



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

XXIII

TOM

4

ZESZYT

Łódź – Warszawa 2022 | ISSN 2543-8190

Redakcja naukowa:

Eliza Nowacka

Arkadiusz Kujawa

Zarządzania w XXI wieku Część II



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

XXIII TOM

4 ZESZYT

Łódź – Warszawa 2022 | ISSN 2543-8190

Redakcja naukowa:
Eliza Nowacka
Arkadiusz Kujawa

Zarządzania w XXI wieku Część II


WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

Redakcja naukowa: Eliza Nowacka i Arkadiusz Kujawa

Korekta językowa: Julia Szypulska, Zbigniew Pyszka

Skład i łamanie: Justyna Kramarz – Studio Grafpa, www.grafpa.pl

Projekt okładki: Justyna Kramarz – Studio Grafpa

©Copyright: Społeczna Akademia Nauk

ISSN 2543-8190

Wersja elektroniczna publikacji jest wersją podstawową.

Wersja elektroniczna jest dostępna na stronie: piz.san.edu.pl

Spis treści

- 7 **Katarzyna Piojda-Kasak** | *The Evolution of PR: A Comprehensive Examination of the Past, Present, and Future*
- 17 **Maciej Orych** | *Przywództwo kobiet w organizacjach – analiza percepcji żeńskiego lidera*
- 31 **Krzysztof Jurek** | *Kryzys na polskim rynku pracy*
- 41 **Magdalena Magnuszewska** | *Księgowy we współczesnym przedsiębiorstwie*
- 57 **Paulina Pilch-Szewczyk** | *Wykorzystanie elektronicznych doręczeń kwalifikowanych do komunikacji w systemach fakturowo-księgowych*
- 73 **Karolina Muzyczka** | *Instytucja przedsiębiorcy wobec władczej ingerencji organu administracji publicznej*

Katarzyna Piojda-Kasak

University of Social Sciences, Warsaw

katarzyna.piojda@gmail.com

The Evolution of PR: A Comprehensive Examination of the Past, Present, and Future

Abstract

The author of this article has been interested in and researching the phenomenon of the unprecedented development of public relations for years. Today, everyone knows this term, but not everyone knows where it comes from and what it includes. In the following article, the author intends to answer these questions in a way that is most understandable also for a non-scientist.

This study presents the theoretical aspects of PR, i.e., describes its development and types of PR. As the author of the article has been a journalist for the largest regional daily in Poland for over 17 years, the chapter shows the essence of PR and media marketing in practice.

The article introduces the knowledge of the basics of PR and its application. At the same time, it shows that PR nowadays is not only a possible solution for companies but also a mandatory element of the functioning of enterprises or any other organization in the competitive market.

Keywords: public relations, PR, media monitoring, advertising, marketing

Introduction

The activities that today are known as public relations have been used since the beginning of the 20th century. The origins of public relations can be traced to Ancient Greece, where Classical philosophers like Plato and Aristotle wrote about the art of rhetoric to aid public speakers in their persuasion of the people. They were not yet called PR, but it was already known then that a company needs publicity and a positive public image to be successful. The Austrian-American pioneer Edward L. Bernays (1891–1995) is considered the father of PR. He argued that manipulation in the positive sense of the word is necessary in society.

Building and maintaining mutually beneficial relationships is one of the most developing areas of business and communication in the 21st century. It guarantees correct communication among stakeholders, for example, between businesses and their customers. The PR will be worth over 97 billion dollars in 2022 (Influencer Marketing Hub 2022). The area of public relations can grow annually by more than 7 per cent each year to more than 129 billion dollars worldwide in 2025. Currently, PR is not only conscious, long-term establishing and maintaining relations with the closer and further environment. Now it is information in the management process. Its main purpose is to shape society's opinion in the environment of the company or other organizational units, such as schools and other educational institutions, hospitals and other healthcare centers, associations, and foundations.

Public relations is about creating image. This action requires time and the skills of the people responsible for this process. This is why it is so important to entrust the task of accompanying PR and all activities surrounding it to specialists, not random people (Nayan et al. 2012). For decades, scholars in the area of PR and practitioners alike have discussed ways to enhance its effectiveness. A report by the Commission on PR Education in 1987 identified the competencies that are supposed to be required by all public relations majors. These competencies were divided into four groups. The first one concerned principles, practices, theory, and ethics. The second group was about techniques such as writing, message dissemination, and media networks. Establishing the plans and evaluation was shown in the third group. The last group of PR strategies was linked with implementation, including case studies.

The PR profession focuses on how we form our tools to create and share our announcements and other messages. In turn, professional attitudes and actions are influenced by the tools and technologies one can employ. „We shape our tools, and thereafter our tools shape us“. This quote and variations connected with it have been attributed to Winston Churchill (1874–1965; a British statesman, soldier,

and speaker), but also Marshall McLuhan (1911–1980; a Canadian philosopher of media theory) and John Culkin (1928–1993; one of the first educators in the United States to provide media education in schools). Although they lived in a time when PR was unknown in the form like today, their views on PR still apply today. In this article, we present the development of PR while showing its today's form and functions.

Public Relations Definition

PR activities have existed since the dawn of time, although, of course, they did not function under that name right away. Over 2,000 definitions of public relations have been developed, half of which have been created in the United States. In the simplest words, public relations is „the state of the relationship between a company, other organization or even a single famous person and its contacts with the public. PR is closely related to the business of giving the public information about a particular organization or person in order to create a good impression“ (Lea, Bradbery 2020). Public relations is sometimes described as a strategic communication process that is able to build mutually beneficial relationships between organizations and their public. It is also to create, maintain and protect the company's or individual person's reputation, enhance its prestige, and present a favorable image. However, only a detailed and competent definition of this issue allows us to understand this area. According to one of the most popular definitions in modern world public relations is the action with the „function that establishes and maintains mutually beneficial relationships between an organization and the publics on whom its success or failure depends“ (Ledingham 2000). The essence of PR can also be defined as a conscious, purposeful, planned, systematic, and long-term impact of organizations, authorities, and associations on the public, called the environment, aimed at shaping a specific quality of relations and relationships with it, using communication and maintaining contacts as the only classical method, and subordinating these influences to ethical rigors.

There is an old saying: „Advertising is what you pay for; publicity is what you pray for“. Public relations build better marketing strategies and can be more efficient than advertisements. There is a big difference between PR and advertising. PR stands for open dialogue, i.e., it involves discussion, while advertising is a monologue. Public relations is a free activity, and messages are created within the organization and are passed on to the environment, taking into account the situation after the publication or broadcast of a given piece of information. This means that in the area of PR, attention should be paid to feedback, i.e., how the recipients evaluate this message

and what their attitude towards it is. PR is therefore based on the principle of dialogue directed both inside and outside the company. In PR, publishing the information is free, and advertising uses expensive tools to make the publication see the light of day. In the case of advertising, paying the broadcasting fee guarantees the publication of the desired content. If you send a press release, there is a risk that it will not be published. The task of the PR expert is to convince the addressee of the message to publish the message to the widest possible audience. Advertising is a paid way of transmitting one-sided information, i.e., from the company dealing with PR to its external environment, praising the company or its product. Advertising does not assume a discussion with its recipient because, in this case, the message is one-way, only from the author of the text to the environment. In the PR area, it takes time for the public, especially customers, contractors, and people from the neighborhood, to form an opinion about a given company or its brand, and they do it of their own free will. PR is a long-term action spread over time, and advertising is a short-term action. Sometimes you have to wait years for the effects of PR activities, and the standard is that it takes months. The recipients of the advertisement are its supporters shortly after the broadcast or publication of the advertisement, but they also quickly forget about it and its product.

Types of Public Relations

PR activities need to be effective, but it is important to identify areas where individual activities are worth applying. There are seven different types of public relations:

- media relations,
- community relations,
- crisis communication,
- public affairs,
- social media communication,
- internal employee communications,
- analysis of the effectiveness of PR.

Media relations is a planned and constant cooperation with media representatives (especially journalists, bloggers, and broadcasters), giving the public positive information and examining the environment's reaction to this information. It is one of the main organization's missions, policies, and practices. These kinds of relations ought to be provided in internal and external communication. The first one is about the members of an organization that exchange information with each other and impact how

the environment perceives the company. This is because the staff form opinions about their employer, and the environment accept these comments as right. After all, people from inside the company are the most reliable informants. The second form of communication focuses on disseminating information about its activities to the outside (e.g., sending e-mails to the potential group of customers about their conscious or even unconscious needs). External communication occurs when those members communicate with the outside, and they do it because they want.

Community relations means activities that are carried out in order to maintain contact with the environment and establish contacts with its new participants. There is a difference between media relations and public relations. Media relations is a narrower issue. They are related to keeping a database of ideas to create and maintaining a good opinion of a company or some other organization on the market, while PR rather focuses on presenting the effects of these ideas. Thus, media relations is the workshop of action here, and PR concerns the results of these activities. If the company does not function properly in media relations, further activities in this area will not be successful.

Crisis communication focuses on activities whose task is to care for the good name of the company or other type of organization and to intervene when this good image of the organization is tarnished, regardless of whether it happened in a justified way or not. Its main aim is to defend an individual, company, or organization facing a public challenge to its tarnished reputation. The most popular and also the most serious types of crisis communication in the company are connected with finance (e.g., a company is to inform the consumers about a bankruptcy or store closures), personnel (e.g., collective redundancies, which lead to the staff losing their jobs expressing themselves badly about the employer), organizational (e.g., constant staff shortages, causing the time of order fulfillment to be extended), technological (e.g., underinvestment in machinery and equipment, which results in the loss of a competitive position on the market), natural (e.g., factors and obstacles independent of the company's operation, including pandemics, wars, inflation), production (e.g., changes in preferences and the size of demand by customers and contractors, which causes difficulties with a sudden change in the company's business profile).

Public affairs means contacts between a company or a different organization, not with chosen companies or individuals, but with their public environment, such as public administration, political parties, non-governmental organizations, and local communities. An experienced entrepreneur combines traditional PR activities, i.e., companies and individuals, with PA goals. They follow the actions of local authorities (regulations of municipal or city councils) and national authorities (including work

on laws) and the statements of politicians in order to adapt their activities to new regulations and changing environmental conditions (Magarino, Gutierrez, Fernandez 2009). One can mention their organizing meetings and entertainment for the local community, including children from nearby schools and kindergartens, donating money to local charity organizations for lunches for poor children, organizing homeless accommodations, or buying clothes for single mothers and their children. It also can be investing in environmental protection at the local level through the purchase or co-financing of information boards installed at public transport stops about the levels of air pollution in the city.

Social media communication is connected with social networks, but not only texts are meant here. This form of marketing task is to make and publish photographs (photo sharing), create and publish films and videos (video sharing), especially informational, rarely typically promotional, and analysis of feedback. Different social media platforms are used for different purposes. Companies usually publish some new features on Facebook. There is new information and data about new products, promotions, and sales or products that will soon disappear from the market. Expressing creativity is most common on Instagram or TikTok, and promoting one's career and the situation in the labor market is common on LinkedIn. It is worth paying attention to the groups of recipients of individual portals, including the age of users. The youngest Internet users are delighted with TikTok. Slightly older (even the parents of the former) choose Facebook and Instagram. There is also a difference in terms of the subject matter of a given website. For example, TikTok primarily provides entertainment, Facebook can be considered a source of information (unfortunately, not always reliable), and LinkedIn is dedicated to employers and employees.

Internal employee communication is to share information about the company so that the employees would perform their jobs well. It keeps people informed. Communication with internal stakeholders of the organization improves employee involvement in the performance of tasks. This, in turn, causes better motivation to work and increases loyalty, but also makes the staff voluntarily identify with the company. This translates into the company achieving not only image goals but also economic goals (e.g., higher sales) and gaining a competitive advantage in a business area. These are, for example, messages sent to employees at all levels and positions regarding the nearest plans (including, for example, salary increases or financial allowances for employees with small children, attending kindergartens and nurseries) and summaries of completed activities (e.g., the effects of cooperation with the city hall or municipal office).

Analyzing the efficiency of PR focuses on the research on the whole PR activities. It is to *help employees be aware of the company's values and mission, check the best*

practice, and promote transparency and employee engagement. There is no one-size-fits-all method for assessing the effects of PR activities, but each of them must be based on common factors that are analyzed. This analysis consists of preliminary recognition of the market on which the company operates and diagnosis of its current state, development of the desired goals of the organization, identification of the target group, selection of tactics and tools to implement the plan, setting the schedule, budget, and finally assessment and monitoring. Popular media indicators include research. It is connected with the total circulation data of titles (e.g., number of copies instead of the number of readers) in which clippings were published, multiplied by the number of articles from individual titles. You can also take into account the combined circulation of each title in which excerpts of the text appeared and multiply it by the number of articles in each title. Another way is to determine the total number of potential recipients and compare them to the number of recipients who have read a given text or at least a fragment of the text. The efficiency of PR activities is also assessed in terms of the quality presented in the different texts. Here, the authors of the analysis focus, among others, on the assessment of a given article or other PR material by the recipients, i.e., Internet users, newspaper readers, TV program viewers, or radio station listeners.

Media analysis (content monitoring) is still the most popular. It consists of checking how a given brand's image is shaped in the media.

Media monitoring in PR

Media monitoring is „a tool to measure communications and marketing strategies, track target audiences, and glean the opinions around a defined brand or company products and services across all media outlets, including traditional print and broadcast, online and social“ (Zhang, Vos 2014).

Media monitoring, therefore, allows you to check the scale of the dissemination of content on a specific topic. It is the process by which one keeps track of the media coverage of issues related to the chosen campaign. It is essential for any campaign that targets audiences interested in using the media, including traditional media sources (newspapers, TV, radio) and new forms of these sources (e.g., online news sites, blogs). Media monitoring gives you a better insight into how a company's customers rate and think. It provides information about users, their needs and expectations, and reservations regarding a specific product. Media monitoring allows you to determine the effectiveness of campaigns and marketing activities.

Nowadays, media monitoring does not only mean cutting pieces of articles from a traditional newspaper (press clipping), i.e., printed in paper, and counting keywords closely related to a given company or its brand. For example, one agency dealing with content monitoring has over 170,000 portals in its database and 50 million social media sources, 1,500 press titles, and 200 RTV stations. Media monitoring is the processing and filtering of content based on defined keywords, among which the most important is usually the name of the store or brand. Additional phrases, e.g., product names, names of competing companies, or questions like „where to buy”, „what to buy”, or „what is the best”.

An effective social media monitoring strategy can be the best idea for a business. The reason is the growing number of social media users. As media monitoring is a tool used in public relations, consists in searching for specific issues in articles and press mentions as well as in information and broadcasts broadcast by radio, television, and news agencies, and also available on the Internet, it is the most important solution in social media. Social media user numbers have continued to grow yearly, with about 190 million new users joining social media. According to other data, 93.4 per cent of all Internet users have social media accounts, about 58.4 per cent of all the people in the world are active social media users, and on average, people spend 2 hours and 27 minutes of their time on social media platforms (Charfey 2022).

The most important social media platforms in the world in October 2022 were (Kemp 2022):

1. Facebook – 2.934 billion monthly active users,
2. YouTube – 2.515 billion monthly active users,
3. WhatsApp – at least 2 billion monthly active users,
4. Instagram – 1.386 billion monthly active users,
5. WeChat – 1.299 billion monthly active users,
6. TikTok – 1 billion monthly active users.

Media monitoring on the website not only provides information about a given company or a specific brand. It is now much more extensive. It includes:

- monitoring of the brand and opinions about products and services, trends, and competition in the market – analysis of opinions among customers;
- media and image audits – identifying the strengths and weaknesses of marketing communication and identifying parameters that need improvement;
- development and strengthening of sales – primarily using social media to establish contacts with potential customers;
- better service of the current customer and acquisition of a new customer – acquiring and maintaining a group of recipients and users who choose the product of their own free will and consciously, and not under the influence of an impulse;

- competition monitoring – obtaining a source of information not only about customers but also about how the company compares to its market rivals, while the analysis of the strengths and weaknesses of the competition allows you to assess its efficiency, better plan activities;
- employer branding analysis – a company's activities aimed at being perceived as the best employer and building its image among employees;
- intervention during the media crisis – intervention targeted at companies that have become victims of slander, including negative PR from competitors.

Media monitoring focuses mainly on the review and analysis of data from texts on the Internet. In the meantime, it is worth focusing on monitoring traditional media, including printed newspapers, TV, or radio. In the first half of 2022, there were 5.03 billion Internet users worldwide, 63.1 percent of the global population (4.7 billion or 59 percent of the world's population were social media users) (Statista 2022). Therefore, it is necessary to consider not only the opinions of Internet users but also those who do not have or do not want to have access to the Internet. This is the only way to properly build a brand and establish and maintain contact with the environment.

Conclusions

PR can perform three functions: integration, coordination, and communication. The first one means adapting the enterprise to its environment. The integration function is the coordination and coherence of all spheres of communication, primarily marketing. The communication function means purposeful contact with recipient groups to achieve good contact with them and create the desired image of the company. PR activities will be effective only if they are cared for by a group of specialists in this field and not by someone who does not know the area of PR, marketing, and advertising. It is worth distinguishing between PR and advertising. The first means communication from the company to the environment and from the environment to the company.

Moreover, it is a long-term action, and the effect of this action is to gain the trust of recipients (the company's environment) and maintain positive relations with them. The intention of advertising, however, is rather short-term action, having a one-way message (the message issued by the company is delivered to the environment), and the effect is not to gain the trust of people from the environment but of customers for a specific product that is on sale. In PR, people, i.e., recipients, are the most important, and in advertising – economic results.

References

Chaffey D. (2022, April 1), *Global social media statistics research summary 2022*.

Kemp S. (2020), *Global Social Media Statistics*, Global Digital Reports, Kepios.

Lea D., Bradbery J. (2000), *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 10Th Edition, Oxford University Press, Oxford.

Ledingham J.A., Bruning S.D. (2000), *Organization and Key Public Relationships. Testing the Influence of the Relationship Dimensions in a Business to a Business Contact*, First Edition, Routledge, London.

Leuven J.V. (1999), *Four New Course Competencies For Majors*, Elsevier, Amsterdam.

Magarino I.G., Gutierrez C., Fernandez R.F. (2009), *The Ingenias Development Kit. A Practical Application for Crisis Management* [in:] J. Cabestany, F. Sandoval, A. Prieto, J.M. Corchado (eds.), *Bio-Inspired Systems – Computational and Ambient Intelligence (Part I)*, Springer, Salamanca.

Nayan L.M., Samsudin K.N., Othman S.S., Tiung L.K. (2012), *The Need For Public Relations Professional Competencies in Europe and Asia*, „The International Journal of Social Science”, vol. 6, no.1.

Social Media User & Generated Content (2022), <https://www.statista.com/markets/424/topic/540/social-media-user-generated-content/#overview> (access: 10.12.2022).

Werner M. (2021), *PR Technology, Data and Insights: Igniting a Positive Return on Your Communications Investment*, Kogan Page, London.

Zhang B., Vos M. (2014), *Social media monitoring: Aims, methods, and challenges for international companies*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley.

Maciej Orych

Spółeczna Akademia Nauk

Wydział Nauk o Zarządzaniu i Bezpieczeństwie

<https://orcid.org/0000-0002-0047-9643>

morych@san.edu.pl

Przywódstwo kobiet w organizacjach – analiza percepcji żeńskiego lidera

Women's Leadership in Organizations – An Analysis of Perceptions of Female Leaders

Abstract

Despite the dynamic development of businesses worldwide, the phenomenon of the disproportionality of female leaders compared to male leaders remains a barrier and a threat when women create managerial career paths. The subject of controversial public debate is the effectiveness and perception of women in management positions, whose skills in managing organizations and human capital are questioned. The discussion focuses on the reproduction of stereotypical opinions, which are often not reflected in the results of quantitative or qualitative research. The primary research objective of this article is to answer the following questions: 1) Is the gender of a leader one of many determinants of effective management? 2) How are women in management positions perceived? 3) Do women have the right education, qualifications, soft skills and aptitude to hold management positions? 4) Does the presence of female leaders affect profitability and the organization's position in the market? The article was expanded to include a self-study on the analysis of the perception of the female leader in the workplace.

The analysis of the survey results shows that female leaders can be just as effective, or even more so, than male leaders.

Keywords: leadership, perception of female managers, gender stereotypes in management, women's leadership, a woman in business, management styles

Wprowadzenie

Sformułowanie definicji istoty przywództwa jest zadaniem relatywnie skomplikowanym z powodu wielopoziomowości zagadnienia, niemniej jednak badacze oraz gremia naukowe podejmują liczne próby zobrazowania paradygmatów przywództwa oraz ujednoczenia terminologii powiązanej z szeroko rozumianym menadżeryzmem w organizacjach. Ponadto nieodłącznymi elementami rozważań na tematy związane z efektywnym zarządzaniem kapitałem ludzkim w miejscach pracy są takie pojęcia jak: skuteczne przywództwo, menadżeryzm, dobór właściwego stylu zarządzania, płęć lidera, cechy osobowościowe, inteligencja emocjonalna czy etyka menadżerska.

Aspektami nie mniej istotnymi dla zrównoważonego funkcjonowania współczesnych organizacji są wszelkie kwestie trwale związane z przywództwem kobiecym, w tym stereotypami, kobietą w biznesie, pozycją i rolą kobiety w dynamicznym świecie, wizerunkiem menadżera-kobiety oraz skutecznością przywódczą płci żeńskiej na stanowiskach kierowniczych.

Współczesny, nieustannie zmieniający się rynek wszystkich gospodarek światowych stawia przed przedsiębiorstwami liczne wyzwania, które determinują sukces oraz dalsze przetrwanie danej organizacji. Należy zauważyć, że jedną z głównych determinant, które decydują o rentowności, konkurencyjności, innowacyjności oraz rozwoju danej firmy jest dobranie właściwej, kompetentnej kadry zarządzającej. Nasuwa się zatem pytanie: Czy płęć lidera jest jedną z wielu determinant skutecznego zarządzania w organizacjach?

Istotne jest dostrzeżenie, że statystycznie kobiety na stanowiskach kierowniczych wykazują się innymi zdolnościami oraz cechami osobowościowymi niż mężczyźni, którzy piastują stanowiska menadżerskie, zatem warte rozważenia wydaje się stwierdzenie, że kobiety na stanowiskach menadżerskich są równie efektywne i skuteczne w miejscach pracy co mężczyźni zajmujący stanowiska kierownicze.

Istota przywództwa

Webber (1996, ss. 170–171) przedstawia przywództwo jako pewien proces dowodzenia zespołem pracowniczym przez lidera w sposób niedyrektywny, efektywny wyłącznie wtedy, kiedy zwolennicy biorą udział we wszelkich zadaniach, procesach w sposób naturalny oraz dobrowolny, bez przymusu.

Williams z kolei (2009, s. 24) obrazuje przywódcę jako osobę, która jest źródłem cennych pomysłów oraz inspirujących idei w danym miejscu pracy, ponadto zauważa, że przywódca winien inspirować, motywować oraz zachęcać do skutecznej realizacji postawionych celów organizacyjnych. Badacz podkreśla, że lider powinien umieć wykrywać wcześniejsze zagrożenia organizacyjne.

Literatura przedmiotu wskazuje także na fundamentalne cechy skutecznego lideryzmu w przedsiębiorstwach. Wyróżnia się między innymi takie aspekty jak wizerunek lidera jako wzór do naśladowania, wspólne dążenie do realizacji celów organizacyjnych, budowanie atmosfery bezpieczeństwa oraz zaufania, pracowanie nad nowymi etycznymi ideami, dbanie o prawdomówność oraz szczerłość ze strony lidera, odkrywanie talentów pracowniczych, umiejętne zarządzanie kapitałem intelektualnym oraz dbanie o stały rozwój naukowy wśród kadr pracowniczych (Williams 2009, s. 24).

Jaśkiewicz (2011, ss. 4–5) interpretuje przywództwo jako budowanie wspólnych relacji pomiędzy członkami grup a liderem w taki sposób, aby każda ze stron dążyła do wspólnie postawionego, ambitnego celu organizacyjnego. Autor podkreśla szczególną rolę lidera jako tego, który powinien naznaczać drogę, wyznaczać kierunek oraz motywować pracownika, dzięki czemu będzie tworzona kultura organizacyjna, która w przyszłości będzie stanowić o wartości przedsiębiorstwa. Badacz rozgranicza także pozycję menadżera i lidera w firmie: menadżer zarządza i wypełnia swoje obowiązki zawodowe, natomiast lider przewodzi ludziom.

Kobiety na stanowiskach zarządczych w państwach Unii Europejskiej

Analizując wątek przywództwa kobiecego, należy zwrócić szczególną uwagę na pewną dysharmonię w zakresie piastowania stanowisk menadżerskich ze względu na płeć. Badania z 2020 roku pokazują, że spośród 6,7 mln menadżerów w Unii Europejskiej ogółem zaledwie 37% to kobiety (2,5 mln kobiet-menadżerek oraz 4,3 mln menadżerów płci męskiej – co stanowi 63%). Naturalnie kobiety piastują także fundamentalne dla organizacji stanowiska jako członkinie zarządów oraz jako personel kierowniczy

najwyższego szczebla, jednak w 2019 roku ze wszystkich osób zasiadających w zarządach w danych przedsiębiorstwach jedynie 28% stanowiły kobiety, z kolei odsetek kobiet wśród personelu zarządczego najwyższego szczebla wynosił zaledwie 18% (Eurostat 2020).

W 2018 roku Łotwa była jedynym krajem europejskim, w którym odsetek kobiet zajmujących stanowiska menadżerskie (*managerial positions*) wynosił 53% (żaden z krajów europejskich, oprócz Łotwy, nie wskazał, że kobiety zajmują większość stanowisk kierowniczych i wyższych). Konsekwentnie stosunkowo wysoki wskaźnik liczebności menadżerek w krajach UE odnotowano w takich krajach jak: Bułgaria (49%), Polska (48%), Estonia (46%), Słowenia (44%), Litwa, Węgry, Szwecja (po 42%), Irlandia (41%) oraz Portugalia (40%) (Eurostat 2020).

W badaniu z 2018 roku wzięty udział także kraje, w których kobiety piastują stanowiska menadżerskie stosunkowo rzadko. Państwem, w którym stwierdzono najniższy odsetek kobiet-menadżerów, jest Cypr (zaledwie 19%), kolejne miejsca zajęły: Luksemburg (23%), Włochy (28%), Holandia (29%), Czechy i Niemcy (po 31%) oraz Grecja, Chorwacja i Austria (po 32%). Zauważono rosnący trend w kwestii zajmowania stanowisk kierowniczych przez płęć żeńską. Przykładowo w UE w 2012 roku 36% stanowisk menadżerskich zajmowały kobiety, a w 2018 roku – 37% – wzrost nie jest więc silnie zauważalny, jednakże tendencja rosnąca w Europie stanowi o dynamice zmieniającego się świata oraz o potrzebach zmian w strukturach organizacyjnych (Eurostat 2020).

Najwyższy odsetek kobiet zasiadających w zarządach przedsiębiorstw (*board member*) występuje we Francji (45%), następnie w: Szwecji (38%), Belgii, Niemczech oraz Włoszech (po 36%) oraz Holandii i Finlandii (po 34%) (Eurostat 2020).

Z analizy danych statystycznych wynika, że Estonia i Cypr są państwami, w których odsetek kobiet piastujących stanowiska w zarządach jest najniższy (po 9%). Niski odsetek występuje także w: Grecji i Malcie (po 10%), Litwie (12%), Luksemburgu, Węgrzech oraz Rumunii (po 13%), Czechach (18%) oraz Bułgarii (19%). Powodem do zadowolenia jest natomiast wzrost liczby stanowisk w zarządach w państwach UE zajmowanych przez kobiety – od 2012 roku dostrzec można aż 13-procentowy skok firmach (w 2012 roku – 15%, natomiast w roku 2018 – 28% kobiet jest członkiniami zarządów) (Eurostat 2020).

Warto podkreślić, że według danych statystycznych z 2019 roku odsetek kobiet piastujących najwyższe stanowiska zarządcze (*senior executives*) w spółkach na terenie UE wynosił zaledwie 18%. Wśród członków UE najbardziej optymistyczny wynik dostrzegalny jest w Rumunii (34% zajmujących stanowiska *senior executives*), następnie w: Estonii (33%), Litwie (30%), Łotwie (29%), Bułgarii oraz Słowenii (po 27%) i Szwecji (24%) (Eurostat 2020).

Zaskakująco niski odsetek kobiet-menadżerów na stanowiskach *senior executives* (rok 2019) zauważyć możemy w państwach europejskich takich jak: Luksemburg (zaledwie 6% kobiet na takich stanowiskach), Austria (8%), Czechy (11%), Chorwacja oraz Włochy (po 12%), Belgia oraz Słowacja (po 13%), Niemcy oraz Polska (po 14%), Holandia oraz Portugalia (po 15%). Według danych statystycznych odsetek ten wzrósł z 10% do 18% na przestrzeni 7 lat (Eurostat 2020).

Kontrast pomiędzy kobiecym a męskim stylem zarządzania

Liczni autorzy prezentują podział na kobiecy oraz męski styl zarządzania, który budzi wiele kontrowersji oraz otwiera publiczną debatę nad słusznością takiej kategoryzacji. Powell (2014) zauważa, że nie istnieje podział na kobiecy oraz męski styl zarządzania. Kobiety oraz mężczyźni mają podobny potencjał, aby zarządzać bądź przewodzić innymi ludźmi w miejscach pracy, wykorzystując różne style zarządzania. Autor zgadza się, że kobiety wykazują się większym zaangażowaniem w samorealizację oraz chęcią samorozwoju – dzięki czemu częściej kierują w sposób demokratyczny, natomiast mężczyźni skupiają się na wypracowywaniu pewnego „prestżu” pracy oraz bezwzględnym osiągnięciu celów organizacyjnych – co może świadczyć o kierowaniu w sposób autorytarny, lecz nie jest to zasadą. Każdy styl zarządzania, czy to ten prezentowany przez kobiety, czy też mężczyzn, może być tym „dobrym”, a podział na styl kobiecy oraz męski zawsze będzie krzywdzący dla jednej ze stron – według autora zarówno kobiety, jak i mężczyźni mają równe szanse, a na podstawie sposobu, w jaki kierują, nie powinniśmy tworzyć podziału na kobiecy oraz męski styl (Powell 2014).

Kaźmierczak oraz Łabuz (2018, cyt. za: Biernat, Tocci, Williams 2012) zaprezentowali fundamentalne różnice pomiędzy kobiecym a męskim stylem zarządzania. Współczesny, szybko rozwijający się rynek priorytetowo traktuje sprawną komunikację, kooperację, partnerstwo oraz osiągnięcie celów organizacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem względów etycznych (tabela 1).

Tabela 1. Wybrane cechy kobiecego i męskiego stylu zarządzania

Kobięcy styl zarządzania	Męski styl zarządzania
Kierowanie bazujące na przyjaznym podejściu w relacji kierownik – pracownik	Kierowanie, którego efektem jest odczuwanie lęku w stosunku do przełożonego
Brak dystansu w relacji kierownik – pracownik, otwartość	Dostrzegalny dystans w relacji kierownik – pracownik
Nastawienie na kompromis i mediacje	Przekonywanie do swoich racji, nieugiętość
Wymagane kwalifikacje i wykształcenie	Wymagane kwalifikacje i wykształcenie
Zorientowanie na potrzeby pracowników	Podejmowanie jedynie takich działań, które prowadzą do osiągnięcia celów
Rozwinięte zdolności interpersonalne oraz komunikacyjne, zdolność do motywowania innych pracowników	Tłumienie emocji, mniejsze zaangażowanie w rozwój personelu, trudności w motywowaniu innych pracowników
Bardziej rozwinięta inteligencja emocjonalna	Mniej rozwinięta inteligencja emocjonalna
Kooperacja, praca zespołowa	Nastawienie na rywalizację
Demokratyzm	Autokratyzm

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Kaźmierczak, Łabuz 2018, s. 50, cyt. za: Biernat, Tocci, Williams 2012, ss. 186–192).

Bogacz-Wojtanowska oraz Kostera (2019) zajęły się problemem zarządzania w organizacjach przez kobiety w sposób „męski” – badaczki zauważają, że kobiety często przyjmują męski sposób zarządzania, ponieważ chcą zarządzać w sposób tradycyjny (męski), który postrzegany jest przez wielu jako ten „prawidłowy” i „skuteczny”. Dzieje się tak z powodu chęci dorównania „męskiemu ideałowi menadżera”, który jest przyjęty w kulturach i w większości społeczności jako ten „pierwotny” oraz „naturalny”. Badaczki zwracają uwagę, że często kobiety, starając się o awans na stanowiska menadżerskie, chcą być kojarzone z „męskim” wzorcem menadżera oraz uważają, że wszelkie postawy „kobiece” są niemile widziane oraz utożsamiane z brakiem skuteczności i profesjonalizmu zawodowego. Problem równouprawnienia płci dotyczy większości organizacji, ich struktur oraz kultury organizacyjnej. Pomimo rosnącej liczby kobiet na stanowiskach menadżerskich wciąż na świecie króluje „męska etyka” – badaczki uważają, że jest to złożony problem, którego nie da się rozwiązać jednostkowo.

Różnorodność płci menadżerów a efektywność firm

Różnorodność płci menadżerów w przedsiębiorstwach wpływa w znaczący sposób na końcową skuteczność w realizacji misji oraz celów organizacyjnych. Zachowanie

równowagi ze względu na płeć wśród menadżerów wiąże się z lepszymi wynikami organizacji oraz świadczy o coraz częstszym poszukiwaniu i implementowaniu korzystnych rozwiązań biznesowych (Dźwigoł-Barosz 2015, s. 121).

Przeprowadzono badania, które wskazały na dostrzegalną zależność pomiędzy obsadzeniem kluczowych stanowisk przez kobiety a rezultatami osiąganymi przez wybrane przedsiębiorstwa. Z analizy wynika, że przedsiębiorstwa, w których na stanowiskach zarządczych zasiadają kobiety, wykazują znacznie lepsze końcowe wyniki w porównaniu do firm, w których większość menadżerów była płci męskiej. Wyliczono, że stopa zwrotu z kapitału własnego w wybranych przedsiębiorstwach wzrosła o 35,1% (Catalyst 2004).

Kobiety-liderki wykazują się dostrzegalnym i priorytetowym w stosunkach biznesowych zdyscyplinowaniem, mają lepiej rozwinięte zdolności perswazyjne oraz zdają się, że to właśnie kobiety bywają bardziej „męskie” niż mężczyźni na wysokich stanowiskach zarządczych. Menadżerska umiejętność perswazji osób z mikro bądź makrootoczenia determinuje efektywność realizowania misji organizacyjnej (Deloitte 2012, s. 12).

Percepcja kobiet menadżerek a rzeczywisty stan badań

Sposób postrzegania kobiet na stanowiskach menadżerskich na całym świecie otwiera publiczną dyskusję na temat ich skuteczności zawodowej. Analizując wątek nieufności społeczeństwa do kobiecych liderów w miejscach pracy, należy zwrócić uwagę na wieloaspektowość zjawiska oraz różne postawy ludzkie zdradzające niechęć oraz pewne, często nieuzasadnione obawy, które mogą wynikać z wielu czynników, między innymi:

- poddawania się stereotypom na temat skutecznego zarządzania personelem oraz organizacjami przez męskich liderów; uznawanie, że mężczyźni jako jedyni mają predyspozycje do piastowania menadżerskich stanowisk,
- postrzegania kobiety jako tej, której rola powinna zawężać się do „zajmowania się domem” oraz opieką nad dziećmi,
- przypisywania kobietom takich cech osobowościowych jak: delikatność, uległość, łagodność, wyrozumiałość, wysoka empatia oraz postrzegania tych cech jako niewpisujących się w wyidealizowany, „męski”, „skuteczny” oraz często autokratyczny styl zarządzania,
- braku wiedzy na temat korzyści z kobiecego stylu zarządzania w przedsiębiorstwach,
- dostrzegalnej dysproporcji między reprezentacją mężczyzn obejmujących kluczowe stanowiska w różnych państwach a kobiet (przewaga męskich prezyden-

tów, premierów, ministrów, członków zarządów, prezesów firm państwowych i prywatnych itd.),

- braku wzorców osobowych kobiet-menadżerów występujących we współczesnym świecie, w tym w mediach.

Pomimo zauważalnej dysproporcji w reprezentacji mężczyzn-liderów a kobiet, patrząc na statystyki, można dostrzec rosnący odsetek kobiet zajmujących kluczowe stanowiska polityczne w polityce zarówno krajowej, jak i międzynarodowej. Jak wynika z opracowania tematycznego Kancelarii Senatu (2019), odsetek przewodniczących parlamentów płci żeńskiej (w Unii Międzyparlamentarnej) od 1995 do 2019 wzrósł z 10,5% do 19,7%. Polityczna arena międzynarodowa postrzegana jest jako obszar zarezerwowany dla płci męskiej ze względu na charakter pracy oraz typowo „męskie” umiejętności miękkie, które postrzegane są jako niezbędne w piastowaniu politycznych stanowisk. Problemатyczny oraz warty zainteresowania jest fakt, że kobiety często nie mają nawet szansy aplikowania na niektóre stanowiska polityczne czy też awans.

Warto zauważyć, że istnieje grupa kobiet, które postanowiły poświęcić się rodzinie, zając się prowadzeniem gospodarstwa domowego, a ich główną życiową rolą jest sprawowanie opieki nad własnym dzieckiem bądź dziećmi. W takich przypadkach kobiety często rezygnują z życia zawodowego i rozwoju naukowego, koncentrując się na wymienionych obowiązkach. Opisywany model funkcjonowania ma charakter ogólnosiawotowy oraz powszechnie występujący, jednak podkreślić należy, że można go przyjąć za prawidłowy oraz zgodny z normami etycznymi pod warunkiem, iż wynika ze świadomej decyzji konkretnej kobiety. Kolejną grupą są kobiety, dla których życiowym priorytetem jest wspinanie się po szczeblach kariery oraz rozwój naukowy. Jeszcze innym modelem codziennego życia jest zachowanie *work-life balance*, gdzie kobiety są aktywne zawodowo, a jednocześnie mają rodziny. Konieczne jest tutaj rozgraniczanie życia zawodowego od prywatnego czy też rodzinnego.

Realny problem pojawia się w momencie, gdy kobiety pomimo chęci, odpowiednich kwalifikacji, adekwatnego wykształcenia oraz wszelkich wymaganych predyspozycji bywają niedopuszczane do piastowania stanowisk kierowniczych, menadżerskich, bądź droga do zajmowania owych stanowisk w przedsiębiorstwach jest im utrudniana bądź blokowana.

Według badań Głównego Urzędu Statystycznego (2013) Polki są znacznie lepiej wykształcone od mężczyzn (76,8% pracujących kobiet zdobyło średnie bądź wyższe wykształcenie, natomiast mężczyźni – 59,8%).

Ponadto z analizy badań ankietowych przeprowadzonych na grupie studentów z Harvard Business School wynika, że zaledwie 38% absolwentek postanowiło podjąć się pracy w pełnym wymiarze czasowym. Ukazały one, że jedna na trzy kobiety, które

ukończyły prestiżowe studia MBA, nie pracuje w zawodzie. W przypadku mężczyzn z tytułem MBA nie pracuje zawodowo tylko jeden na dwudziestu (Holska 2017, s. 17).

Stereotypy dotyczące męskiego i kobiecego liderystwa w przedsiębiorstwach powstają w rezultacie przyjmowania wszelkich opinii, które są szeroko rozpowszechniane w danych środowiskach, bez głębszej analizy. Ukształtowany od setek lat stereotyp podziału ról na te męskie oraz kobiece sprawił, że zarówno żeńską, jak i męską płęć opisuje się za pomocą zbioru konkretnych cech osobowościowych bądź psychicznych. Jeśli zestawimy cechy osobowościowe kobiet i mężczyzn w ujęciu ogólnym, okaże się, że są one przeciwstawne i niekompatybilne. Mężczyznom przypisywane są takie cechy jak: samodzielny, rywalizujący, decyzyjny, dominujący, skuteczny; natomiast kobietom: uczuciowa, pomocna, sympatyczna, wyrozumiała, wrażliwa, dobrodusza oraz niechętna do rywalizacji. Jeśli chodzi o zachowanie mężczyzn i kobiet, płęć męska postrzegana jest jako ta asertywna, zdolna analitycznie, władczą oraz stała w swoich postanowieniach, z kolei płęć żeńską charakteryzuje troska o innych, zależność, przyjaźliwość, co przyczynia się do stosunkowo niskiego zatrudnienia na autonomicznych stanowiskach kierowniczych (Holska 2017, s. 16).

Percepcja kobiet i mężczyzn na stanowiskach zarządczych – badanie własne

W przeprowadzonym badaniu własnym dotyczącym analizy percepcji żeńskiego lidera w miejscach pracy (listopad 2022 r.) wzięło udział 104 mieszkańców Polski (w tym 56 kobiet – 53,8% oraz 48 mężczyzn – 46,2%).

Wiek ankietowanych był zróżnicowany: poniżej 18 r.ż. – 0 osób (0%), 18–25 lat – 31 osób (29,8%), 26–35 lat – 39 osób (37,5%), 36–50 lat – 21 osób (20,2%), powyżej 50 r.ż. – 13 osób (12,5%).

Znaczna liczba ankietowanych ma wykształcenie średnie – 51 osób (49%), wyższe licencjackie/magisterskie aż 48 osób (46,2%), doktor nauk i wyżej – 2 osoby (1,9%), zasadnicze zawodowe – 2 osoby (1,9%) oraz podstawowe bądź gimnazjalne – 1 osoba (1%).

Spośród wszystkich ankietowanych 89 osób (85,6%) pracuje zawodowo, natomiast nieaktywnych zawodowo jest 15 osób (14,4%). U większości respondentów bezpośrednim przełożonym w miejscu pracy był mężczyzna – 59 osób (56,7%).

Jedno z pytań brzmiało: *Czy uważa Pani/Pan, że realnym problemem jest fakt, że kobietom trudniej niż mężczyznom budować menadżerską ścieżkę zawodową?*

- 34 badanych (32,7%) odpowiedziało: *uwagam, że to stereotyp, a kobiety mają takie same szanse zawodowe jak i mężczyźni,*

- 32 badanych (30,8%) odpowiedziało: *tak, lecz w przyszłości ten problem zniknie, a szanse się wyrównają,*
- 30 badanych (28,8%) odpowiedziało: *tak, zdecydowanie,*
- 6 badanych (5,8%) odpowiedziało: *nie, to wymyślony problem, który nie istnieje,*
- 2 badanych (1,9%) odpowiedziało: *nie mam zdania.*

Podsumowując, 59,6% ankietowanych dostrzega realny problem w tym, że kobietom jest trudniej budować menadżerską ścieżkę zawodową.

Z kolei na pytanie: *Kto Pani/Pana zdaniem cechuje się w większym stopniu myśleniem kontekstowym, które pozwala dostrzegać zagadnienia w szerszym zakresie, widzieć je w innych aspektach, co prowadzi do podejmowania lepszych decyzji menadżerskich?*

- 56 badanych (53,8%) odpowiedziało: *nie mam zdania,*
- 33 badanych (31,7%) odpowiedziało: *kobiety,*
- 15 badanych (14,4%) odpowiedziało: *mężczyźni.*

Wykluczając grupę, która nie ma skonkretyzowanego zdania na temat menadżerskiego myślenia kontekstowego, warto zwrócić uwagę na fakt, że większość pozostałych badanych wskazała, że to kobiety-menedżerki wyróżniają się efektywniejszym myśleniem kontekstowym w zestawieniu z mężczyznami-menedżerami – 31,7% ankietowanych wskazało na kobiety, a zaledwie 14,4% na mężczyzn, co świadczy o postrzeganiu kobiet-menedżerek jako tych, które wykorzystują swoje rozwinięte kontekstowe myślenie do skutecznego zarządzania.

Na kolejne pytanie: *Kto Pani/Pana zdaniem wyróżnia się wyższym ogólnym wskaźnikiem inteligencji emocjonalnej (EQ)?*

- 46 badanych (44,2%) odpowiedziało: *ciężko mi stwierdzić,*
- 27 badanych (26%) odpowiedziało: *wydaje mi się, że kobiety,*
- 21 badanych (20,2%) odpowiedziało: *kobiety,*
- 8 badanych (7,7%) odpowiedziało: *mężczyźni,*
- 2 badanych (1,9%) odpowiedziało: *wydaje mi się, że mężczyźni.*

Dokonując analizy odpowiedzi ankietowanych, pomijając grupę, która nie ma ukształtowanego poglądu odnośnie inteligencji emocjonalnej menadżerów, aż 46,2% ankietowanych wybrało kobiety jako wykazujące się wyższym wskaźnikiem EQ. Poziom inteligencji emocjonalnej (EQ) jest bardzo ważną determinantą skutecznego zarządzania oraz istotnym aspektem oceny efektywności przywódczej. Wysoki poziom EQ u kobiety bądź mężczyzny łączy się między innymi z racjonalnością, rozumieniem własnych emocji, opanowaniem sytuacyjnym oraz logicznym podejmowaniem trudnych decyzji.

Przyjrzyjmy się odpowiedziom na kolejne pytanie: *Jaki styl zarządzania preferuje Pani/Pan w organizacjach?*

- 57 badanych (56,8%) odpowiedziało: *styl kobiecy – nowoczesny* (cechuje się partnerskimi relacjami z podwładnymi, orientacją na kompromis oraz mediacje, działaniem w imię dobra ludzi, łatwością dzielenia się wiedzą, mentoringiem, coachingiem oraz współdziałaniem),
- 14 badanych (13,5%) odpowiedziało: *styl męski – tradycyjny* (charakteryzuje się determinacją w osiąganiu celów, wysokimi kwalifikacjami, dystansem w kontaktach z personelem, działaniem w imię idei oraz przywiązywaniem małej wagi do czynnika ludzkiego),
- 33 badanych (31,7%) odpowiedziało: *nie mam zdania* (respondenci nie wybrali żadnego z zaprezentowanych stylów zarządzania).

Większość respondentów wskazała (56,8%), że preferuje kobiecy styl zarządzania w miejscu pracy. Należy zważyć, że otrzymane wyniki mogą świadczyć o potrzebie pracowników czynnego uczestnictwa w życiu organizacyjnym poprzez branie udziału w dyskusjach oraz o tym, że pracownicy we współczesnych przedsiębiorstwach stawiają na partnerskie relacje, wzajemne zrozumienie i poszanowanie, kooperację, efektywną komunikację interpersonalną oraz potrzebę wzajemnego motywowania i inspirowania.

Wbrew pozorom, i stereotypom dotyczącym percepcji kobiet-liderek, znaczna liczba respondentów postrzega kobiety na zarządczych stanowiskach jako osoby skuteczne, wykazujące się wysoką inteligencją emocjonalną oraz rozwiniętym myśleniem kontekstowym w miejscu pracy. Część respondentów dostrzega realny problem w tym, że kobiety chcące budować menadżerską ścieżkę kariery napotykają na swojej drodze wiele trudności, co potwierdza, że poruszona w artykule tematyka jest społecznie istotna oraz świadczy o potrzebie poszukiwania różnego rodzaju rozwiązań. Warto podkreślić, że przeważająca część ankietowanych preferuje kobiecy styl zarządzania, który charakteryzuje się szeroko pojętym demokratyzmem oraz nastawieniem na partnerstwo i otwartą komunikację międzyludzką.

Zakończenie

Kobiety i mężczyźni zarządzają na różne sposoby, a współczesne przedsiębiorstwa winny traktować priorytetowo wszelkie kwestie powiązane ze zrównoważonym rozwojem, dbałością o różnorodność oraz proporcjonalnym (w ujęciu liczebności kobiet i mężczyzn) obsadzeniem kluczowych stanowisk w przedsiębiorstwach. Piastowanie stanowisk menadżerskich zarówno przez kobiety, jak i mężczyzn daje szansę na tworzenie różnorodnej kultury organizacyjnej, która jest nastawiona na otwartość, partnerstwo, brak dyskryminacji etc. Ponadto kobiety na stanowiskach zarządczych są równie

skuteczne jak mężczyźni, a poziom tej „skuteczności” może zależeć od wykształcenia, kwalifikacji oraz indywidualnych predyspozycji.

Wydawałoby się, że w XXI wieku oczywiste są takie prawa jak wolność, równoprawnienie kobiet i mężczyzn, swoboda wypowiedzi, wzajemne poszanowanie obu płci, równy, sprawiedliwy dostęp do zajmowania kluczowych stanowisk w firmach oraz etyczne traktowanie drugiego człowieka. Tymczasem wciąż jest wyraźna dysproporcja między liczbą kobiet i mężczyzn na kluczowych stanowiskach w organizacjach, na korzyść tych ostatnich.

Pomimo wielu pozytywnych zmian brak równouprawnienia kobiet w kwestii zajmowania kierowniczych stanowisk jest realnym problemem. Jego rozwiązanie wymaga wdrożenia różnych procesów naprawczych, które jednak będą monotonne oraz długotrwałe. Tym niemniej już sama świadomość występowania omawianego problemu oraz poszukiwanie rozwiązań jest pierwszym, bardzo ważnym krokiem ku zmianie.

Nie jest to „walka” o zajmowanie konkretnych stanowisk w organizacjach, lecz „walka” o miejsce i znaczenie kobiet na całym świecie, których głos powinien zostać usłyszany przez wszystkich.

Propozycją dalszych badań empirycznych w zakresie nauk o zarządzaniu może być dokonanie analizy płci psychologicznej menadżerów zarówno płci żeńskiej, jak i męskiej. Zdefiniowanie płci psychologicznej menadżera poprawiłoby jakość przedstawianych badań empirycznych oraz umożliwiłoby dostrzeżenie pewnych korelacji w sposób bardziej przejrzysty i miarodajny. Zestawienie psychologicznej płci lidera z jego faktycznymi predyspozycjami oraz umiejętnościami menadżerskimi przyczyniłoby się do większej rzetelności przeprowadzanych prac badawczych, dałoby też możliwość osadzenia owych badań w wybranych paradygmatach nauk społecznych.

Bibliografia

Biernat M., Tocci M.J., Williams J.C. (2012), *The Language of Performance Evaluations: Gender-Based Shifts in Content and Consistency of Judgment*, „Social Psychological & Personality Science”, z. 3, nr 2, ss. 186–192.

Bogacz-Wojtanowska E., Kostera M. (2019), *Siłaczki, szefowie, społeczniczki: Polki organizatorki*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.

Catalyst (2004), *The Bottom Line: Connecting Corporate Performance and Gender Diversity*, <https://www.catalyst.org>, dostęp: 29.10.2022.

Deloitte (2012), *Kobiety i władza w biznesie. Czy płeć ma znaczenie dla budowania pozycji i wpływu w organizacji?*, <https://www2.deloitte.com>, dostęp: 27.10.2022.

Dźwigol-Barosz M. (2015), *Lider a płeć*, „Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i zarządzanie”, z. 78, nr 1928, ss. 117–130.

Eurostat (2020), *Only 1 manager out of 4 in the EU is a woman*, <https://ec.europa.eu/eurostat>, dostęp: 22.10.2022.

Główny Urząd Statystyczny (2013), *Wybory ścieżki kształcenia a sytuacja zawodowa Polaków*, <https://stat.gov.pl>, dostęp: 17.10.2022.

Holska A. (2017), *Kobiece przywództwo w zarządzaniu organizacją: szansa czy zagrożenie?* „Zarządzanie, Teoria i Praktyka”, z. 1, nr 19, s. 11–20.

Jaśkiewicz K. (2011), *Zarządzanie zespołem*, <https://www.am.szczecin.pl>, dostęp: 19.10.2022.

Kancelaria Senatu (2019), *Kobiety w polityce. Statystyki międzynarodowe*, <https://www.senat.gov.pl>, dostęp: 30.10.2022.

Kaźmierczak J., Łabuz A. (2018), *Kobieta przedsiębiorca – charakterystyka stylu zarządzania*, „Problemy Teoretyczne i Metodyczne”, z. 52, nr 2, ss. 46–53.

Powell G.N. (2014), *Sex, gender, leadership* [w:] S. Kumra, R. Simpson, R.J. Burke (red.), *The oxford handbook of gender in organizations* (ss. 249–268), Oxford University Press, United Kingdom.

Webber R.A. (1996), *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa.

Williams M. (2009), *Mistrzowskie przywództwo*, Wolters Kluwer Business, Kraków.

Krzysztof Jurek

Grodzki Urząd Pracy w Krakowie

krzysztofjurek1@onet.pl

<https://orcid.org/0000-0003-4154-6416>

Kryzys na polskim rynku pracy

Crisis on the Polish Labor Market

Abstract

The crisis on the labor market in Poland is an important topic, which is still relevant since 2020 because the havoc caused by Covid-19 on the labor market is enormous. Many enterprises have collapsed or were forced to suspend their activities, and in some cases changes cannot be undone enough for the enterprise to function properly. The beginning of 2022 came as a surprise to everyone when war broke out in Ukraine on February 24, caused by the still unidentified targets by the Russian dictator. This resulted not only in enormous restrictions in the economic sphere, but also in the labor market. Unfortunately, the enormous influx of refugees from Ukraine meant that the labor market of the Republic of Poland was not prepared for such a random event. The special act approved by the Polish government to help refugees also introduced access to the labor market for people from Ukraine. These activities cannot be judged in the negative context, which nevertheless must be remembered. The constantly galloping inflation does not improve the situation on the labor market, and the very fact that the minimum wage in 2023 will be PLN 3600 gross does not, in a sense, fill us with optimism in terms of keeping employees so that they can have adequate working as well as living conditions. From 2023, an amendment to the labor market law is to be introduced, which is to improve both the unemployment level and enable better access to the market. I will

try to bring you closer to the problem of the unemployment crisis on the labor market in Cracow in 2020–2022.

Keywords: unemployment, pandemic, work, employee, remuneration

Zarówno sama istota, jak i pojęcie rynku są ściśle ekonomiczne, w myśl hasła: „Tutaj podaż spotyka się z popytem i ceną” (Brzychcy 2020, s. 41). Nie można zaprzeczyć, że rynek to podstawowy pomiar ekonomiczny. Rynek pracy jest definiowany na wiele sposobów. W badaniach ekonomicznych podejmowane są próby wyjaśnienia gospodarczych zasad, które są ściśle powiązane z kształtowaniem się aktualnego rynku pracy. Brane są w nich pod uwagę takie składniki jak:

- dystrybucja,
- handel,
- konsumpcja.

Sam rynek pracy jest interesujący pod kątem współpracy na linii pracodawca – pracownik. Ideałem jest sytuacja, w której osoby poszukujące pracy konkurują o nią, a sam pracodawca również zabiega o nowych pracowników. Inna definicja mówi, że składowymi rynku pracy są osoby poszukujące pracy zarobkowej oraz pracodawcy poszukujących pracowników chętnych do pracy na określonych warunkach, za określoną stawkę i w określonym czasie (Rozporządzenie KE Nr 70/2001 art. 104–106).

Analizując rynek pracy, należy podkreślić, że największym pracodawcą są instytucje sektora publicznego, a dokładniej rzecz ujmując, administracja publiczna. Dlaczego tak jest? We wszystkich krajach, niezależnie od ustroju politycznego bądź wewnętrznych problemów, to właśnie w administracji jest zatrudnionych najwięcej pracowników – zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Sam rynek pracy ma wiele rodzajów, a ich typologia została stworzona na potrzeby badawcze. Moment, w którym następuje podział rynku na segmenty, zazwyczaj może prowadzić do powstania typów rynku. Literatura naukowa opisuje również podział ze względu na „dobre i złe” miejsca pracy (Kryńska 2000, ss. 20–21):

- Dobre miejsca pracy – to takie, w których pracodawcy i ich przedsiębiorstwa są w dobrej sytuacji finansowej, gdzie właściciele wraz ze związkami zawodowymi (o ile istnieją) prowadzą aktywne działania, ale przede wszystkim nie pozostają wobec siebie obojętni;
- Złe miejsca pracy – to takie, w których wynagrodzenie za pracę jest niskie (czasami uwłaczająco niskie), możliwość jakiegokolwiek rozwoju zawodowego jest znikoma, a podnoszenie kwalifikacji jest wręcz nierealne.

K. Głębicka w pracy pt. *Regionalny rynek pracy* wyróżniła kilka rodzajów rynków pracy. Są to (Brzychcy 2020, s. 56):

- rynek krajowy – występuje on na terytorium danego kraju i podlega zarówno polityce krajowej, jak i decyzjom centralnym;
- rynek regionalny – jest powiązany z danym województwem bądź makroregionem;
- rynek lokalny – to taki, który jest uznawany za gminę bądź kilka powiązanych ze sobą miast lub mniejszych gmin.

W gospodarce rynkowej sam rynek pracy jest regulowany poprzez popyt i podaż. Podaż na pracę to inaczej odzwierciedlenie w określonej liczbie osób, które poszukują pracy. Natomiast popyt określany jest na podstawie liczby miejsc pracy. Co zatem powoduje powstawanie bezrobocia? Zazwyczaj głównym „winnym” występowania bezrobocia jest zjawisko nadpodaży. Liczba kandydatów do podjęcia pracy, jak i liczba miejsc pracy, ciągle się zmieniają, a tym samym zmiany następują jednocześnie na linii popyt – podaż.

Sama podaż na rynku pracy jest uzależniona od takich czynników jak:

- poziom edukacji dzieci i młodzieży,
- migracje zewnętrzne,
- wysokość ciągle zmieniającego się wynagrodzenia,
- postawy i zachowania osób poszukujących pracy.

Na zmiany związane z popytem wpływają natomiast takie czynniki jak:

- uwarunkowania i zmiany ekonomiczne w danym kraju,
- częstotliwość zmian,
- efektywność pracy,
- rekomendowane wynagrodzenie.

Bezrobocie to czas, w którym osoby gotowe do podjęcia pracy nie mogą jej znaleźć. Osoby bezrobotne nigdzie nie pracują, ani nie prowadzą działalności gospodarczej. Zjawisko to jest uwarunkowane kilkoma czynnikami, które mają wpływ na ukształtowanie postaw społecznych zarówno pod kątem ekonomicznym, jak i społecznym oraz psychologicznym.

Współcześnie wyróżnia się jedenaście rodzajów bezrobocia. Ze względu na powyższe wyróżniamy (Kostrzewski, Worach-Kardas 2015, ss. 373–381):

- **bezrobocie ukryte** – występuje ono, gdy osoba bezrobotna nie rejestruje się w powiatowych urzędach pracy;
- **bezrobocie przymusowe** – występuje w momencie, gdy potencjalny pracownik może i chce podjąć się nowej pracy, ale okoliczności losowe uniemożliwiają jej znalezienie;

- **bezrobocie dobrowolne** – gdy osoba poddaje się dobrowolnie statusowi bezrobotnego w celu pobierania zasiłku dla bezrobotnego bądź innych świadczeń;
- **bezrobocie klasyczne** – jest ściśle powiązane z faktem, że pracownicy walczą o wyższe wynagrodzenie, jednak doprowadza to do zwolnień;
- **bezrobocie jawne** – jest ono ustalane na podstawie liczby osób o statusie bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy;
- **bezrobocie technologiczne** – ciągle rozwijająca się technologia zastępuje pracowników; jego powodem jest także fakt, że niektórzy pracownicy nie są w stanie nadążyć za ciągle zmieniającym się oprogramowaniem, gdyż jego opanowanie jest trudne i czasochłonne;
- **bezrobocie sezonowe** – jest ono powiązane ze zmianami sezonowymi, kiedy zmienia się zapotrzebowanie na pracę – raz jest mniejsze, raz większe np.: na instruktorów jazdy na nartach zimą lub na zbieraczy truskawek lub winogron latem;
- **bezrobocie lokalne** – spowodowane jest małą liczbą miejsc pracy na danym terenie; głównie występuje ono w małych miejscowościach;
- **bezrobocie koniunkturalne** – jego wzrost pojawia się w czasie kryzysu gospodarczego na rynku;
- **bezrobocie frykcyjne** – jest ono powiązane ze zmianą miejsca zamieszkania i bywa nieuniknione;
- **bezrobocie strukturalne** – jest ściśle powiązane z brakiem równowagi między liczbą osób poszukujących pracy a liczbą ofert pracy.

Pojawianie się bezrobocia może nie być ściśle określone co do konkretnej daty wystąpienia tego zjawiska. Powodem może być wspomniany rozwój technologii, gdzie w wyniku automatyzacji produkcji dane stanowisko pracy przestaje być potrzebne. Dla pracodawcy to korzystne zjawisko, ponieważ oszczędza on na zatrudnieniu, a jak wiadomo, inflacja cały czas jest wysoka i najprawdopodobniej będzie jeszcze wyższa. W takiej sytuacji pracodawca zmniejsza liczbę pracowników z powodu coraz wyższych kosztów związanych z utrzymaniem pracownika. Wysoka inflacja oznacza także presję płacową – rosnące koszty życia odczuwają także pracownicy i domagają się podwyżki wynagrodzenia.

Wpływ bezrobocia na społeczeństwo może mieć zarówno psychologiczny charakter, jak i ekonomiczny (Kowalczyk 2008, ss. 22–25):

- psychologiczny jest związany przede wszystkim z wysokim stresem, zmianami nastroju, co w najgorszym wypadku może doprowadzić do prób samobójczych; innymi niepożądanymi oznakami może być nerwica, depresja bądź nadzwyczaj niska samoocena;

- ekonomiczny jest związany z rozwojem tzw. szarej strefy bądź, jak kto woli, redukcją dochodów, wzrostem wydatków.

To niejedynie konsekwencje bezrobocia. Osoby bezrobotne mogą się także zmagać z problemami natury społecznej. Z brakiem pracy wiąże się wykluczenie ze środowiska, utrata statusu społecznego, gorsze relacje z bliskimi, przymusowa imigracja zarobkowa.

Tabela 1. Skutki bezrobocia

SKUTKI BEZROBOCIA	
POZYTYWNE	NEGATYWNE
<ul style="list-style-type: none"> • szacunek do wykonywanej pracy • poprawa wydajności pracy • wzrost przedsiębiorczości; część osób bezrobotnych decyduje się na otwarcie własnej działalności gospodarczej 	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost wydatków państwa na opiekę socjalną • mniejsze wpływy z podatków do skarbu państwa • pogorszenie się produkcji • obniżenie standardu życia obywateli • pogarszająca się samoocena jednostki • ryzyko wystąpienia stanu apatii u bezrobotnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: T. Huńka, *Rynek pracy. Uwarunkowania ekonomiczne, prawne i społeczne*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego, Tarnobrzeg 2015, s. 61.

Jak widać, bezrobocie to złożony problem, który wynika z wielu przyczyn. Do najczęstszych możemy zaliczyć (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2021):

- struktura podaży pracy niekompatybilna z popytem;
- restrukturyzacja gospodarcza;
- ograniczony popyt na niektóre dobra i usługi;
- nieliczne lub niepełne informacje na temat wolnych miejsc pracy;
- wykształcenie nieodpowiadające zapotrzebowaniu na rynku pracy;
- obciążenia finansowe;
- pogłębiający się brak chęci do poszukiwania pracy daleko od miejsca zamieszkania;
- automatyzacja niektórych procesów produkcyjnych oraz zmiany technologiczne.

Rosnąca inflacja, a wcześniej pandemia koronawirusa zweryfikowały rynek pracy. Zmiany, które już nastąpiły i te, które ciągle zachodzą, są pokłosiem nie tylko zmian ekonomicznych, lecz także są związane z sytuacją polityczną i brakiem chęci znalezienia odpowiedniego „panaceum” na poprawę tego zjawiska.

Aktualna sytuacja na rynku jest dość stabilna, jednakże należy pamiętać, że są powody, aby spodziewać się znacznego pogorszenia i wzrostu liczby osób bezrobotnych.

Pandemia w pewnym sensie była zaskoczeniem dla rynku pracy, jednak należy podkreślić, że nasiliła rywalizację pod kątem umiejętności i talentów ze względu na wszelakie zapotrzebowania. Chcąc znaleźć lepiej płatną pracę, należało się o wiele bardziej wykazać niż w okresach, gdy nie było pandemii, a sam rynek pracy był mniej konkurencyjny. Zmiany, które w Polsce nastąpiły na skutek koniecznych do zastosowania ewaluacji, przez pracowników zostały ocenione pozytywnie – takie zdanie wyraziło 21% osób. Niektórzy, bo aż 16% osób, uważają, że są w stanie odnieść sukces zawodowy. Według raportu *Rynek zmian pracy w 2021 roku* prawie co druga osoba uważa, że jej stanowisko jest stabilne i nie zmieniło się (PARP 2021).

Wśród głównych trendów kształtujących rynek pracy zaobserwować można rozwój nowych technologii oraz automatyzację procesów produkcyjnych. Pracodawcy w dobie kryzysu zostali zmuszeni do umożliwienia pracownikom pracy zdalnej (oczywiście tylko na tych stanowiskach, których charakter na to pozwalał, gdzie nie było potrzeby ciągłej pracy w biurze). Przedsiębiorcy obiecują wiele korzyści, jednakże ich wymagania względem nowych pracowników nie maleją, logicznym jest, że każdy pracodawca dąży do tego, aby zatrudnić wyspecjalizowany personel.

Można więc śmiało stwierdzić, że bezrobocie jest istotną kwestią polityczną. Ma ono zawsze negatywny wpływ na wszelakie dziedziny życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Osoby, które poprzez brak pracy zostały społecznie wykluczone i zarejestrowały się w powiatowych urzędach pracy, mogą liczyć na pomoc. Warto jednak podkreślić, że żeby z niej skorzystać, muszą wykazać zainteresowanie. Należy także wspomnieć, że wachlarz pomocy dla osób bezrobotnych jest coraz szerszy, a rządzący coraz częściej analizują możliwość wprowadzenia nowych form wsparcia dla osób potrzebujących.

Obecnie kraj jest w wielkim kryzysie, dlatego ważne jest, by wsparcie otrzymał każdy potrzebujący go człowiek. Do udzielania takiego wsparcia powołano doradców zawodowych, który są odpowiednio przeszkoleni i mają za zadanie prawidłowo pokierować karierą osoby potrzebującej. Tak zwane zawodoznawstwo jest podstawowym narzędziem do realizacji założeń związanych z zatrudnieniem. Zadania doradcy zawodowego, jak i pośrednika pracy, stanowią poniekąd fundament polityki pracy oraz polityki społecznej. Jakie zatem obowiązki mają osoby, które kierują karierą zawodową innych ludzi? Do najważniejszych zadań można zaliczyć (Bańka 2016, s. 13):

- zbieranie informacji o zawodach i potencjalnej pracy,
- uaktualnianie listy zawodów,
- badanie i analizowanie nowych zawodów,
- analizowanie prognoz na rynku pracy.

Praca doradców zawodowych i pośrednictwa pracy to niejedyna forma wsparcia bezrobotnych. Najważniejszym celem, jaki postawiono przed urzędami pracy, jest aktywizacja zawodowa każdej zarejestrowanej osoby. Aby poszukiwanie pracy było owocne, nie należy się ograniczać tylko do ofert, które są w urzędach pracy, ale korzystać z innych form, takich jak (Żurakowska 2002, ss. 77–79):

- prasa – ukazuje się co najmniej raz w tygodniu; zazwyczaj można tutaj znaleźć wydzieloną strefę na zamieszczanie ofert pracy;
- radio i telewizja – lokalne kanały prezentują aktualne oferty pracy, jak również dostarczają przydatne informacje odnośnie agencji pracy;
- Internet – to miejsce, gdzie bezrobotni najczęściej szukają ofert pracy, a codzienna aktualizacja daje wrażenie przydatności. Internet jest medium, które bardzo mocno w ostatnich kilku latach się rozwinęło. Pomimo że wiele adresów internetowych, których celem jest pomoc w znalezieniu pracy, jest przestarzałych i przestają funkcjonować, to na ich miejsce są tworzone inne.

Warto zwrócić uwagę na trendy, jakie istnieją na rynku pracy. Sam rynek pracy można podzielić na:

- rynek publiczny – jest on oficjalny, a dostęp do niego ma każda osoba;
- rynek ukryty – jest on mniej znany i przede wszystkim mniej rozpowszechniony, a informacje o wolnych stanowiskach pracy pochodzą od rodziny bądź znajomych lub osobistych kontaktów z pracodawcami.

Działanie powiatowych urzędów pracy ma na celu przede wszystkim aktywizację osób bezrobotnych, które są zarejestrowane jako osoby z takim statusem. Zostały one powołane po to, aby wyszukiwać oferty pracy, korzystając w tym celu z odpowiednich narzędzi i pamiętając o ich dostosowaniu do lokalnych potrzeb.

Zarówno pandemia, jak i aktualny kryzys gospodarczy wpłynęły bezpośrednio na poziom zatrudnienia. Kryzys gospodarczy jest dużym wyzwaniem i wymaga ciągłego dostosowywania się do zmieniającego otoczenia oraz jego uwarunkowań. Aby powiatowe urzędy pracy mogły działać w sposób prawidłowy, konieczna jest również współpraca z władzami lokalnymi. Kryzys ekonomiczny ma różne oblicza, w zależności od sektora. Gdy do niego dochodzi, ceny dóbr i usług wzrastają, co najbardziej jest odczuwalne w cenach żywności i zakwaterowania. Drastycznie rosnąca inflacja wpłynęła nie tylko na wzrost cen podstawowych artykułów, lecz także na zwiększenie kosztów najmu mieszkań. Średnia cena wynajmu kawalerki na terenie miasta Krakowa w 2021 roku wahała się pomiędzy 1200 a 1400 zł¹. Obecnie cena ta jest wyższa

¹ Dane własne

średnio o 40%, a w niektórych wypadkach nawet więcej. Wzrost cen jest uzależniony od wielu czynników, jak chociażby lokalizacji, dostępności do komunikacji miejskiej czy stanu budynku lub tego, kiedy został oddany do użytku. Pokazuje to skalę zmian, z którymi musimy borykać się na co dzień. Według D. Wantucha nastąpiły gigantyczne zmiany w cenach wynajmu lokali mieszkaniowych (Wantuch 2022). Samo wynajęcie kawalerki w dzielnicy Nowa Huta, która nie jest aż tak popularna w porównaniu do terenów położonych bliżej centrum miasta, kosztuje w granicach 2,3–2,6 tysiące złotych. Tak jak wspomniano, im bliżej centrum miasta, tym ceny wyższe, dlatego też koszt wynajmu mieszkania może nawet przekroczyć 3 tysiące złotych miesięcznie. Bardzo duże zawirowania na rynku nieruchomości doprowadziły do tego, że liczba oferowanych lokali najmu spadła aż o 35% (Wantuch 2022). Właściciele, którzy chcą wynająć mieszkania, rezygnują z usług agencji pośredniczących, starając się na własną rękę znaleźć najemców wśród znajomych lub publikując ogłoszenie na różnych portalach społecznościowych.

W porównaniu do 2019 roku, kiedy bezrobocie na terenie kraju wynosiło średnio 5,4% (7.11.2022) i można było zauważyć jego spadek w porównaniu z rokiem poprzednim, ostatnie lata nie były tak pozytywne. W roku 2020 bezrobocie w Polsce wynosiło już średnio 6,2% (7.11.2022). Można zauważyć znaczny wzrost poziomu bezrobocia spowodowany przez pandemię. Rok 2021 przyniósł z kolei spadek bezrobocia w porównaniu z 2020 i wyniosło ono 5,4% (7.11.2022). Stało się tak z powodu ustabilizowania sytuacji na rynku – w tym okresie pandemia znacznie osłabła. Pomimo kryzysu gospodarczego pod koniec września 2022 roku średni poziom bezrobocia w Polsce wyniósł 5,4% (7.11.2022). Można więc stwierdzić, że dotychczasowy poziom bezrobocia jest na podobnym poziomie co w ubiegłym roku. Co czeka nas w roku 2023? Jest wiele zmiennych, które mogą mieć na to wpływ. Są to przede wszystkim:

- zmiany poziomu inflacji,
- potencjalny wybuch kolejnych pandemii,
- eskalacja konfliktu na wschodzie,
- zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- podniesienie wysokości minimalnego wynagrodzenia.

Najważniejsze zmienne, które należałoby przeanalizować, to zarówno zmiany w ustawie, jak i podniesienie wysokości minimalnego wynagrodzenia. Dlaczego akurat te dwa? Według informacji, które pojawiają się powszechnie, odnośnie zmiany minimalnego wynagrodzenia, które w 2023 roku ma wynosić 3600 zł, może dojść do sporych problemów z utrzymaniem pracowników i zatrudnianiem nowych. Logicznym jest, że ciągle rosnące ceny trzeba zatrzymać, a także pomóc społeczeństwu dostosować się do zmian. Nasuwa się pytanie o to, czy podniesienie minimalnego wynagrodzenia

o prawie 600 zł (w porównaniu z 2022 rokiem) jest konieczne w kontekście walki z rozpędzoną inflacją. Ekonomisci z dużą dozą ostrożności podchodzą do tej zmiany. Tak duży wzrost minimalnego wynagrodzenia może doprowadzić do nieodwracalnych skutków. Poważną groźbą dla polskiej gospodarki jest nakręcanie spirali inflacyjnej, z którą nie jest łatwo sobie poradzić. Jest to samonapędzający się mechanizm, który może okazać się nieunikniony, gdy inflacja i minimalne wynagrodzenie będą ciągle rosnąć. Żeby przybliżyć, jak działa spirala inflacyjna, można ją opisać w trzech krokach:

- wzrost kosztów produkcji,
- wzrost cen,
- wzrost płac.

Wszystkie wyżej wymienione elementy oddziałują na siebie, istnieje więc groźba, że dojdzie do takiej sytuacji jak w 1994 roku, gdy rząd przeprowadził denominację. Dla przypomnienia – 10 tysięcy złotych po zmianach było warte złotówkę.

W sytuacji wzrostu minimalnej krajowej wielu pracodawców może nie być w stanie opłacać pracowników i będą zmuszeni do ich zwalniania. Tym samym będzie rosła stopa bezrobocia. Tegoroczne zmiany legislacyjne to nie tylko podniesienie minimalnej krajowej, lecz także nowe zapisy w ustawie o promocji zatrudnienia. Nowością jest to, że powiatowe urzędy pracy przestaną zajmować się ubezpieczeniami zdrowotnymi bezrobotnych. Nowe przepisy zakładają, że wszystkie ubezpieczenia przechodzą do ZUS, co może doprowadzić do zmniejszenia się poziomu bezrobocia. Dlaczego? Faktem jest, że wiele osób rejestruje się w powiatowych urzędach, by zyskać ubezpieczenie społeczne. Przypuszczalnie więc 30–40% osób o statusie bezrobotnych zniknie z ewidencji. Jednocześnie jednak zwiększy się bezrobocie ukryte, którego nie da się oszacować, co doprowadzi do przekłamań związanych z faktycznym poziomem bezrobocia na terenie Polski.

Podsumowując, można stwierdzić, że najbliższe lata mogą być bardzo trudne zarówno dla polskich obywateli, jak i dla całej gospodarki. Jeżeli w najbliższych miesiącach nie dojdzie do jakichkolwiek przełomowych zmian, istnieje realna groźba, że kraj pograży się w kryzysie gospodarczym na wiele lat, a rozwój będzie niemożliwy. Co gorsza, nie ma pewności co do tego, czy Polska otrzyma z Unii Europejskiej środki na Krajowy Plan Odbudowy, które w znaczący sposób mogłyby pomóc wyjść z dołka gospodarczego.

Bibliografia

Bańka A. (2016), *Zawodoznawstwo, doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy: Psychologiczne metody i strategie pomocy bezrobotnym*, Wydawnictwo Stowarzyszenie Psychologia i Architektura, Poznań.

Brzychcy K. (2020), *Regionalny rynek pracy – relacje ekonomiczne, organizacyjne i społeczne*, CeDeWu, Warszawa.

Kostrzewski S., Worach-Kardas H. (2015), *Wpływ bezrobocia na zdrowie i jakość życia osób w starszej grupie wieku produkcyjnego*, „Hygeia Public Health”, nr 50(2).

Kowalczyk E. (2008), *Człowiek wobec bezrobocia*, „Przegląd Organizacji”, nr 4.

Kryńska E. (2000), *Mobilność zasobów pracy w wybranych teoriach rynku pracy* [w:] E. Kryńska (red.), *Mobilność zasobów pracy. Analiza i metody symulacji*, Instytut Pracy i Spraw Społecznych, Warszawa.

Wantuch D., *Gigantyczny wzrost cen najmu mieszkań. Za kawalerkę trzeba płacić ponad 2 tys. zł miesięcznie odstępnego*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,28780106,krakow-gigantyczny-wzrost-cen-najmu-mieszkan-za-kawalerke.html>, dostęp: 8.11.2022 r.

Żurkowski F. (2002), *Utrata pracy szansą na nowe życie*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa.

Akty prawne

Rozporządzenie KE Nr 70/2001 zmienione przez rozporządzenie Komisji (WE) Nr 364/2004 z dnia 25 lutego 2004 r.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2021.

Magdalena Magnuszewska

Uczelnia WSB Merito Warszawa

studentka kierunku finanse i rachunkowość

wwx11159@student.wsb.warszawa.pl

Księgowy we współczesnym przedsiębiorstwie

Accountant in Modern Business

Abstract

The article is an analysis of functionality of an accountant in the economic reality and its prospect on future. It is a walkthrough about the circumstances surrounding a career in accounting, accountant's work ethic and new technologies. In the end, what lies ahead for accounting as a career was covered.

Keywords: accountant, work ethics, accounting offices

Wstęp

Współczesne przedsiębiorstwa funkcjonują w bardzo zmiennym otoczeniu. To nie tylko kryzysy, wojny, pandemia, lecz także nieustanne zmiany przepisów prawnych warunkujących prowadzenie działalności gospodarczej. Ciągła niepewność jutra, brak stabilności (pewności) przepisów podatkowych powodują, że przedsiębiorcy coraz częściej zamykają swoje jednostki gospodarcze nie tylko z powodu strat, lecz także z powodu braku jasności przepisów podatkowych, co znacznie zwiększa ryzyko prowadzonej przez nich działalności.

Poprzedni rok wielu przedsiębiorców określiło jako „koszmar”. Oczywiście pandemia, kryzys wywołany wojną i rosnąca inflacja to problemy nie w pełni zależne od władzy publicznej, jednak ciągle zmiany przepisów podatkowych to skutek złego funkcjonowania organów państwowych. Niestety mimo zapewnień o korzyściach płynących z zastosowania nowych rozwiązań Polskiego Ładu wielu przedsiębiorców odczuło negatywne skutki jego wprowadzenia.

Bałagan i niespójność przepisów spowodowały, że przedstawiciele firm rachunkowych mają trudności z prawidłowym rozliczaniem nie tylko podmiotów gospodarczych, lecz także osób fizycznych.

Księgowi zamiast skupić się na prawidłowej ewidencji i rozliczaniu działalności, „wertują” ustawy, interpretacje, wyroki sądów, aby zmniejszyć maksymalnie ryzyko podatkowe, czyli ryzyko błędnych interpretacji i rozliczeń.

Zawód księgowy ciągle ewoluuje. Sposób wykonywania tej pracy w ciągu ostatnich lat zmienił się znacząco. Dawną prostą, „ręczną” ewidencję zastąpiła automatyzacja wykonywanych czynności, ciągła kontrola i analiza działalności, a przede wszystkim generowanie informacji niezbędnych w procesach zarządczych.

Celem artykułu jest określenie roli księgowego we współczesnym życiu gospodarczym. To także próba wskazania, jaka ta rola ma być w przyszłości, jak postrzegają księgowych przedsiębiorcy i wreszcie jaką transformację na przestrzeni lat przeszedł ten zawód. Zawiłość przepisów powoduje, że przedsiębiorcy, zwłaszcza ci mali, chętniej oddają prowadzenie swoich rachunków w ręce profesjonalistów. Stąd próba odpowiedzi na pytania: jaki ma być księgowy, aby sprostał wymaganiom przedsiębiorcy? Czy jest w stanie wspomóc utrzymanie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego? Autorka porusza w nim także kwestię wykorzystania nowoczesnych technologii i etyki zawodowej w uprawianiu zawodu księgowego. W artykule wykorzystano ostatnie badania przeprowadzone przez Stowarzyszenie Księgowych w Polsce wśród przedsiębiorców, których tematem była obsługa rachunkowości przedsiębiorstw.

Uprawianie zawodu księgowego

Nie ma jednoznacznej definicji zawodu księgowego, gdyż to pojęcie obejmuje wiele zawodów związanych z takimi dziedzinami jak: rachunkowość, kadry i płace, podatki itp. To mogą być zarówno osoby zatrudnione w przedsiębiorstwach na różnych stanowiskach, jak i prowadzący własne biura rachunkowe. Zakres wykonywanych przez nie zadań ulega ciągłym zmianom, ewoluuje wraz z rozwojem gospodarek, technologii itp. Zaciera się więc granica obszaru wykonywanych funkcji, czyli to nie

jest już tylko ewidencja, ale także analityka, zarządzanie, rozliczanie podatkowe, doradztwo itp.

W Polsce aktualnie zawód księgowego nie jest uregulowany prawnie, a jedynie usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych podlega szczątkowym regulacjom. Do roku 2014 istniała konieczność posiadania certyfikatu księgowego do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Jednak wprowadzona deregulacja zniósła w zasadzie konieczność wykazania się zarówno odpowiednim wykształceniem, jak i certyfikacją oraz ciągłym doskonaleniem zawodowym. Poprzednie przepisy wymagały od właścicieli biur rachunkowych certyfikatu uzyskanego podczas egzaminów w Ministerstwie Finansów. Inną możliwością uzyskania uprawnień było zdobycie tytułu magistra kierunku finanse i rachunkowość w uczelni, która ma prawo nadawania stopnia doktora w dwóch dziedzinach. Nasuwa się pytanie, czy wymienione warunki były gwarancją jakości prowadzonych ewidencji i rozliczeń? Niestety nie zawsze. Choć nie oznacza to, że prowadzone wcześniej rozliczenia były nieprawidłowe.

Próby certyfikacji zawodu księgowego przez Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, w ramach prowadzonych szkoleń, w pewnym stopniu zastępują ustawową certyfikację, ale nie dają pełnej kontroli nad specjalizacją osób zajmujących się rachunkowością. W innych krajach europejskich to w większości organizacje skupiające księgowych certyfikują (weryfikują) osoby prowadzące usługową ewidencję działalności gospodarczej, ale także narzucają konieczność ciągłego doskonalenia się czy odbycia praktyk. Większość krajów daje swobodę przedsiębiorcy w wyborze sposobu powierzenia ksiąg, czy to pracownikom, czy też osobom z biur rachunkowych. Innymi słowy, przedsiębiorca może zatrudnić pracownika z odpowiednim wykształceniem lub oddać prowadzenie spraw finansowych wyspecjalizowanym firmom. Praktyka w poszczególnych krajach jest więc niejednolita, np. w USA każdy stan ma własne wytyczne w sprawie zawodu księgowego, jednocześnie zaś są też pewne regulacje państwowe.

Wybór mają także polscy przedsiębiorcy. Mogą zatrudnić pracownika do prowadzenia ewidencji księgowej lub powierzyć ją zewnętrznej jednostce, czyli do biura rachunkowego w ramach outsourcingu. Co jest dla nich korzystniejsze? Zatrudnienie pracownika wiąże się z kosztami nie tylko wynagrodzeń, lecz także z przygotowaniem stanowiska pracy, kosztami szkoleń, zastępstw itp. Za błędy popełniane przez pracownika odpowiada jednostka, a w szczególności kierownik jednostki, który może w niewielkim stopniu domagać się zadośćuczynienia od pracownika. Z drugiej jednak strony może korzystać z wiedzy i doświadczenia pracownika bez ograniczeń. Z kolei w przypadku outsourcingu za błędne prowadzenie ewidencji przedsiębiorca może dochodzić odszkodowania od biura rachunkowego, gdyż ma ono obowiązek ubezpieczenia się w ramach odpowiedzialności cywilnej. Jednak powierzając swoje księgi

zewewnętrznej firmie, przedsiębiorca musi wybrać taką, która jest wysoko ubezpieczona, gdyż wtedy ma pewność minimalizacji ryzyka podatkowego.

Uważa się, że pracownicy biur rachunkowych stanowią wyspecjalizowaną kadrę, ciągle się doskonalącą. Takie przekonanie to często mit. Zbyt duża liczba klientów, rotacja kadr, zmienność przepisów powodują, że pracownicy biur rachunkowych nie mając obowiązku ciągłego szkolenia się, nie podnoszą swoich kwalifikacji, gdyż często brakuje im czasu. Co gorsza, biura rachunkowe także ograniczają koszty szkoleń pracowników, gdyż niekorzystne zmiany gospodarcze spowodowały odpływ klientów. Przejawiało się to w zawieszeniu działalności, ogłaszaniu upadłości, niewypłacalności klientów, co przekładało się na niskie zyski biur.

Na polskim rynku w zawodzie księgowego działają zarówno osoby zatrudnione na etatach w małych biurach rachunkowych, jak też w dużych korporacjach i Centrach Usług Księgowych. Te ostatnie to z reguły jednostki obsługujące duże przedsiębiorstwo zagraniczne w ramach Centrów Usług Wspólnych. Duże korporacje (biura rachunkowe) świadczą usługi kompleksowe¹, czyli zarówno ewidencję i sprawozdawczość, jak i analizy, optymalizację podatkową, HR (dział zarządzania zasobami ludzkimi), rachunkowość zarządczą, czy też usługi windykacji, analizy ryzyka, audytu wewnętrznego, badania sprawozdań finansowych, procesów fuzji i wiele innych.

Zawód księgowy a technologie

Coraz częściej wykorzystuje się nowoczesne technologie do ewidencji i raportowania wyników działalności gospodarczej. Czasy ręcznego wprowadzania dokumentacji księgowej do systemów już mijają. Wprawdzie sam zawód księgowy (audytora, biegłego rewidenta) ma kilka tysięcy lat², ale wraz z rozwojem cywilizacji jego charakter systematycznie się zmienia.

W dobie komputeryzacji wszelkich procesów i dostępu do Internetu przedsiębiorstwa mogą korzystać z udogodnień w prowadzeniu ewidencji działalności gospodarczej. Już nie muszą polegać tylko na zatrudnionym księgowym, ale mogą skorzystać z profesjonalnych biur rachunkowych, kancelarii doradztwa podatkowego itp. W ramach outsourcingu mogą korzystać z różnego rodzaju platform, jak też aplikacji do prowadzenia samodzielnej ewidencji swoich małych przedsiębiorstw. Już nie tylko

¹ Są to np. PwC, E&Y, Deloitte, KPMG itp.

² Audytorzy byli znani już ponad 3500 lat p.n.e w Mezopotamii, a zasada podwójnego zapisu ma niewiele mniej lat i nadal jest stosowana.

duże biura rachunkowe mogą świadczyć usługi księgowe na odległość, ale dzięki Internetowi mogą to robić także małe biura, które świadczą swoje usługi nawet w dużych miastach.

W rachunkowości systematycznie postępuje digitalizacja. To nie tylko ewidencja operacji w wersji cyfrowej, ale możliwość dostępu do baz danych z różnych miejsc i o każdej porze. Archiwizacja dokumentacji w wielu przedsiębiorstwach również polega na gromadzeniu i przechowywaniu plików skanowanych dokumentów w odpowiednich bazach. Takie bazy danych pozwalają szybko odtworzyć zdarzenia gospodarcze. Księgowy obecnie ma więcej czasu na kontrolę prawidłowości ewidencji i rozliczeń, ale także współpracę w zakresie planowania przyszłości, zwłaszcza w obszarze optymalizacji podatkowej i rachunkowości zarządczej.

Coraz bardziej w codzienne życie wkracza sztuczna inteligencja, automatyzacja procesów produkcyjnych, zaopatrzenia, logistyki, sprzedaży, ale i księgowości. Czy oznacza to, że już w niedalekiej przyszłości nie będą potrzebni księgowi? Zawodowi księgowego na razie nic nie zagraża, chociażby z uwagi na skomplikowane rozliczenia podatkowe, ale i niełatwe warunki funkcjonowania przedsiębiorstw. O ile programy księgowe przygotowują informacje o działalności, to nie będą w stanie dokonać analizy w problematycznym środowisku gospodarczym³. Pomimo że maszyny mogą już w pewien sposób dokonywać analiz i sugerować decyzję, to ostatnie słowo należy do księgowego, kierownika jednostki.

Warto tu przytoczyć słowa Marcina Jurczaka z EY (partner zarządzający i szef zespołu usług księgowych i płacowych EY Polska), który stwierdził: „Technologia, w tym robotyzacja, pozwoli księgowym nie tylko „robić zdjęcia przeszłości”, ale na podstawie posiadanych danych przewidywać wyzwania podatkowe i księgowe w przyszłości. Robotyka przyspiesza wykonanie zadań i uwalnia zasoby ludzkie w organizacji, umożliwiając przesunięcie ich do bardziej zaawansowanych zadań. W połączeniu z optymalizacją procesów automatyzacja umożliwia uwolnienie 40–50% zasobów ludzkich w organizacji. W efekcie rośnie poziom zadowolenia klientów, którym taka firma dostarcza usługę szybciej i jest ona lepszej jakości. Zwiększa się też poziom innowacyjności w firmie, dzięki uwolnionym zasobom ludzkim, poprawie analityki biznesowej i wykonywaniu zadań w czasie rzeczywistym”⁴. Twierdzi on także, że coraz częściej wykorzystuje się SI, czyli Sztuczną Inteligencję w księgowości, a nadal nie wszystko zostało odkryte. Trendem, który przyjął się w tym zawodzie, jest

³ <https://sukcespopoznansku.pl/czas-ksiegowych/>, dostęp: 07.04.2023.

⁴ <https://ey.media.pl/pr/380936/raport-ey-roboty-nie-zabiora-pracy-ksiegowym-ale-rewolucyjnie-zmienia>, dostęp: 07.04.2023.

automatyczne odczytywanie papierowych faktur, fakturowanie online, umożliwiające dostęp do faktur wstawionych przez przedsiębiorstwo. Można wyeksportować je do pliku, a potem zaimportować do programu, który jest wykorzystywany w pracy. Dostępne są aplikacje, które mogą wyszukać dane, takie jak: data wystawienia, dostawy, numer dokumentu, dane kontrahenta, termin płatności oraz stawki. Do tego trendu należą także inteligentny asystent księgowy, zwany Scanye, jak i księgowość przez telefon, dająca możliwość zrobienia zdjęcia faktur i wysłania ich do księgowego po ich otrzymaniu. Rozwiązanie to pozwala wyeliminować pominięte czy spóźnione koszty, dzięki czemu unika się częstych korekt. Zautomatyzowane jest także przekazywanie faktur kosztowych, dające możliwość szybszej weryfikacji i księgowania. Możliwe jest automatyczne tworzenie tabel na podstawie przychodów i kosztów, obliczając też podatek. Przykładem robotyzacji jest EY robot „Krystyna”, który pracuje od 2017 roku w firmie EY, wspomagając system kadrowo-płacowy, księgując transakcje zakupu i sprzedaży oraz wyciągi bankowe. Zajmuje się także sprawdzaniem numeru NIP, wykonując to maksymalnie w 20 sekund, czyli trzy razy krócej, niż zrobiłby to człowiek. Obecnie największym na świecie dostawcą usług księgowych jest Intuite⁵.

Należy zwrócić uwagę, że do zalet robotyzacji usług finansowo-księgowych należą:

- stosunkowo niski koszt usług księgowych,
- możliwość kodowania transakcji i kontrola kontraktów,
- dostępność online przez całą dobę,
- zwiększenie wydajności – więcej usług w krótszym czasie,
- automatyczne wykrywanie oszustw.

Coraz częściej mówimy o nowoczesnym księgowych, czyli o osobach, które nie boją się „nowinek technologicznych”, chcą się rozwijać i widzą siebie w tym nowoczesnym środowisku. W tym kontekście rodzi się pytanie: czy sztuczna inteligencja zastąpi księgowego? Obecnie jeszcze nie, ale czy w przyszłości – trudno powiedzieć.

Jakość rachunkowości a etyka księgowych

W dobie tak wszechobecnej konkurencji na rynkach czy to lokalnych, czy globalnych istnieje zapotrzebowanie na coraz lepszej jakości informację wykorzystywaną w procesach decyzyjnych. O tę jakość powinni dbać księgowi, bowiem rachunkowość jest

⁵ <https://www.infakt.pl/blog-ksiegowy/czy-sztuczna-inteligencja-zastapi-ksiegowych/>, <https://www.bpg.pl/new-spl/wykorzystanie-sztucznej-inteligencji-w-programach-ksiegowych,507>, dostęp: 09.04.2023.

systemem informacyjnym, dostarczającym wiedzy na temat funkcjonowaniu jednostki gospodarczej i efektów tego istnienia na rynkach. Dobrą decyzję można podjąć dzięki rzetelnym, szybko i sprawnie pozyskanym danym. Księgowi aktualnie mają wiele narzędzi do ewidencjonowania i analizowania operacji gospodarczych oraz tworzenia odpowiednich raportów niezbędnych do oceny podejmowanych decyzji.

W teorii istnieje wiele definicji systemu informacyjnego. Traktowany jest on jako zbiór danych zamieniających się w treść i formę, wytwarzając dane i informacje, które pozwolą osiągnąć dany cel. Pokazać go można w ujęciu statycznym i dynamicznym. W ujęciu statycznym jest: „wielopoziomową strukturą, która umożliwia użytkownikowi tego systemu transformowanie określonych informacji wejścia na pożądane informacje wyjścia za pomocą odpowiednich procesów zarządzania” (Kęsy 2011, s. 211). Oczywiście informację tworzoną przez rachunkowość wykorzystują także inni odbiorcy wewnętrzni i zewnętrzni. Coraz częściej przedsiębiorcy potrzebują bardziej przydatnych baz danych, zwłaszcza tych z rachunkowości zarządczej, wspomagających procesy decyzyjne. Aktualnie, w dobie szybkiego postępu technologicznego w niemal każdym przedsiębiorstwie, system informacyjny jest zautomatyzowany, zwłaszcza gdy chodzi o ewidencję operacji gospodarczych. System informacyjny to także urządzenia, środki łączności, ludzie i procedury.

W procesach decyzyjnych niezbędna jest informacja rzetelna, wiarygodna, gdyż tylko na takiej podstawie podejmowane decyzje będą prawidłowe i przyniosą odpowiednie efekty. Dodatkowo informacja do celów zarządczych powinna być terminowa, ekonomiczna i istotna. To na księgowych spoczywa obowiązek dbania o jakość informacji i nie powinni oni ulegać presji ze strony kierownictwa na kreowanie pożądanego obrazu sytuacji majątkowo-finansowej.

Problem jakości informacji pojawia się właśnie w odniesieniu do spółek notowanych na giełdzie, gdyż to one bardzo często odpowiednio kreują obraz swojej działalności. Nie jest to nowe zjawisko i dotyczy różnych obszarów świata. Pierwsze przypadki tego zjawiska ujawniono na początku XXI wieku, ale istniało ono już od dawna. W przypadku kreowania informacji tak, jak to miało miejsce w związku z aferą w Enronie w 2002 roku, udział miał też podmiot badający jej sprawozdania. W literaturze anglojęzycznej owo kreowanie (często fałszowanie) sprawozdań określane jest jako:

- **income smoothing** – wygładzanie zysków – celowe tworzenie rezerw z zysku (zmniejszenie zysku do podziału),
- **creative accounting practices** – praktyki kreatywne rachunkowości – agresywne stosowanie zasad rachunkowości, manipulacja danymi,
- **cook the books** – preparować, fałszować księgi – celowe stosowanie różnych metod manipulacji znanych lub innowacyjnych dla „upiększenia” sprawozdań,

- **window dressing** – upiększanie wyników „okna wystawowego” – prezentacja sprawozdania w sposób najkorzystniejszy,
- **earnings management** – malowanie zysków – informacje finansowe w sprawozdaniach zgodne z oczekiwaniami menadżerów,
- **udge the numbers** – fałszowanie wyników – „fałszowanie wyników finansowych z powodu albo braku informacji, albo dla własnych, osobistych korzyści” (Klamut 2013, s. 238).

Jaki jest cel kreowania sytuacji finansowej i majątkowej przedsiębiorstwa? Na podstawie fałszowanych danych nie można podejmować decyzji, a te już podjęte będą nieprawidłowe, narażając podmioty na ryzyko strat. W małych jednostkach gospodarczych taka kreacja w zasadzie nie ma racji bytu, ale już w spółkach giełdowych tak, bo te jednostki muszą pozyskać inwestorów. Małe i średnie jednostki gospodarcze raczej myślą o optymalizacji podatkowej niż o kreowaniu pożądanego obrazu ich działalności.

Za E. Klamut należałoby tu wspomnieć o celach fałszowania lub koloryzowania informacji, a to z reguły: „chciwość biznesmenów, którzy są nienasyceni i pragną (nie-malże obsesyjnie) uzyskiwać wysokie wynagrodzenia”, popycha ich do fałszowania prawdziwej wartości przedsiębiorstw, zwłaszcza tych zainteresowania publicznego (notowanych na giełdzie). Nie można jednak bez końca „windować” wartości akcji, kiedyś nastąpi załamanie, a przykład tego mieliśmy w 2007 roku. Drugim ważnym powodem fałszowania jest brak etyki zawodowej, egoizm i wspomniana wcześniej chciwość, brak skrupułów, a także elementarnego poczucia odpowiedzialności. Warto pamiętać, że nie menadżerowie tracą oszczędności (oni dostaną premie), ale inwestorzy, czyli często zwykli ludzie inwestujący na giełdzie. To właśnie na podstawie publikowanych „podkoloryzowanych” sprawozdań finansowych inwestorzy podejmują decyzję o inwestycjach w akcje tej, a nie innej jednostki. Menadżerowie nawet w stosunku do właścicieli kapitału, rad nadzorczych nie mają często skrupułów i dbając wyłącznie o własny interes (premie), prezentują sfałszowane sprawozdania finansowe, często narażając ich na straty. Także sami inwestorzy i wierzyciele doprowadzają do „upiększania” danych w sprawozdaniach, wywierając presję na zarządach, warunkując zostanie w projektach, inwestycjach osiągnięciem wysokich wyników w kolejnych kilku latach (Klamut 2013, s. 238).

Jak spowodować poprawienie jakości informacji? Czy księgowi mają, jak wiele innych zawodów, swój kodeks etyczny? Czy warto wprowadzić obowiązek przestrzegania zasad etycznych? Od 2009 roku w Polsce istnieje kodeks etyczny zawodu księgowego, który powinien wspomagać przedstawicieli tego zawodu w zachowaniu etycznym podczas pozyskiwania informacji z systemów

rachunkowości (Kodeks zawodowej etyki w rachunkowości 2012). Niestety sygnatariuszami tego kodeksu są w większości instytucje, takie jak uczelnie wyższe czy urzędy skarbowe. Są natomiast województwa, na których terenie żadna osoba fizyczna nie zgłosiła chęci przestrzegania tego kodeksu. Przypomnijmy, że na początku funkcjonowania tego dokumentu zgłosiło się zaledwie 150 osób fizycznych i około 1600 instytucji (Kodeks zawodowej etyki w rachunkowości 2012, s. 235). Co ciekawe, w przypadku zawodu biegłego rewidenta istnieje obowiązek przestrzegania etyki zawodowej, ale księgowego to już nie dotyczy. I tu nasuwa się pytanie: Czy ktoś dobrowolnie zgłosi swój akces do organizacji księgowych, nie mówiąc już o kodeksie etyki zawodowej, skoro nie ma takiego obowiązku? Skoro świadczący usługi nie muszą się obawiać np. o utratę uprawnień, raczej nie ma mowy o etyce czy jakości usług i dbaniu o dobro klienta. Patrząc jednak na dane z ostatnich lat, liczba osób i instytucji, które są sygnatariuszami kodeksu etyki zawodowej w rachunkowości wzrosła do 26 916⁶. Niestety jest to nadal bardzo mało, biorąc pod uwagę liczbę zarejestrowanych biur rachunkowych i osób uprawiających zawód księgowego.

Patrząc na liczbę ujawnianych przypadków stosowania agresywnej czy kreatywnej rachunkowości na świecie, można stwierdzić, że księgowi nie stosują się do zasad etyki zawodowej. Wspomniany tu przykład Enronu, ale także WorldCom, Xerox, Parmalat, Alma Market SA. to jednostki stosujące agresywną księgowość. Kreatywną księgowość stosowano też w PLL LOT celem poprawienia wyników finansowych⁷. Mając to na uwadze, należałoby rozważyć wprowadzenie, wzorem biegłych rewidentów, obowiązku przestrzegania zasad etyki zawodowej także dla księgowych. Trzeba bowiem pamiętać, że przygotowywane przez nich informacje mają ogromną wagę. To na ich podstawie decyzje podejmują inwestorzy, zarządzający, dostawcy, odbiorcy, pracownicy itp.

Księgowi powinni w swojej pracy kierować się etyką zawodową, jak również być odporni na próby wywierania nacisku na ich pracę przez przełożonych. Głównym problemem jest stosowanie nielegalnych praktyk, które w rezultacie mają prowadzić do uniknięcia bądź obniżenia podatku dochodowego czy też zaniżania/zawyżania wyniku finansowego. Jest to działanie nie tylko sprzeczne z etyką zawodową, lecz także rodzące wiele problemów podczas kontroli podatkowych.

⁶ Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, www.skwp.pl, dostęp: 7.03.2023.

⁷ Szerzej: Ranoszek 2020, s. 175.

Przyszłość księgowych

Czy zawód księgowego ma przyszłość? To pytanie stawia sobie wielu studentów zaczynających naukę tego zawodu. Z pewnością księgowi muszą ciągle się rozwijać, aby być konkurencyjnymi na rynku pracy lub biur rachunkowych i aby świadczyć usługi wysokiej jakości. Do tego jest im także niezbędna automatyzacja usług, ciągłe ich doskonalenie. Młodym ludziom korzystanie z różnego rodzaju rozwiązań technologicznych przychodzi niejako naturalnie, ci starsi muszą się dostosować i uczyć. Otwartość na nowoczesne rozwiązania, zdalną pracę, nowe narzędzia czy aplikacje może wspomóc rozwój i konkurencyjność osób parających się zawodem księgowego.

Nie ulega wątpliwości, że dalszy rozwój technologiczny jest nieunikniony i osoby uprawiające zawód księgowego muszą za nim podążać. Cyfryzacja, blockchain, sztuczna inteligencja, roboty – z tymi pojęciami księgowy powinien się „zaprzyjaźnić” i znać możliwości wykorzystania ich w swojej pracy. Czasy „tylko księgowania” minęły, gdyż teraz przedsiębiorca pragnie mieć u boku osobę, która go wesprze w procesach decyzyjnych, dostarczając odpowiednio zinterpretowane dane, podsunie kreatywne rozwiązania⁸.

Przedsiębiorca potrzebuje partnera pomagającego mu w zarządzaniu działalnością gospodarczą, dlatego przyszłość księgowego rysuje się raczej pod znakiem doradcy, analityka finansowo-podatkowego. Spełnienie takich oczekiwań wymagać będzie od niego dużej wiedzy i umiejętności. Podstawa to znajomość rzeczywistego funkcjonowania całości podmiotu gospodarczego, łącznie z wszelkimi jego funkcjami. Wiedza księgowego musi więc obejmować nie tylko obszar rachunkowości, lecz także finansów, ekonomiki i organizacji jednostki, zarządzania, prawa cywilnego czy gospodarczego czy znajomości rynków. Jak stwierdził Michał Pasternak, prezes zarządu spółki Golden Tax: „Im bardziej skomplikowane prawo, tym więcej pracy dla księgowego. Uczęszczamy na kursy, wymieniamy się bieżącymi doświadczeniami, jesteśmy na bieżąco z orzecnictwem. To pomaga nam zrozumieć niejasne dziś prawo podatkowe”⁹.

Osoby uprawiające zawód księgowego, chcąc pozyskać intratne stanowiska czy kontrakty, powinny rozszerzać stale swoją wiedzę i na bieżąco uzupełniać o nowoczesne rozwiązania, instrumenty związane z minimalizacją ryzyka nie tylko podatkowego, lecz także z innych dziedzin działalności przedsiębiorstwa¹⁰. Niektórzy twierdzą, że

⁸ <https://www.rp.pl/Rachunkowosc/307119989-U-ksiegowych-technologie-nie-zastapi-kompetencji.html>, dostęp: 04.04.2023.

⁹ <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1416374,dzien-ksiegowego-2019-oto-jak-wyglada-praca-ksiegowych.html>, dostęp: 05.04.2023.

¹⁰ <https://www.rp.pl/Rachunkowosc/303219985-Przyszlosc-zawodu-ksiegowego---Franciszek-Wala>

księgowy z czasem przejmie rolę doradcy gospodarczego, finansowego. Jednak aby się tego podjąć, musi być profesjonalistą, analizować i obserwować zdarzenia nie tylko wewnątrz organizacji, lecz szczególnie te zewnętrzne. Doradztwo kształtuje się na znajomości danych z ewidencji księgowej, przebiegu zdarzeń gospodarczych i z podatków. Dla przedsiębiorcy partner (profesjonalny księgowy) to osoba zaufana, będąca w stanie odpowiedzieć na wiele pytań związanych z jego działalnością, zajmująca się ewidencją, sprawozdawczością finansową, kontrolująca od strony finansów przebieg wielu procesów, ale też umiejająca wspomóc w usprawnianiu zarządzania firmą¹¹.

Wraz z rozwojem małej przedsiębiorczości po transformacji ustrojowej w latach 90. zwiększyło się zapotrzebowanie na księgowych. W czasie II Kongresu Polskiej Rachunkowości Franciszek Wala, prezes zarządu Głównego Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, stwierdził: „Badający rozwój gospodarki oraz rachunkowość podkreślają olbrzymie przemiany w zawodzie księgowego, jak przesuwa się funkcja rachunkowości z ewidencyjnej i kontrolnej na informacyjną. Jak na przestrzeni kilkudziesięciu lat nastąpił proces intelektualizacji zawodu księgowego, od rachmistrza do analityka i doradcy biznesowego. Równocześnie, wraz z rozwojem postępu technicznego i technologicznego, nastąpił skok jakościowy w narzędziach pracy księgowego, od ręcznego zapisu w księgach i obliczeń wspomaganych liczydłem, które przetrwało wieki, przez okres urzędzeń mechanicznych, wspomagających prace ewidencyjne i czynności obliczeniowe, aż do elektroniki, pojawienia się komputerów, elektronicznej transmisji danych, a równocześnie bazy danych oraz możliwości ich szybkiego przetwarzania. Te dynamiczne zmiany wywołują nowe potrzeby informacyjne, w tym wchodzenie w etap gospodarki opartej na wiedzy. Coraz większe jest zapotrzebowanie na ten szczególnie produkt rachunkowości, jakim jest informacja oparta na pomiarze wartości¹². Ta wypowiedź świadczy o tym, że zawód księgowego ma przyszłość i przedsiębiorcy będą nadal go potrzebować. Pragną oni bowiem, aby księgowy był jednocześnie doradcą finansowym, podatkowym, analitykiem działalności i ryzyka z nią związanego. Na rysunku poniżej wskazano kompetencje księgowych pożądane przez przedsiębiorców (rysunek 1).

prezes-Stowarzyszenia-Ksiegowych-w-Polsce.html, dostęp: 04.04.2023.

¹¹ <https://ksiegowosc.infor.pl/rachunkowosc/ksiegi-rachunkowe/732960,Pelnokrwaista-postac-ksiegowego-czyli-wiedza-praktyka-i-etyka.html>, dostęp: 05.04.2023.

¹² <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/758007,Jak-zmieni-sie-rachunkowosc-Jaka-bedzie-rola-ksiegowego-w-biznesie.html>, dostęp: 05.04.2023.

Rysunek 1. Kompetencje, jakich oczekują przedsiębiorcy od księgowych



Źródło: M. Sołtysik, *Przedsiębiorstwo & Finanse, Księgowy – interdyscyplinarny zawód*, „Kwartalnik”, nr 4, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2018, s. 108.

Z powyższego wynika, że wiedza merytoryczna, umiejętności analityczne i przestrzeganie zasad etyki są z punktu widzenia przedsiębiorców najbardziej pożądane u księgowych.

Z najnowszych badań Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, przeprowadzonych wśród 1153 przedsiębiorców (Raport: Zdefiniowanie zawodu księgowego – badanie opinii przedsiębiorców 2022), wynika, że zdecydowanie opowiadają się oni za ustawowym uregulowaniem zawodu księgowego (76%), ale także uregulowaniem usługowego prowadzenia ksiąg czy kontrolą osób podpisujących sprawozdania finansowe (73%). Uważają oni bowiem, że brak tego uregulowania zagraża bezpieczeństwu obrotu gospodarczego¹³. Tylko 8% badanych nie widzi takiego zagrożenia, a niewielkie – 6%.

Zdecydowana większość badanych (73%), bez względu na funkcję czy formę prawną, a nawet wielkość podmiotu, który reprezentują, uważa, że brak regulacji zawodu księgowego wpływa lub może wpływać na jakość świadczonych usług. Ich zdaniem jako czynniki ryzyka z tym związane wskazać należy: sankcje karne skarbowe (71%) czy też problem błędnych decyzji (67%). Badani wskazali też (77%) konieczność wprowadzenia, wzorem innych krajów, obowiązku aktualizacji wiedzy.

Z badań wynika także, że przedsiębiorcy chcieliby przyznawania uprawnień okresowo, z możliwością ich przedłużenia. Za tym rozwiązaniem opowiedziała się 1/3

¹³ Często sami księgowi podkreślają ten sam problem. Patrz: Klamut 2013.

badanych. Dbając o swoje interesy, przedsiębiorcy popierają obowiązek ubezpieczenia OC w zakresie błędów popełnionych przez biura rachunkowe podczas świadczenia usług (90%).

Przedsiębiorcy współpracujący z biurami rachunkowymi są w większości (85%) zadowoleni z jakości świadczonych usług, jednak, jak już wcześniej wspomniano, oczekują nie tylko ewidencji i rozliczeń podatkowych, ale bardziej kompleksowej obsługi.

Warto podkreślić, że wymienione wyżej oczekiwanie przedsiębiorców może stanowić o tym, jak będzie wyglądała przyszłość księgowych. Ich portfel usług, poza ewidencją i rozliczaniem, będzie musiał się poszerzyć o doradztwo bardziej kompleksowe. Może ono obejmować optymalizację podatkową (doradztwo podatkowe), redukcję kosztów i ryzyka (controlling i compliance), pozyskanie źródeł finansowania (doradztwo finansowe) i inne obszary działalności gospodarczej.

Pracodawcy czy też odbiorcy tych usług opowiadają się za uregulowaniem zawodu księgowego, czyli powrotem certyfikacji, gdyż daje im to pewność, że zyskują odpowiedniego partnera do współpracy i usługi na wysokim poziomie. Warto wspomnieć, że kiedy Ministerstwo Finansów zakończyło ostatnią certyfikację w 2014 roku, jeszcze długo po tym przedsiębiorcy w swoich ofertach pracy wskazywali, że warunkiem zatrudnienia kandydata jest posiadanie przez niego odpowiednich uprawnień.

Podsumowanie

Problem prawidłowości prowadzonych ewidencji i rozliczeń będzie istniał dopóty, dopóki przepisy podatkowe będą niejasne i niespójne, a do tego prawodawca będzie je zmieniał w ciągu roku podatkowego. Jest to niedopuszczalne, gdyż zarówno przedsiębiorca, jak i księgowi powinni być przygotowani do nowych uregulowań dużo wcześniej. Ten brak stabilności prawa godzi z kolei w prawo do swobody działalności gospodarczej. Taki stan rzeczy powoduje, że wykonywanie zawodu księgowego staje się coraz trudniejsze i bywa wyzwaniem, gdyż brak odpowiednich interpretacji, analiz przepisów zmusza do poszukiwania rozwiązań na własną rękę, co pochłania mnóstwo czasu i wymaga więcej pracy.

Księgowi starają się nadążać za zmieniającą się rzeczywistością, zwłaszcza w zakresie rozwoju technologicznego, i wykorzystywać w możliwie największym zakresie nowoczesne technologie. Dzięki temu mają narzędzia do prowadzenia różnego rodzaju analiz i kontroli, znacznie wykraczających poza tradycyjnie pojmowaną księgowość. Świadczy to o tym, że przedstawiciele tego zawodu, myśląc o przyszłości, starają się już

przystosować do roli doradcy, analityka finansowego. Właśnie w tym kierunku przebiega bowiem transformacja tego zawodu.

Państwo, chcąc zapewnić bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, powinno wprowadzić odpowiednie uregulowania zawodu księgowego, w tym także w zakresie przestrzegania etyki zawodowej. Należałoby także podnieść wysokość ubezpieczenia OC, gdyż tylko w ten sposób można chronić interesy przedsiębiorcy w przypadku złej jakości usług.

Dla wielu małych biur rachunkowych świadczenie dodatkowych usług doradczych może być czynnikiem ich szybkiego rozwoju, to jednak wymaga znacznych nakładów na odpowiednie wykształcenie kadry.

Reasumując, księgowy we współczesnym przedsiębiorstwie to osoba otwarta na nowe technologie informatyczne oraz wyzwania, jakie stawia przed nim zmieniający się rynek i przepisy podatkowe; to także osoba nieustannie korzystająca ze szkoleń i podnosząca swoje kwalifikacje, która przestrzega zasad etyki i stosuje przepisy prawa, a także akceptuje je; księgowy jest wiarygodny i stanowi wsparcie dla przedsiębiorcy.

Bibliografia

Kęsy M. (2011), *Informacja i systemy informacyjne w działalności gospodarczej*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.

Klamut E. (2013), *Jakość informacji w procesie zarządzania*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XIV, z. 8, cz. II (*Zarządzanie – nowe perspektywy*, pod red. E. Gołębiowskiej, K. Raczkowskiego).

Klamut E. (2013), *Deregulacja zawodu księgowego w kontekście bezpieczeństwa funkcjonowania małych przedsiębiorstw*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XIV, z. 12 (*Zarządzanie w XXI wieku. Menedżer innowacyjnej organizacji*, pod red. E. Gołębiowskiej).

Kodeks Zawodowej etyki w rachunkowości (2012), Stowarzyszenie Księgowych w Polsce Zarząd Główny w Warszawie, Warszawa.

Ranoszek R. (2020), *Oszustwa księgowe – studium przypadku*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XXI, z. 2 (*Przedsiębiorstwo, gospodarstwo domowe, rynek – wybrane zagadnienia*, pod red. E. Klamut).

Sołtysik M. (2018), *Przedsiębiorstwo & Finanse, Księgowy – interdyscyplinarny zawód*, „Kwartalnik”, nr 4, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.

Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, www.skwp.pl, dostęp: 7.03.2023.

<https://sukcespopoznansku.pl/czas-ksiegowych/>, dostęp: 07.04.2023.

<https://ey.media.pl/pr/380936/raport-ey-roboty-nie-zabiora-pracy-ksiegowym-ale-rewolu-cyjnie-zmienia>, dostęp: 07.04.2023.

<https://www.infakt.pl/blog-ksiegowy/czy-sztuczna-inteligencja-zastapi-ksiegowych/>,
<https://www.bpg.pl/new-spl/wykorzystanie-sztucznej-inteligencji-w-programach-ksiegowych,507>, dostęp: 09.04.2023.

<https://www.rp.pl/Rachunkowosc/307119989-U-ksiegowych-technologie-nie-zastapi-kompetencji.html>, dostęp: 04.04.2023.

<https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1416374,dzien-ksiegowego-2019-oto-jak-wyglada-praca-ksiegowych.html>, dostęp: 05.04.2023.

<https://www.rp.pl/Rachunkowosc/303219985-Przyszlosc-zawodu-ksiegowego---Franciszek-Wala-prezes-Sto-warzyszenia-Ksiegowych-w-Polsce.html>, dostęp: 04.04.2023.

<https://ksiegowosc.infor.pl/rachunkowosc/ksiegi-rachunkowe/732960,Pelnokrwista-postac-ksiegowego-czyli-wiedza-praktyka-i-etyka.html>, dostęp: 05.04.2023.

<https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/758007,Jak-zmieni-sie-rachunkowosc-Jaka-bedzie-rola-ksiegowego-w-biznesie.html>, dostęp: 05.04.2023.

Paulina Pilch-Szewczyk

Uczelnia WSB Merito w Warszawie

Wydział Innowacyjności i Przedsiębiorczości

pilchszewczyk@gmail.com

Wykorzystanie elektronicznych doręczeń kwalifikowanych do komunikacji w systemach fakturowo-księgowych

Application of Qualified Electronic Delivery for Communication in Invoicing and Accounting Systems

Abstract

This paper aims to present the possibilities of using Qualified Electronic Delivery for communication in invoice and accounting systems. In the first part, the essence of Qualified eDelivery and its use in business are discussed. Then, F-K systems, their features and the benefits of their use are presented. The next part of the paper discusses the combination of Qualified eSureties with F-K systems, in particular with JPK (Single Control File), which is a mandatory form of filing tax returns. The final part of the paper discusses the technical and legal aspects related to the use of Qualified eClaims in F-K systems and outlines the potential benefits for businesses arising from their introduction.

Keywords: qualified electronic delivery, invoicing systems, accounting systems, JPK declarations, security, cost saving, efficiency

Wstęp

Era komputeryzacji rozwija się bardzo szybko, a człowiek stara się ułatwić sobie codzienność, szukając różnego rodzaju narzędzi mogących odciążać go w pracy czy urzędzie poprzez częściową automatyzację wykonywanych czynności. Pojawiające się usprawnienia, wynalazki doprowadziły do bardzo szybko postępującego rozwoju technologicznego. Wraz z nim rozwijają się również narzędzia umożliwiające szybką i skuteczną komunikację pomiędzy przedsiębiorcami, bankami, klientami, a także instytucjami państwowymi. Trwająca pandemia nie tylko ułatwiła korzystanie z tych narzędzi, ale wręcz wielu zmusiła do ich wykorzystania. Według raportu specjalnego organizacji Obserwatorium.biz z 2020 r. i wypowiedzi specjalistów, jak np. Tomasza Platy, CMO firmy Autenti, zainteresowanie usługami zaufanymi znacząco wzrosło w tym czasie (Obserwatorium.biz 2020).

Tradycyjna forma dostarczania dokumentacji jest wykorzystywana coraz rzadziej. Coraz częściej natomiast korzystamy z przesyłania wiadomości, dokumentów, nawet tych ważnych, za pomocą elektronicznych narzędzi. Internet daje możliwości wykorzystania rozwiązań służących nie tylko do przesyłania, lecz także zabezpieczania przesyłek elektronicznych. Jednym z takich narzędzi są elektroniczne doręczenia kwalifikowane (e-doręczenia), które pozwalają na bezpieczną i legalną wymianę dokumentów elektronicznych. Systemy FK, takie jak systemy do wystawiania faktur czy zarządzania urlopami, są jednymi z najczęściej wykorzystywanych systemów przez przedsiębiorstwa. Wprowadzenie e-doręczeń kwalifikowanych do tych systemów może przyczynić się do usprawnienia procesów komunikacyjnych, poprawy bezpieczeństwa i zwiększenia efektywności biznesowej.

Celem opracowania jest analiza wykorzystania e-doręczeń kwalifikowanych jako narzędzia komunikacji w systemach fakturowo-księgowych¹ oraz dostarczania JPK. W artykule skupiono się na przeglądzie dostępnych rozwiązań technologicznych, analizie możliwości wykorzystania e-doręczeń w procesach fakturowania oraz księgowania, a także na aspektach prawnych i organizacyjnych związanych z ich wykorzystaniem. Zaprezentowane zostaną tu również sposoby weryfikacji autentyczności i integralności e-doręczeń oraz ich rosnące znaczenie w procesach komunikacji i wymiany dokumentów w systemach FK. Omówione zostaną także korzyści wynikające ze stosowania e-doręczeń, w tym przyspieszenie procesów biznesowych, poprawa efektywności działania przedsiębiorstw oraz zwiększenie bezpieczeństwa przekazywania dokumentów

¹ Zwane dalej FK.

elektronicznych. W artykule przedstawiono także wybrane przykłady praktycznego wykorzystania elektronicznych doręczeń kwalifikowanych w procesach biznesowych.

Kwalifikowane doręczenia elektroniczne

Tradycyjna komunikacja między organami administracji, obywatelem i przedsiębiorstwem polegała dotąd na osobistej wizycie lub korespondencji listownej. Zarówno instytucje, jak i petenci nieufnie podchodzili do korespondencji elektronicznej, stąd kwalifikowane elektroniczne doręczenia są czymś stosunkowo nowym na rynku technologicznym w Polsce. Również jeśli chodzi o Europę, wiele krajów dopiero rozpoczyna implementację lub jest świeżo po uruchomieniu tego procesu. Zgodnie z definicją w Rozporządzeniu eIDAS „usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego” oznacza usługę umożliwiającą przesłanie danych między stronami drogą elektroniczną, która zapewnia dowody wiarygodności tych danych, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroni przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany (eIDAS 2023).

Kwalifikowana usługa doręczenia elektronicznego musi być oczywiście świadczona przez kwalifikowanego dostawcę usługi zaufania bądź też przez współpracujących ze sobą kwalifikowanych dostawców. Wspomniani dostawcy mają obowiązek spełniać wymagania bezpieczeństwa. Lista dostawców usługi kwalifikowanej w Europie znajduje się na oficjalnej stronie eIDAS² (eIDAS, 2023).

Aby mówić o e-doręczeniach kwalifikowanych, wykorzystywany system musi spełnić warunki niezależnego audytu zgodności, opartego na europejskim standardzie ETSI³ EN 319 521 i 319 522. W Polsce, w związku z wdrożeniem przez Komisję Europejską Rozporządzenia eIDAS, powstała potrzeba udostępnienia bezpiecznej, skutecznej, niezawodnej i przyjaznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Dodatkowo, oprócz konieczności spełnienia europejskich norm, polskie e-doręczenia podczas przechodzenia procesu audytu muszą również spełnić wymagania Standardu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonego przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług w Polsce, nazywanego

² eIDAS – Rozporządzenie eIDAS to akt prawny Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. Reguluje on i ujednotacza zasady transakcji i identyfikacji elektronicznej osób fizycznych i prawnych.

³ European Telecommunications Standards Institute.

dalej standardem⁴, który ma za zadanie zapewnić zbudowanie jednorodnych zasad komunikacji dla wszystkich systemów teleinformatycznych obsługujących usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, w tym publicznych skrzynek e-doręczeń.

E-przesyłkę można porównać do powszechnie znanego listu poleconego, z jedną różnicą. Podczas odbioru listu poleconego wymagane jest wylegitymowanie się dowodem osobistym przed osobą dostarczającą dokument. W przypadku e-doręczeń, kiedy mówimy o kwalifikowanym procesie, zarówno nadawca, jak i adresat⁵ muszą być zidentyfikowani. Kwalifikowane e-doręczenie zapewnia identyfikację nadawcy, i oczywiście adresata, i to jeszcze przed dostarczeniem przesyłki.

W Polsce działać będą dwa strumienie: korespondencja pomiędzy podmiotami publicznymi a osobami prawnymi i fizycznymi oraz pomiędzy dwiema osobami prawnymi czy fizycznymi. Docelowo korespondencja będzie nadawana przez podmiot publiczny wyłącznie w postaci elektronicznej. Również przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą wpisany do CEIDG będzie zobowiązany do wskazania adresu do doręczeń elektronicznych ujawnionego w BAE⁶ i wykorzystywania go do komunikacji w zakresie spraw związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Dowody nadania i odbioru. Norma ETSI EN 319 522 definiuje dowody w procesie dostarczania e-przesyłki, które zostają uzupełnione danymi z procesu identyfikacji odbiorcy i nadawcy, datą i czasem. Powinny być one oparte na kwalifikowanym certyfikacie elektronicznym i spełniać wymagania techniczne dotyczące identyfikacji i uwierzytelnienia, więc nie można podważyć ich integralności. Wystawiane są w formacie XML i są dowodem w ewentualnym sporze o domniemanie doręczenia. Niektórzy dostawcy kwalifikowani prezentują również wizualizację dowodów w formacie PDF, jednak nie jest on obowiązkowy. Lista dowodów z procesu nadawania e-przesyłki przedstawia się następująco:

- A1 – przesyłka zaakceptowana przez usługę nadawcy,
- A2 – przesyłka odrzucona przez usługę nadawcy,
- B1 – przesyłka została przekazana pomyślnie do dostawcy usługi RDE adresata,
- B2 – przesyłka została pomyślnie przekazana do innej usługi RDE, ale odrzucona przez dostawcę usługi RDE,

⁴ Opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej z 07.01.2021, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/standard-publicznej-uslugi-rejestrowanego-doreczenia-elektronicznego-swiadczonej-przez-operatora-wyznaczonego-i-kwalifikowanych-dostawcow-uslug.html> (dostęp: 12.05.2021).

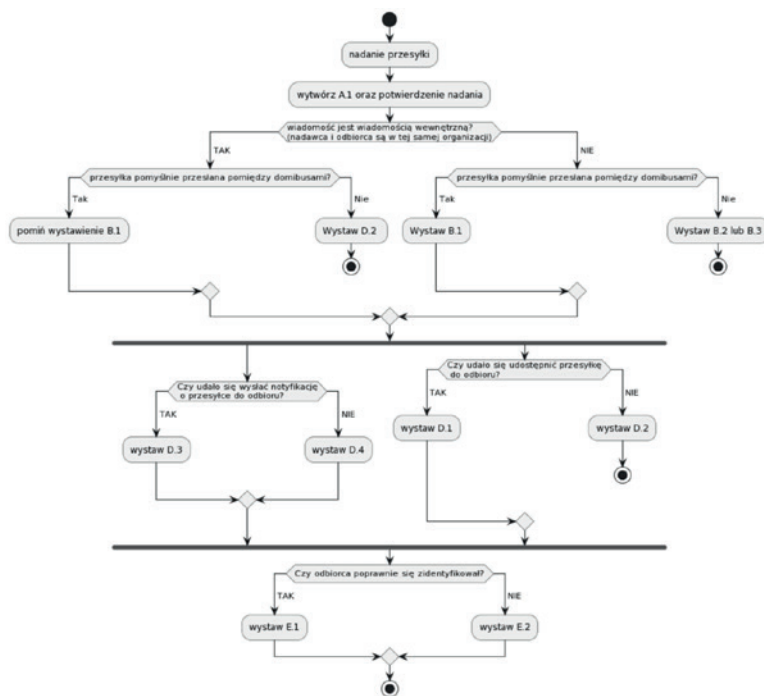
⁵ Dalej zwany odbiorcą.

⁶ Baza Adresów Elektronicznych; podczas zakładania kwalifikowanej skrzynki następuje identyfikacja użytkownika i automatycznie zostaje on wpisany do BAE.

- B3 – przesyłka nie została przekazana do dostawcy usługi RDE adresata, błąd przekazania przesyłki,
- D1 – przesyłka przygotowana do odbioru,
- D2 – błąd przygotowania przesyłki do odbioru z powodu błędu technicznego,
- D3 – notyfikacja o przesyłce gotowej do odbioru,
- D4 – błąd notyfikacji o przesyłce gotowej do odbioru,
- E1 – przesyłka pomyślnie dostarczona do adresata,
- E2 – błąd dostarczenia przesyłki do adresata.

Poniżej (rysunek 1) wizualizacja powyższych dowodów wskazująca, na jakim etapie procesu wystawiane są konkretne pliki XML. Rysunek został przygotowany za pomocą narzędzia PUML⁷.

Rysunek 1. Diagram procesu wystawiania dowodów potwierdzających nadania e-przesyłki



Źródło: opracowanie własne.

⁷ PUML (inaczej PlantUML) – <http://www.plantuml.com/plantuml/uml/>.

Identyfikacja. Jak wskazuje nazwa, e-doręczenia kwalifikowane zapewniają integralność doręczenia. Po pierwsze, kiedy e-przesyłka jest nadana z sektora publicznego, a odbiorca jej nie otworzy, to po upływie 14 dni następuje tzw. domniemanie doręczenia. Dodatkowo zarówno nadawca, jak i odbiorca muszą zostać zidentyfikowani, to znaczy, że ich tożsamość musi zostać potwierdzona, jak już było wspomniane.

W Polsce tak zwanym Operatorem Wyznaczonym (domyślnym dostawcą e-doręczeń) jest obecnie Poczta Polska, która zapewnia sposoby identyfikacji takie jak mObywatel czy Profil Zaufany. Natomiast inny dostawca kwalifikowany, jak np. firma Autenti Sp. z o.o.⁸, która oprócz e-doręczeń, zajmuje się również kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi, ma swoje narzędzie do identyfikacji, jakim jest BROKER ID, który dostarcza wiele metod identyfikacji, jak np. wideoweryfikacja tożsamości, potwierdzenie tożsamości za pomocą bankowości internetowej czy za pomocą podpisu elektronicznego (Autenti 2023).

Integracja pomiędzy dostawcami kwalifikowanymi. Aby zapewnić integralność przesyłania e-przesyłek, dostawcy kwalifikowani muszą korzystać z bezpiecznych sposobów komunikacji, które w żaden sposób nie naruszają wiadomości i pozwolą na wystawienie dowodów. Używane jest do tego narzędzie Domibus, które jest integratorem/adapterem między systemami e-doręczeń, czyniąc interfejsy dostawców spójnymi.

Z technicznego punktu widzenia Domibus jest oprogramowaniem open-source służącym do wymiany danych na podstawie protokołu AS4. Dzięki niemu możliwa jest integracja różnych systemów w celu przesyłania dokumentów elektronicznych, w tym również elektronicznych doręczeń.

Dodatkowo dostawcy kwalifikowani używają wspomnianego wyżej protokołu AS4 (Applicability Statement 4) do wzajemnej integracji. AS4 to protokół komunikacyjny wykorzystywany w transmisji biznesowej. Jest to rozszerzenie protokołu AS2, który jest szeroko stosowany w transmisji dokumentów elektronicznych i danych biznesowych. Protokół AS4 opiera się na standardach internetowych, takich jak protokoły HTTP, SOAP i MIME, dzięki czemu jest w stanie zapewnić niezawodność, bezpieczeństwo i skalowanie w procesie przesyłania dokumentów biznesowych. AS4 działa na linii klient-serwer, gdzie klient wysyła dokumenty do serwera, który następnie przetwarza je i przekazuje do adresata. Komunikacja odbywa się z wykorzystaniem połączenia HTTPS, co zapewnia szyfrowanie danych i uwierzytelnianie stron.

⁸ Zwana dalej Autenti, strona internetowa: <https://autenti.com/pl>.

W AS4 zastosowano także mechanizm *push* (wysyłania), który umożliwia wysyłanie dokumentów bez potrzeby pytania serwera o ich dostępność, co zdecydowanie zwiększa wydajność. Dzięki temu AS4 daje szybką i efektywną wymianę dokumentów biznesowych.

AS4 zapewnia również mechanizmy bezpieczeństwa: uwierzytelnianie, szyfrowanie, podpis cyfrowy oraz możliwość śledzenia przesyłanych dokumentów. Ma także funkcje umożliwiające zarządzanie procesami biznesowymi, takie jak asynchroniczna dostawa i kontrola jakości przesyłanych danych. Podsumowując, AS4 to protokół wykorzystujący standardowe mechanizmy internetowe, który zapewnia niezawodność, bezpieczeństwo i skalowanie w procesie przesyłania dokumentów biznesowych (Digital Europe, 2018).

Systemy fakturowo-księgowe a e-doręczenia

Programy fakturowo-księgowe to specjalistyczne oprogramowanie komputerowe służące do prowadzenia ewidencji działalności (rachunkowości) i sporządzania faktur. Głównym celem tych programów jest usprawnienie procesów księgowych i fakturowych w jednostkach gospodarczych, a także zwiększenie ich efektywności i jakości.

Programy te umożliwiają automatyzację procesów księgowych, co przyczynia się do skrócenia czasu i zmniejszenia kosztów związanych z prowadzeniem księgowości oraz poprawy jakości jej zastosowania. Dzięki temu przedsiębiorcy mają więcej czasu i zasobów na rozwój swojej działalności oraz lepszą kontrolę nad swoimi finansami. Najbardziej popularnymi programami fakturowo-księgowymi są m.in.: Symfonia, Subiekt, Insert GT, Sage, Enova, Comarch Optima, Płatnik, Rachmistrz, SAP. Każdy z tych programów oferuje szereg funkcjonalności, takich jak m.in.:

- tworzenie faktur: VAT, korygujących, pro forma, zaliczkowych, zaliczkowych fakturujących, paragonów fiskalnych,
- generowanie raportów podsumowujących sprzedaż i zakupy,
- prowadzenie ewidencji przychodów i kosztów,
- prowadzenie ewidencji środków trwałych i amortyzacji,
- obsługa płatności i rozliczeń z kontrahentami,
- generowanie deklaracji podatkowych i zestawień finansowych,
- zarządzanie wynagrodzeniami pracowników.

W zależności od potrzeb i specyfiki działalności przedsiębiorcy wybierają programy, które najlepiej odpowiadają ich potrzebom, zapewniając jednocześnie warunek ewidencji dla celów podatkowych.

W zasadzie większość jednostek gospodarczych, stosując ewidencję komputerową, już od dawna generuje faktury elektroniczne, które może przesłać na kilka sposobów. Oto niektóre z nich:

- e-mail – faktura może być przesłana jako załącznik w formacie PDF lub innym,
- elektroniczna platforma wymiany dokumentów (EPD) – platforma ta umożliwia przysyłanie faktur elektronicznych w formacie strukturalnym, dzięki czemu jest możliwe ich automatyczne przetwarzanie,
- portal internetowy – niektóre firmy umożliwiają przysyłanie faktur elektronicznych za pomocą swojego portalu internetowego, na którym można zalogować się za pomocą odpowiednich danych,
- integrowane systemy fakturowania i księgowości – wiele programów do fakturowania i księgowości umożliwia generowanie i wysyłanie faktur elektronicznych bezpośrednio z poziomu aplikacji.

Stosowanie programów fakturowo-księgowych, a zwłaszcza takich, które mają zintegrowane z FK moduły obsługujące całość działalności gospodarczej, powoduje znaczne obniżenie kosztów, lepszy przepływ informacji oraz skrócenie procesów poprzez uproszczenie procedur związanych z fakturowaniem czy też ewidencją dokumentacji księgowych, ale także z pozyskaniem informacji do celów decyzyjnych.

Programy FK z zintegrowanymi modułami ułatwiają zarządzanie organizacjami, w tym ich sprawnością działania, zadłużeniem, płynnością, a także rentownością. Pozwalają wskazać słabe punkty przedsiębiorstwa (wąskie gardła), umożliwiają lepsze planowanie i ograniczanie ryzyka działalności oraz większą kontrolę majątku. Możliwość generowania różnorodnych raportów i sprawozdań jest niezbędnym elementem każdego z tych programów wykorzystywanych przy analizie ryzyka prowadzonej działalności, w tym przede wszystkim płynności finansowej, czy monitorowania należności itp.

W dobie wszechobecnej cyfryzacji wiele jednostek gospodarczych, korzystając z podobnych programów, a nawet takich samych, przysyła faktury, które są księgowane niemal automatycznie u odbiorcy w odpowiednich modułach. W Polsce zbieżność ta dotyczy około 20–30% transakcji, z kolei w krajach zachodnich stanowi ona nawet do 40% przesyłanych faktur lub innych dokumentów.

W Polsce większość programów FK jest zintegrowanych z systemami, które obsługują przysyłanie danych do administracji publicznej (Płatnik, JPK itp.). Taka komunikacja, w której przysyłane są wrażliwe dane, musi być odpowiednio zabezpieczona. Programy FK są zabezpieczane w ramach korzystania z nich przez przedsiębiorstwo, natomiast szczególną uwagę należy zwrócić na odpowiednią ochronę przy przysyłaniu do innych podmiotów.

Jednolity Plik Kontrolny

Jednolity Plik Kontrolny⁹ (ang. Standard Audit File for Tax) to format pliku (XML) wymagany przez polskie prawo podatkowe, który służy do przechowywania i przekazywania danych o transakcjach podatkowych danego podatnika. Jest to zbiór danych ułożonych w określonej odgórnie strukturze i kolejności, zaciągniętych z programów informatycznych służących do prowadzenia księgowości. Jest to więc dodatkowa ewidencja prowadzona w formie elektronicznej, spajająca dane według określonych struktur:

- ewidencja zakupu i sprzedaży VAT – JPK_VAT,
- podatkowa księga przychodów i rozchodów – JPK_PKPIR,
- ewidencja przychodów – JPK_EWP,
- faktury sprzedaży VAT – JPK_FA,
- wyciąg bankowy – JPK_WB,
- magazyn – JPK_MAG (Szytko-Waszczyszyn, 2022).

Obowiązek wysyłania ewidencji zakupu i sprzedaży VAT do organów skarbowych istnieje dla:

- dużych podmiotów (obroty netto¹⁰ powyżej 50 mln euro) – od lipca 2016 r.,
- małych i średnich podmiotów – od stycznia 2017 r.,
- mikroprzedsiębiorcy – od stycznia 2018 r.

Samo pojęcie JPK zostało jednak wprowadzone już wcześniej, bo na mocy ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa (Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015 poz. 1649).

Omawiany JPK ma na celu ułatwienie i usprawnienie kontroli podatkowej oraz zapewnienie przejrzystości i rzetelności prowadzonej działalności poprzez wykorzystanie elektronicznych narzędzi, które umożliwiają szybszą i bardziej precyzyjną weryfikację danych. Wprowadzenie JPK w Polsce uprościło i usprawniło procesy kontroli rozliczeń podatkowych oraz wspomogło zwalczanie nieprawidłowości i oszustw podatkowych. Przedsiębiorcy nie muszą już samodzielnie zbierać i przysyłać do urzędu skarbowego różnego rodzaju dokumentów, co często prowadziło do błędów, opóźnień i nadużyć, część dokumentacji już jest w tych organach.

Przykłady użycia JPK obejmują różne branże i dziedziny – od handlu i usług po produkcję i transport. Przedsiębiorcy składający JPK muszą przysyłać informacje o swoich

⁹ Zwany dalej JPK.

¹⁰ W co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych.

transakcjach handlowych, w tym o sprzedaży, zakupie i rozliczeniach z kontrahentami. JPK jest wykorzystywany również do przesyłania informacji o wynikach finansowych, w tym o przychodach, kosztach i zyskach. Ponadto JPK umożliwia automatyczną weryfikację zgodności z przepisami podatkowymi oraz ułatwia prowadzenie analiz i kontroli finansowych przez urzędy skarbowe (Ministerstwo Finansów, 2020).

Program JPK to nie tylko narzędzie kontroli podatkowej, ale także element tzw. e-administracji, która ma na celu uproszczenie i zwiększenie efektywności procesów administracyjnych. W związku z tym JPK może być wykorzystywany także w innych celach niż podatkowe. Wymagane struktury JPK są ciągle rozwijane i uzupełniane o nowe elementy, które mają na celu jeszcze lepszą kontrolę i weryfikację transakcji. Przepisy są sukcesywnie zmieniane, więc do obowiązku przedsiębiorcy należy ich śledzenie i dokonywanie adekwatnych zmian i aktualizacji.

Wysyłanie JPK ma charakter obowiązkowy, jednak istnieją różne sposoby na jego przekazywanie, np. poprzez serwisy internetowe Ministerstwa Finansów, programy wspierające JPK oferowane przez firmy informatyczne lub za pośrednictwem wspomnianych już wcześniej elektronicznych doręczeń.

Z pomocą JPK dane wysyłane są elektronicznie w formie plików, poprzez następujące kanały komunikacyjne: Platforma Usług Elektronicznych Skarbowej Administracji Podatkowej (ePUAP), system e-Deklaracje, Web Service (API), poczta elektroniczna, a także portale takich podmiotów jak Ministerstwo Finansów czy Krajowa Administracja Skarbowa. W zależności od wybranej formy wysyłki wymagane są odpowiednie narzędzia do generowania plików JPK oraz autoryzacji nadawcy.

Integracja e-doręczeń z programami fakturowo-księgowymi

Czy istniejąca komunikacja między funkcjonującymi systemami jest wystarczająca, czy też organy administracji publicznej i przedsiębiorcy mogliby korzystać ze znacznie większej integracji między systemami informacyjnymi? Te pytania są problemami badawczymi dalszej części artykułu. Postępujący rozwój technologiczny umożliwia wykorzystanie coraz to skuteczniejszych sposobów przekazywania informacji, stąd poniższa analiza możliwości integracji i różnych rozwiązań pozwalających na efektywną wymianę dokumentów pomiędzy programami fakturowo-księgowymi a systemami e-doręczeń.

Aby osiągnąć cel badawczy, przeprowadzono wstępną analizę systemu e-doręczeń oraz integracji programów fakturowo-księgowych, a w dalszej kolejności dokonano

przeglądu różnych rozwiązań technologicznych, które pozwalają na integrację tych systemów. Zwrócono tu także uwagę na analizę funkcjonalności i wymagań stawianych przed systemami e-doręczeń oraz programami FK. Stąd poniższa analiza ze wskazaniem tych, które są niezbędne dla efektywnej ich integracji. Przykładowe funkcjonalności to: automatyczne przysyłanie faktur, synchronizacja danych, zarządzanie dokumentami oraz kontrola błędów.

Integracja po API. Jednym z rozwiązań, jakie można opracować, aby ułatwić komunikację i zaadresować potrzebę biznesową, jaką jest wysyłka dokumentów fakturowych do odbiorców za pomocą kwalifikowanych doręczeń elektronicznych, jest skonfigurowanie integracji pomiędzy e-doręczeniami a konkretnym programem FK. W tym celu należy wykorzystać interfejs API (ang. Application Programming Interface). Jest to zestaw reguł umożliwiających przysyłanie danych między aplikacjami. Wiele serwisów sieciowych oferuje publiczne API pozwalające każdemu na wysyłanie i odbieranie wartości z danego serwisu (Apple 2023).

API można podzielić na dwa różne podejścia do tworzenia interfejsów: REST i SOAP, które różnią się sposobem działania i zastosowaniem.

REST (ang. Representational State Transfer) to podejście do tworzenia interfejsów API oparte na protokole HTTP. REST wykorzystuje cztery podstawowe metody przysyłania danych, czyli GET, POST, PUT i DELETE. Każda z tych metod odnosi się do określonej akcji, jaką chcemy wykonać na danych. Przykłady zastosowań REST to np. serwisy informacyjne, w których użytkownik może otrzymać informacje o pogodzie, kursach walut czy danych giełdowych. REST jest wykorzystywany tam, gdzie wymagane jest szybkie pobieranie informacji z serwera, jak również w aplikacjach mobilnych.

SOAP (Simple Object Access Protocol) to protokół oparty na języku XML, który służy do tworzenia interfejsów API. SOAP wykorzystuje specjalne formaty XML do komunikacji między serwerem a klientem. Przykłady zastosowań SOAP to np. systemy transakcyjne, gdzie konieczna jest wysoka niezawodność i bezpieczeństwo przysyłania informacji. SOAP jest stosowany tam, gdzie wymagana jest rozbudowana logika przetwarzania danych i przysyłania wiadomości (Leonard Richardson 2007).

W przypadku wyboru między REST i SOAP należy wziąć pod uwagę specyfikę danego projektu i jego wymagania dotyczące wydajności, niezawodności i bezpieczeństwa przysyłania danych, dlatego w przypadku integracji e-doręczeń z programami fakturowymi należy wykorzystać SOAP. Integracja polega na przygotowaniu przez obie strony takich samych endpointów. Endpoint API to punkt końcowy interfejsu programowania aplikacji, który umożliwia komunikację między aplikacjami lub systemami. Endpoint definiuje, gdzie i w jaki sposób można uzyskać dostęp do konkretnych funkcji lub zasobów udostępnionych przez API (Microsoft Build 2022).

Prypadkiem zastosowania tej aplikacji może być przesyłanie gotowego pliku JPK bezpośrednio do Ministerstwa Finansów. Proces rozpoczyna się od uruchomienia programu, w którym użytkownik generuje plik JPK. Następnie podaje adres, gdzie chce go wysłać – tutaj MF. Odbywa się to za pomocą e-doręczeń, które dzięki integracji, otrzymały informacje o adresacie e-przesyłki.

Automatyzacja programów fakturowo-księgowych. Kolejnym sposobem na wykorzystanie e-doręczeń do komunikacji z systemami FK jest możliwość zautomatyzowania programów fakturowych. Rozwiązanie podane zostaje na przykładzie programu SAP.

Program SAP (niem. Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung) to oprogramowanie do zarządzania przedsiębiorstwem (ERP – Enterprise Resource Planning), które pozwala na integrację różnych dziedzin biznesowych w jednym systemie. Podstawowym celem programu SAP jest zintegrowanie procesów biznesowych, takich jak finanse, zarządzanie kadrami, produkcja, logistyka czy sprzedaż.

Program ten składa się z kilku modułów, z których każdy odpowiada za inną funkcję w przedsiębiorstwie. Na przykład moduł SAP FI (ang. Financial Accounting) obsługuje finanse i rachunkowość, a moduł SAP SD (Sales and Distribution) odpowiada za obsługę procesu sprzedaży.

Podstawowe działanie programu SAP polega na integracji danych, umożliwiając jednoczesny dostęp do informacji z różnych działów przedsiębiorstwa, co pozwala na lepszą kontrolę nad procesami biznesowymi. W wyniku zintegrowania wszystkich procesów użytkownicy otrzymują bardziej szczegółowy i kompletny obraz działalności przedsiębiorstwa, co pomaga w podejmowaniu trafnych decyzji (SAP 2023).

W programie SAP istnieje wiele sposobów na zautomatyzowanie procesów, w tym wykorzystanie:

- funkcjonalności programowania Abap, która pozwala na tworzenie własnych programów i skryptów automatyzujących procesy biznesowe;
- narzędzi SAP Workflow do definiowania i automatyzowania procesów biznesowych;
- narzędzi SAP RPA (Robotic Process Automation), które pozwalają na tworzenie robotów do automatyzacji powtarzalnych zadań (COL 2021).

Korzystając z powyższych sposobów, można przygotować konkretny proces biznesowy, który będzie przekazywany do portalu e-doręczeń za pomocą wspomnianej wcześniej integracji po API. Przykładem może być masowe przygotowanie dokumentów informujących klientów banków o zmianie regulaminu świadczenia usług. Do każdego dokumentu zostaną wprowadzone dane konkretnych użytkowników, następnie końcowy plik w formacie PDF zostanie przekazany za pomocą integracji

do portalu e-doręczeń, w którym nastąpi masowa wysyłka do klientów wygenerowanych przez program SAP.

Osadzenie aplikacji. Inną możliwością integracji kwalifikowanych doręczeń elektronicznych z systemami fakturowo-księgowymi, a co za tym idzie osiągnięcie automatyzacji procesów, jest osadzenie jednego systemu w drugim.

Embedded application to aplikacja wbudowana lub osadzona w innej aplikacji, która może być uruchamiana bezpośrednio w środowisku, w którym została zainstalowana, bez konieczności uruchamiania jej jako oddzielny program. Embedded applications są zazwyczaj tworzone, aby wzbogacić funkcjonalność innych aplikacji i zapewnić użytkownikom dostęp do dodatkowych narzędzi i zasobów. Przykłady embedded applications to wtyczki do przeglądarek internetowych, dodatki do edytora tekstu, moduły do systemów zarządzania treścią i wiele innych.

Embedded applications mogą być zaimplementowane w różny sposób, na przykład poprzez wykorzystanie bibliotek lub interfejsów programowania aplikacji (wspomniany wcześniej interfejs API) dostarczanych przez gospodarza, w którym są osadzone. Mogą też korzystać z interfejsów użytkownika (UI) gospodarza, aby integracja była bardziej płynna i naturalna dla użytkowników.

Jedną z największych zalet embedded applications jest to, że pozwalają one na szybkie i łatwe dodawanie funkcjonalności do istniejących aplikacji, bez konieczności tworzenia nowych programów od podstaw. W ten sposób można zwiększyć wartość użytkową i użyteczność istniejących aplikacji, a także ułatwić pracę użytkownikom poprzez dostarczenie im bardziej kompleksowych narzędzi (Ridge Run 2023).

W przypadku tego rozwiązania można osadzić e-doręczenia w oprogramowaniu fakturowym. Zaletą osadzania jest to, że można spersonalizować (tzw. customizacja) wygląd (UI), aby był jak najbardziej przyjazny dla użytkownika.

Przykładem działania może być także system bankowy. Pracownik uruchamia program służący do przygotowania pasków wynagrodzenia pracowników, gdzie generowane są te dokumenty. Następnie za pomocą zakładki e-Delivery przechodzi do przesłania gotowych plików do konkretnych osób. Wszystko to dzieje się w ramach jednego systemu.

Podsumowanie

Wykorzystanie technologii w codziennym życiu staje się coraz bardziej pożądane. Jeszcze nie tak dawno częstym widokiem były kolejki do banków, urzędów, co niestety ostatnio powtórzyło się w okresie pandemii, gdy do sklepów czy instytucji mogła wejść ograniczona liczba osób. Obecnie już nie ma takiej potrzeby (bądź jest to bardzo rzadkie), aby każdą sprawę załatwić osobiście, nawet w przypadku administracji publicznej. Ludzie coraz chętniej wykorzystują Internet w kontaktach z instytucjami finansowymi czy publicznymi. Częściowo to pandemia przyczyniła się do popularyzacji i niemal masowego korzystania z różnego rodzaju aplikacji umożliwiających kontakt i przesyłanie danych. To charakterystyczne dla ludzkiej natury, by szukać możliwości ułatwienia codziennego funkcjonowania, nic więc dziwnego, że postęp i w dziedzinie e-doręczeń jest coraz szybszy.

Ewidencja działalności gospodarczej jest podstawą do rozliczeń podatkowych, stąd konieczność rzetelnego przedstawienia operacji gospodarczych. Organy skarbowe, chcąc mieć większą kontrolę nad rzetelnością rozliczeń, posługują się danymi uzyskanymi np. z programu JPK. Zakład Ubezpieczeń Społecznych z kolei wykorzystuje program Płatnik do uzyskiwania danych o osobach ubezpieczonych, o wypłaconych świadczeniach itp. Nie ma już potrzeby wysyłania wersji papierowych większości dokumentów związanych z tymi danymi. Podobnie większość spraw związanych z zakładaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej załatwia się elektronicznie, nie ma konieczności osobistego stawiennictwa. Jest to bardzo duże ułatwienie i oszczędność czasu, a także pieniędzy.

Na początku niniejszej pracy zadano pytania o bezpieczeństwo elektronicznego przesyłania oraz o jego efektywność. Analizując problem, stwierdzono z całą pewnością, że jest ono efektywne i przyczynia się do poprawy jakości procesów biznesowych. Wykorzystując integrację programów FK i e-doręczeń, oszczędza się nie tylko czas i pieniądze, lecz także zyskuje pewność dostarczenia informacji. Przy czym oszczędności dotyczą zarówno pracowników przedsiębiorstw, jak i organów administracji publicznej, instytucji finansowych itp. W kwestii bezpieczeństwa przesyłania wykorzystuje się najnowocześniejsze możliwości zabezpieczeń przed „wyciekiem” informacji, jednak zawsze należy pamiętać, że czynnik ludzki może stwarzać różne zagrożenia. Ryzyko jest wszędzie i nie można go wyeliminować całkowicie, można je natomiast minimalizować i powinny to robić obie strony integracji systemów e-doręczeń.

Reasumując, należy docenić zalety stosowania elektronicznych doręczeń kwalifikowanych i starać się maksymalnie wykorzystać możliwości stworzone przez

dostępne technologie, pamiętając i kładąc nacisk na bezpieczeństwo informacji w tych systemach. Programy FK są coraz doskonalsze i umożliwiają transmisję danych do i z innych systemów. Mając określone dane w jakimś systemie, należy je wykorzystać, zamiast wprowadzać powtórnie, stąd właśnie niezbędna jest integracja systemów.

Bibliografia

Apple (2023), *Czym jest API?*, <https://support.apple.com/pl-pl/guide/shortcuts-mac/apd2e30c9d45/mac>, dostęp: 13.04.2023.

Autenti (2023), Autenti Sp.z o.o., <https://autenti.com/pl/metody-weryfikacji-i-potwierdzenia-tozsamosci>, dostęp: 3.04.2023.

COL P. (2021), *SAP TechEd 2021 is a wrap! We unveiled SAP Process Automation, what's next*, <https://blogs.sap.com/2021/11/22/sap-teched-2021-is-a-wrap-we-unveiled-sap-process-automation-whats-next/>, dostęp: 15.04.2023.

Digital Europe (2018), *eDelivery AS4-1.14*, <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/eDelivery+AS4+-+1.14>, dostęp: 20.04.2023.

eIDAS (2023), *eIDAS Dashboard*, <https://eidas.ec.europa.eu/>, dostęp: 13.03.2023.

Leonard Richardson S.R. (2007), *RESTful Web Services*, O'Reilly Media, Inc.

Microsoft Build (2022), *The API gateway pattern versus the Direct client-to-microservice communication*.

Ministerstwo Finansów (2020), *JPK – Jednolity Plik Kontrolny*, <https://www.gov.pl/web/finanse/jpk-jednolity-plik-kontrolny>, dostęp: 20.04.2023

Obserwatorium.biz (2020), *TRUSTED ECONOMY w nowej rzeczywistości. Ograniczanie ryzyka związanego z szybką cyfryzacją*, Warszawa.

Ridge Run (2023), *What is Embedded Application Development?*, <https://www.ridgerun.com/embedded-application-development>, dostęp: 23.04.2023.

SAP (2023), *SAP Customer Data Platform*, <https://help.sap.com/docs/customer-data-platform>, dostęp: 15.04.2023.

Szpytko-Waszczyszyn E. (2022), *Jednolity Plik Kontrolny – czym jest i od kiedy obowiązuje mikro i małych przedsiębiorców?*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-jednolity-plik-kontrolny-jpk>, dostęp: 23.04.2023.

Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 1649.

Karolina Muzyczka

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

<https://orcid.org/0000-0003-0569-1966>

Instytucja przedsiębiorcy wobec władczej ingerencji organu administracji publicznej

The Institution of the Entrepreneur against the Imperious Interference of the Public Administration Body

Abstract

The administrative and legal status of an entrepreneur in the Polish legal order is determined by the provisions of substantive, procedural and administrative law. An administrative decision is a form of authoritative action of public administration, by means of which the administrative and legal status of an entrepreneur is created. Pursuant to an administrative act, business entities are granted rights or obligations. Failure to execute an administrative act entitles the public administration body to apply coercive measures against the addressee of the administrative act.

Keywords: freedom of economic activity, administration body, administration record, business entity, administrative court

Zasada wolności działalności gospodarczej w myśl uprawnień administracyjno-prawnych

Wolność działalności gospodarczej jest publicznym prawem podmiotowym, zatem określa relacje między osobami (osoby fizyczne oraz osoby prawne prawa prywatnego) a władzą publiczną. Ich działalność w sferze gospodarczej odbywa się wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Istota wolności działalności gospodarczej sprowadza się przede wszystkim do możliwości podejmowania się prowadzenia działalności gospodarczej, a więc działalności nastawionej na zysk, wyboru prawno-organizacyjnych form działania, swobodnego podejmowania decyzji gospodarczych oraz zakończenia działalności (wyrok z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, Dz.U., nr 83, poz. 773).

Wolność działalności gospodarczej zapewnia ochronę przed monopolami, które w społecznej gospodarce rynkowej dopuszczalne są na zasadzie wyjątku. Artykuł 20 i art. 22 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), ujmowane łącznie, pełnią dwojaką funkcję. Z jednej strony wyrażają jedną z zasad ustroju gospodarczego RP, a z drugiej stanowią podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego jednostce. W tym zakresie normatywny charakter postanowień zawartych w art. 20 konstytucji RP rysuje się z największą wyrazistością. Istotą zasady wolności gospodarczej jest swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, choć przy poszanowaniu interesu publicznego. Trafnie zwraca się przy tym uwagę, że „system prawny danego państwa nie kreuje wolności gospodarczej, ani też nie przyznaje jej podmiotom gospodarczym”. Określa jej granice, wskazując jednocześnie na ograniczenia swobody korzystania z niej, a także ustanawia jej prawne gwarancje. Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego (wyroki NSA z 20 marca 2007 r., II GSK 364/06 czy z 29 grudnia 2009 r., II OSK 1843/09). Trybunał Konstytucyjny wprost wskazał, że „wolność działalności gospodarczej musi w państwie współczesnym podlegać różnego rodzaju ograniczeniom” (wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, OTK-A 2002, nr 7, poz. 89). Ograniczenia wolności gospodarczej należy rozumieć jako przepisy prawne, które nakładają na przedsiębiorcę obowiązki, które wyłączają lub ograniczają swobody związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Wolność gospodarcza nie powinna być traktowana jako kategoria absolutna, a oddziałujące na nią instrumenty prawne pozwalają, żeby stała się ona obszarem godzenia interesów przedsiębiorców i interesu publicznego (Powałowski 2015 (red.), s. 3).

Podlega ograniczeniom na zasadach ogólnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), zmodyfikowanych treścią art. 22 konstytucji. Wolność działalności gospodarczej może

stanowiąc podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej. W tym zakresie może być chroniona w trybie skargi konstytucyjnej (wyroki z 14 czerwca 2004, SK 21/03; 27 lipca 2004 r., SK 9/03; 19 stycznia 2010 r., SK 35/08). Artykuł 22 Konstytucji RP reguluje formalne i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, dotyczy wyłącznie kwestii dopuszczalności ograniczenia tej wolności. Sam nie określa jednak, jaka jest treść tej wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej (wyrok z 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, pkt 4.4). Wszelkie ograniczenia wolności gospodarczej muszą się znaleźć w ustawie (Szydło 2011, ss. 105–106). S. Biernat stwierdził, że nakaz wyłączności ustawy, jako przesłanka wprowadzania ograniczeń wolności gospodarczej, stanowi klasyczny składnik demokratycznego państwa prawnego i łączy się z nakazem odpowiedniej szczegółowości i kompletności unormowań ustawowych bez zamieszczania norm blankietowych (Biernat 1994, s. 10). Ograniczeń zasady wolności gospodarczej nie można domniemywać, gdyż muszą być one jasno sprecyzowane w obowiązujących aktach prawnych (Żurawik 2013, s. 453). Konstytucja RP wprowadziła kryterium o charakterze materialnym, które wymaga, aby ograniczenie wolności gospodarczej było uzasadnione ważnym interesem publicznym. Pojęcie interesu publicznego jest kluczowe dla całego prawa administracyjnego, gdyż wyznacza zakres dopuszczalnej ingerencji państwa w funkcjonowanie jednostki – na poziomie władzy ustawodawczej tworzącej materialne prawo administracyjne czy na poziomie organów administracji publicznej, które to prawo stosują. Aczkolwiek ustawodawca podjął próby nadania interesowi publicznemu znaczenia normatywnego, to w literaturze podkreśla się, że pojęcie to wymaga stałego redefiniowania ze względu na zmiany zachodzące w otoczeniu ekonomicznym, społecznym, politycznym czy prawnym (Wyrzykowski 1986, s. 47), a nadanie mu treści normatywnej jest ściśle związane z przyjętym systemem wartości (Zimmermann 2005, s. 37). Kryterium „ważnego interesu publicznego” było przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego analizujących dopuszczalność określonych ograniczeń wolności gospodarczej z perspektywy zgodności z Konstytucją RP. Przede wszystkim należy wskazać, że „niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególny, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes »ważny«,” co wymaga wykazania, że „ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego” (Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104). Dodatkowo, z perspektywy aksjologii Konstytucji RP, kryterium ważnego interesu publicznego oznacza, że za niedopuszczalne należy uznać „ograniczenia wolności gospodarczej, których przydatność została ograniczona do realizacji celu ustawowego i nie znajduje uzasadnienia w zasadzie demokratycznego

państwa prawnego i chronionych przez nie wartościach” (Wyrok TK z dnia 16 października 2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014, nr 9, poz. 102). Za niedopuszczalne należy uznać stosowanie wykładni rozszerzającej przy analizie zakresu wprowadzonego ograniczenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwrócono uwagę, że wykładnia systemowa Konstytucji RP wskazuje, że kryterium ważnego interesu publicznego obejmuje każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, choć należy zaznaczyć, że jego zakres jest szerszy i może obejmować również inne wartości (Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212). Interes publiczny wyznacza granice ingerencji państwa w prawa i wolności obywateli, jednocześnie stanowiąc konstrukcję legitymującą i uzasadniającą tę ingerencję, dzięki czemu władza realizuje określoną politykę publiczną i oddziałuje na społeczeństwo. W odniesieniu do gospodarki rynkowej realizacja interesu publicznego może oznaczać ograniczenie indywidualnych interesów przedsiębiorców, co jest podyktowane ochroną konkretnych celów publicznych wskazanych przez państwo. Należy przy tym zwrócić uwagę na fundamentalne dla kwestii rozumienia relacji interesu publicznego i interesu indywidualnego stanowisko NSA, zgodnie z którym: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej” (Wyrok NSA z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181).

Realizacja interesu publicznego przez organy władzy publicznej w obszarze prawa publicznego gospodarczego następuje w ramach różnych funkcji (reglamentacyjnej, regulacyjnej, policyjnej) poprzez stanowienie regulacji ustawowych oraz stosowanie środków administracyjno-prawnych (Kocowski 2009, s. 178). Analiza aktów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, w tym regulacji Unii Europejskiej, pozwala na stworzenie katalogu celów publicznych i wartości, które determinują ograniczenia wolności gospodarczej. W zależności od decyzji prawodawcy katalog ten może podlegać modyfikacji, podobnie jak hierarchia chronionego dobra publicznego. Biorąc pod uwagę funkcję prawa publicznego gospodarczego, determinanty wpływające na treść pojęcia interesu publicznego można podzielić na determinanty: policyjne, reglamentacyjne oraz regulacyjne. W sferze funkcji policyjnej przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej są co do zasady uniwersalne i nie podlegają głębokim zmianom.

W literaturze wskazuje się, że zaliczają się do nich: ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrona życia, ochrona zdrowia, ochrona mienia, ochrona środowiska, ochrona moralności publicznej (Kocowski 2009, ss. 184–200). Ustawodawca jest szczególnie aktywny zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa publicznego, gdzie poszczególne akty prawne doprecyzowują to pojęcie w różnych obszarach: procesu budowlanego, warunków sanitarnych, ekologii, energetyki, transportu, eksploatacji urządzeń technicznych itd. W sferze funkcji reglamentacyjnej przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej są bardziej związane z określoną polityką publiczną i celami preferowanymi, realizowanymi przez państwo. Warto przy tym podkreślić, że reglamentacja gospodarcza może służyć nie tylko realizacji polityki gospodarczej, lecz także polityki społecznej. Determinanty te obejmują warunki prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej w postaci ochrony konkurencji, ochronę odnawialnych zasobów naturalnych przed nadmierną eksploatacją uniemożliwiającą ich odtworzenie, ochronę interesów zbiorowych, w tym zwłaszcza interesów różnych grup konsumentów i klientów, a także ochronę interesów państwa, w tym interesów o charakterze gospodarczym (np. ochrona dochodów budżetowych, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania określonej infrastruktury niezbędnej do rozwoju gospodarczego), jak również interesów o charakterze niegospodarczym (np. ochrona kultury i dziedzictwa narodowego, promocja kraju) (Garlicki 2015, s. 82). Ze względu na powszechny charakter oddziaływania należy wyodrębnić ograniczenia wolności gospodarczej adresowane do wszystkich przedsiębiorców, takie jak: obowiązek legalizacji działalności gospodarczej poprzez uzyskanie wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym albo złożenie wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej; obowiązki rejestracyjne w zakresie podatków, ubezpieczeń społecznych i statystyki publicznej; obowiązki związane ze stosowaniem oznaczeń (Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, Dz.U. nr 16, poz. 90). Ponadto istnieje wiele regulacji z zakresu różnych obszarów prawa administracyjnego, dotyczących np. publiczno-prawnej ochrony konkurencji, zamówień publicznych, pomocy publicznej, bezpieczeństwa czy ubezpieczeń społecznych, które mają charakter uniwersalny i mogą być uciążliwe dla przedsiębiorców, jednak ich podstawowym celem nie jest ograniczenie wolności gospodarczej (Kosikowski 2013, s. 59).

Przedsiębiorca jako strona postępowania w sprawie władczej ingerencji organu administracji publicznej

Swoistą cechą charakterystyczną władczej ingerencji w sytuację administracyjnoprawną przedsiębiorcy jest nie równorzędność podmiotów. Podmiot-organ administracji

publicznej, którego rola polega na ocenie realizacji wykonania uprawnienia przez przedsiębiorcę, a następnie (w razie potrzeby) przeprowadza postępowanie administracyjne. Zatem między przedsiębiorcą a organem zostaje nawiązany stosunek procesowy. Zarówno nawiązanie, jak i ustanie stosunku procesowego zawsze wiąże się z określeniem wzajemnej relacji między podmiotami tego stosunku w płaszczyźnie podmiotowej i przedmiotowej (Starościak, Rabska, Łętowski 1978, s. 21). Tak wyrażona wola ma charakter decydujący, podczas gdy oświadczenie woli jednostki w istocie pełni funkcję pomocniczą (Borkowski 1970, s. 41). Prawa i obowiązki przysługujące organom administracji publicznej zazwyczaj nie są dostępne dla adresatów rozstrzygnięć tych organów. Przedsiębiorca, który otrzymuje rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej organu, musi się mu podporządkować pod rygorem poniesienia przewidzianych prawem sankcji. Podmiot znajdujący się na zewnątrz ustroju administracji publicznej swoim działaniem nie może uregulować niczyjej sytuacji prawnej aktem władczym (Filipek 1961, s. 199). Organ administracji publicznej w opisanej relacji jest wyposażony w kompetencje do wyznaczenia, oceny i ewentualnie wymuszenia właściwego zachowania się przedsiębiorcy (Zimmermann 2000, s. 434). Nie jest uprawniony do odebrania obywatelowi przysługujących mu uprawnień. Organ administracji publicznej, oceniając realizację uprawnienia administracyjno-prawnego, zazwyczaj czyni to w stosunku do osoby, która pierwotnie nabyła uprawnienie. Należy jednak pamiętać, że w ramach następstwa materialnego może dojść do przeniesienia uprawnień i obowiązków określonych w decyzji administracyjnej. Przejęcie przez podmiot praw i obowiązków drugiego podmiotu na ogół nie oznacza biernej roli administracji (Miemieć 1990, s. 31). Następstwo materialne uprawnienia lub obowiązku ma miejsce w chwili przejścia uprawnień i obowiązków, ale z jednym ważnym zastrzeżeniem – że dotyczy podmiotu, który znajduje się na zewnątrz administracji publicznej, a nie organu, który władczo skonkretyzował uprawnienie lub obowiązek. K.M. Ziemiński wskazuje, że w prawie administracyjnym bez wyraźnej podstawy prawnej nie może mieć miejsca zmiana elementu podmiotowego, jakim jest adresat decyzji (Ziemiński 2009, s. 9). Podobnie E. Szczygłowska podkreśla, że „uprawnienia i obowiązki istniejące po stronie podmiotu zewnętrznego względem administracji zasadniczo powstają nie dlatego, że ktoś inny posiadał (te same) uprawnienia czy obowiązki, ale przede wszystkim dlatego, że tak stanowi przepis prawa lub rozstrzygnięcie organu administracji publicznej dokonane na podstawie tego przepisu” (Szczygłowska 2009, s. 40). K.M. Ziemiński zauważa, że w prawie administracyjnym materialnym można wyróżnić dwie formy następstwa: na podstawie decyzji administracyjnej (gdzie następcą prawny wchodzi w oznaczone uprawnienia i obowiązki wynikające z decyzji) oraz z mocy prawa (gdzie następcą prawny wchodzi we wszystkie uprawnienia i obowiązki lub wybraną ich grupę).

E. Szczygłowska zauważa, że: „[...] pojęciem sukcesji administracyjno-prawnej uniwersalnej trzeba objąć przypadki, w których jeden podmiot, zewnętrzny względem administracji, na podstawie jednego zdarzenia prawnego przejmuje uprawnienia i obowiązki administracyjno-prawne innego podmiotu, wchodząc w ogół (lub przynajmniej dającą się wyodrębnić część) stosunków administracyjno-prawnych (zewnętrznych), łączących ten podmiot z organem administracji publicznej” (Szczygłowska 2009, s. 98). Źródłem uprawnienia administracyjno-prawnego są przepisy prawa administracyjnego materialnego i procesowego. D.R. Kijowski słusznie zauważa, że: „[...] spośród około tysiąca obowiązujących w Polsce ustaw w niemal każdej z nich możemy spotkać przepisy, które stwarzają szanse i gwarantują jednostce możliwość uzyskania od państwa lub od innych podmiotów sprawujących w nim władzę publiczną działań zapewniających jej korzystną, podlegającą ochronie prawnej (wobec tego państwa, jego organów, a także innych podmiotów prawa), sytuację” (Kijowski 2012, s. 240).

Akt administracyjny jako forma władczego działania organu administracji publicznej w wolność działalności gospodarczej

Władztwo administracyjne w swej istocie łączy się z ograniczeniami swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty zewnętrzne, oba powyższe zakresy związane są z kolei z reglamentacją administracyjną. Reglamentacja – w myśl klasycznej definicji A. Chełmońskiego i T. Kocowskiego – oznacza sferę działalności administracji, której istotą jest pewne ograniczenie w zakresie wykorzystywania składników procesu wytwarzania, świadczenia usług i obrotu towarami, swobody działalności podmiotów gospodarujących w imię szeroko pojętego interesu publicznego (Boć 2004, s. 364). Treść reglamentacji administracyjnej przejawia się bowiem w ograniczeniu lub podporządkowaniu określonej dziedziny działalności zasadom ustalonym przez normy zawarte w przepisach prawnych (Waligórski 2001, s. 2). Zatem już na tym etapie dociekań można uznać, że każde działanie reglamentacyjne ograniczające swobodę gospodarczą ze względu na swoją istotę, niezależnie od przypisanej prawem formy, będzie nosiło w sobie pierwiastek władczości. Klasycznie władczy jest akt administracyjny – akt indywidualny (Zimmermann 2012, s. 299).

Ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej jest dokonywane niewątpliwie poprzez: koncesje, które osobie fizycznej lub prawnej nadają uprawnienia do wykonywania określonej działalności, najczęściej produkcyjnej lub usługowej; zezwolenia np. zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej – art. 6

ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2022, poz. 1933 ze zm., dalej: u.d.u.) – czy też licencje (są to akty ustalające uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub pracy zawodowej). Te można uznać za przykład aktów administracyjnych kwalifikujących. Władztwo administracyjne występuje także w formach czynności materialno-technicznych, np. czynności wpisu do rejestru (Kiczka 2006). Taką konstrukcją przyjęto w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej u.s.d.g (2018 r. poz. 107, 398). Zgodnie z art. 64 ust. 1 tej ustawy, jeżeli przepis ustawy odrębnej stanowi, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, przedsiębiorca może ją wykonywać, jeżeli spełnia szczególne warunki określone przepisami tej odrębnej ustawy i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej. Organ prowadzący rejestr dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez niego oświadczenia o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności. Wpis do rejestru działalności regulowanej zmienia sytuację prawną określonego przedsiębiorcy i, jak wskazuje B. Adamiak, może być uznany za formę władczą. Organ działa tu jednostronnie, a odmowa dokonania wpisu przybiera formę decyzji administracyjnej. Władczość polega tu na akceptowaniu, bądź też nie, materialno-prawnej czynności jednostki. Autorka nazywa tę sytuację mianem władztwa administracyjnego ograniczonego, zmierzającego do kontroli zgodności z prawem materialno-prawnej czynności jednostki (Adamiak 2009, s. 33). W ostatnim czasie działalnością regulowaną stała się chociażby (na podstawie tzw. ustawy śmieciowej – ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli i zarządców nieruchomości. Jeżeli chodzi o akty generalne, w pewnym (szerokim) sensie ograniczenia podejmowania określonej działalności gospodarczej na danym obszarze może zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Całkowicie innym zagadnieniem jest umowa koncesji. Użyte przez ustawodawcę określenie umowa koncesji przypomina – jak podaje A. Piotrowska – oksymoron, albowiem słowo koncesja przynależy do prawa publicznego, natomiast umowa, przynajmniej w polskim porządku prawnym, to określenie typowe dla prawa cywilnego (Piotrowska 2012, s. 207 i in.). Wprowadzenie przez ustawodawcę nowej instytucji, odrębnej względem koncesji klasycznej, powoduje zamęt i ma negatywny skutek dla obywateli; modyfikuje i ogranicza uprawnienia jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej w sferę wolności i praw podmiotowych. „[...] Wprowadzając dużą, czasem nadmierną dowolność w kształtowaniu form, prowadzi się nie tylko do chaosu terminologicznego, lecz także do niepewności kompetencyjnej albo niepewności co do skutków przyjętych rozwiązań, co może zniweczyć założony cel danej regulacji” (Zimmermann 2012, s. 2); a chodzi tu przecież

o to, aby instytucje i normy prawa administracyjnego były „jednocześnie przestrzegane, stosowane, chronione, kontrolowane i rozwijane proceduralnie według reguł należących” do prawa administracyjnego. W literaturze nie ma zgody co do istoty takiej umowy koncesji. E. Pierzchała stwierdził, że umowa koncesji ma charakter administracyjno-prawny, dlatego że zgodnie z art. 27–31 u.k.r.b. umowa ta jest poddana kontroli sądu administracyjnego (Pierzchała 2011, ss. 71–87). Jednak wskutek braku w naszym porządku prawnym ogólnej formy umowy administracyjnej (Umowa administracyjna jest przedmiotem regulacji ostatniego projektu ustawy – Przepisy Ogólne Prawa Administracyjnego, projekt dostępny pod adresem: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf>, 20.05.2013) należy przyjąć, że jest to umowa cywilno-prawna. Tym bardziej, że na podstawie art. 5 u.k.r.b. do czynności podejmowanych przez koncesjodawcę i zainteresowane podmioty w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji stosuje się subsydiarnie przepisy k.c. Ustawodawca w tym miejscu, dość dowolnie niestety, łączy ze sobą elementy cywilnoprawne z administracyjnoprawnymi. Z pewnością jako dyskusyjne jawi się stwierdzenie, że władztwo administracyjne może przejawiać się w dwustronnych formach działania administracji. Należy jednak podkreślić, że forma dwustronna staje się tu elementem ograniczającym prowadzenie działalności gospodarczej. Zatem umowa ta, niezależnie czy zakwalifikujemy ją jako administracyjną, czy cywilnoprawną, musi mieć władczy charakter. Taki charakter umów zawieranych przez administrację wskazywał już w połowie lat 90. ubiegłego wieku W. Chróścielewski (Chróścielewski 1995, ss. 49–59). Po jednej stronie takiej umowy staje przecież organ należący do administracji publicznej, czyli organizacji z zasady mającej charakter monopolistyczny, z istoty swej powołanej do działania za państwo. J. Starościak stawiał niegdyś pytanie: czy kierownictwo państwowe może być w ogóle niewładcze? Administracja uczestniczy tu w sprawowaniu władzy politycznej, czyli, jak podaje K. Pałeczki, w dokonywaniu dystrybucji, ochrony i kreowania określonych dóbr publicznych (Pałeczki 2002, s. 205). Podobna sytuacja występuje w przypadku umów na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Niejednoznacznie można odnieść się do kontroli sprawowanej przez administrację nad podmiotami prowadzącymi określoną działalność gospodarczą. Kontrola klasycznie uznawana jest za element niewładczej sfery działania administracji. Według W. Dawidowicza kontrola to działanie polegające na: 1) zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, 2) zestawieniu tego, co istnieje, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny, 3) w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a pożądanym na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności, 4) sformułowaniu zaleceń

mających na celu ukazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę (Dawidowicz 1970, s. 3). Otóż nawet w samej kontroli można odnaleźć walor działalności wiążącej wobec kontrolowanego, zatem odmówienie jej chociażby ograniczonej władczości jawi się jako nietrafne (Jagielski, Gołaszewski 2012, s. 172).

Warto odnieść się także do samego pojęcia reglamentacji, wskazując, że jest ona pewnym ograniczeniem działalności przez podporządkowanie jej normom. Zatem bazując na gruncie prawnym, występuje ona na obszarze regulowanym przez normy prawne. Powiązana jest z władzą, która, korzystając ze swej mocy, reglamentuje działalność obywateli, co łączy się w konsekwencji z ograniczeniem swobody, wolności obywateli w prowadzeniu danej działalności. Pozwala ona na prowadzenie działalności, lecz pod kontrolą państwa, w wyniku zastosowania reglamentacji, co przyczynia się także do ochrony interesów państwa. Reglamentując działalność gospodarczą, państwo podejmuje działania prawne o charakterze imperatywnym, mające na celu stworzenie konkretnych warunków niezbędnych do prawidłowego przebiegu organizowania stosunków gospodarczych (Kosikowski 2003, ss. 80–81). Państwo wkracza więc w sposób władczy w sferę samodzielności przedsiębiorców. Reglamentację można postrzegać jako wyjątek od zasady wolności gospodarczej podyktowany szczególnymi przesłankami. TK wskazał, że: „ograniczenia powinny być wprowadzane tylko w niezbędnym zakresie i należy je traktować jako wyjątek od zasady wolności w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej” (Uchwała TK z dnia 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK 1994 nr 1, poz. 76). Można przypisać reglamentacji funkcję kreatywną w zakresie celowego kształtowania działalności gospodarczej poprzez interwencję państwa w sferę gospodarki, która ma wywołać skutki pożądane z punktu widzenia interesu publicznego. Działania podejmowane przez organy publiczne ograniczają swobodę wyboru podmiotów gospodarujących, a tym samym ograniczają ich samodzielność decyzyjną (Szydło 2005, ss. 209–211).

Stanowisko sądów administracyjnych w sprawie legalności zakazów działalności gospodarczej

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie dominuje stanowisko o nielegalności kar pieniężnych nakładanych przez powiatowych inspektorów sanitarnych w związku z naruszeniem zakazów działalności gospodarczej (Wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20; wyrok WSA w Szczecinie z 11 grudnia 2020 r., II SA/Sz 765/20; wyrok WSA w Warszawie z 4 listopada 2021 r., VIII SA/Wa 751/21; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2 grudnia 2021 r., II SA/Go 820/21; wyrok WSA

w Krakowie z 6 grudnia 2021 r., III SA/Kr 655/21; wyrok WSA w Rzeszowie z 16 grudnia 2021 r., II SA/Rz 1329/21; wyrok WSA w Poznaniu z 12 stycznia 2022 r., IV SA/Po 835/21; wyrok WSA w Łodzi z 1 lutego 2022 r., III SA/Łd 757/21; wyrok WSA w Gdańsku z 3 lutego 2022 r., III SA/Gd 605/21; wyrok WSA w Białymstoku z 8 lutego 2022 r., II SA/Bk 827/21; CBOSA). Niemniej jednak można stwierdzić dominację w orzecznictwie w kwestii nielegalności wprowadzonych restrykcji. Z tych samych przyczyn, co w przypadku zakazów działalności gospodarczej, sądy administracyjne uchylają lub stwierdzają nieważność decyzji inspektorów sanitarnych o nałożeniu kary za przekroczenie innych ograniczeń (Wyrok WSA w Lublinie z 5 listopada 2020 r., III SA/Lu 448/20; wyrok WSA w Kielcach z 17 listopada 2020 r., II SA/Ke 709/20; wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20; wyrok WSA w Gliwicach z 12 stycznia 2021 r., III SA/Gl 421/20; wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1733/20; wyrok WSA w Gdańsku z 28 stycznia 2021 r., III SA/Gd 703/20; wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2021 r., VII SA/Wa 1761/20; wyrok WSA w Krakowie z 15 lutego 2021 r., III SA/Kr 1023/20; CBOSA). Sądy wyraźnie różnią się jednak co do kwestii, czy decyzje te należy uchylać, czy stwierdzać ich nieważność. Mnie bliższe jest drugie stanowisko, bo źródłem bezprawności tych decyzji jest nie błędna wykładnia czy błędne zastosowanie przepisu, lecz podstawa prawna, która sama w sobie jest niekonstytucyjna). W podobnym kierunku zmierza NSA, który konsekwentnie uznaje za niezgodne z prawem decyzje inspektorów sanitarnych nakładające kary pieniężne za naruszenie obowiązku kwarantanny (Wyroki NSA z 8 września 2021 r., II GSK 602/21 oraz z 19 października 2021 r. II GSK 1224/21, CBOSA), naruszenie nakazu przemieszczania się w odpowiedniej odległości (Wyrok NSA z 12 października 2021 r., II GSK 1245/21, CBOSA), naruszenie zakazu odbywania imprez, spotkań i zebrań (Wyrok NSA z 23 września 2021 r., II GSK 876/21, CBOSA) czy naruszenie zakazu działalności gospodarczej (Wyroki NSA z 28 października 2021 r., II GSK 1382/21 oraz z 9 grudnia 2021 r., II GSK 2184/21, CBOSA). Należy jednak odnotować pojedyncze orzeczenia, w których NSA uznał, że rozporządzenia wydawane przez Radę Ministrów „nie były aktami normatywnymi wykonującymi ustawę, ale aktami generalnymi podejmowanymi na podstawie przeprowadzania stosownego postępowania wyjaśniającego, co do stanu epidemii i zagrożenia epidemicznego” (Wyrok NSA z 27 kwietnia 2021 r., II GSK 673/21, CBOSA). To ostatnie rozstrzygnięcie należy ocenić krytycznie z dwóch powodów: konstrukcja generalnego aktu stosowania prawa nie ma oparcia w przepisach polskiego prawodawstwa, przez co w ogóle jej dopuszczalność jest dyskusyjna; następnie cechą odróżniającą generalny akt administracyjny od aktu normatywnego jest jego konkretność, jest on skierowany do szerokiego kręgu adresatów, ale formułuje on w stosunku do nich konkretny nakaz bądź zakaz (Szewczyk, Szewczyk 2014, ss. 54–55 i 62). Tymczasem rozporządzenia epidemiczne cechuje

nie tylko generalność, lecz także abstrakcyjność, zawierają bowiem liczne szeroko ujęte nakazy i zakazy, które nie ograniczają się do pojedynczego zastosowania, ale z natury dotyczą powtarzalnych sytuacji. W uzasadnieniach rozstrzygnięć sądy powoływały się na cztery argumenty. Wszystkie restrykcje zostały wprowadzone w drodze rozporządzenia, mimo że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia praw i wolności mogą być ustanawiane wyłącznie w formie ustawy. Podobny, choć nie identyczny, wymóg przewiduje art. 22 Konstytucji RP w stosunku do wolności gospodarczej. Zakazy działalności gospodarczej ustanowione w rozporządzeniach wykraczały poza delegację ustawową, która upoważniała jedynie do wprowadzenia „czasowych ograniczeń określonych zakresów działalności przedsiębiorców” (art. 46b pkt 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych). Według WSA w Opolu – na którego stanowisko powoływano się w niemal wszystkich cytowanych powyżej orzeczeniach – „Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej (rozumiane jako stan, kiedy działalność może być prowadzona po spełnieniu określonych warunków) nie jest równoznaczne z zakazem jej prowadzenia, czyli stanem, kiedy działalność gospodarza danego rodzaju w ogóle nie może być prowadzona” (Wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20). Sama delegacja ustawowa jest niekonstytucyjna, bo nie określa wytycznych co do treści rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP). Wprowadzone zakazy ingerowały w samą istotę wolności gospodarczej, a tak daleko idące ograniczenie byłoby dopuszczalne wyłącznie w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, tj. stanu klęski żywiołowej.

Znany jest jednak jeden przypadek, gdy sąd administracyjny oddalił skargę na decyzję o nałożeniu kary za naruszenie zakazu działalności gospodarczej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy uznał, że „nieodpowiedzialne i wymagające szybkiej i skutecznej reakcji zachowania skutkują koniecznością takiej wykładni przepisów, aby zapobiec powtarzaniu takich samych sytuacji w przypadku podmiotów, które już naruszyły obowiązujące przepisy, jak i osiągnąć efekt odstraszący wobec innych podmiotów, które, widząc nieskuteczność działania organów administracji publicznej, będą zachęcane do lekceważenia regulacji mających na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się epidemii” (Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2020, IISA/Bd 834/20). Dlatego „zaistniała sytuacja, wynikająca ze stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, w pełni uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”, w tym również zakazów działalności gospodarczej, w ramach realizacji konstytucyjnego obowiązku zwalczania epidemii (art. 68 ust. 4 Konstytucji). Zdaniem WSA zaskarżona decyzja odpowiadała prawu, którego celem jest m.in. ochrona ogółu obywateli przed nieodpowiedzialnymi zachowaniami konkretnych podmiotów. Wprowadzenie zakazu działalności

gospodarczej w drodze rozporządzenia zamiast w formie ustawy było „w pełni zasadne”, ponieważ pozwala to „na bieżące reagowanie na dynamicznie zmieniającą się sytuację epidemiczną i działanie w tym zakresie parlamentu poprzez wydawanie ustaw nie gwarantowałoby skuteczności walki z epidemią, biorąc chociażby pod uwagę długość procesu legislacyjnego”. W ocenie bydgoskiego WSA nie ma sprzeczności między ustawą a rozporządzeniem, ponieważ w rozporządzeniu (wydanym na podstawie ustawy) jedynie doprecyzowywane są ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

W związku z powyższym rodzi się tu pytanie, którego nie zadały sobie sądy administracyjne w przytoczonych sprawach, czy dopuszczalne jest w ogóle istnienie szczególnego reżimu ustawowego, jakim jest stan epidemii, sytuującego się pomiędzy sytuacją normalną a sytuacją wymagającą wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Zdaniem autorki na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Stanowisko, wedle którego konstrukcja stanu epidemii – przypomnijmy, że obowiązująca w polskim systemie prawnym bez kontrowersji od 2001 r. – nie ma prawa bytu, jest zbyt sztywne. Alternatywa w postaci stanu klęski żywiołowej nie rozwiązuje wszystkich problemów, a na dodatek tworzy nowe: po pierwsze, stan klęski żywiołowej nie daje możliwości wprowadzenia ponadstandardowych ograniczeń wolności zgromadzeń czy prawa do prywatności (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP); po drugie, wprowadzenie stanu klęski żywiołowej całkowicie zamyka możliwość zmiany ustawy określającej podstawy restrikcji (art. 228 ust. 6 Konstytucji RP), a doświadczenie z Covid-19 uczy, że w przypadku nowej choroby zakaźnej nie da się od razu dokładnie przewidzieć, jakie środki prawne będą władzy potrzebne do zwalczania epidemii; po trzecie, wprowadzenie stanu klęski żywiołowej wyklucza możliwość przeprowadzenia wyborów (art. 228 ust. 7 Konstytucji RP). Niemniej jednak ustanawianie ponadstandardowych ograniczeń praw i wolności powinno mieć silną legitymację demokratyczną, ważną przecież dla zapewnienia posłuchu restrikcji.

Stan nadzwyczajny powinien zostać wprowadzony w momencie „jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające” (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP). Autorka stawia tezę, że w pojęciu „zwykłych środków konstytucyjnych” należy wyróżnić środki konwencjonalne, mające zastosowanie na co dzień, i środki niekonwencjonalne mające zastosowanie w sytuacjach niecodziennych, ale niewymagających wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Podstawy do wprowadzenia specjalnego reżimu ustawowego w postaci stanu epidemii, w ramach którego można stosować środki niekonwencjonalne, należy upatrywać w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Przepis ten zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych, co świadczy o szczególnym potraktowaniu tego zagrożenia przez ustrojodawcę. Jednocześnie umiejscowienie

tego przepisu w rozdziale o prawach i wolnościach, a poza rozdziałem o stanach nadzwyczajnych, pozwala dopuścić możliwość złagodzenia rygorystycznej wykładni standardów ograniczania praw i wolności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i innych klauzul limitacyjnych. Środki konwencjonalne muszą ściśle mieścić się w ramach wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności, czyli przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* w rozumieniu ukształtowanym w orzecznictwie TK. W normalnych sytuacjach jest tak, że jeśli ustawodawca ma do wyboru środek efektywniejszy, ale bardziej uciążliwy, to powinien zdecydować się na ten mniej uciążliwy kosztem efektywności. Zatem jeśli mamy do wyboru kilka wariantów restrykcji i każdy z nich spełnia przesłankę przydatności, to należy wybrać nie ten, który pozwoli najszybciej osiągnąć cel, ale ten, który jest najmniej uciążliwy dla jednostki (Florczak-Wątor 2020, s. 17).

Środki niekonwencjonalne, po które władza publiczna może w razie konieczności sięgnąć na podstawie art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, mogą ingerować w większym stopniu niż w normalnych okolicznościach w tzw. otoczkę praw i wolności. Wiąże się z tym dwie modyfikacje luzujące standard: zwiększenie roli przesłanki przydatności kosztem przesłanki niezbędności, a więc pierwszeństwo zyskuje szybkość osiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest opanowanie, a przynajmniej spowolnienie rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej (następuje zatem odwrócenie prymatu niezbędności nad przydatnością na korzyść tej ostatniej); złagodzenie zasady wyłączności ustawy w taki sposób, że ustawodawcy wolno w szerszym stopniu przekazać uregulowanie ograniczeń praw i wolności obywatelskich do rozporządzenia. W pozostałym zakresie standard pozostaje bez zmian. Przesłanka przydatności, przesłanka proporcjonalności *sensu stricto* oraz zakaz naruszania istoty praw i wolności. Środki niekonwencjonalne muszą być mniej restrykcyjne niż środki przewidziane przez Konstytucję RP w stanach nadzwyczajnych.

Niemniej jednak całkowite zakazy, czy to zgromadzeń, czy to spotkań towarzyskich w lokalach mieszkalnych, czy działalności gospodarczej – są zdaniem autorki dopuszczalne tylko w stanie nadzwyczajnym. Warunkiem zastosowania zaprezentowanej koncepcji jest wyraźne rozgraniczenie przez ustawodawcę pomiędzy stanem epidemii (środkami niekonwencjonalnymi) a stanem klęski żywiołowej (środkami nadzwyczajnymi). Z tego względu obecnie obowiązująca ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych i ustawa o klęsce żywiołowej wymagają gruntownych poprawek. Kolejną kwestią jest sposób rozumienia użytej w art. 22 Konstytucji RP formuły „tylko w drodze ustawy”, którą przyjęło się interpretować inaczej niż formułę „tylko w ustawie” zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przez wiele lat w orzecznictwie TK obowiązywał pogląd, że wolność gospodarczą można w większym stopniu ograniczać za pomocą aktów

podstawowych (Wyroki TK: z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56; z 25 lipca 2006 r., P 24/05, OTK ZU-A 2006, nr 7, poz. 87. 2005, s. 13). W 2009 r. TK w pełnym składzie zrewidował to stanowisko i przyjął, że w przypadku wolności gospodarczej następuje zaostrenie zasady wyłączności ustawy (Wyrok pełnego składu TK z 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK ZU-A 2010, nr 8, poz. 74). Niezmienna bowiem pozostała istota zasady wyłączności ustawy, z której wynika, że akty podstawowe mogą jedynie w wąskim zakresie regulować wolność gospodarczą, a ustawa musi określać zasadnicze elementy ustanowionego ograniczenia, tzn. na czym konkretnie ono polega (element przedmiotowy), kogo dotyczy (element podmiotowy) i jakiemu interesowi publicznemu służy (element celowościowy). Regulując stan epidemii, ustawa powinna także określać ramy czasowe funkcjonowania niekonwencjonalnych ograniczeń (element temporalny). Skoro bowiem takie ramy czasowe Konstytucja RP narzuca w przypadku surowszego reżimu stanów nadzwyczajnych, to tym bardziej takie ramy należy wyznaczyć w przypadku łagodniejszego reżimu, jakim jest stan epidemii. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy ograniczeń, sądy administracyjne słusznie wytknęły rządowi, że ustanowione w rozporządzeniu zakazy działalności gospodarczej wykraczają poza granice delegacji ustawowej traktującej jedynie o „czasowym ograniczeniu określonych zakresów działalności” (Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2020, IISA/Bd 834/20). Stanowisko sądu w Bydgoszczy, który uznał wprowadzenie zakazu za „doprecyzowanie” pojęcia „ograniczenie”, jest sprzeczne z regułą ścisłej wykładni obowiązującej w przypadku upoważnień do stanowienia rozporządzeń (wyroki TK: z 4 listopada 1997 r., U 3/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 40; z 30 lipca 2013 r., U 5/12, OTK ZU-A 2013, nr 6, poz. 88, wraz z cytowanym tam orzecnictwem), jak również w przypadku przepisów ograniczających wolność gospodarczą.

Zdaniem autorki w szczególnej sytuacji, jaką jest stan epidemii, dopuszczalne jest jednak złagodzenie zasady wyłączności ustawy w taki sposób, że władzy ustawodawczej wolno nieco ogólniej sformułować element podmiotowy i przedmiotowy upoważnienia ustawowego, tak aby umożliwić szybszą reakcję na zmieniający się poziom zagrożenia wynikający z rozprzestrzeniającej się choroby zakaźnej. O ile w sytuacji normalnej bezwzględnie niedopuszczalne byłoby ogólnikowe upoważnienie do ustanawiania różnych ograniczeń określonych zakresów działalności przedsiębiorców w rozporządzeniu, o tyle można takie rozwiązanie dopuścić w stanie epidemii. Można też nieco ogólniej sformułować zakres podmiotowy wprowadzanych ograniczeń, ale nie należy całkowicie zrezygnować z jego określenia w upoważnieniu ustawowym. Bezwzględnie delegacja ustawowa powinna określać maksymalne ramy czasowe funkcjonowania obostrzeń, z możliwością ich przedłużenia w drodze kolejnego rozporządzenia, pod warunkiem przeprowadzenia stosownych konsultacji

potwierdzających taką konieczność. Jednocześnie jednak ustawodawca powinien w wytycznych co do treści rozporządzenia zobowiązać organ wydający do: uwzględniania na bieżąco aktualnego stanu wiedzy (najnowszych badań dotyczących sytuacji epidemiologicznej w kraju) przy ustalaniu kształtu restrykcji; regionalizacji restrykcji, tj. adaptowania ich do sytuacji w poszczególnych gminach, powiatach i województwach; dostosowywania restrykcji do możliwości przedsiębiorców, czyli z uwzględnieniem rozróżnienia pomiędzy mikroprzedsiębiorcami a małymi, średnimi i dużymi przedsiębiorcami w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U z 2022, poz. 1570); zasięgania przed wprowadzeniem nowych restrykcji (lub przedłużeniem obowiązywania dotychczasowych) opinii ekspertów (lekarzy, psychologów, ekonomistów itd.) oraz środowisk, których restrykcje bezpośrednio dotyczą, w tym zwłaszcza organizacji pracodawców i przedsiębiorców. W każdym rozporządzeniu powinno też znajdować się uzasadnienie opisujące sposób wypełnienia wskazanych wytycznych. Obowiązek regionalizacji restrykcji i dostosowywania ich do możliwości przedsiębiorców wynika zdaniem autorki z zasady proporcjonalności, natomiast obowiązek uzasadnienia i przeprowadzania konsultacji eksperckich i społecznych przed przyjęciem przepisów ograniczających prawa i wolności można wywodzić z konstytucyjnej zasady dialogu partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP), a także – jak się wskazuje w doktrynie i w orzecnictwie – z zasady wyłączności ustawy (art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; postanowienie NSA z 15 stycznia 2014 r., II GSK 686/13, CBOSA).

Obecnie – jak słusznie stwierdził WSA w Warszawie w przytoczonym powyżej wyroku VII SA/Wa 1761/20 oraz NSA w przytoczonym wyżej wyroku II GSK 602/21 – upoważnienie zawarte w art. 46a–46b ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych nie zawiera realnych wytycznych co do treści rozporządzenia, co świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Trudno za takie wytyczne uznać zalecenie, aby przy wydaniu rozporządzenia uwzględnić zakres stosowanych rozwiązań oraz bieżące możliwości budżetu państwa. Forma ustawowa ograniczeń wolności gospodarczej gwarantuje przedsiębiorcom więcej czasu na przygotowanie się do nich, a także daje im możliwość zajęcia stanowiska przed wejściem w życie tych ograniczeń, co wynika ze specyfiki parlamentarnego procesu legislacyjnego. Nie można więc, zdaniem autorki, dopuścić do ograniczenia czy rezygnacji z formy ustawowej ograniczeń wolności gospodarczej bez zaproponowania jakiejś zastępczej postaci gwarancji dla przedsiębiorców. Uszczegółowienie wytycznych co do treści rozporządzenia w sposób zaproponowany powyżej z jednej strony pozwala rządowi zachować elastyczny instrument do bieżącego reagowania na sytuację epidemiczną, a z drugiej strony zapewnia przedsiębiorcom i innym adresatom większą przewidywalność i transparentność

polityki epidemicznej, a także większy wpływ na jej kierunki. W myśl art. 22 Konstytucji RP ograniczenia wolności gospodarczej mogą być ustanawiane „tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Przez ważny interes publiczny rozumie się „wartość wyrażającą się w realizowaniu szczególnie istotnych interesów oraz w zaspokajaniu ważnych potrzeb możliwie dużej liczby jednostek (przy równoczesnym wyrządzeniu zła możliwie jak najmniejszej liczbie ludzi)”. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że w pojęciu ważnego interesu publicznego mieści się nie tylko zbiór sześciu wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, lecz także inne interesy publiczne, pod warunkiem że są ważne. W omówionym powyżej orzecznictwie słusznie uznano, że konieczność zwalczania epidemii, takiej jak Covid-19, można uznać za ważny interes publiczny usprawiedliwiający ograniczenie wolności gospodarczej. Zabrakło jednak doprecyzowania, że nie każda epidemia będzie wystarczającym powodem do ingerencji w tę wolność. Oczywiście jest choćby, że epidemia klasycznej postaci rinowirusa, powodującego przeziębienie, nie mogłaby zostać uznana za zagrożenie na tyle poważne, aby wymagało ono dodatkowych ograniczeń wolności gospodarczej. Zatem przy ocenie ważności interesu publicznego należy dokonać dogłębnej i popartej badaniami naukowymi analizy skali zagrożenia wiążącego się z rozprzestrzenianiem się danej choroby zakaźnej, obrazowanej liczbą zgonów oraz liczbą ciężkich przypadków wymagających hospitalizacji.

W myśl art. 22 Konstytucji RP ograniczenia wolności gospodarczej muszą także czynić zadość wymaganiami wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a więc być proporcjonalne oraz nie naruszać istoty tej wolności. Wymagania te obowiązują także w czasie stanu epidemii, ponieważ został on wprowadzony na podstawie ustawy, która z definicji nie może modyfikować przepisów konstytucyjnych. Zakazy działalności gospodarczej (całkowite lub niemal całkowite) słusznie zostały uznane przez sądy administracyjne za naruszające istotę wolności gospodarczej. Sądom tym można jedynie zarzucić brak szerszego wyjaśnienia, co konkretnie należy przez nią rozumieć. Zdaniem autorki podstawą oceny głębokości ingerencji w wolność gospodarczą nie powinno być samo kryterium formalne – czy przepis literalnie wprowadza zakaz całkowity czy tylko częściowy – ale kryterium funkcjonalne, tzn. wpływ tej ingerencji na sytuację ekonomiczną przedsiębiorcy, jeśli dane ograniczenie powoduje, że wcześniej rentowne przedsiębiorstwo nie tylko przestaje osiągać zyski, ale staje się niezdolne do pokrywania bieżących kosztów. W takiej sytuacji nie ma znaczenia, że zakaz miał charakter tylko częściowy, zezwalając hotelom na przyjmowanie ściśle określonych kategorii gości, a restauracjom na prowadzenie sprzedaży gotowych dań na wynos. Z punktu widzenia kryterium funkcjonalnego zysk z tego typu działalności był marginalny i w wielu przypadkach nie wystarczał na utrzymanie biznesu.

WSA w Bydgoszczy w ogóle nie wyznaczył prawodawcy żadnych granic ingerencji w prawa i wolności, uznał że epidemia Covid-19 powoduje konieczność zastosowania wszystkich środków, w tym również zakazów działalności gospodarczej. Trudno jednak pogodzić takie stanowisko z art. 22 Konstytucji RP i wynikającymi zeń wymogami ścisłej wykładni ograniczeń wolności gospodarczej i wykładni *in favorem libertatis*, a także z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który sąd przytoczył w uzasadnieniu, ale bez przeprowadzenia analizy, czy wprowadzone zakazy są przydatne, niezbędne i proporcjonalne *sensu stricto* dla ochrony zdrowia publicznego.

Obowiązywanie zasady proporcjonalności w czasie stanu nadzwyczajnego zostało potwierdzone w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, że działania podjęte w takiej sytuacji „muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia”, co oznacza, że muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu. Proporcjonalność podjętego działania oznacza, że musi ono być przydatne, niezbędne i proporcjonalne w sensie ścisłym. Przydatne, czyli powinno umożliwiać skuteczne odsunięcie zagrożenia. Niezbędne, czyli stosowane restrykcje powinny być możliwie najmniej uciążliwe dla jednostki. Proporcjonalne w sensie ścisłym – dobro chronione musi być ważniejsze od dobra poświęcanego, ewentualnie musi być równie ważne co dobro poświęcane (Steinborn, 2016, Legalis). Każda prawidłowo skonstruowana restrykcja powinna opierać się na skrupulatnie przeprowadzonym rachunku korzyści i strat płynących z wprowadzenia ograniczeń praw i wolności obywatelskich. Biorąc pod uwagę proporcjonalność *sensu stricto*, w przypadku walki z epidemią dobrem chronionym jest zdrowie fizyczne ludności, a dobrem poświęcanym wolność gospodarcza oraz liczne inne prawa, wolności i wartości konstytucyjne. Zatem nie można przyjąć apriorycznego założenia o nadrzędności zdrowia nad wszystkimi innymi wartościami konstytucyjnymi. Określając dobro chronione w postaci zdrowia i dobro poświęcane, np. w postaci wolności gospodarczej, należy uwzględnić dwa czynniki. Po pierwsze, jaka jest skala zagrożenia ze strony danej choroby zakaźnej; po drugie, czy dostępne są sprawdzone metody leczenia danej choroby lub przynajmniej czy dostępne są skuteczne szczepionki.

Odnosząc powyższe spostrzeżenia do restrykcji przeciwepidemicznych, należy zauważyć, że część z tych restrykcji nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności i byłaby niedopuszczalna nawet w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Autorka ma tu na myśli w szczególności zakazy prowadzenia działalności gospodarczej.

Podsumowanie

Władztwo jawi się jako immanentna cecha administracji publicznej. Jak wskazywał J. Starościak – wszystkie działania administracji noszą w sobie „pierwiastek władztwa” (Starościak, s. 167 i 170). Warto jednak zaznaczyć, że władczość, choć na stałe wpisana w istotę administracji publicznej, może być różnie wykorzystywana. Władztwo administracyjne podlega bowiem stopniowaniu. „Stopniowanie władztwa administracyjnego oznacza pewien zakres swobody ustawodawcy w określaniu typu relacji prawnych łączących organy administracji publicznej i adresatów ich działań” (Cieślak 2009, s. 90). Występuje ono jednak niezależnie od konkretnej formy działania. Władztwo administracyjne realizowane jest przede wszystkim w postaci aktu generalnego oraz aktu indywidualnego, ale także pod postacią czynności materialno-technicznych oraz form dwustronnych. Istoty władztwa należy poszukiwać w jednostronności działania administracji publicznej – w ocenie autorki omówione w artykule ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej mają tę cechę. Działania jednostronne to działania autorytatywne oraz nacechowane określonym przymusem. Przymus z kolei może prowadzić do konkretnych sankcji dla podmiotu zewnętrznego, czy to pozytywnych, czy to negatywnych. Nawet w przypadku określonych umów to administracja ostatecznie decyduje o treści danego stosunku prawnego. Biorąc pod uwagę ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej, centralne znaczenie ma pojęcie reglamentacji administracyjnej. Każde działanie reglamentacyjne jest działaniem władczym, niezależnie od konkretnej formy działania.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP nakazuje, aby ograniczenia wolności i praw, w tym także wolności działalności gospodarczej, były wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania jego istoty. Wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności została sformułowana w następujący sposób: „gdy są konieczne w demokratycznym państwie”. Odwołuje się do kryterium konieczności wprowadzonego ograniczenia oraz nakazuje poszukiwanie rozwiązań realizacji danego celu, pożądanego z punktu widzenia prawodawcy, które są najmniej uciążliwe. Zakaz naruszania istoty wolności gospodarczej oznacza, że żadne ograniczenie nie może prowadzić do eliminacji lub całkowitego zakwestionowania wolności gospodarczej jednostki. Obecnie uznaje się, że wolność gospodarcza uznawana jest za prawo człowieka, mimo że przepisy o niej stanowiące znajdują się poza rozdziałem II Konstytucji RP. Uważa się także, że jest ona zasadą konstytucyjną. TK w wyroku stwierdził, że zasada wolności gospodarczej jest w polskim prawie ujęta jako zasada konstytucyjna, której granice wyznaczone są treścią obowiązujących w tym zakresie regulacji ustawowych (Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/2000, OTK ZU 2001 nr 1, poz. 4). Jest prawem

podmiotowym w tym znaczeniu, że stanowi podstawę do budowania stosunku prawnego między państwem a daną jednostką. W stosunku tym państwo nie może ingerować w sferę prawnie zabezpieczonej wolności. Odbywa się to przede wszystkim poprzez nietworzenie aktów prawa dopuszczających się takiej ingerencji. Ponadto stanowi również zasadę prawa. SN prezentuje swoje stanowisko, stwierdzając, że koncesja ma charakter publicznoprawnego uprawnienia podmiotowego i z tej przyczyny co do zasady wyłączona jest z obrotu cywilnoprawnego (*ius extra commercium*). Zatem istota wolności gospodarczej polega na nieingerencji państwa w sferę działalności ekonomicznej człowieka oraz na powstrzymaniu się od ingerencji i utrudnień przez inne jednostki uczestniczące w szeroko pojętym życiu gospodarczym (Kosikowski 1995, s. 27).

Bibliografia

Adamiak B. (2009), *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Boć J. (2004), *Sfery ingerencji administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.

Borkowski J. (1970), *Decyzja administracyjna*, Warszawa.

Chróścielewski W. (1995), *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90.)*, PiP.

Cieślak Z. (2009), *Władztwo administracyjne* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, LEXISNEXIS, Warszawa.

Dawidowicz W. (1970), *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Filipek J. (1961), *O podmiotowości administracyjnoprawnej*, „Państwo i Prawo”, nr 2.

Florczak-Wątor M. (2020), *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią Covid-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP.

Garlicki L. (2015), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Kiczka K. (2006), *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław.

Kocowski T. (2009), *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Kolonia, Wrocław.

Kosikowski C. (2003), *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa.

Kosikowski C. (1995), *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Miemiec M. (1990), *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, t. XVI.

Pałecki K. (2002), *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej* [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.

Pierzchała E. (2011), *Koncesja jako dwustronna forma działań administracji – rozważania na tle przepisów ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyk”, nr 3.

Piotrowska A. (2012), *Oksymoron prawny – o przenikaniu pojęć prawa prywatnego i publicznego* [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? T. 3: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Powałowski A. (red.) (2015), *Prawo gospodarcze publiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Przepisy Ogólne Prawa Administracyjnego, projekt, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf>, dostęp: 20.05.2013.

Szczygłowska E. (2009), *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Szewczyk E., Szewczyk M. (2014), *Generalny akt administracyjny*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Szydło M. (2005), *Swoboda działalności gospodarczej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Szydło M. (2011), *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Wrocław.

Wyrzykowski M. (1986), *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*.

Ziemski K.M. (2009), *Sukcesja praw i obowiązków publiczno-prawnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 1.

Zimmermann J. (2012), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Zimmermann J. (2000), *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wrocław 2000.

Żurawik A. (2013), *Zasada wolności gospodarczej i jej ograniczenia* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 8, C.H. Beck, Warszawa.

Akty prawne

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz.U. 2022, poz. 1933.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2022, poz. 1570.

Orzecznictwo

Wyrok z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, Dz.U., nr 83, poz. 773.

Wyrok NSA z 20 marca 2007 r., II GSK 364/06.

Wyrok NSA 29 grudnia 2009 r., II OSK 1843/09.

Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, OTK-A 2002, nr 7, poz. 89.

Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.

Wyrok TK z dnia 16 października 2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014, nr 9, poz. 102.

Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212.

Uchwała TK z dnia 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK 1994, nr 1, poz. 76.

Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/2000, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4.

Wyrok TK z 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07.

Wyrok TK z 14 czerwca 2004, SK 21/03; 27 lipca 2004 r., SK 9/03; 19 stycznia 2010 r., SK 35/08.

Wyroki NSA z 8 września 2021 r., II GSK 602/21 oraz z 19 października 2021 r. II GSK 1224/21, CBOSA.

Postanowienie NSA z 15 stycznia 2014 r., II GSK 686/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.

Wyrok NSA z 12 października 2021 r., II GSK 1245/21, CBOSA.

Wyrok NSA z 23 września 2021 r., II GSK 876/21, CBOSA.

Wyrok NSA z 27 kwietnia 2021 r., II GSK 673/21, CBOSA.21 r., II GSK 1382/21. oraz z 9 grudnia 2021 r., II GSK 2184/21, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2020, IISA/Bd 834/20.

Wyrok WSA w Szczecinie z 11 grudnia 2020 r., II SA/Sz 765/20.

Wyrok WSA w Warszawie z 4 listopada 2021 r., VIII SA/Wa 751/21.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2 grudnia 2021 r., II SA/Go 820/21.

Wyrok WSA w Krakowie z 6 grudnia 2021 r., III SA/Kr 655/21.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 16 grudnia 2021 r., II SA/Rz 1329/21.

Wyrok WSA w Poznaniu z 12 stycznia 2022 r., IV SA/Po 835/21.

Wyrok WSA w Łodzi z 1 lutego 2022 r., III SA/Łd 757/21.

Wyrok WSA w Gdańsku z 3 lutego 2022 r., III SA/Gd 605/21.

Wyrok WSA w Białymstoku z 8 lutego 2022 r., II SA/Bk 827/21; CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z 5 listopada 2020 r., III SA/Lu 448/20.

Wyrok WSA w Kielcach z 17 listopada 2020 r., II SA/Ke 709/20.

Wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20.

Wyrok WSA w Gliwicach z 12 stycznia 2021 r., III SA/GI 421/20.

Wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1733/20.

Wyrok WSA w Gdańsku z 28 stycznia 2021 r., III SA/Gd 703/20.

Wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2021 r., VII SA/Wa 1761/20.

Wyrok WSA w Krakowie z 15 lutego 2021 r., III SA/Kr 1023/20; CBOSA.



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

www.san.edu.pl

CLARK
UNIVERSITY 

www.clarkuniversity.eu

ISSN 2543-8190