The list of literature cited in the article should be placed at the end of the paper in alphabetical order, as in the examples below:

Braudel Fernand, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm*, PWE, Warszawa 1992.

De Wit Bob, Meyer Ron, *Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective*, International Thomson Business Press, 1998, cit. by: **Koładkiewicz Izabela**, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Poltex, Warszawa 1999. <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3>; stan na 3.10.2011 r.

Marcinkowska Monika, *Rola komisji ds. audytu w nadzorze*, in: Stanisław Rudolf (ed.), *Ekonomiczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 367–381.

Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2003 r., nr 49, poz. 408) art. 55.

Wawrzyniak Bogdan, *Nadzór korporacyjny: Perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2.
19. Files to download in the .doc format are available at:
http://www.ltn.lodz.pl/pdf/szablon_dla_autorow

PODSTAWOWE ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH

Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.

W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. „double-blind reviewproces”).

W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o nie występowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:

- a) bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
- b) relacje podległości zawodowej,
- c) bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.

Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.

Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.

Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.