

Zeszyt recenzowany

**Redakcja naukowa:** Agata Kołodziejaska, Agnieszka Korzeniowska-Polak

**Korekta językowa:** Maryla Błońska, Agnieszka Śliz, Dominika Świech, Zbigniew Pyszka,

Lidia Pernak

**Skład i łamanie:** Maryla Błońska | EkoSłówko

**Projekt okładki:** Marcin Szadkowski

© **Copyright:** Społeczna Akademia Nauk



**WYDAWNICTWO**  
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

**ISSN 2543-8190**

**Wersja elektroniczna wydania jest wersją podstawową**

**Dostępna na stronie:** [piz.san.edu.pl](http://piz.san.edu.pl)

## Spis treści

### **Grażyna Giejlaszewska**

*Realizacja polityki równego traktowania kobiet i mężczyzn* 5

---

### **Dorota Kobus-Ostrowska**

*Determinants of Unemployment among Persons with Disabilities in Poland* 17

---

### **Agata Kołodziejska**

*Środki zwyczajne zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych* 31

---

### **Agnieszka Korzeniowska-Polak**

*Gwarancje procesowe strony a wyjątki od zasady pisemności* 41

*Institution of Public Complaint as a Human Resources Management Tool* 53

---

### **Beata Kozicka, Ewa Pierzchała**

*Referendum gminne jako przejaw woli mieszkańców w sprawowaniu władzy i ich prawa odwołania pochodzącego z powszechnych wyborów organu wykonawczego* 67

---

### **Piotr Mikołajczyk**

*Kilka uwag na tle postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych w kontekście jej statusu prawnego* 81

---

### **Tomasz Nowak**

*Konstytucja jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podatnika* 93

---

### **Katarzyna Szara**

*Produkty przemysłu kreatywnego jako dobra wspólne* 107

---

### **Dariusz Wasiak**

*Kancelaria komornika sądowego a ocena skutków dla ochrony danych* 119

---

### **Przemysław Czernicki, Marian Szołucha**

*Alternatywne propozycje programowe w stosunku do Planu Balcerowicza* 131

---

### **Marian Szołucha, Przemysław Czernicki**

*Plan Balcerowicza w oczach wybranych oponentów* 151

---

### **Dorota Kobus-Ostrowska, Anna Miklaszewska**

*Determinants Vocational Activity and Civic Activity of the People with Disabilities in Poland* 171

---



---

**Grażyna Giełłaszewska** | [gragie.kontakt@gmail.com](mailto:gragie.kontakt@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9432-0704>

Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa  
Samorządu Terytorialnego

## Realizacja polityki równego traktowania kobiet i mężczyzn

### Implementation of the Policy of Equal Treatment between Men and Women

**Abstract:** The article discusses the problems of establishing the legal framework for the implementation of policy of equal status between men and women and combatting discrimination on grounds of sex in Poland. The author analyses circumstances surrounding the appointment of subsequent government plenipotentiary offices and amendments relating to their tasks and competences. In the light of the limited scope of the study, the author discusses selected problems and cites selected pieces of legislation.

**Key words:** equal status policy, combatting discrimination, government plenipotentiary

Od wielu lat dyskutowane są problemy związane z ustanawianiem i rzeczywistą realizacją prawnych gwarancji równych szans, praw, obowiązków i wolności wśród kobiet i mężczyzn. W debacie publicznej problem równości płci bywa zniekształcany, co wynika najczęściej z wąskiego rozumienia terminu „równość” — błędnego utożsamiania go z pojęciem „identyczności”. W literaturze podkreśla się, że równość płci nie jest próbą upodabniania kobiet do mężczyzn, nie polega też na identyfikacji męskich wzorców, którym kobiety powinny dorównać [Fuszara 2007, ss. 680–681].

W Europie, w procesie stanowienia i stosowania prawa, kobiety i mężczyźni uznawani są za wspólną kategorię podmiotów. Zasadę równego traktowania wszystkich podmiotów przez władzę publiczną wyrażono też w polskim systemie prawa [Banaszak 2012, nb. 3]. Podkreśla się, że „szczególnym aspektem ogólnej zasady równości jest zasada równości praw kobiet i mężczyzn” [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2000 r., K 35/99]. Zasada równouprawnienia została wyodrębniona, by silniej zaakcentować potrzebę eliminacji nierówności społecznych pomiędzy kobietami a mężczyznami. W regulacjach prawnych płęć wskazywana jest jako cecha, która nie może stanowić przesłanki do różnicowania sytuacji podmiotów [Borysiak 2016, nb. 58–59]. Zakaz różnicowania należy odnosić do podmiotów znajdujących się w takich samych sytuacjach faktycznych, zaś różnicowanie ich sytuacji prawnej dopuszczalne jest wobec odmiennych okoliczności faktycznych [Tarno 2016, nb. 39]. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: „wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach”. Nieuzasadnione pogorszenie lub uprzywilejowanie sytuacji podmiotu względem innych uznane będzie za dyskryminację [Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 1996 r., K 10/96].

Dyskryminacja „to wszelkie rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie, którego skutkiem jest zniweczenie albo naruszenie równości szans lub równego traktowania [...] Dyskryminacja stanowi pogwałcenie podstawowych praw i wolności człowieka. Narusza godność człowieka” [*Przeciwdziałanie dyskryminacji w Polsce. Jak bronić swoich praw* 2004, ss. 4–5].

Dysproporcje w partycypacji społecznej kobiet i mężczyzn zauważano wiele lat przed ukształtowaniem się jednolitych standardów przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć. Polska jako jedno z pierwszych państw w Europie uznała równouprawnienie kobiet i mężczyzn, czego wyrazem było przyznanie kobietom pełni praw obywatelskich, w tym praw wyborczych [Uchwała Sejmu RP z 5 grudnia 2008 r.]. Pierwszym aktem normatywnym, w którym zrównano status kobiet i mężczyzn był Dekret Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 1918 r. Czynnym prawem wyborczym dysponował zgodnie z nim „każdy obywatel państwa bez róż-

nicy płci, który do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat”, natomiast prawo wybieralności przysługiwało wszystkim obywatelom państwa, posiadającym czynne prawo wyborcze [Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r.]. Gwarancję równego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w wyborach utrzymała Konstytucja z 1921 r.; wyrażała ona też zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa [Ustawa z 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*]. W rzeczywistości jednak pozycja społeczna kobiet nadal była słaba. Kobiety mogły podejmować pracę zawodową, ale po uprzednim uzyskaniu zgody małżonka; nie mogły też samodzielnie dysponować wynagrodzeniem [Deryng 2014]. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. utrzymała czynne i bierne prawa wyborcze dla obywateli bez względu na płeć, ale ustanowiła też możliwość pozbawienia praw wyborczych osób, które nie posiadały dostatecznych przymiotów moralnych lub umysłowych [Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.].

W latach pięćdziesiątych XX wieku w pierwszych aktach normatywnych integrującej się Europy dostrzeżony został problem nierówności płac. Zasada równej płacy za pracę kobiet i mężczyzn została wyrażona w Traktacie Rzymskim z 1957 r., stając się jednym z fundamentów prawa wspólnotowego. Doniosłe znaczenie dla inicjatyw na rzecz podnoszenia pozycji zawodowej kobiet w Europie miały akty prawne podejmowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Międzynarodową Organizację Pracy czy akty uchwalane przez Radę Europy. Promowane w nich wartości sprzyjały budowaniu zjednoczonej Europy i realizacji jej misji cywilizacyjnej [Matey-Tyrowicz 2000, ss. 117–118].

Nad wspólnotowymi standardami w zakresie równouprawnienia i przeciwdziałania dyskryminacji pracowano etapami. Początkowo kwestie zrównania płacy za pracę zostały rozwinięte w dyrektywie z 1975 r. Dyrektywa z roku późniejszego podejmowała problemy równości kobiet i mężczyzn m.in. w zakresie dostępu do zatrudnienia, warunków pracy i awansu zawodowego. Dyrektywy z lat 1979 i 1986 rozciągnęły reguły równouprawnienia na sferę ubezpieczeń społecznych [Seklecka 2007, s. 22].

W roku 1976 dokonano rewizji Konstytucji PRL z 1952 r. W rozdziale ósmym, poświęconym podstawowym prawom i obowiązkom obywateli, wyrażono zasadę równości praw obywateli „bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne” [Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z 16 lutego 1976 r.]. Rzeczpospolita Ludowa przystąpiła do Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet, ale nie uznała jej postanowień dotyczących rozstrzygania sporów w interpretacji lub stosowaniu aktu w drodze arbitrażu; ewentualnej możliwości przekazania sporu do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości [Konwencja w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet].

W piśmiennictwie międzynarodowym znaczenie perspektywy równości płci zostało podkreślone po Trzeciej Światowej Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Sprawach Kobiet, która odbyła się w Nairobi w 1985 roku. Dyskutowane wówczas koncepcje znalazły wyraz w dokumencie końcowym pt. *Perspektywiczne strategie na rzecz awansu kobiet (FLS)*. Konferencja w Nairobi zainicjowała działania na rzecz równego statusu kobiet i mężczyzn oraz stworzyła dogodne warunki dla budowania instytucji umożliwiających faktyczne urzeczywistnianie zasad równości i standardów *gender mainstreaming*. Podczas konferencji praktyczne wdrażanie strategii równości płci powierzono agendum ONZ, a w 1986 r. przyjęto rezolucję dotyczącą włączenia instrumentów FLS do społecznych i ekonomicznych dokumentów programowych [Z perspektywy równości płci 2005, s. 21.]. Dla realizacji działań na rzecz poprawy statusu społecznego i zawodowego kobiet w Polsce Rada Ministrów powołała pełnomocnika rządu.

Ustawa z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej przewidywała możliwość ustanowienia pełnomocnika rządu do zadań o szczególnym znaczeniu społecznym lub gospodarczym [Dz.U. 1985 nr 50, poz. 262]. Obecnie tę kwestię reguluje ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów [Dz.U. 2012, poz. 392].

Pełnomocnik ds. Kobiet działał w strukturze Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w randze podsekretarza stanu, pozostawał jednak merytorycznie i finansowo od Ministerstwa niezależny. Dynamiczne zmiany polityczne nie sprzyjały podejmowanym działaniom na rzecz równości; kwestie równouprawnienia traktowano raczej marginalnie. Zmiany w rządzie przekładały się na ograniczanie zakresu kompetencji i zmiany personalne na stanowisku pełnomocnika. Urząd funkcjonował od 1986 r. do 1989 r., później został zniesiony. W kwietniu 1991 r. uchwałą Rady Ministrów ustanowiono urząd Pełnomocnika Rządu ds. Kobiet i Rodziny. Pełnomocnik podejmował tematy wrażliwe społecznie, np. o potrzebie zwiększenia dostępu do środków antykoncepcyjnych, sprzeciwiał się wprowadzaniu prawnych ograniczeń aborcji. Pełnomocnik został odwołany w lutym 1992 roku, a stanowisko pozostało nieobsadzone do grudnia 1994 r. W tym czasie funkcjonowało jedynie biuro pełnomocnika, przy czym jego działalność skupiała się wyłącznie na realizacji projektów na rzecz młodzieży [Seklecka 2007, ss. 16–19.].

Warto dodać, że Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. nie odniosła się do kwestii wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. W przepisach przejściowych i końcowych utrzymała w mocy regulacje z rozdziału ósmego konstytucji z 1952 r. [Dz.U. 1992 nr 84, poz. 426].

W tym czasie na poziomie międzynarodowym stopniowo wzrastała świadomość i przekonanie o jednakowej wadze wszystkich praw człowieka i powinności objęcia ich taką samą ochroną. Uniwersalność, niepodzielność i wzajemna zależność wszystkich

praw człowieka była proklamowana podczas II Światowej Konferencji Praw Człowieka, która odbyła się w 1993 r. w Wiedniu [Kędzia 2017]. Istotne postanowienia dla instytucjonalizacji działań m.in. na rzecz równouprawnienia wskazał dokument końcowy Światowej Konferencji Praw Człowieka w Pekinie z 1995 r. [Burek 2009, ss. 353–354].

W Polsce kolejne zmiany w zakresie realizacji polityki równego statusu podjęto rozporządzeniem z 12 maja 1995 roku w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet. Zmiana akcentu w nazwie urzędu nie miała większego znaczenia dla realizacji zadań i kompetencji [Cieśla, Wilk 2006]. Wśród powierzonych mu zadań wyliczono, m.in. dokonywanie analiz i ocen sytuacji społecznej i bytowej rodzin, kobiet i dzieci; przygotowywanie projektów programów działań służących poprawie materialnych, społecznych i kulturowych warunków życia rodzin, kobiet i dzieci; współpracę z organizacjami w sprawach rodziny, kobiet i dzieci; czuwanie nad stosowaniem postanowień konwencji i umów międzynarodowych; przygotowywanie raportów z realizacji zadań [Rozporządzenia Rady Ministrów z 12 maja 1995 r.]. Nawiązano stałą współpracę z organizacjami pozarządowymi i opracowano *Krajowy program działań na rzecz kobiet do roku 2000*, zgodny z zaleceniami końcowymi konferencji pekińskiej [Fuszara, Spurek 2007, s. 33]. Realizacji programów pełnomocnika zaprzestano wraz z upływem kadencji rządu. Po wyborach parlamentarnych urząd pełnomocnika został zlikwidowany [Seklecka 2007, s. 19].

Zasady państwa demokratycznego, w tym zasady równości i niedyskryminacji, wyraziła dopiero Konstytucja RP z 1997 r. Wiele uwagi poświęcono kwestii praw i wolności człowieka i obywatela. Szczególne znaczenie ma preambuła — bowiem nakazuje stosować całą Konstytucję w duchu poszanowania godności człowieka (jej uznanie stanowi podstawę wolności człowieka i równości) [Lipowicz 2013, s. 40], oraz art. 32 i 33 — wyrażające wprost zasady: równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji oraz równouprawnienia kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.]. Postulat zwalczania wszelkich form dyskryminacji (ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, orientację seksualną itd.) wyrażono też w Traktacie Amsterdamskim z 1997 r. [Seklecka 2007, s. 23].

W 1997 roku ustanowiono urząd Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny. Pełnomocnikiem był sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Do jego zadań należało przede wszystkim inicjowanie i koordynowanie działań na rzecz kształtowania i realizacji polityki państwa wobec rodziny. Zasadniczo uległ zmianie zakres kompetencji pełnomocnika, skupiając jego działalność wyłącznie wokół problemów rodziny, dzieci i młodzieży [Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1997 r.]. Realizowane programy na rzecz awansu społecznego kobiet zostały zaniechane. Należy przy tym



wspomnieć, że w roku 2000 Unia Europejska w dyrektywach — wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne [Dyrektywa Rady 2000/43/WE] oraz ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy [Dyrektywa Rady 2000/78/WE] — zakazała dyskryminacji m.in. ze względu na wyznanie, wiek czy niepełnosprawność oraz zobligowała do powołania instytucji na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji [Seklecka 2007, ss. 20–23]. Sytuacja w Polsce stopniowo ulegała zmianie od 2001 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny zostało uznane za niezgodne z ustawą o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, a także z Konstytucją RP [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 2000 r.]. Ponownie ustanowiono urząd Pełnomocnika do Spraw Rodziny 9 lutego 2001 r., ale zmieniono zakres jego działania (odpowiadał za przygotowanie utworzenia działu administracji rządowej, który obejmować miał sprawy rodziny i realizację programów rozpoczętych przez poprzednio urzędującego pełnomocnika) [Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 lutego 2001 r.]. Następnie 20 października 2001 r. ustanowiono urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. Rozporządzenie nie wskazywało precyzyjnie rangi pełnomocnika (mógł nim być sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a więc nie jak poprzednio w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Do zadań pełnomocnika należało m.in. koordynowanie działań na rzecz zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn we wszelkich dziedzinach życia społecznego, a także realizacja niezakończonych spraw prowadzonych przez poprzednio urzędującego pełnomocnika [Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 października 2001 r.]. Nazwa urzędu i jego umiejscowienie uległy zmianie 27 listopada 2001 r. — od tej pory w strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów działał Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. Zmodyfikowano także zakres jego działania; kompetencje zorientowane były wyłącznie wokół zagadnienia równego statusu kobiet i mężczyzn [Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 listopada 2001 r.]. W związku z uchyleniem podstawy prawnej rozporządzenia sytuację prawną pełnomocnika uregulowano w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn [Dz.U. 2002 nr 96, poz. 849].

Pod wpływem regulacji prawa europejskiego podjęto działania zmierzające do utworzenia urzędu do spraw przeciwdziałania dyskryminacji z powodu rasy, pochodzenia etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej. Pełnomocnikiem początkowo był sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a od 15 lipca 2004 — podsekretarz stanu [Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 lipca 2004 r.]. Kolejne zmiany miały miejsce już w grudniu 2004 r. Urząd pełnomocnika umiejscowiono

w strukturach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej [Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 2004 r.], jednak kilka dni później uchylono tę zmianę [Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 2004 r.]. W marcu 2005 r. pełnomocnik został czasowo upoważniony do przystępowania do projektów i programów na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji (nie tylko ze względu na płeć) [Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 marca 2005 r.]. Ostatecznie w listopadzie 2005 r. zdecydowano o zniesieniu urzędu pełnomocnika [Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 listopada 2005 r.].

Jak wynika z projektu uchwały w sprawie likwidacji stanowiska Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn z 3 grudnia 2004 r., działalność pełnomocnika uważano za bezprzedmiotową, o szkodliwym społecznie charakterze [Projekt uchwały z 3 grudnia 2004 r.]. W podobnym tonie utrzymany był projekt uchwały Sejmu RP z 22 grudnia 2004 r. w sprawie wezwania Rady Ministrów do likwidacji urzędu Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz powołania urzędu Pełnomocnika do spraw Rodziny [Projekt uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 22 grudnia 2004 r.]

Na początku 2006 r. (1 stycznia) w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej utworzono Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji, który zgodnie z unijną Dyrektywą 2002/73/WE pełnił funkcję organu do spraw równego traktowania [Kim Jesteśmy, s. 2]. Departament ten stanowił jedną z komórek organizacyjnych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej [Zarządzenie Nr 49 Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2006 r.], prowadził działalność wydawniczą i edukacyjną, realizował kampanie medialne na rzecz poprawy sytuacji i aktywizacji kobiet w Polsce [Kim Jesteśmy, ss. 2–19].

Istotny wpływ na przywrócenie instytucji działającej na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji wywarły zalecenia Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet z 2007 roku, dotyczące potrzeby rewizji ustawodawstwa polskiego. Komitet został utworzony na podstawie art. 17 *Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet* [Sękowska-Kozłowska 2017a]. Komitet krytycznie odniósł się do decyzji polskiego rządu o likwidacji urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz przeniesienia jego zadań na poziom ministerialny. Ponadto przekonywał o potrzebie tworzenia mechanizmów koordynujących i monitorujących procedury w zakresie realizacji *Konwencji* [Sękowska-Kozłowska 2017b].

Urząd przywrócono 22 kwietnia 2008 r.; ustanowiono urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jednym z kluczowych zadań pełnomocnika była realizacja „polityki rządu w zakresie równego traktowania, w tym przeciwdziałania dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię lub wyznanie, poglądy polityczne, wiek, niepełnosprawność, orientację seksualną, stan

cywilny oraz rodzinny” [Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 kwietnia 2008 r.]. Rozporządzenie zostało zmienione 9 czerwca 2010 r., wówczas m.in. uzupełniono regulacje dotyczące współpracy Pełnomocnika z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych [Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 czerwca 2010 r.].

W związku z potrzebą implementacji dyrektyw Unii Europejskiej w Polsce uchwalono ustawę o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania [Ustawa z 3 grudnia 2010 r.]. Jak wskazano w materiałach legislacyjnych, dzięki ustawie „Rzeczpospolita Polska [...] wzmocni przestrzeganie zasady równego traktowania w poszczególnych aspektach życia społecznego przewidzianych niniejszym projektem”. W postanowieniach ustawy upatrywano m.in. możliwości usystematyzowania działań na rzecz wyrównywania szans podmiotów dyskryminowanych [Uzasadnienie z 16 września 2010 r., s. 23]. Realizację zadań w zakresie równego traktowania powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania. Pełnomocnik rządu powołany z mocy rozporządzenia w 2008 r. stał się Pełnomocnikiem w rozumieniu ustawy (art. 31) [Ustawa z 3 grudnia 2010 r.].

Obecnie ta sama osoba wypełnia zadania Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego. Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania wypełnia ustawowo przypisane mu kompetencje; zrealizowane zadania dokumentowane są w sprawozdaniach i raportach [*Pełnomocnik Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania*].

Działalność Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania wyraźnie odróżnia się od działalności poprzednio działających instytucji. Przeprowadzona analiza miała na celu uwypuklenie dynamicznego przebiegu ewolucji ram prawnych i organów państwowych powoływanych w celu przeciwdziałania dyskryminacji w Polsce (przede wszystkim — przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć), ale również ukazanie zmiany społecznej świadomości i wagi zasad godności, równości i niedyskryminacji. Działaniom na rzecz równego statusu kobiet i mężczyzn we wszystkich płaszczyznach życia społecznego uutorowało drogę zrównanie praw wyborczych w 1918 r. Do dziś istotny wpływ na politykę rządu w tym zakresie wywierają międzynarodowe i europejskie akty prawne. Implementacja regulacji do polskiego porządku prawnego umożliwiła kształtowanie właściwych mechanizmów w zakresie identyfikacji i monitorowania obszarów problemowych w zakresie dyskryminacji.

## Bibliografia

- Burek W.** (2009), *Równość płci* [w:] Koba L., Waclawczyk W. (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r.* (Dz.U. 1918 nr 18, poz. 46).
- Deryng A.** (2014), *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Lex, monografia nr 189977.
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. *wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne* (Dz.U. L 180 z 19.07.2000).
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. *ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy* (Dz.U. L. 303/16 z 02.12.2000).
- Fuszara M.** (2007), *Polityka jako obszar nierówności kobiet i mężczyzn w Polsce* [w:] Ockerent Ch. (red.), *Czarna księga kobiet*, W.A.B., Warszawa.
- Kim Jesteśmy* (b.r.w.), Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).
- Konwencja w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet* przyjęta przez Zgromadzenie ONZ 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. 1982 nr 10, poz. 71).
- Lipowicz I.** (2013), *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuletyn RPO — Materiały nr 80, Warszawa.
- Matey-Tyrowicz M.** (2000), *Zasada równości traktowania mężczyzn i kobiet w prawie wspólnotowym — z wnioskami dla konstytucyjnej interpretacji wieku emerytalnego w Polsce* [w:] *Konferencja naukowa: Zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
- Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z 16 lutego 1976 r. *w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.* (Dz.U. 1976 nr 7, poz. 36).
- Przeciwdziałanie dyskryminacji w Polsce. Jak bronić swoich praw* (2004), Sekretariat Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Warszawa.
- Rozporządzenia Rady Ministrów z 12 maja 1995 r. *w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet* (Dz.U. 1995 nr 49, poz. 260).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1997 r. *w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny* (Dz.U. 1997 nr 138, poz. 927).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 lutego 2001 r. *w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny* (Dz.U. 2001 nr 10, poz. 74).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 października 2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz. U. 2001 nr 122, poz. 1331).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 listopada 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. 2001 nr 140, poz. 1572).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. 2002 nr 96, poz. 849).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 lipca 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. 2004 nr 161, poz. 1680).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. 2004 nr 265, poz. 2642).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 2004 r. uchylające rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. 2004 nr 279, poz. 2760).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 marca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. 2005 nr 38, poz. 340).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 listopada 2005 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. 2005 nr 222, poz. 1913).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 kwietnia 2008 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania (Dz.U. 2008 nr 75, poz. 450).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania (Dz.U. 2010 nr 109, poz. 710).
- Seklecka A.** (2007), *Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. Geneza — powstanie — działalność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Uchwała Sejmu RP z 5 grudnia 2008 r. w sprawie uczczenia 90. rocznicy przyznania kobietom w Rzeczypospolitej Polskiej praw wyborczych (M.P. 2008, nr 94, poz. 802).
- Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84, poz. 426).
- Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).
- Ustawa z 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
- Ustawa z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. 1985 nr 50, poz. 262).

Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2012, poz. 392)

Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2016, poz. 1219).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 2000 r., sygn. akt 6/98 (Dz.U. 2000 nr 39, poz. 461).

Z perspektywy równości płci (2005), Sekretariat Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Warszawa.

Zarządzenie Nr 49 Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej (M.P. 2006 nr 27, poz. 302).

## Bibliografia elektroniczna

**Banaszak B.** (2012), *Komentarz do art. 32 Konstytucji RP* [w:] tegoż, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis.

**Borysiak W.** (2016), *Komentarz do art. 33 Konstytucji RP* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, Tom. I. *Komentarz do art. 1–86*, Legalis.

**Cieśla J., Wilk E.** (2006), *Kluzik-Rostkowska Joanna. Kobieta pełnomocna*, „Polityka”, [online], [www.polityka.pl/kraj/ludzie/185791,1,kluzik-rostkowska-joanna.read](http://www.polityka.pl/kraj/ludzie/185791,1,kluzik-rostkowska-joanna.read), dostęp: 25.04.2018.

**Fuszara M., Spurek S.** (2007), *Rządy i uczestnictwo* [w:] *Polityka równości płci. Polska 2007. Raport*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa, [online], <http://phavi.portal.umcs.pl/at/attachments/2014/0718/120514-raport-polityka-rownosci-szans-sz.pdf>, dostęp: 25.04.2018.

**Kędzia Z.** (2017), *Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych* [w:] *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, R. Wieruszewski (red.), Legalis.

*Komentarz do art. 33 Konstytucji* (2016), [w:] Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe, Lex nr 10640.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, Legalis nr 10313.

*Pełnomocnik Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, [online], [www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/pelnomocnik-rzadu-do-spraw-spoleczenstwa-obywatelskiego-pelnomocnik-rzadu-do-spraw-rownego](http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/pelnomocnik-rzadu-do-spraw-spoleczenstwa-obywatelskiego-pelnomocnik-rzadu-do-spraw-rownego), dostęp: 1.05.2018.

Projekt uchwały z 3 grudnia 2004 r., w sprawie likwidacji stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, druk nr 3599, [online], [orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3599/\\$file/3599.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3599/$file/3599.pdf), dostęp: 30.04.2018.

Projekt uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 22 grudnia 2004 r. w sprawie wezwania Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej do likwidacji urzędu Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz powołania urzędu Pełnomocnika do spraw Rodziny, druk nr 3637, [online], [orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/149D6D0E83530DD-7C1256F80004B6C7E/\\$file/3637.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/149D6D0E83530DD-7C1256F80004B6C7E/$file/3637.pdf), dostęp: 30.04.2018.

**Sękowska-Kozłowska K.** (2017a), *Komitet do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet* [w:] Wieruszewski R. (red.), *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, Legalis.

**Sękowska-Kozłowska K.** (2017b), *Funkcjonowanie procedury sprawozdawczej do Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet w odniesieniu do Polski* [w:] Wieruszewski R. (red.), *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, Legalis.

**Tarno J.P.** (2016), *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Sądowna kontrola administracji publicznej*, Tom 10, Legalis, s. 220, nb. 39.

Uzasadnienie z 16 września 2010 r. do projektu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, druk nr 3386, [online], [orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/2F63D00750A8E830C12577A600267926/\\$file/3386.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/2F63D00750A8E830C12577A600267926/$file/3386.pdf), dostęp: 1.05.2018.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2000 r., sygn. akt K 35/99, Legalis nr 49213.

---

**Doroła Kobus-Ostrowska** | [doroła.ostrowska@uni.lodz.pl](mailto:doroła.ostrowska@uni.lodz.pl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5004-6478>

University of Lodz, Faculty of Economics and Sociology

## Determinants of Unemployment among Persons with Disabilities in Poland

**Abstract:** The aim of this article is to identify factors limiting the chances of people with disabilities to find a job in the labor market in Poland in the years 2013–2017. Statistical and empirical material in Poland provided by the Central Statistical Office (GUS) as part of the Labor Force Survey (LFS), reports of the Ministry of Labor and Social Policy was used to analyze occupational activity. In spite of the fact that work is an important part of every person's life — disabled people in Poland exhibit low occupational activity. From a social point of view, work creates opportunities for the development of human personality, enables and develops their contact with non-disabled people and creates a chance for realizing common ideas. From an economic point of view, a wage getting from work becomes a source of livelihood and a means of satisfying basic needs. What is more a working disabled person pays taxes and contributes to the increase in the local budget.

**Key words:** disability, occupational development, unemployed, economically inactive

JEL: J14, J64, J71



## Introduction

Unemployment affects everyone regardless of whether they are disabled or not. From a theoretical point of view, it is a situation where a person is earnestly looking for a job, but cannot find a job under the circumstances. There are those who believe that there is no problem at all and those who claim that people with disabilities, even though they are listed in the District Labor Offices, actually rarely try to find a job and are not significant beneficiaries of the support provided by the District Labor Offices [Magnuszewska-Otulak 2011, pp. 28–39]. First, we assume that people with disabilities, in spite of great difficulties, often of biological and physical nature, earnestly look for a job. They do not want to remain economically inactive, and the fact that they are entitled to social security benefits does not force them to this activity. The unemployed disabled can choose at least one of the two paths. Either they surrender and fail to show any activity, or the other path, when, despite the many, often growing difficulties, they will stubbornly seek work.

In Poland, according to the results of the quarterly Labor Force Survey (LFS) conducted by the Central Statistical Office (GUS) in year 2017 the number of disabled people in the working age was almost 1.7 million, which accounts for 7.9% of population of this age. If we only include data on economic activity of people with disabilities in Poland in 2017 we note that the activity rate was 28.9% (in 2015 — 25.9%, 2013 — 27.3%)<sup>1</sup>; employment rate was 26.3% (in 2015 — 22.5%, in 2013 — 22.4%)<sup>2</sup>, while the unemployment rate was 9.3%<sup>3</sup> (2015 — 13.0%, 2013 — 17.9%)<sup>4</sup>. By comparison, the above-mentioned coefficients for the population of all persons in Poland (i.e., both disabled and non-disabled people) were: 75.9%; 72.1% and 5.0% respectively. The economic activity rate and employment rate of people with disabilities in 2017 were almost three times lower than those for the total working-age population, while the unemployment rate was almost half higher than that of the non-disabled people. Undoubtedly, the economic activity of people with disabilities differs significantly from the economic activity of the general population in Poland, including the non-disabled people [Kobus-Ostrowska 2011, pp. 235–253]. If, among the unemployed who are disabled and job seekers, (who do not have the status of an unemployed person, even if they are listed in the register

---

1 According to the LFS, economic activity rate means the share of the economically active population in the total number of population aged 15 years and more.

2 According to the LFS, employment rate means the share of the employed in the total working-age population.

3 According to the LFS, the unemployment rate is the percentage of the unemployed in the economically active population, if they meet certain conditions. See more: *Quarterly information on economic activity of the population [Quarterly information on the labor market]* [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), access: June 25, 2018.

4 Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, [online], [www.niepelnospawni.gov.pl](http://www.niepelnospawni.gov.pl), access: June 21, 2018.

and have an adjudicated level of disability), we take into account all those who remain in the registers of district labor offices for more than 2 years, it turns out then that the disabled account for 60% of the long-term unemployed. This confirms the hypothesis that despite the (extremely difficult and costly) actions of many institutions, it is still very difficult for the disabled persons to find employment not only in the open, but also in the protected labor market.

## The status of an unemployed disabled person and of a job seeker

In Poland a person with a disability can acquire the status of an unemployed person or a job seeker. The following documents should be taken into account to determine the disability status of the unemployed disabled person: the Act on Occupational and Social Rehabilitation of the Disabled [Act of 27 August 1997] and the Act on Promotion of Employment and Labour Market Institutions [Act of 20 April 2004]. In the first case, in accordance with applicable law, the disabled person acquires the status of the unemployed person if he or she fulfills the following conditions for example [pursuant to Art. 33 sec. 5 of the Act of 20 April 2004]:

- is not employed, i.e., does not work under employment relationship;
- does not provide services on the basis of an agency contract, mandatory contract (of specific services), or contract of specific work;
- is capable and ready to take up employment or other paid work in full- or part-time employment if the state of health permits employment;
- is 18 years old, does not study in full time school;
- has not acquired the entitlement to an old age pension, disability pension due to incapacity for work, a social pension or a rehabilitation benefit.

A person with a disability may also be registered as a job seeker and not as an unemployed person if is not liable to disability pension insurance, social pension or rehabilitation benefit (*in the amount of more than 50% of minimum remuneration*). A precondition for the disabled person applying for registration as an unemployed person or a job seeker is to submit documents confirming the degree of disability [Regulation of the Minister of Labor and Social Policy of 12 November 2012, § 5, item 2]<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Regulation came into force on December 11, 2012 with the exception of § 2, item 1, pt. 2 and item 2, pt. 2, § 3, § 5 items 9–11, § 8, item 1 pt. 2, items 3, 8 and item 9, pt. 2, § 9 pt. 4 and § 10 item 1, pt. 2, which entered into force 6 months after the date of publication, i.e., on May 22, 2014.

## Analysis of the population of the unemployed and job seekers

In order to comprehensively analyze this issue, the first part includes data on people without work in Poland in the years 2013–2017, broken down into non-disabled and disabled persons. Finally, the population of unemployed persons with disabilities was characterized in terms of gender, age, education, job search methods and time spent without work taking into account data for the years 2013–2017. The absolute values of the registered unemployment in Poland in the years 2013–2017 are presented in Table 1.

When analyzing the information contained in Table 1 it is worth pointing out that in the years 2013–2014, in each of the analyzed groups, the number of the unemployed steadily increased. After the year 2014 number of the unemployed as disabled and non-disabled people systematically decreased (Table 1). Therefore, how do people with disabilities seek work?

Analysis of data presented in Table 2 leads to the following conclusions. The vast majority of people with disabilities — over 70% of both women and men are looking for work through contacts with friends — regardless of the year under study. Women more often use the help of friends and relatives than men, and taking into account the place of residence, people living in rural areas more often use this kind of help than those living in urban areas. Only half of the LFS respondents are determined to seek employment through a district employment office. However, fewer and fewer people with disabilities choose to seek work through direct contact with the employer.

In this place it is worthwhile to examine the structure of total unemployed and the unemployed disabled by the time of staying without work in Poland.

During the period under review, the share of the unemployed disabled people remaining unemployed for more than 24 months increased systematically. In 2017 almost every fourth person with disabilities (excluding job seekers), was unemployed for more than 2 years and every second disabled person sought work for more than 12 months. For comparison in year 2013, it was less than 40% of unemployed people with disabilities.

Another criterion taken into account in the analysis is education. The most numerous group of unemployed in Poland in the years 2013–2017, both in relation to the total unemployed and the unemployed with disabilities, were the persons with basic vocational and lower education — 66%, although unfortunately, in Poland, also every fourth disabled person with post-secondary and vocational secondary education remained unemployed.

**Table 1. Total unemployed and unemployed disabled registered in the District Labor Offices of Poland**  
(as at 31 December 2013–2017)

|                | 2013      |         | 2014      |         | 2015      |        | 2016      |        | 2017      |        |
|----------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
|                | T         | T/D     | T         | T/D     | T         | T/D    | T         | T/D    | T         | T/D    |
| <b>Total</b>   | 2 157 883 | 116 354 | 1 825 180 | 108 902 | 1 563 339 | 95 247 | 1 335 155 | 82 211 | 1 081 745 | 66 827 |
| <b>Females</b> | 1 099 456 | 56 085  | 939 648   | 51 904  | 816 138   | 45 612 | 712 227   | 38 904 | 595 529   | 30 918 |
| <b>Males</b>   | 1 058 427 | 60 269  | 885 532   | 56 998  | 747 201   | 49 635 | 622 928   | 43 307 | 486 216   | 35 909 |

\* T — total unemployed

\* T/D — total disabled unemployed

Source: Author's own compilation based on the MPIPS-01 report, annual GUS data, and LFS for the years 2010–2016 [www.niepelinosprawni.gov.pl](http://www.niepelinosprawni.gov.pl) (access: July 2, 2018).

**Table 2. Number of unemployed people with disabilities by selected methods of job search in selected years 2010 and 2016**

| Specification  | 2010                          |      |      |             |             | 2016  |      |    |             |             |
|--|-------------------------------|------|------|-------------|-------------|-------|------|----|-------------|-------------|
|  | Total                         | M    | F    | Urban areas | Rural areas | Total | M    | F  | Urban areas | Rural areas |
|  | <i>in thousands of people</i> |      |      |             |             |       |      |    |             |             |
| <b>Total</b>   | 92                            | 52   | 40   | 65          | 27          | 48    | 24   | 25 | 36          | 13          |
| Seeking employment through the district labor office | 57                            | 31   | 26   | 39          | 18          | 34    | 16   | 18 | 24          | 10          |
| Announcements  | 34                            | 19   | 15   | 26          | 8           | 14    | 7    | 6  | 12          | –           |
| Direct contact with the workplace                    | 52                            | 30   | 22   | 37          | 15          | 18    | 9    | 9  | 14          | –           |
| Relatives, friends                                   | 77                            | 43   | 34   | 53          | 24          | 34    | 16   | 18 | 26          | 8           |
| <i>Percentage</i>                                    |                               |      |      |             |             |       |      |    |             |             |
| Seeking employment through the district labor office | 62.0                          | 59.6 | 65.0 | 60.0        | 66.7        | 70.8  | 66   | 72 | 66.7        | 76.9        |
| Announcements  | 37.0                          | 36.5 | 37.5 | 40.0        | 29.6        | 29.2  | 29.2 | 24 | 33.3        | 7.7         |
| Direct contact with the workplace                    | 56.5                          | 57.7 | 55.0 | 56.9        | 55.6        | 37.5  | 37.5 | 36 | 38.9        | 30.8        |
| Relatives, friends                                   | 83.7                          | 82.7 | 85.0 | 81.5        | 88.9        | 70.8  | 72.0 | 72 | 72.2        | 61.5        |

\* The sum of search methods may be higher than the total number of respondents, since the respondents could indicate any number of responses.

F — Females, M — Males

Source: Annual data of GUS, LFS [www.niepelnosprawni.gov.pl](http://www.niepelnosprawni.gov.pl) (access January 29, 2017).

**Table 3. Structure of the total unemployed and the unemployed disabled by time of staying without work in Portugal in the years 2013–2017 (in %)**

| Specification  | Unemployed non-disabled |      |      |      |      |
|----------------|-------------------------|------|------|------|------|
|                | 2013                    | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Up to 1 month  | 8.9                     | 9.6  | 10.3 | 10.1 | 10.3 |
| 1–3            | 17.4                    | 18.3 | 19.4 | 19.1 | 19.9 |
| 3–6            | 16.8                    | 14.8 | 15.2 | 14.6 | 14.8 |
| 6–12           | 18.9                    | 15.9 | 15.8 | 15.9 | 14.7 |
| 12–24          | 18.4                    | 17.9 | 15.3 | 16.1 | 15.4 |
| Over 24 months | 19.6                    | 23.5 | 23.9 | 24.1 | 24.7 |

|                | Unemployed disabled |      |      |      |      |
|----------------|---------------------|------|------|------|------|
|                | 2013                | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Up to 1 month  | 7.4                 | 7.6  | 7.9  | 7.4  | 7.7  |
| 1–3            | 15.1                | 15.6 | 15.5 | 15.5 | 16.4 |
| 3–6            | 15.5                | 13.6 | 13.2 | 13.4 | 13.4 |
| 6–12           | 18.2                | 16.9 | 16.8 | 16.0 | 15.8 |
| 12–24          | 18.9                | 18.5 | 17.3 | 17.3 | 17.6 |
| Over 24 months | 25.0                | 27.7 | 29.3 | 30.4 | 30.1 |

Source: as in Table 1.

**Table 4. Structure of the non-disabled unemployed and the disabled unemployed by the level of education in Poland in 2013–2017 (in %)**

| Poland                                  | 2013                       | 2014                           | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|----------------------------|--------------------------------|------|------|------|
|   |                            | <b>Non-disabled unemployed</b> |      |      |      |
| Tertiary                                | 12.3                       | 12.8                           | 13.2 | 13.7 | 14.3 |
| Post-secondary and vocational secondary | 22.2                       | 22.1                           | 21.9 | 21.8 | 21.8 |
| General secondary                       | 10.8                       | 10.7                           | 10.7 | 10.7 | 11.0 |
| Basic vocational                        | 27.7                       | 27.2                           | 26.7 | 26.1 | 25.5 |
| Lower secondary and lower               | 27.0                       | 27.2                           | 27.4 | 27.6 | 27.3 |
|   | <b>Disabled unemployed</b> |                                |      |      |      |
| Tertiary                                | 5.8                        | 6.0                            | 6.3  | 6.6  | 6.9  |
| Post-secondary and vocational secondary | 19.8                       | 19.7                           | 19.9 | 19.9 | 19.5 |
| General secondary                       | 7.8                        | 7.6                            | 7.8  | 7.6  | 7.8  |
| Basic vocational                        | 34.3                       | 34.3                           | 34.0 | 33.9 | 33.9 |
| Lower secondary and lower               | 32.3                       | 32.4                           | 32.0 | 32.1 | 31.9 |

Source: As in Table 1.

When analyzing the structure of the unemployed from the point of view of education, it can be shown that the unemployed people with disabilities are worse educated than the non-disabled unemployed persons. Thus, the largest group of unemployed people with disabilities — above 66%, were those who declared basic vocational education and lower. Similarly, it was 52.87% among the non-disabled unemployed persons. There are, however, some signs of improvement. In the years 2013–2017 the

number of disabled people having at least general secondary education, was steadily increasing. If we take into account the share of people with disabilities in the unemployed, we will notice that the share of the disabled unemployed with lower secondary education among the non-disabled unemployed has declined. Additionally, more and more people declare general secondary and tertiary education.

### ***Social dimension of disability***

At the end of 2017, people with disabilities accounted for 5.1% of the total number of people registered as unemployed in the District Employment Offices in the country. Although this percentage seems to be small, it means that every tenth unemployed person was disabled and remained unemployed for more than 12 months. The disabled are a disadvantaged group on the labor market, and remaining unemployed for a long time only deepens the problem of returning back to work [Erenc 2008, pp. 93–139]. Vulnerability often turns into helplessness, which is the beginning of economical inactivity among these people [Barabas 2015, pp. 34–53]. It is extremely disturbing that a significant number of people with disabilities resign from their job search or do not declare their willingness to take up employment, thus losing their status as unemployed. A person with a disability cannot be viewed only through the applicable laws, as this interpretation is certainly very limited, and in many cases even unfair. Especially support important for the activities they undertake by the institutions set up for this purpose, friends and relatives [Banach 2014, pp. 35–51]. Important is their acceptance in the environment in which they live and look for work [Buliński 2009, pp. 17–21]. What is more growing globalization and the dynamics of change, also today make people with certain health dysfunctions more difficult to adjust to ever-changing reality. In the result they have real problems in adapting to new conditions without adequate help from others [Renwick, Brown, Nagler (red.) 1996, pp. 112–143]. Unfortunately, in many cases, the help is either of an ad hoc nature or there is no help at all, and the disabled themselves are still perceived as individuals with limited capacity for self-direction and self-fulfillment, thus requiring mainly help and protectionist care [Neesham, Tache 2010, pp. 23–74].

It turns out that the longer persons with disabilities are seeking work to no avail, the greater is their unwillingness to take up any activity. If, in addition the disabled person's family has been for many years convinced that this condition reflects limited abilities of the disabled person, then over time these negative experiences may lower their self-esteem [Żuraw 2008, pp. 68–85; Regionalne obserwatorium rynku pracy w Łodzi 2011]. But the economic activity of a disabled person, especially if it was paid by a hard adjustment to an often not very gracious reality, should be noticed and even rewarded

[Wolan-Nowakowska 2013, pp. 67–92]. Especially those people with disabilities deserve to be recognized, who despite their entitlement to social benefits are working or actively seeking work, often to earn money to have a family to keep, and to be appreciated and noticed by others [*Disability in the Workplace*]. Therefore, there are also those, who broke down stereotypical thinking and earnestly searched for work, found it in rare cases, and accomplish their goals [Barnes, Oliver 2012]. The term ‘in rare cases’, unfortunately, has its pejorative dimension, because only one in five disabled people, defined as economically active, had a chance to get a job during the period considered. In many research we can find that entrepreneurs often fear losses, predicting, the absence of a disabled employee due to health condition. Unfortunately, they do not appreciate the professional preparation of disabled employees or their creative abilities [Kawczyńska-Butrym 2006, p. 202].

### ***Economic dimension of disability***

From an economic point of view the factors determining the situation of persons with disabilities in the labour market include: the level of benefits, salary expectations, the costs incurred the employer in connection with the establishment and termination of employment.

The amount of benefit for the unemployed, as well as their salary expectations decide whether they accept or reject the job offer. It seems that if the amount of benefits increase, the interests in finding a job will decrease, the unemployed will reject unattractive wage offers and wait for “better”, higher paid, vacancies. In Polish reality we should consider two approaches. The first, if the earnings do not cover the burden related to taking up work, (unfortunately, too often the disabled receive a minimum wage in the economy) and will not guarantee financial stability for the disabled and their family members, the disabled will not find the earnings as sufficient and satisfactory.

On the other hand, two issues need to be considered: The amount of unemployment benefit and the impact of the unemployment period on the intensity of the job search. In the first case, the amount of unemployment benefit and the expectations of a job seeker are important because they affect the acceptance or rejection of the job offer. It turns out that if the amount of benefits increases, the interest in finding a job will decrease, resulting in the unemployed rejecting unattractive pay offers and will wait for “better”, higher-paid, vacancies. In the second case, the unemployed who remain unemployed for longer periods not only lose motivation to seek employment, but their skills are gradually becoming outdated. [Atkinson, Micklewright 1991, pp. 1679–1726]. As a result, there is a very high probability of the outflow of these people from the unemployment stock and “entry” into the economically inactive group, because the intensity



of the search for jobs is falling, and this effectively limits the chances of an individual of being employed [Jackman, Layard 1991; Jackman 1992]. In the end, the persons concerned lose, but also the economy, due to increasing social benefits.

In the context of this discussion, we should mention that employers, often show a discriminating attitude consisting in not employing people who are identified with the high costs potentially incurred to employing a person with a disability adapts their workplace for them [Becker 1971, pp. 31–45]. Although this view is certainly humiliating for the interested parties, i.e., potential employees, it turns out that G. Becker has sought the causes of this behavior deeper by touching the sociological and psychological problems, i.e., in ignorance and superstitious present in a given society. The theory of K.J. Arrow throws some light here. His theory, on one hand is a continuation of that of G. Becker, but on the other hand — it is its criticism. According to Arrow, the phenomenon of discrimination in the labor market is the result of deliberate actions by employers who, based on full knowledge of the costs of employing or dismissing the persons with disabilities, choose a solution which will bring positive net benefits. Since an employer at the very beginning is convinced of the lower productivity of certain groups (including people with disabilities), he will not take effort to employ them and will therefore not bear the cost of adjusting their workplaces. That is why an employer almost at the beginning rejects this possibility.

## Conclusion

To sum up, unemployment among people with disabilities is not only a result of the difficulty for such persons to get on their feet again in the labor market [*Disability in the Workplace*]. Undoubtedly, the current condition of people with disabilities is difficult. Comprehensive measures are needed to support the entry of people with disabilities into the labor market, both legislative and mental. The disabled themselves encounter a barrier they cannot overcome. On the one hand, there is a problem of psychological nature, on the other — a problem of economic nature. It is also necessary to change the entrepreneurs' perception of disabled people [Giermanowska, Raław 2014, pp. 107–127]. A disabled employee is a loyal person who is fully committed to his or her job. These qualities foster a climate of mutual learning and a climate of tolerance in the enterprise or institution, i.e., wherever the disabled have a chance to fulfill themselves in society.

Among people with disabilities, as in any group, there are those who want to work and earnestly look for work and those who prefer to remain inactive for various reasons. However, those people with disabilities deserve to be recognized who, despite their entitlement to social benefits, are working or actively seeking work. It is worth noting the people with disabilities who have a moderate degree of disability, but are classified as job seekers. Although they are entitled to benefits, they want to stay economically active. They are more likely than the disabled people with light degree of disability to report to employment offices in the country, seeking to obtain money to have a family to keep and be appreciated and considered by others. The professional activity of these people, especially if it was paid by a hard adjustment to an often not very gracious reality, should be noticed and even rewarded.

## Bibliography

- Atkinson A.B., Micklewright J.** (1991), *Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review*, "Journal of Economic Literature", American Economic Association, Vol. 29, No 4, pp. 1679–1726.
- Banach I.** (2014), *From integration to the inclusion. About problems of the social integration of disabled persons*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.
- Barabas M.** (2015), *The helplessness or personal capital of physically disabled persons*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Barnes C., Oliver M.** (2012), *The New Politics of Disablement*, London, Palgrave Macmillan, New York.
- Buliński L.** (2009), *Disabled persons about the social cohesion: between the wish and the fact*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, pp. 17–21.
- Erenc J.** (2008), *Being different. Problems of ruling out and the isolation of disabled people*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

- Giermanowska E., Raclaw M.** (2014), *Between the policy of life, emancipation and its imitation. Questions about the new model of social policy for employing people with disabilities*, "Studia Socjologiczne" 2 (213), pp. 107–127.
- Jackman R.** (1992), *An Economy of unemployment?* [in:] Mclaughlin E. (ed.), *Understanding Unemployment: New Perspectives on Active Labour Market Policies*, Routledge, London.
- Jackman R., Layard R.** (1991), *Does long-term unemployment reduce a person's chance of a job?*, "Economica", Vol. 58 (229).
- Kawczyńska-Butrym Z.** (2006), *The concept of eliminating individual barriers to finding work for people with disabilities* [in:] *Occupational development of disabled persons*, KIG-R, Warsaw, p. 202.
- Kobus-Ostrowska D.** (2011), *Economic activity of disabled people and their development opportunities* [in:] Ucieklak-Jeż P. (ed.), *Social aspects of market economy*, Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa, pp. 235–253.
- Magnuszewska-Otulak G.** (2011), *Barriers of the occupational activity of persons with disability* [in:] Plak J. (ed.), *The chances and threats great functioning in the modern society*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warsaw, pp. 28–39.
- Neesham C., Tache I.** (2010), *Is there an East-European Social Model?*, "International Journal of Social Economics" 37 (5), pp. 344–360.
- Renwick R., Brown M., Nagler M.** (red.) (1996), *Quality of life in health promotion and rehabilitation: Conceptual approaches, issues, and applications*, Sage Publications, New York.
- Wolan-Nowakowska M.** (2013), *Youth in the condition of career planning. Comparative studies of students with locomotor dysfunction and non-disabled students*, Wydawnictwo ASP, Warsaw.
- Żuraw H.** (2008), *Participation of disabled persons in the social life*, Wydawnictwo Akademickie ŻAK, Warsaw.

### **Legal acts**

- Act of 27 August 1997 on vocational and social rehabilitation and employment of people with disabilities (Journal of Laws 2011 No. 127, item 721, No. 171, item 1016, No. 209, item 1243 and 1244, No. 291, item 1707 as amended).
- Act of April 20, 2004 on employment promotion and labor market institutions (Journal of Laws 2008 No. 69, item 415, as amended).
- Act of April 23, 1964 — Civil Code (Journal of Laws No. 16, item 93, as amended).
- Regulation of the Minister of Labor and Social Policy of November 12, 2012 on the registration of unemployed and job seekers (Journal of Laws 12, item 1299 of November 26, 2012).

## Netography

Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, [online], [www.niepelnosprawni.gov.pl](http://www.niepelnosprawni.gov.pl), access: June 21, 2018.

*Disability in the Workplace: Employers' Organizations and Business Networks*, Working Paper No 6, International Labor Organization, Geneva 2011, [www.ilo.org/newyork/news/WCMS\\_218243/lang](http://www.ilo.org/newyork/news/WCMS_218243/lang), access: May 27, 2018.

*Quarterly information on economic activity of population [Quarterly information on the labor market]*, [online], [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), access: June 25, 2018.

Regionalne obserwatorium rynku pracy w Łodzi (2011), *Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w województwie łódzkim. Raport końcowy*, [online], [www.obserwatorium.wup.lodz.pl/images/stories/Raporty/raportniepelnosprwup1.pdf](http://www.obserwatorium.wup.lodz.pl/images/stories/Raporty/raportniepelnosprwup1.pdf), access: June 25, 2018.



**Agata Kołodziejska** | kolodziejskaagata30@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6160-0278>

Spółeczna Akademia Nauk

## Środki zwyczajne zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych

### Ordinary Measures to Appeal Against Decisions of Administrative Courts

**Abstract:** Constitution of the Republic of Poland of 2.04.1997 in art. 78, guarantees citizens the right to appeal against judgments and decisions issued in the first instance. In the rule of law, a citizen has the right to demand that public authorities carry out a review of the decisions in an individual case (administrative case) by another authority. The principle of two instances gives the parties a sense of fairness, equal treatment, ensures that the matter will be resolved correctly, in accordance with applicable law.

The appeals are divided into ordinary measures, which are available from non-final judgments and are aimed at repealing or amending the contested decision and emergency measures, which, in turn, apply to final decisions and are aimed at overturning these judgments.

**Key words:** appeals, administrative law, order, judgment, complaint, cassation complaint, administrative case, the principle of two instances

## Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. w art. 78 gwarantuje obywatelom prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. W państwie prawa obywatel ma prawo domagać się od organów władzy publicznej przeprowadzenia kontroli rozstrzygnięć w indywidualnej sprawie (sprawie administracyjnej) przez inny organ. Zasada dwuinstancyjności daje stronom poczucie sprawiedliwości, równego traktowania, daje pewność, że sprawa zostanie rozstrzygnięta prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Środki zaskarżenia dzieli się na środki zwyczajne, które przysługują od orzeczeń nieprawomocnych i mają na celu uchylenie lub zmianę zaskarżonego orzeczenia, oraz środki nadzwyczajne, które z kolei stosuje się do orzeczeń prawomocnych i które mają na celu obalenie tych orzeczeń.

### **Skarga kasacyjna**

Cechą charakterystyczną postępowania dwuinstancyjnego jest wykorzystanie znaczącego elementu, jakim są środki odwoławcze. Należy zatem stwierdzić, że zasada dwuinstancyjności w postępowaniu sądowno-administracyjnym również przejawia się w możliwości zaskarżania do Naczelnego Sądu Administracyjnego nieprawomocnych wyroków i postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych.

Ustawa *prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (dalej: p.p.s.a) nie zawiera legalnej definicji „środka zaskarżenia” ani „środka odwoławczego”.

W doktrynie przyjmuje się, że takimi środkami zaskarżenia są wszelkie sposoby zmierzające do uchylenia lub zmiany wyroku/postanowienia sądowego. Środki odwoławcze wywołują skutek suspensywny, co oznacza, że następuje wstrzymanie uprawomocnienia orzeczeń sądu oraz skutek dewolutywny, co powoduje przeniesienie sprawy do sądu wyższej instancji.

Zgodnie z przepisami p.p.s.a., zawartymi w dziale IV, środkami odwoławczymi zwyczajnymi od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych są: skarga kasacyjna i zażalenie. Do środków nadzwyczajnych zalicza się żądanie wznowienia postępowania zakończonych prawomocnym orzeczeniem, uregulowane w dziale VII, oraz skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, uregulowana w dziale VIIa ustawy p.p.s.a.

Jak słusznie podnosi prof. Hanna Knysiak-Sudyka, aby mogło dojść do kontroli rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przed sądem, wcześniej musi ona przejść drogę dwóch merytorycznych instancji administracyjnych — zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego [Knysiak-Sudyka, za: Woś, Knysiak-Sudyka, Romańska 2017, s. 469].

Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest środkiem odwoławczym względnie dewolutywnym i co do zasady przenosi sprawę do NSA. Względna dewolutywność wiąże się z tym, że w przypadku uznania skargi kasacyjnej za zasadną, usprawiedliwioną wojewódzki sąd administracyjny może uchylić zaskarżony wyrok lub postanowienie. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna. Względna dewolutywność skargi kasacyjnej wynika z art. 179a ustawy p.p.s.a.

Ponadto skarga kasacyjna jest również środkiem suspensywnym, albowiem wniesienie jej wstrzymuje uprawomocnienie zaskarżonego orzeczenia, co wynika z art. 168 § 1 p.p.s.a. Wskazać należy, że skarga kasacyjna nie jest oparta na czystym modelu kasacji, ale z pewnością jest środkiem realizacji konstytucyjnej zasady przynajmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego [Wilbrandt-Gotowicz 2005, s. 23].

Aby można było mówić o skutecznym wniesieniu środka odwoławczego, problematykę dopuszczalności kasacji należy rozpatrywać w kilku aspektach [Wilbrandt-Gotowicz 2005, s. 471]:

1. istnienia przedmiotu zaskarżenia kasacyjnego;
2. ustawowej dopuszczalności z uwagi na rodzaj orzeczenia;
3. zachowania przepisanej prawem formy;
4. zachowania terminu do wniesienia kasacji;
5. dochowania wymogu przymusu adwokacko-radcowskiego;
6. złożenia przez osobę legitymowaną.

Konstrukcja skargi kasacyjnej oparta jest na pojęciu *gravamen*, zatem strona wnosząca skargę domaga się kontroli rozstrzygnięcia sądu I instancji, z którego jest niezadowolona, przez sąd II instancji, czyli przez NSA [Tarno, za: Chróścielewski, Tarno 2006, s. 538].

Zgodnie z przepisami ustawy p.p.s.a. (art. 173) skarga kasacyjna przysługuje od wydanych przez wojewódzki sąd administracyjny wyroków lub postanowień kończących postępowanie w sprawie. Wyraźnie zawarta jest tu zasada dwuinstancyjności postępowania sądowo-administracyjnego.

NSA w wyroku z dnia 12 maja 2017 r. wskazuje, że skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez sąd pierwszej instancji wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, a jej celem jest poddanie sądowej kontroli instancyjnej prawidłowości tego orzeczenia. Skarga kasacyjna jest zatem środkiem skierowanym przeciwko orzeczeniu WSA, a nie przeciw rozstrzygnięciu organu administracji [Wyrok NSA z 12.05.2017 r., sygn. II FSK 299/17, lex nr 2321534].

Podobną tezę zawarto w wyroku NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., w którym jest mowa o tym, że przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu przed sądem kasacyjnym jest wyrok sądu administracyjnego pierwszej instancji, a nie akt lub czynność organu



administracji publicznej. Postępowanie ze skargi kasacyjnej nie daje podstawy do dokonywania po raz kolejny bezpośredniego badania legalności działania organów podatkowych [Wyrok NSA z 12.04.2017 r., sygn. II FSK 488/15, lex nr 2289709].

Skargę może wnieść strona, a także prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, ale dopiero po doręczeniu im odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

Art. 174 p.p.s.a. stanowi, że podstawą skargi kasacyjnej jest przede wszystkim naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, jak również naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Ważnym elementem jest dotrzymanie terminu prawem przewidzianego na wniesienie skargi, który wynosi 30 dni od daty doręczenia stronie odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

Z art. 175 cytowanej ustawy wynika przymus adwokacko-radcowski sporządzenia skargi kasacyjnej, jest to przymus bezwzględny. Zdaniem prof. Barbary Adamiak wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego stanowi istotne ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania sądowo-administracyjnego, albowiem brak podpisu adwokata lub radcy prawnego pod skargą kasacyjną jest powodem do jej odrzucenia. Ponadto wymóg korzystania z pomocy adwokata lub radcy prawnego wiąże się z kosztami, które musi ponieść strona skarżąca [Adamiak 2004, ss. 33–35], a to może powodować zaniechanie złożenia skargi mimo niezadowolenia z orzeczenia sądu I instancji. Jednakże przymus adwokacko-radcowski ma również pozytywny aspekt, daje bowiem stronie gwarancję prawidłowego sporządzenia skargi kasacyjnej, ponieważ sporządzenie to wymaga jednak fachowej wiedzy.

Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 18 lutego 2016 r.: „skarga kasacyjna to nie luźna krytyka rozstrzygnięcia sądu I instancji przez stronę niezadowoloną z wyroku, tylko sformułowane przez profesjonalistę zarzuty wskazujące na konkretne i precyzyjnie określone naruszenie prawa, których dopuścić się sąd w skarżonym wyroku” [Wyrok NSA z 18.02.2016 r., sygn. II GSK 2235/14, lex nr 2139276].

Skarga kasacyjna musi czynić zadość wymogom przewidzianym w art. 176 § 1 p.p.s.a oraz wymogom dla pisma strony (art. 46 i 47 p.p.s.a.). Skarga kasacyjna powinna także zawierać wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy (art. 176 § 2 p.p.s.a.).

Z treści art. 176 można wywieść, że najistotniejszym wymogiem formalnym jest: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części; przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie; wniesienie o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany.

Jak już wspomniano, NSA bada zgodność z prawem zaskarżonego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, jednak pośrednio przedmiotem jego kontroli może być działanie organu administracji publicznej, o ile w skardze kasacyjnej zostanie podniesiony zarzut naruszenia prawa materialnego [Jaśkowska, za: Jaśkowska, Master-nak, Ochendowski 2004, s. 208].

Po przeprowadzeniu postępowania Naczelny Sąd Administracyjny oddała lub uwzględniła skargę kasacyjną.

Zgodnie z art. 184 p.p.s.a. skarga kasacyjna jako bezzasadna zostaje oddalona w dwóch przypadkach, a mianowicie:

1. jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw, co oznacza, że nie doszło do naruszeń wskazanych w art. 174 ustawy p.p.s.a.
2. orzeczenie sądu I instancji jest zgodne z prawem, a jedynie błędne jest jego uzasadnienie.

Oddalenie skargi co do zasady następuje w drodze wyroku, co wynika z art. 132 w związku z art. 194 p.p.s.a. i oznacza, że zaskarżone orzeczenie staje się prawomocne.

Orzeczenia NSA mają co do zasady charakter kasacyjny, a zatem postępowanie może również zakończyć się wydaniem orzeczenia:

1. o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania sądowi wojewódzkiemu, który wydał zaskarżone orzeczenie, co wynika z art. 185 § 1 p.p.s.a. Sąd ponownie rozpoznaje sprawę w innym składzie. W tym wypadku mamy do czynienia z uwzględnieniem skargi kasacyjnej;
2. o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i orzeczeniu co do istoty sprawy sądowno-administracyjnej w przypadku uznania, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, o czym stanowi art. 188 p.p.s.a.; jest to tzw. wyrok reformatoryjny;
3. o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i odrzuceniu skargi, w sytuacji gdy skarga uległa odrzuceniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, o czym mówi art. 189 p.p.s.a.;
4. o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i umorzeniu postępowania, o ile występowały podstawy do umorzenia postępowania przed WSA, o czym również stanowi art. 189 p.p.s.a.

Rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku, NSA wydaje wyrok, natomiast rozpoznając skargę kasacyjną od postanowienia — wydaje postanowienie [Knysiak-Sudyka, za: Woś, Knysiak-Sudyka, Romańska 2017, s. 491].

NSA uzasadnia wyroki i postanowienia z urzędu w ciągu 30 dni, a uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną musi zawierać ocenę zarzutów skargi kasacyjnej, o czym statuuje art. 193 p.p.s.a.

Raz jeszcze podkreślić należy, że skarga kasacyjna nie służy od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Są one prawomocne z chwilą ich wydania. Przepisy p.p.s.a. nie zawierają bowiem przepisu, który dopuszczałby możliwość rozpoznawania skargi kasacyjnej lub zażalenia od orzeczeń wydanych przez NSA [Postanowienie NSA z 18.10.2011 r., sygn. II GZ 274/10, lex nr 965140].

## Zażalenie

Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowo-administracyjnego ma również odniesienie do postanowień wydawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w I instancji, w przypadkach przewidzianych w ustawie *prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* oraz do zarządzeń przewodniczącego, o ile ustawa wyraźnie przewiduje wniesienie takiego środka odwoławczego.

Katalog zaskarżalnych postanowień ujęty jest w art. 194 § 1 cytowanej ustawy, ale jest to katalog otwarty. Również inne przepisy ustawy dają podstawę do złożenia zażalenia na postanowienie.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 12 września 2013 roku podkreśla, że art. 194 § 1 p.p.s.a. wyraźnie i jednoznacznie wskazuje, że zażalenie przysługuje w przypadkach przewidzianych w ustawie oraz na postanowienia enumeratywnie wymienione w tym przepisie (pkt 1–10) [Postanowienie NSA z 12.09.2013 r., sygn. II GZ 445/13, lex nr 1364246].

Przykładem niezaskarżalnego postanowienia jest choćby postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania. Jak wskazuje NSA w postanowieniu z dnia 4 grudnia 2014 r., jeżeli ustawodawca nie przewidział w katalogu wymienionym art. 194 § 1 ustawy p.p.s.a. możliwości złożenia zażalenia na dane postanowienie, a jednocześnie brak takiej regulacji w przepisach szczególnych, to należy przyjąć, że takie postanowienie jest niezaskarżalne w drodze zażalenia [Postanowienie NSA z 04.12.2014 r., sygn. I OZ 1116/14, lex nr 1646162]. Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 31 maja 2017 r. stwierdza, że dopuszczalne jest jedynie zażalenie na postanowienie wstrzymujące tok postępowania, czyli na postanowienie o zawieszeniu i na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania — „pozostałe dwa rodzaje postanowień «w przedmiocie» czy też «w sprawie» zawieszenia, tj. postanowienie odmawiające zawieszenia i postanowienie o podjęciu zawieszzonego postępowania nie są zaskarżalne” [Wyrok WSA w Warszawie z 31.05.2017 r., sygn. VI SA/Wa 894/17, lex nr 2398238].

Zażalenie może złożyć strona postępowania, uczestnicy postępowania, osoby czy organizacje społeczne, których sąd nie dopuścił do udziału w postępowaniu, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich. Złożenie zażalenia nie wymaga przymusu zastępstwa adwokacko-radcowskiego. Wyjątek stanowi zażalenie na postanowienie sądu wojewódzkiego o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Zauważyć należy, że zażalenie jest środkiem odwoławczym zdecydowanie mniej sformalizowanym niż skarga kasacyjna.

Zażalenie, zgodnie z art. 194 § 2 p.p.s.a., wnosi się w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia i jest to termin prekluzyjny. Zatem jego uchybienie skutkuje odrzuceniem zażalenia przez wojewódzki sąd administracyjny.

Zażalenie co do zasady powinno zawierać wskazanie zaskarżonego postanowienia (również zarządzenia) oraz wniosek o jego zmianę lub uchylenie i związane uzasadnienie, ponadto powinno odpowiadać wymogom pisma procesowego.

Podkreślić należy, że wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego postanowienia (zarządzenia). Jednakże sąd I instancji, czyli podmiot, który je wydał, może wstrzymać jego wykonanie do czasu rozpatrzenia zażalenia, co odbywa się na posiedzeniu niejawnym. Mamy tu zatem do czynienia ze względną suspensywnością, o czym stanowi art. 196 p.p.s.a., albowiem wojewódzki sąd administracyjny może dokonać autokontroli.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w postanowieniu z dnia 22 marca 2018 r. wyjaśnił, że „prawo strony do wniesienia zażalenia na postanowienia niekończące postępowania sądowno-administracyjnego, wydawane w toku prowadzonego postępowania, nie wstrzymuje automatycznie wykonalności tych postanowień. Natomiast o wstrzymaniu wykonania takiego postanowienia orzec może, na wniosek strony, wojewódzki sąd administracyjny w drodze odrębnego postanowienia, wydanego w trybie art. 196 p.p.s.a., przed przedstawieniem akt Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu” [Postanowienie WSA we Wrocławiu z 22.03.2018 r., sygn. III SA/Wr 849/17, lex nr 2462256]. Dalej sąd wyjaśnia, że wstrzymanie zaskarżonego postanowienia oznacza wstrzymanie skutków prawnych, jakie ma to postanowienie wywołać, jednakże w trybie cytowanego przepisu można wstrzymać wykonanie tylko takich postanowień, które nadają się do wykonania i są wykonalne natychmiast.

Zażalenie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego rozpatruje na posiedzeniu niejawnym NSA, któremu akta sprawy wraz z zażaleniem przedstawia wojewódzki sąd administracyjny po doręczeniu zażalenia pozostałym stronom, co wynika z art. 195 § 1 oraz art. 197 § 1 ustawy.

Jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione, wojewódzki sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym może zaskarżone postanowienie uchylić i w miarę potrzeby sprawę rozpoznać od nowa (art. 195 § 5 p.p.s.a.).

Dał temu wyraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 22 września 2017 r., wskazując również, że od ponownie wydanego postanowienia przysługują środki odwoławcze na zasadach ogólnych [Postanowienie WSA w Warszawie z 22.09.2017 r., sygn. I SA/Wa 556/17, lex nr 2364207].

Zażalenie, zgodnie z ustawą *prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, przysługuje także na zarządzenia wydane przez przewodniczącego:

1. art. 49 § 2 — dot. pozostawienia pisma, którego braków strona nie uzupełniła, bez rozpoznania;
2. art. 227 — dot. kosztów sądowych, jeżeli strona nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy;
3. art. 258 § 4 — dot. pozostawienia wniosku o przyznanie pomocy prawnej bez rozpoznania.

Zażalenie na wydane przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienie ma co do zasady charakter dewolutywny. Świadczy to o tym, że może je rozpoznać jedynie sąd wyższej instancji, czyli Naczelny Sąd Administracyjny. Z uwagi na to, że NSA jest instancją najwyższą, to jego orzeczenia stają się prawomocne z chwilą ich wydania, a co za tym idzie, nie przysługują od nich żadne środki odwoławcze, ani zażalenie, ani skarga. Dał temu wyraz NSA w postanowieniu z dnia 7 maja 2013 r. [sygn. I GZ 22/13, lex nr 1318728]. Jest to zgodne z art. 168 p.p.s.a., który stanowi o tym, że orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy.

## Podsumowanie

Ustawa *prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* wyraźnie określa podział kompetencji sądów administracyjnych, jednoznacznie wskazuje na ich właściwość, tym samym potwierdza zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowo-administracyjnego.

Nowym rozwiązaniem w postępowaniu przed sądem administracyjnym, wynikającym z powyższej ustawy, było wprowadzenie skargi kasacyjnej, która stała się środkiem zaskarżenia wyroków wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skarga kasacyjna stanowi wypełnienie zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego i można powiedzieć, że daje gwarancję rzetelnego procesu. Przenosi sprawę do sądu wyższej instancji, jednakże zauważyć należy, że NSA zasadniczo sprawuje kontrolę zgodności z prawem orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, nie rozpoznaje sprawy od nowa. Zatem może się tu nasuwać delikatna wątpliwość, czy tak naprawdę ma miejsce realizacja zasady dwuinstancyjności. Nieco kontrowersyjnym rozwiązaniem jest obowiązek przymusu adwokacko-radcowskiego, który z pewnością ogranicza nieco wnoszenie

skarg kasacyjnych do NSA. Takie rozwiązanie wiąże się z dodatkowymi kosztami dla niezadowolonej strony. Jednakże wnosząc skargę kasacyjną, strona musi precyzyjnie wskazać podstawy skargi, czyli musi dokładnie wskazać, który przepis prawa materialnego lub procesowego został naruszony, a to dla laika nie jest sprawą łatwą. Zdarza się, że również profesjonalista ma problem ze wskazaniem konkretnego przepisu prawa, którego naruszenia dopuścił się wojewódzki sąd administracyjny.

## Bibliografia

- Adamiak B.** (2004), *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności: profesorowi Zwyczajnemu Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź.
- Chróścielewski W., Tarno J.P.** (2006), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E.** (2004), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Wilbrandt-Gotowicz W.** (2005), *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Toruń.
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M.** (2017), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer Warszawa.

## Orzecznictwo sądowe

- Wyrok NSA z 12.05.2017 r., sygn. II FSK 299/17, lex nr 2321534.
- Wyrok NSA z 12.04.2017 r., sygn. II FSK 488/15, lex nr 2289709.
- Wyrok NSA z 18.02.2016 r., sygn. II GSK 2235/14, lex nr 2139276.
- Wyrok WSA w Warszawie z 31.05.2017 r., sygn. VI SA/Wa 894/17, lex nr 2398238.
- Postanowienie NSA z 18.10.2011 r., sygn. II GZ 274/10, lex nr 965140.
- Postanowienie NSA z 12.09.2013 r., sygn. II GZ 445/13, lex nr 1364246.
- Postanowienie NSA z 04.12.2014 r., sygn. I OZ 1116/14, lex nr 1646162.
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z 22.03.2018 r., sygn. III SA/Wr 849/17, lex nr 2462256.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 22.09.2017 r., sygn. I SA/Wa 556/17, lex nr 2364207.
- Postanowienie NSA z 07.05.2013 r., sygn. I GZ 22/13, lex nr 1318728.



---

**Agnieszka Korzeniowska-Polak** | [adkorzeniowska@interia.pl](mailto:adkorzeniowska@interia.pl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7151-002X>

Spółeczna Akademia Nauk

## Gwarancje procesowe strony a wyjątki od zasady pisemności

### The Procedural Guarantees of Parties and the Exceptions to the Principle of Written Form in Proceedings

**Abstract:** The provisions of the Code of Administrative Procedure specify 13 general principles of administrative procedure. The principle of written form in proceedings is one of them. Two obligations of the public administrative body arise from this principle. The obligation to keep acts finalising the proceedings in written and the obligation to put in written all the actions that are relevant to the settlement of a matter or to the course of proceedings. The principle of written form in proceedings is not a categorical principle. There are very few exceptions from the principle of written form in proceedings. The present paper is concentrated on the principle of written form in proceedings and one of exceptions from its.

**Key words:** the administrative procedure, general principles, the written form in proceedings



## Wprowadzenie

Na mocy ustawy z 6 marca 2018 r. *przepisy wprowadzające ustawę — prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej* [Dz.U. 2018, poz. 650] zmieniono brzmienie jednego przepisu w Kodeksie postępowania administracyjnego. Poprzez dodanie jednego słowa do art. 14 § 2 rozszerzono wyjątek od zasady pisemności postępowania administracyjnego ogólnego. To jedno wprowadzone od 30 kwietnia 2018 r. do obowiązującego od ponad półwiecza Kodeksu zrodziło niewyobrażalnie dużo problemów procesowych. W niniejszym opracowaniu przedstawię i poddam analizie część z nich.

## Nowelizacje Kodeksu postępowania administracyjnego inicjowane w ministerstwie rozwoju

Od 1 czerwca 2017 r. weszła w życie wielka nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r. (dalej Kodeks lub k.p.a.). Nastąpiło to na mocy ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o *zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* [Dz.U. z 2017 r., poz. 935]. W uzasadnieniu projektu tej nowelizacji opracowanej w ministerstwie rozwoju zawarto zapewnienia, że dzięki pakietowi ułatwień dla przedsiębiorców, *100 zmian dla firm*, stanowiącemu pierwszy etap realizacji *Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, od 1 czerwca 2017 r. sprawy administracyjne będą załatwiane szybciej, prościej, w bardziej przyjazny dla stron (a szczególnie dla przedsiębiorców) i mniej formalny sposób. Zmieni się też stosunek urzędników do stron (przedsiębiorców) na bardziej partnerski i polepszy się komunikacja pomiędzy stronami a organami w administracji publicznej [*Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania...* 1183, ss. 1–2]. Gdyby wierzyć zapewnieniom projektodawcy wyrażanych — co warto zaznaczyć — na piśmie w uzasadnieniu złożonego 29 grudnia 2016 r. do sejmu projektu ustawy zmieniającej Kodeks, ogromna część spraw od 1 czerwca 2017 r. powinna być załatwiana milcząco lub w wyniku mediacji.

Taki skutek nowelizacji z 7 kwietnia 2017 r. nie nastąpił. Większość wprowadzonych 1 czerwca 2017 r. do Kodeksu przepisów pozostaje martwa. Instytucja mediacji nie zaistniała w postępowaniach administracyjnych, a pozostałe „nowości” uzależnione przez samego ustawodawcę od przepisów szczególnych (milczące ułatwienie sprawy, postępowanie uproszczone) z powodu nieuchwalenia tych *lex specialis* pozostają martwe lub funkcjonują tylko w takim zakresie, w jakim funkcjonowały przed 1 czerwca 2017 r.

Zaledwie kilka miesięcy po wymienionej nowelizacji z ministerstwa rozwoju wyszedł kolejny projekt zmiany Kodeksu i niestety został on przez polski parlament zamieniony w prawo obowiązujące. Tym razem zmiana nie była obszerna, jednak bardzo znacząca! Dotyczy ona jednej z fundamentalnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego wyrażonej w art. 14 k.p.a. zasady pisemności.

Od 30 kwietnia 2018 r. na mocy ustawy z 6 marca 2018 r. *Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej* [Dz.U. 2018, poz. 650] wyjątek od zasady pisemności wyrażony w art. 14 § 2 brzmi następująco: „§ 2. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, **telefonicznie**, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną [Dz.U. 2017, poz. 1219 oraz 2018, poz. 650] lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji”. Zaznaczyć należy, że poza art. 14 § 2 k.p.a. nie zmieniono żadnego innego przepisu ustawy z 14 czerwca 1960 r. Nie zmieniono ani art. 109, ani art. 110 czy art. 111, art. 113, art. 129 § 2 ani art. 127a. Bez zmian pozostały art. 145, art. 146 czy art. 156 § 2. Nie zmieniono także brzmienia tej samej zasady pisemności wyrażonej w art. 126 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. — *Ordynacja podatkowa* [Dz.U. 2018 poz. 800]. Zgodnie z powołanym przepisem sprawy podatkowe załatwiane są w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Żyjący w XIX wieku niemiecki prawnik i filozof, Juliusz Hermann von Kirchmann, stwierdził: „Trzy słowa ustawodawcy, a całe biblioteki idą na makulaturę”. Nawiązując do tej myśli, można stwierdzić, że jedno słowo ministerstwie rozwoju wprowadzone 6 marca 2018 r. przez polski parlament do obowiązującego od ponad półwiecza Kodeksu zrodziło niewyobrażalnie dużo problemów procesowych. Zaledwie część z nich przedstawię poniżej.

## Telefoniczne załatwienie sprawy administracyjnej

Niniejsze rozważania należy rozpocząć od ustalenia, jaki jest zakres obowiązywania zasady pisemności postępowania administracyjnego. W art. 14 § 1 k.p.a. ustawodawca użył określenia „załatwianie spraw”, a w treści art. 104 § 1 k.p.a. podał, że „załatwienie sprawy” następuje poprzez wydanie decyzji przez organ administracji publicznej. Poprzestając na wykładni literalnej powołanych przepisów, można wysnuć wniosek, że zasada pisemności odnosi się jedynie do fazy decyzyjnej. Jeden z twórców Kodeksu,

Stefan Rozmaryn, uważał, że wymóg zachowania formy pisemnej dotyczy jedynie samego etapu wydania przez organ rozstrzygnięcia w formie decyzji [Rozmaryn 1961, s. 900]. Pogląd ten podzielał Waław Dawidowicz [1983, s. 96]. Większość przedstawicieli doktryny uważa jednak, że zasada pisemnego załatwiania spraw administracyjnych obejmuje ogół czynności dokonywanych przez organ i stronę postępowania administracyjnego na wszystkich jego etapach [Iserzon, Starościak 1970, s. 63; Borkowski i in. 1989, s. 77; Janowicz 1999, s. 92; Łaszczyca, Martysz, Matan 2005, s. 176; Adamiak, Borkowski 2012, s. 83]. Za szerokim rozumieniem zasady pisemności opowiada się również judykatura [Wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r. sygn. II GSK 1260/10, Legalis; Wyrok WSA w Łodzi z 7 lutego 2008 r. sygn. III SA/Łd 756/07, Legalis].

Obowiązujące od 30 kwietnia 2018 r. brzmienie art. 14 § 2 k.p.a. przysparza przede wszystkim problemów z określeniem daty, a nawet momentu doręczenia decyzji wydanej telefonicznie. Jest to o tyle istotne, że dopiero dokonanie tej czynności materialno-technicznej rodzi — zgodnie z art. 110 k.p.a. — konkretne skutki procesowe takie jak wejście aktu prawnego do obrotu prawnego (nabycie praw, nałożenie obowiązku), rozpoczęcie biegu terminów zawitych, których dochowanie jest niezbędne dla uznania środków zaskarżenia za wniesione skutecznie. Ze względu na te procesowe konsekwencje niezbędne jest jednoznaczne ustalenie daty pewnej doręczenia takiej decyzji.

Bezspornie rozmowa telefoniczna i podpisanie protokołu czy adnotacji urzędowej nie następują w tym samym momencie. Nie rozmawia się bowiem przez telefon z osobą, która przebywa w tym samym pokoju. Takie zachowanie należałoby uznać za mało logiczne. Pozostaje mieć nadzieję, że urzędnicy tego nie robią i robić tego nie będą.

Jaki zatem moment można (należy) uznać za doręczenie w znaczeniu procesowym wydanej telefonicznie decyzji? Moment odłożenia słuchawki czy przy obecnych możliwościach technicznych muśnięcie palcem ekranu telefonu komórkowego? A może chwilę/dzień podpisania przez stronę adnotacji (protokołu)? Zdecydowanie opowiadam się za tym drugim wariantem. Jednak wtedy gwarantowane przez autorów analizowanej nowelizacji uproszczenie postępowania administracyjnego będzie pozorne.

Mimo zapowiedzi uproszczenia załatwiania spraw administracyjnych *de facto* pozostawienie wymogu utrwalenia decyzji wydanej telefonicznie w formie protokołu, którego elementem obligatoryjnym jest podpis strony bądź podpisanej przez stronę adnotacji, oznacza nałożenie na stronę dodatkowego obowiązku. Jego spełnienie wiązałoby się z koniecznością przemieszczenia się, a co za tym idzie, pokonania często znacznej liczby kilometrów. Wypełnienie tego obowiązku skutkowałoby też poniesieniem przez stronę określonych kosztów. Przykładowo bowiem strona (przedsiębiorca) z Przemyśla zamiast czekać w domu na doręczenie decyzji, np. pocztą, będzie musiał przyjechać do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, by podpisać protokół (adnotację).

Ze względu na zacieranie się w ludzkiej pamięci szczegółów wraz z upływem czasu uzasadniony wydaje się postulat *de lege ferenda*, by określić maksymalny termin, jaki może upłynąć pomiędzy przeprowadzeniem rozmowy a utrwaleniem załatwienia sprawy poprzez podpisanie przez stronę protokołu lub adnotacji. Zastanawia, dlaczego ustawodawca tej istotnej kwestii nie uregulował.

Warto również rozważyć, jakie należy podjąć czynności procesowe w przypadku, kiedy strona odmawia podpisania protokołu czy adnotacji, bo twierdzi, że przez telefon sprawa została załatwiona inaczej (np. rozłożono obowiązek spłaty świadczenia nienależnie pobranego na 20 rat a nie na 2 albo zezwolono na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% a nie do 18%)? Zagadnienie to niestety także zostało przez ustawodawcę pominięte.

Istotną kwestią procesową jest potwierdzenie telefonicznego załatwienia sprawy. Jak bowiem przedsiębiorca miałby dowodzić wobec innych niż organ wydający decyzję podmiotów, że przyznano mu konkretne uprawnienie na konkretny czas, na konkretnych warunkach bądź że nałożono na niego obowiązek tylko taki a nie inny. Wraz z upływem czasu i rodzajem sprawy załatwionej w ten uproszczony sposób problem będzie się stawał coraz większy. Czy zatem organy administracji publicznej będą teraz z powodu tego ułatwienia zobowiązane do wydawania zaświadczenia o wydaniu decyzji? Skoro jednak obowiązek wydania takiego zaświadczenia — *nota bene* w formie postanowienia, na które służy zażalenie — został wprost sformułowany w art. 122f § 1 i 2 k.p.a. w odniesieniu do milczącego załatwienia sprawy, to milczenie ustawodawcy w odniesieniu do decyzji wydanej telefonicznie należy odczytać jako brak zgody ustawodawcy na takie rozwiązanie. A może, aby potwierdzić wydanie decyzji telefonicznie, powinno się stronie wydawać/doręczać decyzję na piśmie? W odniesieniu do decyzji wydanej ustnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 12 września 2007 r. [II SA/Bd 255/07, Legalis] stwierdził, że decyzja zawarta w protokole nie może być następnie potwierdzona odrębną, pisemną decyzją. A zatem może wystarczającym potwierdzeniem załatwienia sprawy telefonicznie będzie odpis protokołu czy adnotacji wymienionych w art. 14 § 2 k.p.a.?

Szukając odpowiedzi na rodzące się pytania, należy pamiętać, że decyzja administracyjna jest dokumentem urzędowym, któremu zgodnie z choćby art. 76 k.p.a. przysługuje zwiększona moc dowodowa. Czym będzie związany inny organ lub sąd powszechny w przypadku decyzji wydanej telefonicznie? Protokołem, adnotacją? Sąd Najwyższy w wyroku z 11 lutego 2011 r. I CSK 213/10 stwierdził, że decyzja wydana w formie ustnej ma taką samą moc prawną i powoduje takie same konsekwencje jak decyzja wydana w formie pisemnej. Czy ten wyrażony w orzecznictwie pogląd można odnieść także do decyzji wydanej telefonicznie?

## Wzruszanie decyzji wydanej telefonicznie

Przyjmując, że decyzja wydana telefonicznie ma taką samą moc prawną i powoduje takie same konsekwencje jak decyzja wydana w formie pisemnej, bezwzględnie należy rozważyć, czy do wzruszenia takiej decyzji będą miały zastosowanie przepisy dotyczące rektyfikacji (art. 111–113 k.p.a.), wznowienia postępowania (art. 145 i n. k.p.a.), stwierdzenia nieważności (art. 156 i n. k.p.a.), uchylenia bądź zmiany decyzji (art. 154–155, 161 k.p.a.), stwierdzenia wygaśnięcia (art. 162 § 1 k.p.a.)?

Jak sprostować oczywistą omyłkę w decyzji wydanej telefonicznie? Zgodnie z art. 113 § 3 następuje to w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Czy organy administracji publicznej będą zatem wydawać postanowienia stanowiące integralną część adnotacji (protokołów)? A oczywista omyłka jest w decyzji czy w adnotacji? Jak uzupełnić taką decyzję w trybie art. 111 k.p.a.? Jak policzyć, czy nie upłynął już nieprzekraczalny termin 14 dni od dnia doręczenia decyzji, w jakim to uzupełnienie może nastąpić? Sformułowane powyżej pytania są niezwykle istotne, bowiem zasadne jest wnioskowanie, że przy decyzjach wydawanych telefonicznie częściej niż w przypadku decyzji pisemnych niezbędne będzie prostowanie oczywistych omyłek bądź uzupełnianie decyzji.

Czy uchylenie decyzji wydanej telefonicznie też może nastąpić telefonicznie? A stwierdzenie jej nieważności? Nawiązując do literalnego brzmienia art. 14 § 2 k.p.a., żaden przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Przynajmniej żaden z przepisów zawartych w kodeksie z 1960 r.

Na mocy obowiązującego od 1 czerwca 2017 r. art. 127a k.p.a. strona w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji może zrzec się prawa do złożenia odwołania. Prawo to bezspornie przysługuje od każdej decyzji wydanej w pierwszej instancji, czyli również od decyzji wydanej telefonicznie. Jednak oświadczenie strony o zrzeczeniu się prawa do wniesienia zwyczajnego środka zaskarżenia nie może być złożone telefonicznie, lecz wyłącznie w sposób wskazany w art. 63 § 1 k.p.a. — pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Mając na uwadze, jak wiele wątpliwości procesowych zrodziło dodanie do art. 14 § 2 k.p.a. jednego słowa „telefonicznie”, stwierdzić niestety należy, że nie wprowadzono jednocześnie do Kodeksu ani jednego przepisu pozwalającego te problemy rozwiązać. Także zawartych w ustawie z 14 czerwca 1960 r. w brzmieniu sprzed 30 kwietnia

2018 r. przepisów nie sposób zastosować do telefonicznego załatwienia sprawy. Twórcy Kodeksu bowiem tworzyli unormowania zgodne z zasadą ogólną postępowania administracyjnego, tj. zasadą pisemności.

## **Nowy wyjątek od zasady pisemności a zakres przedmiotowy Kodeksu**

Analizując nowe, obowiązujące od 30 kwietnia 2018 r. brzmienie art. 14 § 2 k.p.a., można dojść do wniosku, że ustawodawca, dokonując w Kodeksie zmiany w dniu 6 marca 2018 r. zapomniał chyba o zakresie przedmiotowym k.p.a. albo w ogóle nie przyjmował do wiadomości, że ustawa z 14 czerwca 1960 r. nie ma zastosowania do całości działań administracji, lecz wyłącznie do załatwiania spraw indywidualnych na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących poprzez wydawanie decyzji albo milczące załatwienie sprawy. Zastanawiające jest przy tym, jak telefonicznie wyrazić milczącą zgodę (art. 122 a § 2 pkt 2 k.p.a.). Ironicznie można zapytać, jak długo zdaniem ustawodawcy w takim przypadku należy milczeć przez telefon?

Istotnym zagadnieniem jest ponadto, czy art. 14 § 2 k.p.a. będzie miał również zastosowanie do postępowań określonych w art. 1 pkt 3 i 4 k.p.a.? A jeśli taki był zamiar ustawodawcy, to jak telefonicznie wydać zaświadczenie czy rozstrzygnąć spór o właściwość?

Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie ograniczył możliwości stosowania nowego wyjątku od zasady pisemności do spraw np. załatwianych w postępowaniu przed organem pierwszej instancji czy w postępowaniu uproszczonym bądź chociażby takich, w których występuje tylko jedna strona (tak jak to uczynił np. w art. 163b § 2 k.p.a.). Jak zatem wydać decyzję telefonicznie wobec kilku stron jednocześnie? Czy do każdej dzwonić oddzielnie czy zorganizować telekonferencję?

## **Telefoniczne załatwianie spraw przez organ kolegialny**

Niezbędne jest również rozważenie, jak ma załatwić sprawę telefonicznie organ kolegialny? Przykładowo na mocy art. 18 ust. 1 ustawy z 12 października 1994 r. samorządowe kolegia odwoławcze orzekają w składzie trzyosobowym. Czy zgodnie z wolą autorów analizowanej nowelizacji Kodeksu cały skład jednocześnie ma mówić do jednej słuchawki? Jeszcze trudniejsze wydaje się załatwienie sprawy telefonicznie przez 5-osobowy zarząd województwa (art. 31 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa)

[Dz.U. 2018, poz. 913] czy zarząd powiatu, który może liczyć od 3 do 5 członków (art. 27 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym) [Dz.U. 2018, poz. 995]. Pytania te zasadne są ponadto w odniesieniu do takich organów załatwiających sprawy indywidualne zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego jak wojewódzka komisja do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, która orzeka w składzie 4-osobowym [Ustawa z 6 listopada 2008 r. *o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, art. 67f ust. 1] czy Rada do Spraw Uchodźców orzekająca w składzie 3-osobowym [Ustawa z 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 89z ust. 1]. Czy wolą ustawodawcy było, by telefonicznie załatwiała sprawy Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa, działająca na podstawie ustawy z 9 marca 2017 r. [Dz.U. 2017, poz. 718] i zgodnie z jej art. 10 ust. 1 wydająca decyzje bądź postanowienia w składzie co najmniej 5-osobowym?

## Zagadnienia identyfikacji strony

Jednym z najistotniejszych zagadnień wymagających rozwiązania w przypadku załatwiania spraw telefonicznie jest sposób ustalenia tożsamości osoby rozmawiającej z pracownikiem organu administracji publicznej. Jak bezspornie ustalić, z kim naprawdę prowadzona jest rozmowa? Decyzja wszak rozstrzyga o prawach czy obowiązkach konkretnego podmiotu będącego stroną w danym postępowaniu. Strona może występować przez przedstawiciela ustawowego albo statutowego bądź przez pełnomocnika. Ponadto rozstrzygnięciem sprawy mogą być zainteresowane osoby trzecie niemające interesu prawnego i z tego powodu nie mające statusu strony. Żyjemy w czasach realnego problemu kradzieży tożsamości. Jak ustalić prawdziwe dane rozmówcy w dobie obostrzeń nałożonych poprzez przepisy ustawy z 10 maja 2018 r. *o ochronie danych osobowych* [Dz.U. 2018, poz. 1000]? Jak w takich warunkach chronić owe dane?

Te same wątpliwości może mieć strona. W jaki sposób podmiot mający interes prawny w postępowaniu administracyjnym może w sposób niebudzący wątpliwości ustalić, z kim rozmawia i czy jest to osoba upoważniona do wydania decyzji? Czy załatwienie sprawy administracyjnej telefonicznie będzie możliwe tylko pod jednym numerem telefonu w danym organie? Czy niezbędne będzie wyposażenie organów w identyfikatory głosu? A jak ma zidentyfikować głos strona?

## Metryka sprawy załatwianej telefonicznie

Należy się także zastanowić nad, wydawałoby się, nieistotnym zagadnieniem. Czy Minister Administracji i Cyfryzacji zmienił rozporządzenie z 9 marca 2012 r. [Dz.U. 2012, poz. 269] wymieniające rodzaje spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony ze względu na nieproporcjonalność nakładu środków koniecznych do prowadzenia metryki w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru tych spraw (art. 66a § 5 k.p.a.)? Nie! Oznacza to, że sprawę można załatwić telefonicznie i w takim przypadku decyzji na piśmie nie będzie, jednakże pomimo tego metryka powinna powstać w wersji pisemnej bądź elektronicznej.

## Odpowiednie stosowanie art. 14 § 2 k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Do postawionych w niniejszym opracowaniu pytań i przedstawionych problemów należy dodać jeszcze jedno zagadnienie procesowe. Zgodnie z art. 18 ustawy z 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [Dz.U. 2018, poz. 1314] przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio do spraw nieuregulowanych w ustawie egzekucyjnej. Jak zatem stosować nowe brzmienie art. 14 § 2 k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym? Czy tytuł wykonawczy może być wystawiony telefonicznie? A czy rozstrzygające poszczególne kwestie w toku postępowania egzekucyjnego postanowienia mogą być wydawane telefonicznie?

## Zakończenie

Stwierdzić należy, że rozwiązanie wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego 30 kwietnia 2018 r. rodzi ogromną liczbę pokus manipulacji zarówno przez strony, jak i przez pracowników organów administracji publicznej.

W mojej ocenie ta w pisemnych znakach niewielka zmiana art. 14 § 2 k.p.a. w rzeczywistości zmienia bardzo wiele. I albo pozostanie ona martwa, albo uruchomi proces narastania prawdziwego chaosu w administracji publicznej. Filozof grecki Heraklit przestrzegał, że ludzie powinni strzec prawa jak murów rodzinnego miasta, bo tylko za murami można żyć bezpiecznie. Poddana w niniejszym opracowaniu analizie zmiana Kodeksu z 1960 r. polegająca na dodaniu jednego słowa, niszcząc istotę zasady pisemności, burzy mury, które nas chronią.



## Bibliografia

**Adamiak B., Borkowski J.** (2012), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 12, C.H. Beck, Warszawa.

**Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A.** (1989), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.

**Dawidowicz W.** (1983), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa.

**Iserzon E., Starościk J.** (1970), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz — teksty — wzory i formularze*, wyd. 4, Warszawa.

**Janowicz Z.** (1999), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa.

**Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A.** (2005), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Zakamycze, Kraków.

**Rozmaryn S.** (1961), *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 12.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. — *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. 2018, poz. 2096).

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (Dz.U. 2018, poz. 1314).

Ustawa z 12 października 1994 r. o *samorządowych kolegiach odwoławczych* (Dz.U. 2018, poz. 570).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. — *Ordynacja podatkowa* (Dz.U. 2018, poz. 800).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa* (Dz.U. 2018, poz. 913).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym* (Dz.U. 2018, poz. 995).

Ustawa z 18 lipca 2002 r. o *świadczeniu usług drogą elektroniczną* (Dz.U. 2019, poz. 123).

Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2018, poz. 1109).

Ustawa z 6 listopada 2008 r. o *prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* (Dz.U. 2017, poz. 1318).

Ustawa z 9 marca 2017 r. o *szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa* (Dz.U. 2017, poz. 718).

Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o *zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2017, poz. 935).

Ustawa z 6 marca 2018 r. *Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej* (Dz.U. 2018, poz. 650).

Ustawa z 10 maja 2018 r. o *ochronie danych osobowych* (Dz.U. 2018, poz. 1000).

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony (Dz.U. 2012, poz. 269).

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 1183, Sejm VII kadencji, [online], <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf>, dostęp: 20.01.2019.

Wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r. sygn. II GSK 1260/10, Legalis.

Wyrok SN z 11 lutego 2011 r. I CSK 213/10, Legalis.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 września 2007 r. II SA/Bd 255/07, Legalis.

Wyrok WSA w Łodzi z 7 lutego 2008 r. sygn. III SA/Łd 756/07, Legalis.



---

**Agnieszka Korzeniowska-Polak** | [adkorzeniowska@interia.pl](mailto:adkorzeniowska@interia.pl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7151-002X>

Spółeczna Akademia Nauk

## Institution of Public Complaint as a Human Resources Management Tool

**Abstract:** Performance appraisal in the work process is defined as an oral or written assessment of an employee's individual qualities, behaviour and accomplishments. It is present practically at all work process stages, i.e. in the input – action – output pipeline. This may serve various specific objectives. Employees of the broadly understood administration, in particular government administration officials supposed to form civil service or local government officials, are also subject to this type of assessment. For an effective employee performance appraisal, it is necessary to collect information about the person in the period under review. It can be obtained i.e. from public complaints (*actio popularis*) filed at public administration bodies by various entities. The purpose of including this measure in the provisions of Part VIII of the Code of Administrative Procedure is to legally define the instruments of civic control. The complaint itself, with an inherent evaluation by an external entity of the public authority's mode of operation and behaviour or omissions by persons employed at public administration bodies, may constitute a major source of information on facts that may affect the appraisal. Employee performance appraisal drawing on this information may also be used in the human resources management process.

**Key words:** human resources management, *actio popularis*, complaint, petition, administration

## Introduction

Performance appraisal in the work process is defined as an oral or written assessment of an employee's individual qualities, behaviour and accomplishments. It is present practically at all work process stages, i.e. in the input — action — output pipeline. This may serve various specific objectives. Employees of the broadly understood administration, in particular government administration officials supposed to form civil service or local government officials, are also subject to this type of assessment. For an effective employee performance appraisal, it is necessary to collect information about the person in the period under review. It can be obtained i.a. from public complaints (*actio popularis*) filed at public administration bodies by various entities. The purpose of including this measure in the provisions of Part VIII of the Code of Administrative Procedure is to legally define the instruments of civic control. The complaint itself, with an inherent evaluation by an external entity of the public authority's mode of operation and behaviour or omissions by persons employed at public administration bodies, may constitute a major source of information on facts that may affect the appraisal. Employee performance appraisal drawing on this information may also be used in the human resources management process.

## Performance appraisal in the work process

According to the human resources management science, performance appraisal in the work process is defined as an oral or written assessment of an employee's individual qualities, behaviour and accomplishments [Oleksyn 2014, p. 373; Poczowski 2016, p. 260]. Persons providing work are evaluated practically at all work process stages, i.e. in the input — action — output pipeline. This may serve various specific objectives, take various forms and be classified according to the needs of the organisation. The following typology of objectives is adopted in the human resources management science: 1) administrative (using evaluation results to shape personnel policy in terms of employee admissions, internal transfers, remunerations); 2) information (providing data on the quality of work performed by employees); 3) motivational (providing feedback to employees which should motivate them to personal development and improvement of their work efficiency [cf. Poczowski 2016, p. 262].

## Evaluation of public administration employees

Employees of the broadly understood administration are also subject to this type of appraisal. In relation to government administration employees who are supposed to form civil service, the obligation to evaluate members of this service was defined in the Act of 21 November 2008 on Civil Service [Journal of Laws 2017 item 1889, as amended]. The obligation to carry out periodical assessments of local government employees occupying a civil servant position results from Article 27 of the Act — also adopted on 21 November 2008 — on Local Government Employees [Journal of Laws 2018 item 1260, as amended].

The notion of administration derived from the Latin verb *ministrare* — to be helpful, to service, to manage, to serve — and the suffix *ad* which gives this activity a feature of potential purpose, covers organisational activity carried out using the official apparatus, covering the scope of public matters, regulated by general legal norms. One of the distinguishing features of administration is that it is not profit-oriented and that it relies in its activities on professional staff as a rule. Administration in one of the three meanings assigned to it is people employed (appointed, nominated, elected, accepted to work on the basis of a civil contract) in dedicated state organizational structures, established especially for the implementation of specific objectives being public tasks [Borkowski 1977, p. 21–22; Boć 2005, p. 13]. Administration and people employed in its organisational units are to serve the implementation of the legally defined objectives of a state or local government unit or another entity performing public tasks. The selection of these people must not be accidental. For these reasons, the legislator sets out in law the minimum requirements that should be met by a candidate for work in public administration. The most frequently mentioned are: holding of Polish citizenship; full legal capacity to perform legal acts and full enjoyment of public rights; no criminal record for offences prosecuted by public prosecution or intentional fiscal offences; possession of a specific education, qualification or length of service. Although the legislator sometimes requires the selection of 'the best candidates who meet the necessary requirements and meet the additional requirements to the greatest extent' already at the selection stage for the post, the assessment made before commencing work cannot be final. The shift from a policy of full employment to a policy of rational employment applies to all organisations, including public administration. The employer, using an adequate rating system, can effectively select the best employees to work, or more effectively motivate those already employed.

The specific objectives for the achievement of which staff appraisal is carried out in the administration are the following: 1) better understanding of the requirements

concerning the duties performed; 2) recording and appreciating achievements; 3) identifying and analysing potential problems in the performance of duties; 4) providing an opportunity to discuss the employee's expectations and problems concerning their current work and further career; 5) defining and redefining future objectives to be achieved; 6) agreeing on an action plan; 7) agreeing on the employee's development and training needs [cf. Wyroba, Oleszkiewicz 2007, p. 170; Piskorz-Ryń 2008, p. 17].

Bearing the above in mind, the legislator has clearly indicated that the assessment in writing should be carried out by a direct superior every 24 months in relation to a civil servant and a civil servant employed on the basis of an employment contract for an indefinite period (Article 81(4) ACS), but not less frequently than once every 2 years and not more frequently than once every 6 months in relation to a local government employee (Article 27(2) ALGE).

1. In view of the objective of building a civil service corps based on professional civil servants, a legal instrument of the first assessment in the civil service has been introduced into the Act on Civil Service. It is intended to be an additional selection instrument for those who are assumed to remain in the civil service corps on a permanent basis. The legislator is aware of the fact that the labour-intensive and professional recruitment process for the civil service does not guarantee that the employee selected in this way will be equipped with the necessary attributes, qualifications and features necessary for the proper performance of official duties. For these reasons, a formalised assessment of the employee was ordered at the first, very important stage of their functioning in the civil service, i.e. within 12 months as of the date of signing the employment contract, i.e. before entering into an employment contract for an indefinite period.

2. When assessing an employee employed in public administration, first of all it shall be examined whether they perform duties resulting from the employment contract, from the provisions of the Act of 26 June 1974 — Labour Code [Journal of Laws 2018 item 108, as amended] and special laws.

In Art. 76 ACS for example, in Art. 24 ALGE it seems that the closed catalogue lists the duties of members of the civil service corps and local government employees. According to these regulations, both a member of the civil service corps and a local government employee are obliged to comply with the Constitution of the Republic of Poland and other legal regulations, to keep a secret protected by law, and to behave with dignity in the service (at workplace) and outside it. In relation to a member of the civil service corps, it is also stipulated that they are obliged to protect the interests of the state and human and civil rights, to secure rational management of public funds,

reliable and impartial, efficient and timely performance of the entrusted tasks, and to develop professional knowledge. A local government employee is obliged to perform tasks conscientiously, efficiently and impartially, to provide information to bodies, institutions and natural persons and to make available documents held by the unit in which they are employed, if it is not prohibited by law, to be polite and kind in contacts with citizens, superiors, subordinates and co-workers, as well as to constantly improve professional skills and qualifications.

Each of the general phrases designed to define the duties of a member of the civil service corps has been linked with more specific content. This was done in Ordinance No. 70 of the Prime Minister of 6 October 2011 on Guidelines for Observance of Civil Service Principles and on the Ethics of the Civil Service Corps [M. P. No. 93 item 953]. And so, among others, § 1 of this legal act orders a member of the civil service corps to follow civil service principles when performing their tasks; these principles include in particular those of: legality, the rule of law and fostering the citizens' trust in public administration bodies (item 1); protection of human and civil rights (item 2); disinterestedness (item 3); openness and transparency (item 4); observance of secret protected by law (item 5); professionalism (item 6); responsibility for action or failure to act (item 7); rational management of public funds (item 8); openness and competition in recruitment (point 9). The subsequent provisions, i.e. § 2–10, the legislator indicated in open catalogues the behaviours or omissions which constitute implementation of the principles listed in § 1. These provisions form a useful set of circumstances which should be examined when assessing a civil servant.

A catalogue of circumstances to be examined when evaluating a local government employee has different legal grounds. By means of Art. 28 ALGE the legislator has transferred to the heads of local government organisational units the competence to determine the manner of periodical assessments, the periods for which the assessment is made, the criteria on the basis of which the assessment is made and the rating scale, taking into account the need for proper assessment and the specificity of the unit's functioning. Thus, the legislator resigned from defining the principles and procedure for periodical assessments in the Regulation of the Council of Ministers. It is judged in the literature that this creates greater flexibility in the case of the need to change the existing criteria, and managers have a chance to implement their own solutions, taking into account the latest achievements of the human resources management science and the specificity of work in a given local government unit [Rycak 2016, p. 192–193]. For example, the President of Sopot in § 4 of Ordinance No. 23/2009 of 9 February 2009 on Periodic Appraisal of Employees of the Sopot Town Hall and Heads of Organizational Units of the Town specified as follows: 'Assessment of a local government employee



occupying a position at the Town Hall is carried out according to the following criteria: 1) correctness, reliability and conscientiousness in the performance of professional duties, 2) observance of the established work order, work regulations and other regulations governing the functioning of the Town Hall, 3) behaviour towards customers and co-workers, 4) increasing their knowledge and professional qualifications'.

Regardless of whether it concerns a local government employee or a government employee who is a member of the civil service corps, for an effective employee performance appraisal it is necessary to collect information about the person in the period under review. It can be obtained i.a. from public complaints (*actio popularis*) filed at public administration bodies by various entities. An important feature of this legal instrument, which is extremely useful in the staff review process, is the fact that they come from entities which do not have any professional relationship with the evaluated person. Of course, a public complaint as an expression of dissatisfaction carries an inherent subjective charge. However, it is not linked with the relationship between a subordinate and a superior. This dissatisfaction with an employee's performance of tasks, their way of expressing themselves, attitude to people or behaving with dignity is expressed by an external entity. This means that despite the subjectivity inherent in the essence of *actio popularis*, a complaint may be a carrier of information otherwise inaccessible to the employee's superior. For this reason, it can contribute to a comprehensive and thus more objective evaluation of the work and behaviour of the evaluated person. Paradoxically, therefore, a subjective public complaint of an external entity may contribute to greater objectivity in the assessment of employees in the sphere of internal relations.

## **Institution of public complaint**

The legislator through Article 63 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 [Journal of Laws no. 78 item 483] guaranteed everyone the right to submit petitions, proposals and complaints. The procedure for receipt and examination of complaints and proposals is regulated in detail by the provisions contained in Section VIII of the Act of 14 June 1960 — Code of Administrative Procedure (CAP) [Journal of Laws 2017 item 1257, as amended] and supplementary Regulation of the Council of Ministers of 8 January 2002 on the Organisation of Receipt and Examination of Complaints and Proposals [Journal of Laws 2002 No. 5 item 45]. With regard to petitions, the legislator decided to adopt a separate legal act and on 11 July 2014 passed the Act on Petitions [Journal of Laws 2017 item 1123, as amended].

A complaint is defined as a deformed legal means of social control of public administration actions taken in the individual or public interest in order to defend and protect the various interests of the individual, which does not give rise to a request for the initiation of general or specific administrative proceedings, nor may give rise to a claim or a request for the initiation of court proceedings [Borkowski 2012, p. 712]. It should meet two conditions at the same time: it does not have the characteristics of a legal measure regulated in the CAP or in other procedures, and it alleges that the body or its employee acted improperly [Starościak 1970, p. 305]. The public complaint, through which the right to address all authorities, in all cases, at any time and by all, is exercised, is defined as an unlimited means of control of all activities (including omissions) of the administrative apparatus [Lang 1985, p. 79]. This measure is necessary and useful because it is applied directly by an individual as a form of civic control [Łętowski, Szreniawski 1978, p. 386 et seq.; Ochendowski 2004, pp. 485–486; Jagielski 2006, pp. 148–152]. In accordance with Article 63 of the Constitution and Article 221 CAP, a complaint may be used by anyone in any situation in which there is a need for expressing a negative opinion on the activities of public authorities or their employees. In the case of a public complaint, no obligation to have a legitimate interest limiting the availability of certain more formalised remedies has been formulated. On the contrary. The complainant may act in their own interest or that of another person with their consent, as well as in the public interest, and does not have to justify their interest. The catalogue of cases which may be the subject of a complaint under this procedure, formulated in an exemplary and very general manner, is limited only by one premise. The complainant's dissatisfaction is to concern entities performing public tasks: state bodies, bodies of local government units, bodies of local government organisational units, social organisations and institutions (Article 221(1) and 221(2) CAP), as well as bodies of state enterprises and other state organisational units.

Complaints may therefore always concern persons employed in entities performing public tasks. Pursuant to Article 227 CAP, the subject of a complaint may be, in particular, negligence or improper performance of tasks by the competent authorities or by their employees, violation of the rule of law or the interests of complainants, as well as lengthy or bureaucratic handling of cases. A complaint may constitute an indication of any irregularity in the activities of the administration, as well as of the unlawful inactivity of the competent authorities or employees as indicated by the legislator. The subject of a complaint may therefore be any legal and factual acts or failure to act by the competent authorities or their employees [Lang 1985, p. 79; Janowicz 1999, p. 520], acts based on internal regulations [Przybysz 2012, p. 500]. Public complaints may concern both actions justifying a negative assessment of an employee, e.g. permanent untimely

settlement of cases, rude behaviour towards persons bringing in their cases to the body, dealing with activities not related to the tasks assigned to them during working hours, as well as actions of a person controlling the work of a given employee, giving them a positive periodic review rank despite the information about the negative behaviour of the assessed employee.

A complaint is a statement of dissatisfaction with a current or past situation. This is a letter accusing someone or asking for some unjust circumstances to be investigated. The jurisprudence states that a public complaint is any negative assessment of the activity of an entity appointed to perform the tasks of the state or another entity, e.g. a social organisation, commissioned with public administration tasks, and of their employees and officers.

### **Public complaint as the most common legal remedy**

Public complaint, although viewed as a mere supplement to the system of legal remedies, is nevertheless the most common one. Neither in the provisions of Part VIII of CAP, nor in Regulation of the Council of Ministers of 8 January 2002 did the legislator specify the obligation to formulate accusations in the complaint. In the judgment of 3 January 2013, the Supreme Administrative Court emphasized that the legislator did not limit the subject matter of the complaint. 'The complainant should only indicate the subject of their dissatisfaction and the entity whose — in their opinion — erroneous or incorrect actions are the reason for the complaint' [I OSK 1762/12, LEX No. 1360824]. Even the most inexpert and subjective description of the irregularities observed by the complainant is therefore sufficient. This absence of a requirement for clear accusations is, in my opinion, a real guarantee of the universal availability of this remedy. Only such 'freedom' to formulate one's dissatisfaction guarantees that everyone will be able to exercise this legal measure, regardless of their education, age, ability to express their thoughts clearly and even their mental state. The public complaint is also available to persons who do not have legal capacity - minors and even those fully incapacitated [Korzeniowska-Polak 2010, pp. 396–401]. Such persons may be particularly sensitive to the way in which a representative of public authority, a member of the civil service corps or a local government employee addresses them and their case. And how a person in employment and in public power treats the weakest and least resourceful members of the society can bring extremely valuable information about an employee. It is particularly important for the assessment of those employees whose job involves contact and communication with external entities, and the scope of tasks assigned to them includes

satisfying the needs of residents, population, members of a certain group. In every organisation — including public administration bodies — it is important to ensure that tasks and positions are assigned to people with appropriate personality traits. Other skills and character traits will be useful in a position requiring strategic decisions, planning, organisation of work of other people, and other ones — in a position related to everyday, routine handling of matters and service of applicants.

As the primary duty of local government employees or members of the civil service corps, the legislator has clearly defined 'to be polite and kind in dealing with citizens', and 'to protect human and civil rights'. It is an obligation whose recipients are third parties (external to the employer). Improper performance of this duty may have certain negative consequences for the employee. Additionally, in § 2(3) of Ordinance No. 70 of the Prime Minister of 6 October 2011, it was specified that, while observing the principles of legality, the rule of law and fostering the citizens' trust in public administration bodies, a member of the civil service corps should, through their behaviour and actions in relation to citizens, significantly influence the level of citizens' bond with the state. Item 5 stipulates that the employee should not be guided by prejudices when dealing with citizens' affairs. It is particularly important in direct contact with natural persons, e.g. with persons using all kinds of social assistance. It seems that it is much easier to be polite and implement the principle of equality before the law, composing an official letter or drawing up an administrative act. In a face-to-face conversation, the employee may be prone to emotions that contribute to the negative perception of their behaviour. All of this can influence the assessment of whether a person under review 'displays due regard for the image of the civil service through their attitude' (§ 7(10) of the Ordinance). The source of information about such events and thus about whether the obligation 'to be polite and kind in dealing with citizens', 'to protect human and civil rights' is properly fulfilled by the employee, will be not observation by the superior, but a public complaint filed by an external recipient.

In addition, it should be stressed that the obligations expressed in the Polish Acts concerning government and local government administration employees constitute the necessary guarantees for the observance and protection of fundamental rights of European Union citizens, as listed in the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 October 2000. The preamble to the Act states that the Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; it is based on the principles of democracy and the rule of law. 'It places the individual at the heart of its activities, by establishing the citizenship of the Union and by creating an area of freedom, security and justice.' It is stipulated already in Article 1 of the Charter that human dignity is inviolable, must be respected and protected. Further provisions

stipulate that everyone has the right to respect for his or her private and family life, to the protection of personal data relating to him or her, and to freedom of expression, including the receipt and transmission of information. Everyone is equal before the law, any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited. The Union respects cultural, religious and linguistic diversity and requires the Member States to ensure equality between men and women in all areas.

One of the fundamental rights of the citizens of the European Union is the right to good administration as stipulated in Article 41 of the Charter. Accordingly, any natural person in dealings with public administrations has the right to have their affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time. Any such person shall have the right to be heard before taking any action which may adversely affect that person. Each of these persons has the right of access to their files, subject to respect for the legitimate interests of confidentiality and professional and commercial secrecy (see also Article 24(2)(3) ALGE). The right to good administration implies an obligation for public authorities and their employees to present a rationale behind their decisions. With regard to administrative acts, it is easier to assess whether this obligation has been complied with than with regard to actual actions. Pursuant to Article 107(3) and Article 124(2) CAP, any administrative decision and most of the rulings issued in the course of administrative proceedings and even beyond (a ruling refusing to issue a certificate) should be justified. However, it is sometimes possible to learn from a public complaint that an employee of a body has carried out certain factual actions towards an external entity that is a natural person without justification.

With regard to a member of the civil service corps, § 4 of the Ordinance specifies that, while observing the principle of disinterestedness, a civil servant should resign from additional employment or income-generating occupation if its pursuit may have a negative impact on matters conducted as a part of their duties. In addition, they must not provide training if this could adversely affect the impartiality of the cases handled. With regard to a local government employee, the Supreme Court found that their primary duty is to comply with the law and with the guideline under which the employee may not perform activities which would be in conflict with their duties or which could give rise to a suspicion of partiality or interest. In assessing this circumstance, greater caution should be exercised when examining a complaint that contains information about a possible infringement. Complainants accusing an employee of a body of bias themselves are not impartial.

The exceptionally evaluative term 'to behave with dignity in the service and outside it' used in Article 76(1)(7) ACS was put down in more detail in § 14 of Ordinance No. 70 of the Prime Minister of 6 October 2011. This provision states, i.a., that the principle of dignified behaviour consists in particular in working with respect for the rules of social coexistence and personal culture, respect for the dignity of others, including subordinates, colleagues and superiors and kindness towards people and prevention of conflicts at work, in relations with citizens and co-workers. A civil servant may express opinions about their workplace or superior, but they shall do so in an appropriate manner. For example, case law has indicated that it is unacceptable to express disapproval of a manager of a workplace in an aggressive and offensive way. Such behaviour constitutes a breach of duties of a member of the civil service corps and should result in the application of at least one of the disciplinary penalties provided for in the Act on Civil Service of 2008 [judgment of the Court of Appeal in Rzeszów of 8 November 2012, DrIII Apo7/12, LEX No. 1246973]. It may be assumed that the wording used in Article 24(1)(6) ALGE — a local government employee's duty 'to behave with dignity in the service and outside it' — should be interpreted in the same way.

## **Dealing with complaints by investigating circumstances that may affect an employee's appraisal**

As defined in — no longer valid — Resolution No. 132 of the Council of Ministers of 28 November 1980 on the Organisation of Receipt, Examination and Handling of Complaints and Proposals [M. P. No. 29 item 162, as amended], handling of a complaint consists in making a settlement, giving orders or taking other appropriate measures, rectifying the deficiencies and, as far as possible, the reasons for their occurrence, and notifying the complainant in an exhaustive manner about the results of the settlement. In the current legal status, such a definition is neither included in any of the provisions of Part VIII of the CAP, nor in the Regulation of the Council of Ministers of 8 January 2002. For further deliberations here, however, this term should be used, all the more so as the literature also repeats the wording of Resolution No. 132 of the Council of Ministers of 28 November 1980. In such an understanding of the settlement of a complaint, it should be pointed out that the settlement of a complaint against an employee will be a separate activity, and the use of the information contained in the complaint and possible findings from the complaint procedure will take place at a different time in the course of preparing the first or periodic employee assessment. It should also be noted that the legislator, by virtue of Article 231(2) CAP, forbade the transfer of a complaint concerning

a specific person for consideration to that person or to a person with whom they stay in a relationship of superiority in the service. It is a legal instrument designed to guarantee objectivity when dealing with a public complaint. Explanatory activities aimed at resolving and examining a complaint — collecting evidence, information or testimonies — are of an extra-procedural nature, and as internal activities are not subject to the rules of evidentiary proceedings in general administrative proceedings [Borkowski 2012, p. 726].

The examination of a complaint should consist of an assessment of ‘the effects of the behaviour, status or change as described in the complaint’. This means that the content of the complaint has to be checked for compliance with the facts and comparison of the facts with the law or another set of rules. For these reasons, the body competent to deal with a complaint, fulfilling the obligation specified in Article 238 CAP and drawing up a notice on the manner of complaint settlement, cannot just provide the complainant with testimonies of the employee whose activity is the subject of the complaint. Particularly where they are in contradiction with the allegations of a complaint, the complaint handling body should indicate whether it shares this position and, if so, for what reasons it considers it to be justified.

An employee of the body concerned by a complaint may not influence the complaint procedure initiated by that complaint. Therefore, they cannot handle or examine the complaint themselves, nor can they deny handling or examination of the complaint in a given complaint procedure. However, pursuant to Article 83 ACS or Article 27(5) ALGE, a member of the civil service corps may object to the assessment, while a local government employee may appeal against it. Indirectly, therefore, those persons may deny the circumstances raised in the public complaint which formed the basis for the negative assessment of the employee in question.

## Summary

Performance appraisal of local government employees and members of the civil service corps should, first of all, facilitate a proper selection of personnel to represent the state or local government authorities and to perform legally defined public tasks. These assessments should also be taken into account in planning professional development, paying equitable remuneration and promoting. They should also have a motivational function. Information contained in public complaints filed by external entities against the body where the employee works may be helpful in making such appraisals. However, a reservation should be made that it is the competence and performance of employees that should be assessed, not the employees themselves.

## Bibliography

- Adamiak B., Borkowski J.** (2012), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, ed. 12, C.H. Beck, Warsaw.
- Boć J.** (2005), *Pojęcie administracji* [in:] Boć J. (ed.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Borkowski J.** (1977), *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [in:] Starościak J. (ed.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk.
- Iserzon E., Starościak J.** (1970), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, ed. IV, Warsaw.
- Jagielski J.** (2006), *Kontrola administracji publicznej*, Warsaw.
- Janowicz Z.** (1999), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, ed. IV, Warsaw.
- Korzeniowska-Polak A.** (2010), *Czynności skutecznie dokonane przez osoby całkowicie ubezwłasnowolnione w postępowaniu administracyjnym* [in:] Niczyporuk J. (ed.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin.
- Lang J.** (1985), *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warsaw.
- Łętowski J., Szreniawski J.** (1978), *Kontrola administracji* [in:] Rabska T., Łętowski J. (eds.), *System prawa administracyjnego*, vol. III, Wrocław.
- Ochendowski E.** (2004), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Oleksyn T.** (2014), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Piskorz-Ryń A.** (2008), *Oceny pracowników samorządowych* [in:] Stec M. (ed.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warsaw.
- Pocztowski A.** (2016), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWN, Warsaw.
- Przybysz P.** (2012), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, ed. 9, Lexis Nexis, Warsaw.
- Rycak A., Rycak M., Stelina J.** (2016), *Ustawa o pracownikach samorządowych, Komentarz*, ed. II, Wolters Kluwer, Warsaw.
- Wyroba A., Oleszkiewicz A.** (2007), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządzie*, Warsaw.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union** [online], [https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/bip/prawa\\_czlowieka/onz/karta.pdf](https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/karta.pdf), access: 20.03.2018.
- Act of 14 June 1960 — *Code of Administrative Procedure* (Journal of Laws 2017 item 1257, as amended).
- Act of 26 June 1974 — *Labour Code* (Journal of Laws 2018 item 108, as amended).
- Act of 12 October 1994 *on Local Government Boards of Appeal* (Journal of Laws 2018 item 570, as amended).
- Act of 21 November 2008 *on Civil Service* (Journal of Laws 2017 item 1889, as amended).



Act of 21 November 2008 *on Local Government Employees* (Journal of Laws 2018 item 1260, as amended).

Act of 11 July 2014 *on Petitions* (Journal of Laws 2017 item 1123, as amended).

Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws no. 78 item 483).

Judgement of the Supreme Administrative Court of 3 January 2013, I OSK 1762/12, LEX No. 1360824.

Judgment of the Court of Appeal in Rzeszów of 8 November 2012, DrIII Apo7/12, LEX No. 1246973.

Ordinance No. 70 of the Prime Minister of 6 October 2011 *on Guidelines for Observance of Civil Service Principles and on the Ethics of the Civil Service Corps* (M. P. No. 93 item 953).

Ordinance of the President of Sopot No. 23/2009 of 9 February 2009 *on Periodic Appraisal of Employees of the Sopot Town Hall and Heads of Organizational Units of the Town*.

Regulation of the Council of Ministers of 8 January 2002 *on the Organisation of Receipt and Examination of Complaints and Proposals* (Journal of Laws 2002 No. 5 item 45).

Resolution No. 132 of the Council of Ministers of 28 November 1980 *on the Organisation of Receipt, Examination and Handling of Complaints and Proposals* (M. P. No. 29 item 162, as amended).

---

**Beata Kozicka** | [bkozicka@uni.opole.pl](mailto:bkozicka@uni.opole.pl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4841-7580>

Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji, sędzia WSA w Gliwicach

**Ewa Pierzchała** | [epierzchala@uni.opole.pl](mailto:epierzchala@uni.opole.pl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7320-3894>

Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji, adwokat

## Referendum gminne jako przejaw woli mieszkańców w sprawowaniu władzy i ich prawa odwołania pochodzącego z powszechnych wyborów organu wykonawczego

### Municipal Referendum as the Right to Appeal against the General Election of the Executive

**Abstract:** This article is about the important role of the referendum and that the citizens' voice is also important. The fundamental principle of democracy is direct democracy, where citizens must have the right to vote on important matters for the society. It is worth noting that the importance of democracy is permanent. There are permanent institutions of democracy, for example a local referendum. This means that the local authority asks citizens what they think about important matters. It is important to properly regulate it, because it is the basis of the state's system. Democracy without a referendum is dangerous because it is not real.

**Key words:** community power, referendum, popular initiative, democracy

## Wprowadzenie

Wraz z biegiem czasu, rozwojem nauki, zmianami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi, a wreszcie w zależności od ustroju państwa, rozumienie roli i czynnika obywatelskiego w sprawowaniu władzy było i jest różne. Różne jest zatem rozumienie zarówno demokracji, jak i praworządności. Z uwagi na ramy tematu nie ma możliwości przeprowadzenia szczegółowej paraleli w tym zakresie, konieczne zdaje się jednak jej dostrzeżenie. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że różnica między współczesnymi a antycznymi demokracjami polega na innych celach i wartościach, którym te systemy mają lub miały służyć [Sartori 1994, s. 343]. Pomimo zmian nomenklaturowych pozycja społeczeństwa oraz jego zadania co do zasady pozostały w demokracji (różnych jej odmian, teorii) te same. Niezmiennie bowiem zdaje się, że fundamentalną zasadą demokracji (gdyż jedną z podstawowych), określanej mianem demokracji przedstawicielskiej, jest zasada demokracji bezpośredniej, realizowana poprzez podejmowanie decyzji w najistotniejszych sprawach przez samych wyborców. Demokrację bezpośrednią od demokracji pośredniej odróżnia udział ludu w sprawowaniu władzy. Demokracja pośrednia, jak uznawał Giovanni Sartori, pozwala na ciągły udział ludu w sprawowaniu władzy. Z kolei pośrednia sprowadza się do systemu kontroli i ograniczenia władzy [Sartori 1994, s. 343]. Przejawem udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy jest prawo wybieralności. Toteż przedstawiając pozycję i rolę mieszkańców jako władzy w gminie, zasadnym jest wyeksponowanie ich prawa do udziału w referendum stanowiącego przejaw wolności i wykonywania tej władzy.

Źródłem powyższego jest ustanowione w art. 62 Konstytucji RP prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania prezydenta, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Stanowiąc, że prawo to ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, ustrojodawca ustanowił granicę wieku jako granicę tzw. czynnego prawa wyborczego, czyli prawa wybierania. Uwzględniając, że państwa samodzielnie stanowią system wyborczy na terytorium zamieszkałym przez swych obywateli, każdorazowo uwzględniając cele, tak aby władza wyłoniona w drodze wyborów była wyrazem woli większości wyborców, ale także zapewniała skuteczny i stabilny skład osób rządzących, ustawodawca unormował te zasady w ustawie Kodeks wyborczy i ustawie o referendum lokalnym [Zbieranek (red.) 2009, ss. 11–12].

W praktyce takie unormowanie niejednokrotnie napotkało na wątpliwości interpretacyjne zawartych w nich norm. Dokonując ich wykładni, najczęściej odnoszono się do ogólnych zasad interpretacji tekstu prawnego z uwzględnieniem etapu jego stanowienia. Podnoszono, że tak na etapie jego stanowienia, jak i stosowania, nie można zapominać, że to właśnie konstytucyjne standardy ochrony praw jednostki, jak zasada

praworządności (legalizmu) ustanowiona w art. 7 Konstytucji RP czy zasada zaufania ustanowiona w art. 2 Konstytucji RP nakładają na organy i podmioty obowiązek takiego zachowania, ażeby konstytucyjnie gwarantowane prawa nie zostały naruszone. Tak stwierdził NSA zarówno w uchwale z 11 grudnia 2017 r. [II OPS 2/17], jak i w wyroku z 28 grudnia 2017 r. [II OSK 3122/17].

W polskim systemie prawa konstytucyjnego, również w zakresie regulującym funkcjonowanie samorządu terytorialnego, zasada demokracji bezpośredniej znajduje zastosowanie w zakresie określonym w przepisach szczególnych. Ustawy samorządowe wskazują, że zarówno gminę, powiat, jak i województwo stanowią mieszkańcy i odpowiednie terytorium, co znajduje potwierdzenie w art. 1 zarówno ustawy z 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* [Dz.U. 2017, poz. 1875 ze zm.] (dalej: u.s.g.), jak i ustawy z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* [Dz.U. 2017, poz. 1868 ze zm.] (dalej: u.s.p.) oraz ustawy z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* [Dz.U. 2017, poz. 2096 ze zm.] (dalej: u.s.w.). Ustawodawca w rozdziale 3 ustawy o samorządzie gminnym zatytułowanym *Władze gminy* w jego art. 11 ust. 1 ustanowił rolę mieszkańców w sprawowaniu władzy w samorządzie gminnym, analogicznie unormował to w rozdziale 3 ustawy o samorządzie powiatowym w art. 9. Jednocześnie stanowiąc w art. 12 u.s.g., że zasady i tryb przeprowadzenia referendum określa odrębna ustawa. Inicjatywa rozstrzygnięć podejmowanych przez mieszkańców obwarowana jest warunkami formalnymi i merytorycznymi stanowiącymi o ich poprawności. Zostanie to szerzej omówione w dalszej części artykułu.

## Zasady i tryb przeprowadzenia referendum gminnego

Ustawodawca w art. 11 ust. 1 u.s.g. ustanowił, że rozstrzygnięcia podejmowane są przez mieszkańców w głosowaniach powszechnych, poprzez wybory i referenda, lub za pośrednictwem organów gminy. Z analizy tego przepisu wynika, że głosowania powszechne mają charakter nadrzędny, podstawowy, a działania podejmowane przez organy gminy mają natomiast charakter pochodny. Z kolei na podstawie art. 2 ust. 1 ustawa z 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym* [Dz.U. 2016, poz. 400 ze zm.], (dalej: u.r.l.) mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej, wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Prawo do wyrażania woli politycznej w drodze referendum lokalnego jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze politycznym. Jego istotę stanowi uprawnienie każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym, jak uznał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 lutego 2003 r. [K 30/02].

Jak wskazano powyżej, ustawodawca tryb i zasady przeprowadzenia referendum lokalnego ustanowił w ustawie o referendum lokalnym oraz ustawie z 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* [Dz.U. 2017, poz. 15 ze zm.] (dalej: Kw). Jego wolą bowiem, wyrażoną w art. 1 ust. 2 u.r.l. w zakresie nieuregulowanym w niej, do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy *Kodeks wyborczy*. Tym samym czyniąc pełne odesłanie, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o referendum lokalnym, do stosowania przepisów *Kodeksu wyborczego*, nie czyniąc w tej mierze żadnych wyjątków, nie poddał ocenie i nie pozostawił wyborcu co do zakresu stosowania unormowań *Kodeksu wyborczego* [wyrok WSA w Gliwicach z 5 września 2017 r., IV SA/Gl 467/16]. Skoro bowiem w art. 1 ust. 2 u.r.l. ustanowiono, iż (w zakresie nieuregulowanym w niej) do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy *Kodeks Wyborczy*. Należy zatem uznać, że to art. 213 Kw, umiejscowiony w rozdziale zatytułowanym *Zgłaszanie kandydatów na posłów*, stanowi podstawę procedowania organu. Przepis ten jest — co istotne — jedynym przepisem regulującym tryb procedowania komisji z arkuszami czy też kartami zawierającymi dane osób, których liczba (prawidłowo oddanych głosów) decyduje o ważności zgłoszenia. Jednocześnie w przepisie tym ustawodawca w normie związanej zawarł i ustanowił powinność organu w zakresie udostępnienia tychże danych, stanowiąc w jego § 3, że po sprawdzeniu prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów przyjęte arkusze wykazu podpisów komisja przechowuje w zapieczętowanych pakietach. Udostępnienie i rozpieczętowanie pakietów może nastąpić wyłącznie na potrzeby postępowania przed sądami i organami prokuratury, w obecności członka okręgowej komisji wyborczej. O terminie czynności zawiadamia się niezwłocznie osobę zgłaszającą listę. Skoro ustawodawca w ustawie o referendum lokalnym nie zawarł trybu procedowania *lex specialis*, ale też nie ustanowił, poza art. 161 Kw, odesłania do uregulowania tejże kwestii aktem niższego rzędu, gdy brak jest w tym zakresie delegacji ustawowej, a uczynił odesłanie do *Kodeksu Wyborczego* w zakresie nieregulowanym w niej, to brak jest też podstaw do kwestionowania procedowania organu na tej właśnie podstawie. Zgodnie z zasadą legalności i praworządności działania muszą znajdować umocowanie w prawie. Ustrojodawca w art. 7 Konstytucji RP ustanowił *expressis verbis*, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co zresztą w ocenie Sądu zrealizowały w przedmiotowej sprawie. Nie może zatem budzić wątpliwości, że organ stosujący prawo musi ściśle uwzględniać wytyczne

zawarte w normach prawnych. Odstąpienie od tej zasady naruszałoby związek formalny i materialny pomiędzy aktem stosowania prawa a stanowienia prawa (tu: ustawą), co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne, ale i derogacyjne, powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej.

Podkreślenia wymaga także, iż to ustawodawca zdecydował o warunkach i przesłankach badania (przez wskazane przez niego organy i Sąd) praw wyborczych jednostki, określając i wskazując w przytoczonych powyżej aktach prawnych zarówno organy realizujące te zadania, jak i ich obowiązki oraz uprawnienia. Analogicznie unormował prawa i obowiązki jednostki uczestniczącej w inicjatywnie referendalnej. Wskazując na zakres podmiotowy w art. 3 u.r.l., ustanowił prawo udziału w referendum lokalnym osobom, które stale zamieszkują na obszarze danej jednostki samorządowej i posiadają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Zatem nawet, gdy dana osoba jest zameldowana na terenie jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której ma zostać przeprowadzone referendum, ale tam nie mieszka, to nie jest uprawniona do udziału w tym referendum. Skoro art. 1 ust. 2 u.r.l. odsyła do regulacji zawartych w Kodeksie wyborczym, to poza jakimikolwiek wątpliwościami pozostaje, że prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (zgodnie z art. 10 § 1 ust. 3 lit. a) Kw) ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie są to jednakże, co wymaga podkreślenia, jedyne wymogi, które muszą wystąpić łącznie. Zamieszkiwanie nierozdzielnie łączy się bowiem z ustawowym wymogiem umieszczenia w rejestrze wyborców, stosownie do art. 18 §§1–13, stanowiącym *ex lege* o uprawnieniu stypizowanym w art. 4 u.r.l. Referendum (zgodnie z art. 4 u.r.l.) przeprowadza się na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu. Przy czym, co wymaga zaznaczenia, jedynym prawnym źródłem informacji o liczbie mieszkańców uprawnionych do głosowania w danej jednostce samorządu terytorialnego są rejestry wyborców w gminie. Na tej podstawie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) udziela inicjatorowi referendum informacji o liczbie mieszkańców uprawnionych do udziału w referendum. Weryfikacja uprawnienia do wzięcia udziału w referendum lokalnym, w tym do złożenia swojego podpisu pod inicjatywą referendalną, następuje na podstawie danych z rejestru wyborców.

Równocześnie wobec najczęściej pojawiających się w praktyce wątpliwości, dotyczących strony formalnej kart zawierających głosy poparcia inicjatywy referendalnej, a sprowadzających się do sposobu lub czytelności treści widniejących w nich danych jako wpływających na ich merytoryczność, wyjaśnienia wymaga, że ich zapis musi być

uczyniony w taki sposób, ażeby podlegał sprawdzeniu, czy nie ma istotnych sprzeczności między danymi wynikającymi z rejestru wyborców a danymi wskazanymi we wpisie do wykazu poparcia. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.l. w terminie 60 dni od dnia powiadomienia przewodniczącego zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego, a w gminie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum inicjator przeprowadzenia referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie. Stosownie do ust. 2 tego artykułu podpisy zbiera się na kartach, z których każda zawiera informacje o przedmiocie zamierzonego referendum oraz o tym, że poparcia nie można wycofać. Karta zawiera również: 1) nazwiska i imiona członków grupy oraz imię, nazwisko i miejsce zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest grupa obywateli; 2) nazwę i adres siedziby statutowej struktury terenowej partii politycznej lub organizacji społecznej oraz imię, nazwisko i adres zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest partia polityczna lub organizacja społeczna. Natomiast mocą art. 14 ust. 3 u.r.l. podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców można zbierać w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do wymuszenia podpisów.

Z kolei zgodnie z art. 14 ust. 4 u.r.l. mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL i datę udzielenia poparcia. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Wycofanie udzielonego poparcia jest bezskuteczne.

Wymagane zatem przez prawo dane mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego, popierającego inicjatywę przeprowadzenia referendum, powinny być wpisane na karcie poparcia w sposób zupełny, niebudzący żadnych wątpliwości co do kompletności. Stanowisko to nie jest nadmiernie rygorystyczne i nazbyt formalne, gdyż wynika z przepisów prawa, które wymagają wpisania pełnych danych osobowych, a nie tylko ich części. Za niedopuszczalne należy uznać uzupełnianie tych danych na etapie postępowania mającego na celu ustalenie, czy wniosek o przeprowadzenie referendum odpowiada prawu.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że weryfikacja kart poparcia sprowadza się w zasadzie do trzech grup czynności. Po pierwsze, polega na zbadaniu, czy podpis wyrażający poparcie został złożony zgodnie z wymogami prawa, a więc przede wszystkim, czy zawiera on wszystkie dane wymienione w art. 14 ust. 4 u.r.l. Po drugie, polega na zbadaniu, czy osoby popierające inicjatywę przeprowadzenia referendum są uprawnione do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samo-

rządu terytorialnego. W tym zakresie sprawdzenie polega na zbadaniu w odniesieniu do wszystkich osób wymienionych na kartach poparcia wpisów w rejestrze wyborców. Po trzecie zaś, polega na sprawdzeniu, czy ta sama osoba nie udzieliła poparcia więcej niż jeden raz. W tym zakresie sprawdzenie polega na odnalezieniu wpisów tych samych osób, a udokumentowanie na zaznaczeniu tych wpisów [wyrok NSA z 28 grudnia 2017 r., II OSK 3122/17]. Mając przy tym na uwadze wątpliwości pojawiające się w judykaturze, co do tego, czy do uznania prawidłowości poparcia wniosku o referendum lokalne konieczne jest podanie na karcie poparcia w sposób prawidłowy wszystkich danych osobowych zawartych w art. 14 ust. 4 u.r.l., czy też wystarczy, że na tej karcie zostaną zamieszczone dane osobowe umożliwiające identyfikację osoby składającej podpis, nawet jeżeli popierający wniosek posłużyli się skrótami nazw ulic bądź miejscowości lub też nie wpisali pełnych adresów zamieszkania, należy wskazać na przytaczaną wielokrotnie powyżej uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2017 r. [II OPS 2/17] wydaną w składzie siedmiu sędziów. Jednocześnie z uwagi na moc wiążącą uchwał, podkreślenia wymaga, że uwaga dotycząca składu NSA jawi się jako istotna. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego — jak wynika z art. 269 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [Dz.U. 2018, poz. 1302] (dalej: p.p.s.a.), wiążą bowiem wszystkie sądy sądów administracyjnych w ten sposób, że jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, to jest zobowiązany przedstawić powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi.

W uchwale tej przyjęto, iż analiza normatywna postanowień art. 14 ust. 4 u.r.l. prowadzi do wniosku, że ustawodawca, w procedurze realizacji uprawnienia do poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum, przewidział, że wszystkie określone w tym przepisie dane osobowe powinny być jasno i czytelnie podane, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiają weryfikację tego poparcia, a także że powołany przepis reguluje tryb postępowania w sprawie o przeprowadzenie referendum i — w ocenie NSA — musi być interpretowany oraz stosowany ściśle, ponieważ ma na celu prawidłowe i sprawne przeprowadzenie czynności organizacyjnych gwarantujących właściwą realizację prawa podmiotowego do udziału w referendum. Zdaniem NSA wymienione dane powinny więc być dokładne i kompletne oraz muszą być aktualne i prawdziwe, gdyż służą do identyfikowania osób popierających wnioski i w ten sposób ułatwiają weryfikację danych pozwalających na stwierdzenie, czy osoba popierająca posiada czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego jednostki. Wszystkie te dane, na co zwrócił uwagę, są zatem jednakowo ważne. NSA w uchwale tej uznał także, iż nie można przyjmować, że obowiązek zawarcia na karcie poparcia dla referen-



dum wszystkich danych stanowi nadmierny i zbyteczny formalizm. Podniósł przy tym, że taki formalizm wręcz służy zachowaniu prawa do udziału w referendum i zapewnia równość wobec prawa, gdyż dopuszczenie możliwości arbitralnej oceny, czy formalne wymogi stawiane wyrażeniu poparcia dla inicjatywny przeprowadzenia referendum, mogłoby prawo do udziału w referendum i zasadę równości wobec prawa naruszać. NSA — z czym należy się w pełni zgodzić — wskazał, iż nie jest nadmiernym obciążeniem obowiązek dokładnego oraz czytelnego podania takich danych jak: własne imię i nazwisko, miejsce zamieszkania i nawet numer PESEL, który jest umieszczony na dowodzie osobistym, co do którego w polskim systemie prawnym istnieje obowiązek posiadania przez pełnoletnich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujących na jej terytorium, a co wynika z art. 5 ust. 2 i art. 12 pkt 1 lit. h ustawy z 6 sierpnia 2010 r. *o dowodach osobistych* [Dz.U. 2017, poz. 1464 ze zm.]. Przy czym oba elementy, takie jak: podpis i dane osobowe, zostały ze sobą ściśle powiązane. W ustawie referendalnej podpis nie egzystuje samodzielnie. Ma być złożony pod podanymi przez podpisującego jego danymi osobowymi. Podpis i dane dotyczące osoby udzielającej poparcia wzajemnie się uzupełniają. Łącznie pełnią rolę identyfikatora osoby, która opowiedziała się za przeprowadzeniem referendum. Uwagę na to zwrócił Andrzej Kisielewicz w głosie do wyroku NSA z dnia 29 września 2004 r. [OSP 2005, z. 7–8, s. 398], ale także autorzy: K.W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz w komentarzu do ustawy o referendum lokalnym, [Czaplicki i in. 2007, s. 89].

## **Sądowa kontrola rozstrzygnięć w przedmiocie odrzucenia wniosku w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy przed upływem kadencji**

Ustrojodawca każdemu obywatelowi gwarantuje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Stanowiąc tę zasadę w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a rozwijając ją w art. 77 ust. 2, stanowi równocześnie, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Kontrola sądowa ma zatem na celu realizację prawa jednostki do sądu oraz sprawiedliwego, rzetelnego procesu sądowego, czyniąc zadość postanowieniom Konstytucji RP zawartym we wspomnianych art. 45 ust. 1 i w art. 77 ust. 2 oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Kontrola ta służy także osiągnięciu zarówno celu bezpośredniego skargi na akt lub czynność organu administracyjnego polegającego na ich wyeliminowaniu z obrotu prawnego z powodu wadliwości, jak i pośredniego, jakim

jest otrzymanie w wyniku działania organu administracyjnego nowego rozstrzygnięcia sprawy, pozbawionego błędu, niewadliwego, co z kolei w pełni będzie realizowało prawo do dobrej administracji [Woś 1989, ss 19–20; Świątkiewicz 2002, s. 15–17; Borkowski 2005, s. 17]. Kreując podstawowe reguły związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, Konstytucja RP w rozdziałach II oraz VIII wyznacza pozycję sądów, stojąc przy tym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W art. 184 Konstytucji RP unormowano, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne sprowadza się w istocie do rozstrzygać, czy działania administracji publicznej są zgodne z przyjętym i akceptowanym wzorcem [Góral, Hauser, Trzcziński 2005, s. 490].

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* [Dz.U. 2018, poz. 2107 ze zm.] (dalej: p.u.s.a.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi — ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. Art. 3 § 1 p.p.s.a. normuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na decyzje wydane w postępowaniu administracyjnym. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd pierwszej instancji rozstrzyga w granicach sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a tej ustawy. Oznacza to, że Sąd bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze. Przytoczona regulacja prawna nie pozostawia zatem wątpliwości co do tego, że zaskarżona decyzja lub postanowienie mogą ulec uchyleniu tylko wtedy, gdy organom można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Z kolei z brzmienia art. 145 § 1 p.p.s.a. wynika, że w przypadku gdy Sąd stwierdzi, bądź to naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź to naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź wreszcie inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ

na wynik sprawy, wówczas — w zależności od rodzaju naruszenia — uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub części, albo stwierdza ich nieważność bądź też stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa. Natomiast zgodnie z art. 26 ust. 1 u.r.l. na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum, o którym mowa w jej art. 22, a także w przypadku niedotrzymania przez komisarza terminu określonego w art. 24 u.r.l., inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia. Przytoczona regulacja prawna nie pozostawia zatem wątpliwości co do tego, że określa podstawową funkcję sądownictwa administracyjnego i toczącego się przed nim postępowania, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez działalność kontrolną nad wykonywaniem administracji publicznej. W ramach tej kontroli sąd administracyjny nie bada celowości, czy też słuszności zaskarżonej decyzji. Nie jest zatem władny oceniać takich okoliczności jak pokrzywdzenie strony decyzją, wówczas gdy wiąże się ona z negatywnymi skutkami dla niej, bowiem związany jest normą prawną odzwierciedlającą wolę ustawodawcy, wyrażoną w treści odpowiedniego przepisu prawa. Przy czym wskazania wymaga, że sformułowanie art. 26 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym może być podstawą przyjęcia, że w sprawie na postanowienie komisarza wyborczego o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum sąd administracyjny orzeka także merytorycznie. To znaczy, niekiedy musi nie tylko skontrolować pod względem zgodności z prawem postanowienie komisarza wyborczego o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum, ale także samodzielnie rozstrzygnąć, czy są podstawy do tego, aby przeprowadzić referendum [wyrok NSA z 28 grudnia 2017 r.].

Zgodnie natomiast z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania.

## Podsumowanie

Rekapitułując, nie sposób także nie zauważyć, że prawo podmiotowe do udziału w referendum obejmuje przede wszystkim uprawnienie członków wspólnoty samorządowej do jego zainicjowania. Podstawowe elementy instytucjonalne procedury referendalnej reguluje, co nie może budzić żadnych wątpliwości, ustawa o referendum lokalnym, zaś w zakresie w niej nieuregulowanym odsyła do stosowania przepisów Kodeksu wyborczego. Podstawowymi elementami unormowanymi w ustawie o referendum lokalnym są zasady odnoszące się zarówno do przeprowadzania referendum lokalnego, jak i procedury jego zarządzenia. Przy czym, co wymaga zauważenia, odmienny charakter ma

zarządzanie takiego głosowania na wniosek organu stanowiącego i na wniosek grupy mieszkańców [Uziębło 2007, LEX]. Takie uporządkowanie normatywne zapewnia ochronę praw jednostki stwarzając gwarancję Konstytucyjnie chronionym wolnościom.

Na zakończenia zaznaczenia wymaga także, że inspiracją do przedstawienia tej problematyki stały się wątpliwości interpretacyjne związane ze sposobem wyrażenia poparcia inicjatywie referendalnej przez mieszkańca gminy na karcie poparcia referendum, co zostało zauważone przez Prezesa NSA, który wnioskiem z dnia 10 kwietnia 2017 r., działając na podstawie art. 36 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., wniósł o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniającej następujące zagadnienie: „Czy do uznania, że poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego zostało udzielone w sposób prawidłowy, konieczne jest zawarcie przez popierającego wniosek na karcie poparcia referendum wszystkich danych osobowych i daty udzielenia poparcia określonych w art. 14 ust. 4 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym?” [Dz.U. 2016, poz. 400]. W sprawie tej stanowisko zajął również prokurator Prokuratury Krajowej, który wniósł o podjęcie uchwały następującej treści: „Do uznania, że poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego zostało udzielone w sposób prawidłowy, konieczne jest podanie przez popierającego wniosek na karcie poparcia referendum wszystkich danych osobowych i daty udzielenia poparcia określonych w art. 14 ust. 4 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym”. W ocenie Prokuratora Prokuratury Krajowej do uznania, że poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego zostało udzielone w sposób prawidłowy, konieczne jest podanie przez popierającego wniosek na karcie poparcia referendum danych osobowych i daty udzielenia poparcia, o których mowa w art. 14 ust. 4 u.r.l., potwierdzonych własnoręcznym podpisem.

## Bibliografia

- Borkowski J.** (2005), *Elementy oportunistycznego w sądowej kontroli administracji publicznej* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, komitet redakcyjny Góral J., Hauser R., Trzeciński J., Warszawa.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F.** (2007), *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa.
- Kisielewicz A.** (2005), glosa do wyroku NSA z dnia 29 września 2004 r., OSK 1117/04 [OSP 2005].
- Sartori G.** (1994), *Teoria demokracji*, przekł. P. Amsterdamski, D. Grynberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Świątkiewicz J.** (2002), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa.
- Uziębło P.J.** (2007), *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, Oficyna* [w:] LEX, dostęp czerwiec 2018.
- Woś T.** (1989), *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Warszawa-Kraków.
- Zbieranek J.** (red.) (2009), *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483; sprost. błędu Dz.U. 2001 nr 28, poz. 483; zm. Dz.U. 2006 nr 200, poz. 1471).
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 15 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1875 ze zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1868 ze zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2096 ze zm.).
- Ustawa z 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym* (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 400 ze zm.).
- Ustawa z 25 lipca 2002 r. *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2188 ze zm.).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1302, ze zm.).

## **Orzecznictwo sądowe**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r. K 30/02 [OTK ZU z 2003 r. Nr 2A, poz. 16].

Wyrok NSA z 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14.

Wyrok NSA z 28 grudnia 2017 r., II OSK 3122/17, a także orzeczenia w nim przytoczone.

Wyrok WSA w Gliwicach z 5 września 2017 r., IV SA/GI 467/16.

Wyrok WSA w Warszawie z 15 maja 2018 r., IV SA/WA 706/18.

Postanowienie WSA w Gliwicach z 27 marca 2018 r., IV SA/GI 951/17.

Uchwała NSA z 11 grudnia 2017 r., II OPS 2/17.



---

**Piotr Mikołajczyk** | [drmikolajczyk@gmail.com](mailto:drmikolajczyk@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9019-5822>

Spółeczna Akademia Nauk

## **Kilka uwag na tle postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych w kontekście jej statusu prawnego**

**Several Remarks upon Proceedings in Front of the Voivodship Commission Adjudging in Cases of Medical Incidents, in View of Its Legal Status**

**Abstract:** The present study focuses on the legal status of regional (voivodeship) adjudication boards for medical incidents and the proceedings before those boards. The status of an adjudication board has not been unambiguously specified by the legislature. The board does not exercise public authority, but its decisions are binding on the insurance institution and the healthcare entity. Adjudication board proceedings have a significant drawback, namely the devolution principle is not applied and the adjudication activity of these boards does not receive judicial supervision.

**Key words:** common goods, the Voivodship Commission adjudging in cases of medical incidents



## Status wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych<sup>1</sup>

Ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych [Dz.U. nr 113, poz. 660] znowelizowano ustawę z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta [Dz.U. 2017, poz. 1318 z późn. zm.]<sup>2</sup> poprzez dodanie z dniem 1 stycznia 2012 r. rozdziału 13a zatytułowanego *Zasady i tryb ustalania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych*. W wyniku tej nowelizacji zostały utworzone wojewódzkie komisje do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych.

Jak podnosi się w doktrynie, wojewódzkie komisje do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych odgrywają kluczową rolę w pozasądowym systemie kompensacji szkód wywołanych zdarzeniami medycznymi [Duniewska, Stahl (red.) 2013]. Z tezą tą należy się co do zasady zgodzić, jednakże nie można pominąć faktu, że postępowania przez komisją, jak pokazuje praktyka, często — nawet w wypadku stwierdzenia zaistnienia zdarzenia medycznego — nie przynoszą spodziewanych przez pokrzywdzonego pacjenta rezultatów, w tym sensie, że komisja nie rozstrzyga o odszkodowaniu czy też zadośćuczynieniu, a to z tego powodu, że zadaniem komisji nie jest określenie wysokości zadośćuczynienia czy odszkodowania, a jedynie orzeczenie o tym, czy zdarzenie medyczne miało miejsce, czy też nie.

Ponadto należy zwrócić uwagę na niezmiernie istotną kwestię, a mianowicie, że status komisji nie został przez ustawodawcę sprecyzowany. Ustawodawca z jednej bowiem strony *expressis verbis* w art. 67e ust. 2 u.p.p. wskazał, że wykonywanie zadań komisji wojewódzkiej nie stanowi wykonywania władzy publicznej, z drugiej jednak — instytucjonalnie powiązał komisje z państwem, czyniąc je zarówno pod względem ustrojowym, jak i funkcjonalnym podobnymi do organów państwa [Ziemiak 2011]. Podobieństwa te dotyczą w szczególności trybu powoływania oraz kwestii związanych z funkcjonowaniem i finansowaniem działań komisji.

Jak wskazuje się w literaturze organizacja komisji i sposób ich procedowania (orzekanie w ramach składów orzekających, możliwość wyłączenia członka składu orzekającego w postępowaniu w określonych sprawach, prowadzenie postępowania dowodowego, wydawanie orzeczeń i zaświadczeń) czyni komisje podobnymi do sądów powszechnych [Duniewska, Stahl (red.) 2013 i cytowana tam literatura].

1 Komisja ta określana jest dalej w skrócie jako „Komisja” lub „Komisja wojewódzka”.

2 Cyt. dalej jako „u.p.p.”.

Niewątpliwie komisja, zastępując z woli ustawodawcy funkcje sądu państwowego, działa w sferze szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, będąc swego rodzaju organem quasi-sądowym powszechnych [Duniewska, Stahl (red.) 2013 i cytowana tam literatura]. Wskazuje się także, że komisje stanowią emanację władzy państwowej i wprawdzie z formalnego punktu widzenia nie mieszczą się w strukturze państwowej w tym sensie, że nie są ogniwem zhierarchizowanej administracji centralnej lub samorządowej, lecz można je traktować jako organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a. z racji sprawowanego przez nie orzecznictwa [Bagińska 2011].

Dorota Karkowska [2016] wskazuje, że wojewódzka komisja orzekająca o zdarzeniach medycznych w założeniach ustawodawcy ma charakter instytucji samodzielnej i niezależnej pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym od struktury wymiaru sądownictwa, jak i od struktury systemu administracji publicznej. W porównaniu z sądowym wymiarem sprawiedliwości niejednoznaczne są granice niezależności wojewódzkiej komisji, a tym samym jej członków. W założenia organizacji i funkcjonowania wojewódzkiej komisji wpisany jest brak konfliktu jej członków, a nie ustrojowa niezależność i odrębność sądów powszechnych przyjęta wraz z zasadą rozdziału władzy. Wykonywanie zadań komisji wojewódzkiej nie stanowi wykonywania władzy publicznej. Tym samym wyeliminowano możliwość kwalifikowania orzeczeń komisji jako decyzji administracyjnych i zaskarżania ich do sądu administracyjnego.

Powyższe poglądy znajdują swe uzasadnienie w orzecznictwie sądowym, w którym znaleźć można, że zgodnie z art. 67e ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o *prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, wykonywanie zadań wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych nie stanowi wykonywania władzy publicznej. Jak zauważa się w orzecznictwie, postępowanie przed taką komisją nie rozstrzyga zatem sprawy administracyjnej, lecz dotyczy zagadnień natury cywilnoprawnej związanych z pozasądowym dochodzeniem odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę wyrządzoną zdarzeniem medycznym [Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 554/15]. Brak jest zatem podstaw do uznania, że sąd administracyjny jest właściwy do oceny działalności lub orzeczeń wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych oraz oceny czynności podejmowanych w ramach tego postępowania [Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SO/Po 9/18; Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SO/Po 8/18].

W aspekcie władzy publicznej podnieść należy, że pojęcie to nie zostało w prawie polskim dotychczas zdefiniowane, choć występuje ono w wielu aktach prawnych, od Konstytucji RP [Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.] począwszy.

## Postępowanie przed wojewódzką komisją

Przepisy rozdziału 13a u.p.p. zatytułowanego *Zasady i tryb ustalania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych* mają zastosowanie do zakażenia pacjenta biologicznym czynnikiem chorobotwórczym, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia pacjenta albo śmierci pacjenta będących następstwem niezgodnych z aktualną wiedzą medyczną:

1. diagnozy, jeżeli spowodowała ona niewłaściwe leczenie albo opóźniła właściwe leczenie, przyczyniając się do rozwoju choroby;
2. leczenia, w tym wykonania zabiegu operacyjnego;
3. zastosowania produktu leczniczego lub wyrobu medycznego;

zwanych dalej „zdarzeniem medycznym”.

Pojęcie zdarzenia medycznego jest z punktu widzenia przepisów u.p.p. pojęciem kluczowym. W pełni należy zgodzić się z twierdzeniem, że termin „zdarzenie medyczne” ma inne znaczenie niż pojęcia „błąd medyczny” czy też „błąd lekarski” [Krupa-Lipińska 2013, ss. 96–109].

Jak wskazano w orzecznictwie, postępowanie przed komisją ma charakter ugodowo-mediacyjny pomiędzy poszkodowanym pacjentem a podmiotem leczniczym. Niewątpliwie wojewódzka komisja nie występuje wobec podmiotów uczestniczących w procesie mediacyjnym z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności państwa. Innymi słowy wojewódzka komisja do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, w przeciwieństwie do organu administracji publicznej, nie załatwia w sposób władczy sprawy indywidualnej, orzekając jedynie o istnieniu lub braku zdarzenia medycznego w rozumieniu u.p.p. — a orzeczeniem tym nie kształtuje bezpośrednio praw ani obowiązków żadnego z podmiotów (podmiot leczniczy, pacjent, ubezpieczyciel występują jako równorzędni partnerzy). Z kolei zaświadczenie, o którym mowa w art. 67k ust. 4 u.p.p. nie ma cech zaświadczenia z zakresu administracji publicznej. Potwierdzeniem tego jest jego charakter określony w tej regulacji. Stanowi ono tytuł wykonawczy, do którego stosuje się przepisy działu II tytułu I części trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego. W ocenie Sądu sprawy podlegające rozpoznaniu przez wojewódzkie komisje są sprawami cywilnymi w znaczeniu materialnym. Dotyczą bowiem stosunku prawnego regulowanego przez prawo cywilne (odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym). Z uwagi na odesłanie w przepisach art. 67a–67o u.p.p. do przepisów kodeksu postępowania cywilnego, uznać należy, że sprawy podlegające rozpoznaniu przez wojewódzkie komisje są także sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym. Oznacza to, że w przypadku nieprzyjęcia przez wnioskodawcę propozycji odszkodowania lub zadośćuczynienia, może on wytoczyć powódz-

two do sądu cywilnego. Analogicznie może postąpić w przypadku orzeczenia o braku zdarzenia medycznego [Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2014 r., sygn. akt III SAB/Gd 121/14].

Zasady i tryb ustalania odszkodowania oraz zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych określone zostały w art. 67a–67n ustawy z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, jednakże nie mieszczą się one w ramach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Brak również przepisów szczególnych, które umożliwiałyby skutecznie wniesienie skargi na czynności czy bezczynność komisji w tym zakresie do sądu administracyjnego [Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1621/13].

Swego rodzaju mankamentem przepisów u.p.p. (choć można próbować uzasadniać to tym, że postępowanie przez komisję ma charakter postępowania ugodowo-medycznego) jest fakt, że wojewódzka komisja nie jest uprawniona do orzekania o wysokości szkody [Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt III CZP 13/16], a jedynie do ustalenia, czy dane zdarzenie stanowiło zdarzenie medyczne, czy też nie stanowiło takiego zdarzenia. Konkretna propozycja wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia wychodzi od ubezpieczyciela [Sarnes 2014, ss. 79–97] lub — w określonych sytuacjach — od podmiotu leczniczego.

W pełni należy zgodzić się z poglądem, że niewątpliwym zarzutem pod adresem ustawodawcy jest także fakt, że przepisy dotyczące ustalania przez komisje odszkodowania i zadośćuczynienia stosuje się jedynie do zdarzeń medycznych będących następstwem udzielania świadczeń zdrowotnych w szpitalu [Frąckowiak, Kamil 2013, ss. 131–137]. W sytuacji gdy do zdarzenia medycznego doszło w innej placówce niż szpital, pacjent może dochodzić odszkodowania jedynie na zasadach ogólnych [Krupa-Lipińska 2013, ss. 96–109].

Postępowanie przez komisją składa się z kilku etapów, przy czym ich liczba uzależniona jest od aktywności stron postępowania.

Wszczęcie postępowania odbywa się na podstawie wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego. Po wpłynięciu do komisji wniosku dokonuje ona jego oceny formalnej (czy jest kompletny, należycie opłacony) i przekazuje go niezwłocznie kierownikowi właściwego podmiotu leczniczego oraz ubezpieczycielowi, którzy mają obowiązek przedstawienia swojego stanowiska w sprawie wraz z dowodami na jego poparcie w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku (art. 67d ust. 6 zdanie pierwsze i drugie u.p.p.). Zaniechanie tego obowiązku skutkuje przyjęciem, że złożony wniosek został zaakceptowany w zakresie dotyczącym okoliczności w nim wskazanym oraz proponowanej wysokości odszkodowania (art. 67d ust. 6 zdanie trzecie u.p.p.).

Celem postępowania przed wojewódzką komisją jest ustalenie, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne. Komisja po przeprowadzeniu postępowania dowodowego wydaje pisemne orzeczenie o zdarzeniu medycznym albo jego braku, wraz uzasadnieniem (art. 67j ust. 1 u.p.p.).

Od tego orzeczenia wnioskodawcy, kierownikowi podmiotu leczniczego oraz ubezpieczycielowi przysługuje środek odwoławczy, a mianowicie mogą oni w terminie 14 dni od doręczenia im orzeczenia z uzasadnieniem złożyć umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez komisję w innym składzie (art. 67j ust. 7 i 8 u.p.p.), co oznacza, że sprawa jest ponownie rozpatrywana przez komisję.

Ubezpieczyciel, a w przypadku nie zawarcia umowy ubezpieczenia — podmiot leczniczy prowadzący szpital, za pośrednictwem wojewódzkiej komisji, w terminie 30 dni od dnia doręczenia orzeczenia wojewódzkiej komisji, wydanego w wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, lub otrzymania zawiadomienia o bezskutecznym upływie terminu do zaskarżenia orzeczenia wydanego po rozpatrzeniu wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, przedstawia wnioskodawcy propozycję odszkodowania i zadośćuczynienia w wysokości nieprzekraczającej maksymalnych progów ustawowych (art. 67k ust. 2 u.p.p.). Konsekwencje niezgłoszenia takiej propozycji w tym terminie są daleko idące, gdyż w.w. podmioty mają wówczas obowiązek wypłaty świadczeń w wysokości określonej we wniosku. W razie zaistnienia takiej sytuacji komisja wydaje stosowne zaświadczenie, stanowiące tytuł wykonawczy w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego (art. 67k ust. 4 u.p.p.).

W przepisach u.p.p. przewidziano możliwość wniesienia przez uczestników postępowania skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiej komisji zarówno wydanego na skutek wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, jak i w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Jednakże można oprzeć się wyłącznie na naruszeniu przepisów dotyczących postępowania przed wojewódzką komisją (art. 67m u.p.p.).

Co istotne, w przepisach u.p.p. wprowadzono również nakaz odpowiedniego stosowania w postępowaniu przed wojewódzką komisją — w kwestiach nieuregulowanych w art. 67a–67m u.p.p. — wskazanych konkretnie przepisów kodeksu postępowania cywilnego (art. 67o u.p.p.).

Powyższe oznacza, że w przypadku tego rodzaju postępowania nie mamy do czynienia z zasadą dewolutywności, czyli z sytuacją, w której zaskarżone orzeczenie rozpatrywane jest przez organ wyższego stopnia w stosunku do tego, który owo orzeczenie wydał, albo sądu (wyższej instancji) w zależności od charakteru danego postępowania. Nie można pominąć faktu, że zasada dwuinstancyjności jest jedną z podstawowych reguł rządzących polskim postępowaniem cywilnym i karnym. Wydaje się, że powinna ona mieć również zastosowanie do postępowania przed komisją (pomijając obecny

kształt regulacji ustawowej tego postępowania), nie przesądzając o tym, jaki podmiot powinien rozpatrywać daną sprawę w drugiej instancji.

W postępowaniu przed komisją mamy też do czynienia z sytuacją, w której z jednej strony obowiązuje zasada kontradyktoryjności, czego potwierdzeniem jest fakt, że materiał procesowy gromadzą strony postępowania przed komisją, ale z drugiej strony mamy też do czynienia z zasadą inkwizycyjności, gdyż zgodnie z art. 67i ust. 5 u.p.p. komisja może żądać dokumentacji prowadzonej przez podmiot leczniczy prowadzący szpital, w tym dokumentacji medycznej, a ponadto przeprowadzać postępowanie wyjaśniające w podmiocie leczniczym prowadzącym szpital oraz dokonywać wizytacji pomieszczeń i urządzeń szpitala [Kunicki, Sadowska 2016].

## **Konkluzje**

Mając na uwadze wskazany wyżej zupełnie niejasny status komisji jako organu, wydaje się ze wszech miar pożądane wprowadzenie zasady dewolutywności, w wyniku czego doszłoby do rozpoznania sprawy przez inny niezależny od komisji podmiot, przykładowo sąd. Z drugiej strony można by sformułować o wiele dalej idącą tezę, że skoro postępowanie przed komisją ma charakter ugodowo-mediacyjny, to przecież istnieje zawsze możliwość zawarcia ugody pomiędzy poszkodowanym pacjentem a podmiotem leczniczym przed sądem powszechnym, co prowadzi de facto do analogicznego skutku jak postępowanie przed komisją.

Podstawowe zarzuty, jakie należy skierować pod adresem obecnego kształtu regulacji, to:

- a) status wojewódzkiej komisji nie został przez ustawodawcę doprecyzowany;
- b) komisja nie wykonuje władzy publicznej, tym samym nie ma możliwości władczego kształtowania sytuacji jednostki;
- c) sprawa trzykrotnie rozpoznawana jest przez ten sam podmiot, czyli komisję;
- d) sąd nie jest orzeczeniem komisji związany;
- e) po przeprowadzeniu postępowania przez komisję wysokość świadczenia uzależniona jest od propozycji podmiotu leczniczego lub ubezpieczyciela i jest to świadczenie jednorazowe, ponadto nie ma możliwości przyznania renty;
- f) postępowanie przed komisją, a tym samym i orzeczenie komisji, obejmuje wyłącznie szkody powstałe w szpitalu, co rodzi wątpliwości z punktu widzenia równego traktowania pacjentów;
- g) postępowanie przed komisją nie obejmuje odpowiedzialności za szkody wyrządzone pacjentom uczestniczącym w badaniach klinicznych;

- h) brak jakiegokolwiek nadzoru judykacyjnego nad orzeczeniami komisji;
- i) brak jednoznacznego i pełnego odniesienia w zakresie stosowania przepisów k.p.c. w postępowaniu przed komisją.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, podnieść należy, co następuje.

Status prawny wojewódzkiej komisji wydaje się być zupełnym kuriozum w systemie prawnym obowiązującym w RP, zwłaszcza w kontekście skutków działań komisji, które wiążą ubezpieczyciela lub podmiot leczniczy, przede wszystkim zaś istoty zaświadczenia, w którym stwierdza złożenie wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, wysokości odszkodowania lub zadośćuczynienia, które to zaświadczenie stanowi tytuł wykonawczy w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Zasadnicze wątpliwości budzi brak mechanizmu weryfikacji orzeczeń komisji przez inny organ bądź sąd. Instytucja ponownego rozpoznania sprawy przez ten sam organ jest znana prawu polskiemu, czego potwierdzeniem jest art. 127 § 3 k.p.a., który przewiduje, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie można pominąć faktu, że jest to wyjątek od zasady mający zastosowanie w przypadkach, gdy brak jest organu wyższej instancji.

Analiza konstrukcji postępowania przed komisją skłania do wniosku, że powinna istnieć możliwość weryfikacji orzeczeń komisji poprzez zapewnienie dwuinstancyjności postępowania, a jeśliby nawet pozostać przy jednoinstancyjnym modelu postępowania przed komisją, to powinna zostać zapewniona możliwość wniesienia do sądu powszechnego skargi o uchylenie rozstrzygnięcia komisji, analogicznie jak w przypadku skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego, za czym przemawia ugodowo-mediacyjny charakter postępowania przed Komisją.

Nie można nie zauważyć, że brak szczegółowego zakresu stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed komisją może wywoływać daleko idące konsekwencje. Skutkuje to przykładowo tym, że niektóre komisje powołując się na przepisy kodeksu postępowania cywilnego dotyczące przykładowo skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem, czynią wszystko, aby korzystając z rzekomych braków formalnych pism procesowych kierowanych do tejże komisji, pozbawiać w rzeczywistości stronę możliwości skutecznej obrony swoich praw. Przykładem nadużycia przez komisję swojej pozycji może być chociażby formułowany przez te komisje zarzut braków formalnych kierowanej do komisji skargi, które rzekomo wynikają z artykułu 424[5] § 1 pkt 4 k.p.c. Z przepisu tego wynika, że strona wnosząc skargę, powinna (jako jeden z elementów konstrukcyjnych tejże skargi) uprawdopodobnić wyrządzenie szkody spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy.

Komisja natomiast wydaje się zapominać o zasadniczej regulacji wynikającej z przepisu art. 424[1] k.p.c. i z samej istoty instytucji, jaką jest skarga, o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku. Wskazać bowiem należy, że stosownie do artykułu 424[1] § 1 k.p.c. można żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchycenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Zasadniczy problem sprowadza się do tego, że komisja zupełnie pomija w swoich orzeczeniach fakt, że przepis art. 424[1] § 1 k.p.c. w przypadku postępowania przed komisją nie ma w ogóle zastosowania jako niewymieniony w art. 67o u.p.p. Tym samym zupełnym niezrozumieniem jest stosowanie artykułu 424 [5] § 1 pkt 4 jako podstawy do odrzucenia skargi wnoszonej np. przez podmiot leczniczy.

W powyższym zakresie widoczny jest jednocześnie ewidentny deficyt przepisów u.p.p. Jeśli bowiem przyjąć, że skarga — czy inne pismo skierowane do komisji obciążone jest brakami formalnymi, to wówczas zastosowanie powinny znaleźć przepisy k.p.c. umożliwiające uzupełnienie braków formalnych pisma, czyli przepis art. 130 § 1 zd.1 k.p.c., stosownie do treści którego, jeżeli pismo procesowe nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych lub jeżeli od pisma nie uiszczono należnej opłaty, przewodniczący wzywa stronę, pod rygorem zwrócenia pisma, do poprawienia, uzupełnienia lub opłacenia go w terminie tygodniowym. Jednakże wśród wymienionych w art. 67o u.p.p. przepisów k.p.c., które mają zastosowanie w postępowaniu przed komisją, art. 130 wymieniony nie jest.

Co więcej, komisja wydaje się nie zauważać sprawy zasadniczej, a mianowicie tego, że w przepisie art. 67o u.p.p. ustawodawca posłużył się sformułowaniem „stosuje się odpowiednio przepisy” k.p.c.

Stosownie do ogólnie przyjętego w orzecznictwie i w doktrynie pojmowania zasad „odpowiedniego” stosowania przepisów, niektóre z nich znajdują zastosowanie wprost, bez żadnych modyfikacji i zabiegów adaptacyjnych, inne tylko pośrednio, a więc z uwzględnieniem konstrukcji, istoty i odrębności postępowania, w którym znajdują zastosowanie, a jeszcze inne w ogóle nie będą mogły być wykorzystane. Stosowanie „odpowiednie” oznacza przede wszystkim niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane [zob. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 15 września 1995 r., III CZP 110/95].

Co więcej, komisja wydaje się nie zauważać treści normatywnej wynikającej z art. 424[4] k.p.c., zgodnie z którym skargę można oprzeć na podstawie naruszeń prawa



materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność wyroku z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda. Wskazać bowiem należy, że przepis ten w postępowaniu przed komisją nie ma zastosowania, podobnie jak zastosowania nie ma art. 424 [1] k.p.c. Skoro tak jest, to odrzucenie skargi na podstawie art. 424[8] k.p.c. ze względu na fakt, że strona nie uprawdopodobniła wyrządzenia szkody (art. 424 [5] § 1 pkt 4 K.p.c.), jest zupełnie niezrozumiałe, a przede wszystkim sprzeczne z prawem.

W kontekście powyższego wskazać należy na problem zasadniczy, że orzeczenie komisji w przedmiocie odrzucenia skargi, czy też jej oddalenia, nie jest w żaden sposób zaskarżalne, a tym samym strony postępowania są pozbawione możliwości obrony swoich praw.

Powyższy przykład w sposób jednoznaczny wskazuje, że obecny system rozpoznawania spraw przed komisją wojewódzką jest systemem, który wskutek braku możliwości weryfikacji orzeczeń komisji przez inny podmiot skutkuje tym, że w przypadku orzeczenia wydanego z ewidentnym naruszeniem przepisów postępowania podmiot leczniczy nie ma już żadnej możliwości zakwestionowania wydanego przez komisję rozstrzygnięcia, podobnie jak pacjent, którego prawa zostały naruszone. Problem ten wydaje się nabierać szczególnego znaczenia w sytuacji, w której skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiej komisji składa sam pacjent, zwłaszcza jeśli nie jest reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika.

Ze względu na wszystkie powyższe mankamenty postępowania przed komisją, przede wszystkim zaś ze względu na niejasny zakres „odpowiedniego” stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego przed wojewódzką komisją, stwierdzić należy, że system, w którym dana sprawa rozstrzygana jest de facto trzykrotnie przez ten sam organ (nawet przy założeniu, że poszczególne rozstrzygnięcia zapadają w innych składach osobowych) bez cienia wątpliwości nie zasługuje na aprobatę i powinien zostać zmieniony zarówno w trosce o zabezpieczenie interesów pacjenta, jak i podmiotów leczniczych.

Nie można bowiem zgodzić się z tym, że wojewódzka komisja nie podlega w zakresie judykacyjnym jakimkolwiek nadzorowi, czy to ze strony Ministra Zdrowia, czy też Rzecznika Praw Pacjenta, szczególnie że brak jest możliwości kwestionowania orzeczeń wojewódzkiej komisji przed sądem powszechnym, który w sposób niezawisły i niezależny rozstrzygnie, czy postępowanie, które toczyło się przed wojewódzką komisją, toczyło się zgodnie z wszelkimi zasadami procedury, czy też nie.

Z tych względów coraz częściej pacjenci decydują się nie angażować komisji w postępowaniach związanych z dochodzeniem ich roszczeń, korzystając z drogi postępowania cywilnego.

## Bibliografia

- Bagińska E.** (2011), *Działalność wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych a wykonywanie władzy publicznej* [w:] Kowalewski E. (red.), *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, Toruń.
- Duniewska Z., Stahl N.** (red.) (2013), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, LEX/el.
- Frąckowiak H., Kamil K.** (2013), *Organizacja i funkcjonowanie wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych — rozważania na tle nowelizacji ustawy o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta*, „Palestra”, nr 9–10, ss. 131–137.
- Karkowska D.** (2016), *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, wyd. III, art. 67e, LEX/el.
- Krupa-Lipińska K.** (2013), *Odpowiedzialność cywilna z tytułu zdarzeń medycznych w szpitalach*, „Przeгляд Sadowy”, nr 11–12, ss. 96–109.
- Kunicki I., Sadowska J.** (2016), *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Komentarz do art. 67a–67o ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, C.H. Beck, Warszawa.
- Paszowska M.** (2013), *Rozstrzygnięcie roszczeń pacjenta w trybie administracyjnym*, PPP, nr 7–8, ss. 49–67.
- Sarnes G.** (2014), *Administracyjny a cywilnoprawny tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i zadośćuczynienia za zdarzenia medyczne*, PPP, nr 3, ss. 79–97.
- Ziemiak M.P.** (2011), *Postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Wybrane aspekty* [w:] Kowalewski E. (red.) (2011), *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, Toruń.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. 2017, poz. 1318 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. nr 113, poz. 660).

## **Orzeczenia**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/2000, OTK ZU 2001/8 poz. 256.

Uchwała Sądu Najwyższego z 15 września 1995 r., III CZP 110/95, OSNC 1995, z. 12, poz. 177.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt III CZP 13/16, OSNC 2017/4/41.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 554/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1621/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2014 r., sygn. akt III SAB/Gd 121/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SO/Po 8/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SO/Po 9/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

---

**Tomasz Nowak** | [tnowak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:tnowak@wpia.uni.lodz.pl)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8372-2348>  
Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji

## Konstytucja jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podatnika

### The Constitution as an Instrument to Ensure the Taxpayer's Legal Security

**Abstract:** The article explains how the Constitution of the Republic of Poland provides legal security for the taxpayer. It begins with presenting the concept and criteria of legal security. Next, the author indicates the risks the taxpayer is exposed to and why he should be protected in this regard. The Constitution seems to be an adequate instrument of protection for the taxpayer, as it guarantees freedom and rights and stands highest in the hierarchy of sources of law of the Republic of Poland. The Constitution requires that tax law explicitly and unambiguously determines the tax subject, the tax object and the tax amount. In case of failure to comply with these requirements the tax authority is not empowered to assess the tax. The Constitution does not specify which taxes can be imposed and in what amount. The Constitution does not set limits in which the legislator may impose a tax burden. Protection, therefore, concerns only the form of determining the tax burden, not its size. The “easing” of the tax burden is guaranteed only for individual and extraordinary cases. However, the effectiveness of the Constitution in this respect is rather small.

**Key words:** legal security, constitution, taxpayer, tax law, freedoms and rights of persons and citizens

## Wprowadzenie

Postulat zapewnienia bezpieczeństwa prawnego należy kierować do całego porządku prawnego, a więc również i do prawa podatkowego. Jakkolwiek „ze swej natury” — skoro zapłata podatku zawsze prowadzi do pozbawienia własności — przepisy tej gałęzi prawa ingerują w podstawowe wolności i prawa jednostki, to jednak materia prawna, której przedmiotem jest nakładanie i pobór podatku, nie zwalnia regulacji prawnej z obowiązku strzeżenia dóbr niezbędnych człowiekowi do życia. Prawo podatkowe nie wykazuje w ramach porządku prawnego aż takich odmienności, które wykluczałyby dbałość o bezpieczeństwo podatnika. Dyskusyjna może być natomiast intensywność ochrony.

Celem opracowania jest wyjaśnienie, w jaki sposób Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podatnika. Materia podatkowa jest jedną z istotniejszych pośród konstytucyjnych regulacji, które kształtują relację pomiędzy władzą a jednostką. Jednocześnie Konstytucja jest aktem prawnym stojącym najwyżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego Rzeczypospolitej Polskiej. Analizy wymagają kwestie, które z kryteriów bezpieczeństwa prawnego i jak „głęboko” oraz za pomocą jakich środków są chronione przez Konstytucję.

## Pojęcie i kryteria bezpieczeństwa prawnego

Bezpieczeństwo prawne jest jednym z aspektów bezpieczeństwa w rozumieniu ogólnym [Potrzeszcz 2013, s. 65]. W znaczeniu słownikowym bezpieczeństwo to „stan niezagrażenia; pewność, że nic nie zagraża; stan pewności, spokoju, zabezpieczenia”. Bezpieczeństwo stanowi zatem przeciwieństwo zagrożenia [Potrzeszcz 2013, s. 25].

Potrzeba bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. W teorii potrzeb przyjmuje się, że stanowi ona podstawę ludzkiej egzystencji [Potrzeszcz 2013, ss. 38–45]. Składnikami bezpieczeństwa człowieka są gwarancja fizycznego przetrwania oraz swoboda rozwoju [Potrzeszcz 2013, s. 32]. Osiągnięcie tego stanu jest równoznaczne z doprowadzeniem do sytuacji, w której „to, co się dzieje, nie dzieje się dowolnie” [Potrzeszcz 2013, s. 34]. Ochrona ma zatem dotyczyć przede wszystkim przewidywalności przyszłego biegu zdarzeń [Potrzeszcz 2013, s. 34]. Wskazuje się jednocześnie na „prawo” człowieka do bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo prawne to stan, w którym dobra i interesy człowieka są chronione (strzeżone) przez prawo pozytywne w sposób możliwie całkowity i skuteczny

[Potrzeszcz 2013, s. 405]. Jednostka ma prawo być bezpieczna i czuć się bezpiecznie, zaś stan ten ma zapewnić prawo pozytywne. Prawo pozytywne ma dostarczać wiedzę co do tego, jak jednostka ma się zachować oraz jakich zachowań ma oczekiwać od innych jednostek życia społecznego. Ponadto prawo pozytywne ma zabezpieczyć podstawowe dobra człowieka, tj. jego przetrwanie oraz jego rozwój [Potrzeszcz 2013, s. 275].

Prawo pozytywne, które zapewnia jednostce bezpieczeństwo prawne, powinno odpowiadać wymaganiom pewności prawa, a także powinno być prawem sprawiedliwym. Wymaganie pewności prawa jest spełnione, jeśli regulacja prawna zapewnia przewidywalność zachowań innych jednostek życia społecznego. Jest to wymaganie o charakterze formalnym; dla jego spełnienia wystarczy, że jednostka wie, jak się zachować na gruncie prawa pozytywnego. Prawo pozytywne spełnia te cechy, jeśli jest jasne, tj. komunikatywne [Wronkowska 1976, s. 20], spójne, czyli niezawierające sprzeczności [Wronkowska 2002, s. 12], i stabilne, czyli zmieniane tylko w zakresie, w jakim zmiana zostaje wymuszona przez zmieniające się otoczenie prawa [Wronkowska 2002, s. 14]. Chodzi zwłaszcza o wymaganie określoności przepisu prawa. Z kolei sprawiedliwość odnosi się do treści prawa. Prawo pozytywne powinno zawierać „minimum treści naturalnoprawnych” [Spyra 2006, s. 192]. Prawo pozytywne urzeczywistniające ideę bezpieczeństwa prawnego to prawo nie tylko przewidywalne, ale i akceptowalne przez jednostki [Wojciechowski 2007, s. 26].

Warunkiem osiągnięcia bezpieczeństwa prawnego jest jego skuteczność rozumiana jako przestrzeganie i realizacja norm prawnych, dotrzymanie umów, wykonywanie wyroków sądowych [Potrzeszcz 2013, s. 231]. Osiągnięcie bezpieczeństwa prawnego następuje zatem zarówno w procesie tworzenia prawa, jak i na etapie jego stosowania. Prawo pozytywne ma spełniać wymagania pewności oraz sprawiedliwości i jednocześnie ma być urzeczywistniane przy dokonywaniu indywidualnych rozstrzygnięć.

## **Podatnik jako podmiot „zagrożenia”**

Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa prawnego dotyczy również jednostki, która jest podatnikiem lub która potencjalnie może znajdować się w „polu” działania przepisów prawa podatkowego. Cel fiskalny nie unicestwia bezpieczeństwa prawnego i nie pozostaje z nim w sprzeczności.

„Ze swej natury” prawo podatkowe ingeruje w dobra istotne dla egzystencji człowieka oraz jego rozwoju. Obowiązki nakładane przez przepisy tej gałęzi prawa — zarówno obowiązek podstawowy (tj. obowiązek zapłaty), jak i obowiązki instrumentalne (tj. obowiązki, których realizacja ma zapewnić zapłatę podatku w prawidłowej

wysokości [Mastalski 1985, ss. 206–207]) — stanowią ingerencję w prawo własności, w prawo dziedziczenia lub w swobodę działalności gospodarczej. Ingerencji tej nie da się uniknąć, gdyż stanowi ona istotę podatku. Konstytucyjnym potwierdzeniem dopuszczalności — polegającej na nałożeniu i poborze podatków — ingerencji państwa w wolności i prawa człowieka i obywatela jest art. 84 Konstytucji. Przepis ten legitymizuje obowiązek utrzymywania państwa przez każdego, kto pozostaje pod opieką prawną Rzeczypospolitej Polskiej [Dębowska-Romanowska, Nowak 2016, ss. 1879–1881]. Bezpieczeństwo prawne jednostki nie ma zatem — w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska jest uprawniona do nałożenia ciężaru podatkowego — charakteru absolutnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki nie może przejawiać się w bezwzględnym zakazie ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, gdyż a priori wykluczyłoby to dopuszczalność nałożenia jakiegokolwiek podatku.

Prawo podatkowe może być dla podatnika potencjalnym „źródłem” zagrożenia. Zagrożenie to może „tkwić” w samej regulacji prawnopodatkowej. W piśmiennictwie podatkowym wskazuje się na „sporny z założenia charakter” stosunków normowanych przez prawo podatkowe [Etel 2013, s. 55]. Za mankamenty regulacji prawnopodatkowej uznaje się przede wszystkim niejasność przepisów, posługiwanie się zwrotami specjalistycznymi, częste zmiany, niski poziom legislacji podatkowej [Etel 2013, s. 55]. Stan niepewności co do sytuacji prawnej na gruncie prawa podatkowego ogranicza podatnika (lub potencjalnego podatnika) w możliwości podejmowania trafnych decyzji gospodarczych, uniemożliwia planowanie przedsięwzięć gospodarczych [Kiszka 2007, s. 457]. Ponadto niepewność co do treści prawa podatkowego może skutkować jego wadliwym stosowaniem. Poziom zagrożenia ulega zwiększeniu w związku z techniką poboru opartą na samowymiarze (samoobliczeniu). Prawidłowe wykonanie obowiązku samowymiaru jest uzależnione od prawidłowej wykładni oraz zastosowania zarówno przepisów ustanawiających ten obowiązek, jak i przepisów ustaw podatkowych. Wadliwości tych przepisów mogą utrudniać lub nawet uniemożliwiać wywiązanie się z obowiązku samowymiaru w sposób, który nie naraża jednostki na dolegliwości przewidziane przez prawo w związku z jego nienależytym wykonaniem (np. ujawnienie zaległości podatkowej i skutki tego w postaci obowiązku zapłaty odsetek za zwłokę, sankcje podatkowe, odpowiedzialność karna skarbową).

## **Konstytucja jako instrument ochrony wolności i praw człowieka i obywatela**

Konstytucja jest aktem prawnym, który „ze swej natury” spełnia istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego jednostki. Przesądza o tym zawarta w Konstytucji materia prawna oraz jej miejsce w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego Rzeczypospolitej Polskiej. Rola Konstytucji w zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego polega na określeniu wolności i praw, które są gwarantowane jednostce przez państwo, a także — na ustanowieniu systemu instytucji urzeczywistniających te gwarancje.

Materia prawna Konstytucji to nie tylko ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, ale również — w równym stopniu — ukształtowanie położenia prawnego jednostki (człowieka i obywatela) w Państwie [Banaszak 2015, s. 59; Garlicki 2015, ss. 40–41]. Jednym z elementów sytuacji prawnej jednostki jest relacja jednostka–państwo. We współczesnych konstytucjach regulacje gwarantujące ochronę wolności i praw jednostki mają stałe miejsce [Galster i in. 2011, s. 144]. W Konstytucji z 1997 roku uzyskały charakter priorytetowy [Jabłoński 2010, ss. 79–81]. Materię tę pomieszczono już w rozdziale drugim Konstytucji, usytuowanym bezpośrednio po rozdziale, którego przedmiotem jest określenie podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Uwypukla to znaczenie regulacji dotyczącej wolności i praw jednostki spośród ogółu unormowań konstytucyjnych. Również we Wstępie do Konstytucji zawarte zostały stwierdzenia potwierdzające, że ochrona praw obywatelskich jest jedną z podstawowych funkcji państwa. Zgodnie z Preambulą Konstytucja została ustanowiona m.in. po to, aby „na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie”. I treść, i systematyka Konstytucji potwierdzają zatem istotne znaczenie tego aktu prawnego jako źródła ochrony wolności i praw jednostki.

Konstytucja jest — zgodnie z jej art. 8 ust. 1 i 2 — najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, zaś jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej. Wszystkie akty prawne podejmowane przez organy władzy publicznej — zarówno akty stanowienia, jak i akty stosowania prawa — mają być zgodne z Konstytucją. W przypadku aktów stanowienia prawa chodzi zarówno o niesprzeczność z Konstytucją, jak i o konkretyzację norm konstytucyjnych [Tuleja 2016, s. 313]. Przy rozpatrywaniu indywidualnej sprawy Konstytucja może stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia (samoistnie lub jako współstosowanie z ustawami bądź innymi aktami normatywnymi) [Tuleja 2016, s. 320] — pod warunkiem że regulacja konstytucyjna jest wystarczająco jednoznaczna i jako taka nadaje się do bezpośredniego zastosowania [Mączyński 2000, s. 7]. Obok bezpośredniego stosowania skuteczność regulacji konstytucyjnej zostaje



zapewniona przez ustanowienie kontroli konstytucyjności prawa, którą realizuje Trybunał Konstytucyjny (art. 188 Konstytucji). Ponadto jednostkę wyposażono w środki ochrony jej konstytucyjnych wolności i praw. Zalicza się do nich prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji), prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), skargę konstytucyjną (art. 79 Konstytucji) oraz prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji). Miejsce w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego Rzeczypospolitej Polskiej i jego korelaty (tj. bezpośrednie stosowanie Konstytucji, system kontroli konstytucyjności prawa oraz środki ochrony wolności i praw) czynią Konstytucję aktem prawnym szczególnie skutecznym dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki (w tym podatnika).

Rola Konstytucji w zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego jednostki ujawnia się szczególnie silnie w zakresie, w jakim na jednostce ciąży lub mogą ciążyć obowiązki wynikające z przepisów prawa podatkowego. Materia podatkowa stanowi jedną z najbardziej newralgicznych spośród wyznaczających relacje pomiędzy jednostką a państwem. Kwestie podatkowe są zatem — „ze swej natury” — przedmiotem regulacji konstytucyjnej. We współczesnych konstytucjach powszechnie zawiera się postanowienia odnoszące się do opodatkowania [Brzeziński 2017, ss. 360–363], zaś Konstytucja RP z 1997 r. nie jest tu wyjątkiem. Konstytucja nie ustanawia wprawdzie obowiązków podatkowych, gdyż te wynikają ze „zwykłych” źródeł prawa (tj. z ustawy — czego wymagają art. 84 i art. 217 Konstytucji) [Dębowska-Romanowska, Nowak 2016, s. 1881], ma natomiast zapewnić bezpieczeństwo prawne przez wyznaczenie uwarunkowań nakładania tych obowiązków przez państwo na jednostki.

Zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia „poziomu” bezpieczeństwa prawnego podatnika w Polsce, mają te przepisy Konstytucji, które odnoszą się wprost do opodatkowania, a więc: art. 84 i art. 217 Konstytucji, a także art. 123 ust. 1 Konstytucji. Mniejszą rolę w tym zakresie — choć nie da się jej całkowicie pominąć — odgrywają te przepisy Konstytucji, które nie mają stricte podatkowego charakteru. Są to przede wszystkim przepisy rozdziału 2 Konstytucji, tj. przepisy o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. Są to również niektóre przepisy rozdziału 1 Konstytucji (np. art. 2 ustanawiający zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, art. 20 i 22 odnoszące się do swobody prowadzenia działalności gospodarczej i jej ograniczeń), a także — *last but not least* — Preambuła. Zwłaszcza przepisy o wolnościach i prawach niezbyt intensywnie chronią podatnika. Trybunał

Konstytucyjny — np. w wyroku z 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK-A nr 6/2013, poz. 80 — przyjmuje, iż jedynie skrajne naruszenie Konstytucji mogłoby spowodować stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu ustawy podatkowej; jako przykład takiej sytuacji wskazuje się konfiskatę mienia. Również określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mają niewielkie zastosowanie w zakresie, w jakim regulacja podatkowa prowadzi do ingerencji w te wolności i prawa. Jednocześnie przyjmuje się, że tzw. testowi proporcjonalności nie poddaje się przepisów, w których drodze następuje nałożenie podatku [Dębowska-Romanowska, Nowak 2016, s. 1886; wyrok TK z 18 listopada 2014, K 23/12, OTK ZU, z. 10A/2014, poz. 113]. Skarga konstytucyjna, której przedmiotem są przepisy podatkowe o treści określonej w art. 217 Konstytucji, nie może zatem zostać oparta na zarzucie naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Testowi proporcjonalności poddają się jedynie przepisy nakładające ciężary i świadczenia publiczne inne niż podatki i daniny publiczne, np. przepisy nakładające tzw. obowiązki instrumentalne, przepisy regulujące odpowiedzialność podatkową podmiotów innych niż podatnik.

## **Znaczenie art. 217 Konstytucji dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podatnika**

Zgodnie z art. 217 Konstytucji nakładanie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Art. 217 Konstytucji stanowi gwarancję ustawowego zdefiniowania wszystkich elementów istotnych z punktu widzenia określenia ciężaru podatkowego, tj. przesłanek jego powstania oraz wysokości [Nykiel, Mariański 2016, ss. 1488–1489]. Jedynie ustawa stanowi podstawę prawną obowiązku podatkowego. Jedynie ustawa uprawnia ingerencję państwa w konstytucyjnie chronione wolności i prawa. Ustawa ta ma przy tym zawierać określoną w art. 217 Konstytucji treść, na którą składają się wszystkie elementy niezbędne dla określenia ciężaru podatkowego. Jednocześnie przepis ten ustanawia kwalifikowane standardy określoności przepisów prawa, w których drodze dochodzi do nałożenia podatku [Nykiel, Mariański 2016, ss. 1489]. Zgodnie z art. 217 Konstytucji ustawa nie powinna pozostawiać żadnych wątpliwości co do tego, czy jednostka podlega opodatkowaniu, a jeśli tak — to w jakiej wysokości. Art. 217 Konstytucji gwarantuje zatem, że ingerencja we własność, w prawo dziedziczenia lub w swobodę działalności gospodarczej nie wyjdzie poza to, co wynika z ustawy podatkowej określającej jednoznacznie oraz precyzyjnie, kto i w jakich sytuacjach

podlega opodatkowaniu oraz jaka jest wielkość ciężaru podatkowego. Przepis ten jednocześnie gwarantuje, że ciężar podatkowy zostanie określony w sposób umożliwiający jednostce orientację co do tego, czy powstał obowiązek jego poniesienia oraz — w przypadku gdy już wiadomo, że powstał — jaka jest jego wysokość.

Zgodnie z art. 217 Konstytucji jednostka pozostaje wolna od opodatkowania, jeśli nie ma ustawy odpowiadającej wymaganiom wynikającym z tego przepisu. Przepis ten nadaje się do bezpośredniego stosowania przy załatwieniu sprawy podatkowej. Stwierdzenie przez organ podatkowy lub przez sąd administracyjny, iż ustalony stan faktyczny nie został określony w ustawie spełniającej wymagania wynikające z art. 217 Konstytucji, implikuje rozstrzygnięcie polegające na odstąpieniu od wymiaru podatku. Nie wyłącza to kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny, czy przepisy prawa odpowiadają wymaganiom określoności wynikającym z art. 217 Konstytucji (w związku z art. 2 Konstytucji). Jednak podnoszenie wadliwości regulacji podatkowej z powodu niespełnienia tych wymagań nie jest skuteczne przy wniesieniu skargi konstytucyjnej; Trybunał wskazuje, że przepis ten nie stanowi o wolnościach i prawach i jako taki nie podlega ochronie w trybie określonym w art. 79 ust. 1 Konstytucji (np. w postanowieniu z 9 lipca 2012 r., SK 19/10, OTK ZU, z. 7A/2012, poz. 87).

Z kolei zawarty w art. 217 Konstytucji zwrot „określanie [...] zasad przyznawania ulg i umorzeń [...] następuje w drodze ustawy” wymaga od ustawodawcy ustanowienia zasad przyznawania ulg i umorzeń jako regulacji prawnej umożliwiającej dostosowanie ciężaru podatkowego do indywidualnej zdolności płatniczej jednostki ze względu na wyjątkowe okoliczności, w których znalazła się ta jednostka [inaczej: Nykiel, Mariański 2016, s. 1497]. Chodzi o „złagodzenie” skutków działania ustawy podatkowej, które znajduje oparcie w zasadach sprawiedliwości społecznej [Dębowska-Romanowska 2010, ss. 159–163]. Jakkolwiek ustawa podatkowa powinna określać ciężar podatkowy adekwatnie do możliwości jego poniesienia przez podatników, to jednak w konkretnym przypadku wypełnienie obowiązku wynikającego z tej ustawy może prowadzić do nieakceptowalnych skutków (np. zagraża egzystencji podatnika). Przewidując, że w drodze ustawy ma również nastąpić określenie zasad przyznawania ulg i umorzeń, art. 217 Konstytucji dopuszcza ustanowienie instytucji prawnych, które przeciwdziałają lub zapobiegają takim skutkom. Jednostce gwarantuje się zatem możliwość uwzględnienia jej indywidualnej sytuacji przy określeniu ciężaru podatkowego — i w ten sposób zostaje zapewnione bezpieczeństwo prawne podatnika. Art. 217 Konstytucji zapewnia bezpieczeństwo prawne w postaci ochrony przed obciążeniem podatkowym, które dla konkretnego podatnika wykraczałoby poza jego zdolność do udźwignięcia świadczenia podatkowego — i w ten sposób np. zagrażałoby jego egzystencji.

W zakresie, w jakim art. 217 Konstytucji stanowi, że „określanie [...] zasad przyznawania ulgi i umorzeń [...] następuje w drodze ustawy”, przepis ten nie nadaje się do bezpośredniego stosowania. Nie stanowi on zwłaszcza podstawy prawnej przyznania ulgi lub umorzenia. Ewentualne nieustanowienie instytucji prawnych, których rolę spełniają obecnie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, nie poddawałoby się zatem — jako zaniechanie ustawodawcze [o zaniechaniu ustawodawczym — por. np. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., P 45/09, OTK ZU, z. 9A/2010, poz. 125] — kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie sposób zatem wskazać środków prawnych ani trybu, które gwarantowałyby jednostce wprowadzenie instytucji prawnych „przyznawania ulg i umorzeń”.

## **Znaczenie art. 84 Konstytucji dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podatnika**

Zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Przepis ten został usytuowany w podrozdziale odnoszącym się do obowiązków obywatelskich [Dębowska-Romanowska, Nowak 2016, s. 1879]. W ten sposób konstytucyjnie zwerbalizowano pojmowany abstrakcyjnie obowiązek utrzymywania państwa jako obowiązek „immanentnie związany z państwem” [Dębowska-Romanowska, Nowak 2016, s. 1879]. Art. 84 Konstytucji wyraża zatem przede wszystkim powinności jednostki wobec państwa, zaś poza zakresem uregulowania tego przepisu — i językowo, i systemowo — pozostają wolności i prawa człowieka i obywatela. Z przepisu tego daje się wprawdzie wywieść wyłączność ustawy przy nakładaniu podatku, jednak gwarancja ta znajduje przede wszystkim podstawę w art. 217 Konstytucji. W art. 84 Konstytucji nie określono treści ustawy podatkowej. W przepisie tym brak jest również szczególnych wymagań stanowienia przepisów, w których drodze następuje nałożenie podatku [Dębowska-Romanowska, Nowak 2016, s. 1880]. Ochronę w tym zakresie daje jednostce zwłaszcza art. 217 Konstytucji.

Z art. 84 Konstytucji wywodzi się natomiast zasady odnoszące się do określenia ciężaru podatkowego (kształtowania treści ustaw podatkowych). Wskazuje się na powszechność opodatkowania, równość opodatkowania, sprawiedliwość podatkową, przy czym sprawiedliwość podatkową utożsamia się z rozłożeniem ciężaru podatkowego pomiędzy jednostki zgodnie z zasadami powszechności i równości opodatkowania [Działocha, Łukaszczyk 2016, ss. 979–985]. Nie ma za to warunków do bezpośredniego stosowania Konstytucji w tym zakresie, gdyż art. 84 Konstytucji nie ustanawia normy prawnej, która obowiązywałaby w przypadku naruszenia zasady powszechności i równości opodatkowania. Naruszenie zasady powszechności lub zasady równości opodatkowania może

zostać stwierdzone wyłącznie przez Trybunał Konstytucyjny. Wątpliwe w tym zakresie jest uruchomienie postępowania przed Trybunałem przez wniesienie skargi konstytucyjnej. Art. 84 Konstytucji nie stanowi podstawy wolności ani praw, a tylko naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw czyni dopuszczalnym ten środek prawny (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

## **Znaczenie art. 123 ust. 1 Konstytucji dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podatnika**

Art. 123 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Procedowanie legislacyjne w odniesieniu do ustaw podatkowych w trybie pilnym, tj. w ramach przyspieszonych prac ustawodawczych, zostało *expressis verbis* wykluczone. Unormowanie to ma zapobiec sytuacji, w której prace legislacyjne w zakresie materii podatkowej nie będą prowadzone starannie [Chybalski 2016, s. 542]. Staranność procesu legislacyjnego umożliwi dochowanie wymaganiom stanowienia prawa podatkowego, jakie wynikają z art. 84 i z art. 217 Konstytucji [Chybalski 2016, s. 542].

Ustawa podatkowa procedowana w trybie pilnym jest sprzeczna z art. 123 ust. 1 Konstytucji, jednak — przynajmniej do momentu stwierdzenia jej niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny — pozostaje częścią krajowego porządku prawnego. Art. 123 ust. 1 Konstytucji nie nadaje się do bezpośredniego stosowania przy załatwieniu sprawy podatkowej. Naruszenie tego przepisu doprowadzi do utraty mocy obowiązującej ustawy podatkowej uchwalonej w trybie pilnym tylko w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym. Art. 123 ust. 1 Konstytucji nie stanowi o wolnościach ani prawach, zatem wyłączone zostanie uruchomienie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przez wniesienie skargi konstytucyjnej.

## **Znaczenie art. 2 Konstytucji dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podatnika**

Z art. 2 Konstytucji, w którym potwierdzono, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, wyprowadzono w orzecznictwie konstytucyjnym szereg wymagań, którym powinien

podolać ustawodawca podatkowy. Wymagania te stanowią odzwierciedlenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wśród których podstawowe znaczenie ma zasada przyzwoitej legislacji. Sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny wymagania chronią podatnika przed retroaktywnym działaniem prawa podatkowego (zasada *lex retro non agit*; wyrok TK z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK ZU, z. 5/1998, poz. 64), mają na celu przygotowanie podatnika na wejście w życie nowych przepisów (zasada odpowiedniego *vacatio legis*; wyrok TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK ZU, z. 2/2005, poz. 15), a także zabezpieczają jego słuszne interesy w przypadku retrospektywnego działania norm tej gałęzi prawa (zasada ochrony praw nabytych, zasada ochrony tzw. interesów w toku; wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU, z. 56/1997, poz. 64). Z kolei wyprowadzone z zasady przyzwoitej legislacji, a zatem z art. 2 Konstytucji, wymaganie określoności przepisów prawa znajduje dla regulacji podatkowej silniejsze umocowanie w art. 217 Konstytucji.

Art. 2 Konstytucji został usytuowany w rozdziale I „Rzeczpospolita”, w którym zawarto „zbiór zasad naczelnych ustroju Rzeczypospolitej” [Jabłoński 2010, s. 79]. Uwytkła się jego „prestizowe” usytuowanie [Bałaban 2018, s. 55; Sokolewicz, Zubik 2016, ss. 100–101], a także wskazuje się, że ma on charakter „zasady zasad” [Wronkowska 2008, ss. 304–305]. Przepisowi temu nie można również odmówić charakteru normatywnego [Garlicki 2016, s. 47]. Z art. 2 Konstytucji nie daje się jednak jednoznacznie wyprowadzić „wzorca” prawa (państwa, społeczeństwa), który z niej wynika [Sokolewicz, Zubik 2016, s. 101]. Przepis ten ma raczej charakter dyrektywy interpretacyjnej dla tych przepisów Konstytucji, które stanowią odbicie idei demokratycznego państwa prawnego [Banaszak 2010, s. 315; Wronkowska 2008, s. 299]. Ogólność sformułowania, jakim posłużono się w art. 2 Konstytucji, wyklucza jego bezpośrednio stosowanie. Stwierdzenie niezgodności regulacji prawnopodatkowej z tym przepisem wymaga uruchomienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przy czym — jak np. w postanowieniu z dnia 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU, z. 4A/2002, poz. 53 — Trybunał wyklucza oparcie skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia art. 2 Konstytucji.

## Podsumowanie

Konstytucja zdecydowanie intensywniej gwarantuje pewność prawa, natomiast w mniejszym stopniu troszczy się o sprawiedliwość. Konstytucyjne regulacje, które odnoszą się wprost do opodatkowania, tj. art. 84 i art. 217 Konstytucji, stanowią przede wszystkim o wymaganiach formalnych określania ciężaru podatkowego, nie

formułując bezpośrednio wymagań związanych z rozłożeniem tego ciężaru pomiędzy podatników. Pierwiastek sprawiedliwościowy występuje jedynie w art. 217 Konstytucji, który — w zakresie, w jakim stanowi o „zasadach przyznawania ulg i umorzeń” — wymaga wprowadzenia do porządku prawnego instytucji prawnych „łagodzących” ciężar podatkowy z uwagi na indywidualną i wyjątkową sytuację podatnika. Tzw. materialne granice opodatkowania są wprawdzie wywodzone przez doktrynę i niekiedy przez Trybunał Konstytucyjny zarówno z art. 84 (powszechność i równość opodatkowania), jak i z niektórych przepisów rozdziałów 1 i 2 Konstytucji (godność człowieka i związana z nią ochrona wolności i praw), jednak na gruncie tych regulacji jednostka jest chroniona tylko przed takim rozłożeniem ciężaru podatkowego, które powodowałoby, że jego nałożenie uniemożliwiłoby podatnikowi funkcjonowanie w społeczeństwie i prowadziłoby przykładowo do zagrożenia jej egzystencji. Na gruncie Konstytucji zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu ciężaru podatkowego pozostaje niezwykle szeroki i tylko jaskrawe naruszenie minimum będzie stanowić naruszenie konstytucyjnych zasad nakładania podatku.

Jakkolwiek ochrona jednostki na gruncie art. 217 Konstytucji sprowadza się przede wszystkim tylko do zapewnienia pewności prawa, to jednak akurat w tym zakresie jest szczególnie silna. Na gruncie art. 217 Konstytucji jednostka ma „prawo” do takiej regulacji prawnej, która nie pozostawi wątpliwości co do zakresu podlegania obowiązkowi podatkowemu. Wymagając od ustawodawcy podatkowego jednoznacznego określenia wszystkich elementów konstrukcji podatku, art. 217 Konstytucji zarówno zabezpiecza podatnika przed nieuprawnioną ingerencją władzy we własność, w prawo dziedziczenia lub w swobodę działalności gospodarczej, jak i chroni podatnika przed niepewnością co do skutków podatkowych podejmowanych przez niego aktywności.

Jako akt prawny zajmujący najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego Rzeczypospolitej Polskiej Konstytucja zapewnia skuteczność ochrony. Również i w tym zakresie pewność prawa uzyskała najpełniejszą „podporę”. Art. 217 Konstytucji wyklucza oparcie wymiaru o regulację prawną, która — choćby formalnie stanowiła ustawę — nie przesądza jednoznacznie o tym, że ustalony w indywidualnej sprawie stan faktyczny został objęty działaniem tej ustawy. Rozstrzygnięcie oparte na takim rozumieniu art. 217 Konstytucji może zostać dokonane już na etapie załatwiania sprawy wymiarowej. Skuteczność ochrony ulega natomiast zmniejszeniu ze względu na brzmienie art. 79 ust. 1 Konstytucji, który zawęża przedmiot skargi konstytucyjnej do przepisów regulujących wolności i prawa. Ograniczenie to jest tym bardziej znaczące przy już dość utrwalonej praktyce Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą przepisy Konstytucji, które nie dotyczą wprost konstytucyjnych wolności i praw (np. art. 2 Konstytucji), nie mogą stanowić wzorca w postępowaniu uruchamianym

przez wniesienie skargi konstytucyjnej. Negatywnie na skuteczność ochrony wpływa również niezmiennie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż nałożenie podatku nie stanowi ograniczenia wolności i praw, co w sprawach podatkowych wyklucza skargę konstytucyjną, która miałaby zostać wniesiona ze względu na naruszenie przepisów rozdziałów 1 i 2 Konstytucji.

## Bibliografia

- Bałaban A.** (2018), *Granice interpretacji demokratycznego państwa prawnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1, ss. 53–59.
- Banaszak B.** (2010), *Zasada demokratycznego państwa prawnego a kwestia praw i wolności jednostki* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki*, C.H. Beck, Warszawa, ss. 300–317
- Banaszak B.** (2015), *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa.
- Brzeziński B.** (2017), *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń.
- Chybalski P.** (2016), *Objaśnienia do art. 123* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, C.H. Beck, Warszawa, ss. 536–548.
- Dębowska-Romanowska T.** (2010), *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa.
- Dębowska-Romanowska T., Nowak T.** (2016), *Objaśnienia do art. 84* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, C.H. Beck, Warszawa, ss. 1878–1887.
- Działocha K., Łukaszczuk A.** (2016), *Objaśnienia do art. 84* [w:] Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Eteł L.** (2013), *Prawo podatkowe*, Difin, Warszawa.
- Galster J.** i in. (2011), *Prawo konstytucyjne*, Witkowski Z. (red.), TNOiK, Toruń.
- Garlicki L.** (2015), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Garlicki L.** (2016), *Objaśnienia do rozdziału 1* [w:] Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.



- Jabłoński M.** (2010), *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP* [w:] Jabłoński M. (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP, tom I, Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, C.H. Beck, Warszawa, ss. 78–106.
- Kiszka J.** (2007), *Zasady ochrony podatnika w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Studia Prawno-finansowe”, t. XVI, ss. 455–483.
- Mastalski R.** (1985), *Obowiązek podatkowy i zobowiązanie podatkowe* [w:] Weralski M. (red.), *System instytucji finansowych PRL, t.3, Instytucje budżetowe. Cz.2. Dochody i wydatki budżetowe*, Ossolineum, Wrocław, ss. 206–223.
- Mączyński A.** (2000), *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo”, nr 5, ss. 3–14.
- Nykiel W., Mariański A.** (2016), *Objaśnienia do art. 217* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, C.H. Beck, Warszawa, ss. 1482–1499.
- Potrzeszcz J.** (2013), *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, KUL, Lublin.
- Sokolewicz W., Zubik M.** (2016), *Objaśnienia do art. 2* [w:] Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Spyra T.** (2006), *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Zakamycze, Warszawa.
- Tuleja P.** (2016), *Objaśnienia do art. 8* [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, C.H. Beck, Warszawa, ss. 307–325.
- Wojciechowski M.** (2007), *Bezpieczeństwo prawne* [w:] Zajadło J. (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, C.H. Beck, Warszawa, ss. 25–28.
- Wronkowska S.** (1976), *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo”, nr 10, ss. 19–33.
- Wronkowska S.** (2002), *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1, ss. 9–24.
- Wronkowska S.** (2008), *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)* [w:] Kowalski J. (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa, ss. 101–122.

---

**Katarzyna Szara** | 33ksz@wp.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1687-0505>

Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii

## Produkty przemysłu kreatywnego jako dobra wspólne

### Products of the Creative Industry as a Common Good

**Abstract:** The purpose of the work is to identify creative products that can be considered as a common good. This is confirmed in the following characteristics of the creative industries: they have a unique character (e.g. New Year's Concert), they have access to all members of the public (e.g. radio), generate values (e.g. free books), the recipient should show concern for those goods (e.g. Wikipedia passwords), the product is not only public in general but can have a collective or even global dimension (film on the Internet, advertising), have a property referring to the ability to use by all members of the community.

**Key words:** creative industries, common goods, values

## Wstęp

Zainteresowanie kreatywnością z punktu widzenia ekonomii wydaje się istotne, gdyż wszystko, co zaczyna się liczyć w gospodarce, a dotyczy to również tej cechy, jest ważne w kontekście możliwości uzyskania korzyści. Odnosi się to do Creative Industries, w języku polskim tłumaczonego jako 'sektor kreatywny' czy 'przemysł kreatywny'. Terminy te używane są w literaturze zamiennie, co wynika z braku jednej uniwersalnej definicji. Sektory kreatywne dostarczają produkty i usługi, które szeroko łączą się z kulturalną, artystyczną lub zwykle rozrywkową wartością [MARR 2011, s. 26]. Produkty wytwarzane przez przedsiębiorstwa zaliczane do tej grupy mają różny charakter, generują różne wartości i wywołują różne reakcje u odbiorców.

Szczególną wartość dla społeczności mają dobra wspólne. Christian Felber podkreśla, że o tym, czym właściwie jest „dobro wspólne”, decyduje demokratycznie dana społeczność. Może nim być określony zasób, pojedyncza gmina, region, całe państwo. Co więcej, wartości szczególnie istotne dla jednej społeczności mogą być zupełnie nieznaczące dla drugiej [Felber 2014, s. 16]. Interującym jest więc problem, czy produkty przemysłu kreatywnego są dobrami wspólnymi.

Celem pracy jest identyfikacja produktów przemysłów kreatywnych, które można uznać za dobra wspólne. Dobra wspólne, podobnie jak przemysł kreatywny<sup>1</sup>, to dwa aktualne zagadnienia nie tylko w teorii, ale i praktyce. Łączy je zarówno niejednoznaczność definicyjna, jak zawartość rozległej pojemności treści.

Powyższy cel zrealizowano wykorzystując dostępną literaturę przedmiotu, natomiast przy weryfikacji celu wykorzystano podstawowe metody dedukcji, redukcji, analizy i syntezy.

## Istota dobra wspólnego

Jedną z szerzej przytaczanych definicji dobra wspólnego stworzył Peter Barnes, opisując dobra wspólne przez pryzmat dwóch cech: dobra te są według niego dane (nie nabywane, nie kupowane) i dzielone z innymi. Oznacza to, że partycypujemy w użytkowaniu dóbr wspólnych z tytułu przynależności do pewnej społeczności. Przykładami danych nam dóbr wspólnych mogą być: powietrze, woda, ekosystemy, języki, muzyka, wakacje, pieniądze, prawo, parki, Internet [Marton-Gadoś 2014, s. 44]. Dobra wspólne to te rzeczy, które nie mają właściciela, ale z których wszyscy korzystają [Bollier 2014, s. 7].

---

<sup>1</sup> W literaturze 'przemysł kreatywny' i 'sektor kreatywny' stosowane są zamiennie, co przyjęto również w opracowaniu, nie odnosząc się szczegółowo do ujęć definicyjnych.

Nie można z góry opracować żadnej pełnej i konkretnej koncepcji dobra wspólnego [Słodowa-Hełpa 2015, s. 15]. Jakkolwiek w skład dobra wspólnego mogą wchodzić wszelkiego rodzaju zasoby materialne i niematerialne, to jednak nie można utożsamiać go tylko z „rzeczami” lub „zasobami”, jak to niestety bywa. Paradigmat dobra wspólnego łączy dane społeczności z zestawem działań społecznych, wartości i norm, używanych do zarządzania zasobem. Innymi słowy, obejmuje trzy elementy tworzące zintegrowaną, współzależną całość: zasoby, społeczność oraz zestaw wspomnianych wyżej zasad, wartości i norm określanych protokołami społecznymi. Do ogólnych zasad należą: demokracja partycypacyjna, przejrzystość, uczciwość, osobisty dostęp do pożytków, przejawiający się w praktyce w bardzo indywidualnych i specyficznych formach wypływających z refleksji nad tym, co właściwie chce się osiągnąć, jaka jest społeczna wartość tego, co się robi [Bollier 2012].

David Bollier podkreśla, że dobra wspólne nie są dobrami rzeczowymi czy dobrami uniwersalnymi. Jest to raczej pojęcie opisujące pewien rodzaj trwałych, dynamicznych więzi społecznych w celu zarządzania różnego rodzaju zasobami: cyfrowymi, urbanistycznymi, naturalnymi, kulturalnymi, naukowymi itd. Różne dobra wspólne mają swój niepowtarzalny charakter, powstały na gruncie danej lokalizacji, historii, kultury, praktyk społecznych. Autor ten używa pojęcia dóbr wspólnych w kategoriach opisu zachowania, a nie rzeczy (jako czasownik, a nie rzeczownik), mówi o praktykowanych zachowaniach, a nie o materialnych lub niematerialnych zasobach. Tłumaczy, że nie ma wspólnych dóbr bez współużytkowania ich (dzielenia użyteczności zasobów pomiędzy wiele jednostek) i nie ma wspólnych dóbr bez współużytkowników. Te ograniczenia pojęciowe odróżniają, według niego, dobra wspólne od dóbr publicznych — kategorii ekonomicznej, której istnienie nie jest uzależnione od konieczności partycypacji jednostek [Marton-Gadoś 2014, s. 45].

Dodać należy, że niezwykle trudno jest znaleźć taką definicję dobra wspólnego, która pozwoliłaby skutecznie je zoperacjonalizować [Biejał 2014]. Jest ono kolektywnym bogactwem dziedziczonym lub tworzonym wspólnie. Powinno być przekazane, ulepszone przez następne pokolenia. Mogą z niego korzystać członkowie społeczności i o tym stanowi wyraz „wspólne” wiążący się z współdzieleniem tego dobra z innymi członkami społeczności. Dobro wspólne jest dla wszystkich, a nie jedynie dla wybrańców.

W Encyklopedii PWN dobro wspólne to termin oznaczający wartość zbiorową osiąganą przez wspólnoty ludzkie w związku z rozwijaniem naturalnych możliwości ich członków, zaspokajaniem ich indywidualnych interesów lub respektowaniem posiadanych przez nich uprawnień jednostkowych przy jednoczesnej dbałości o zbliżanie całej wspólnoty ku właściwym jej celom [Internetowa Encyklopedia PWN 2017].

Z kategorią dobra wspólnego wiąże się ściśle działalność społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku Polski deficyt wartości dóbr wspólnych jest złożony i ma kontekst historyczny. W czasach komunistycznych odwoływanie się do dobra wspólnego realizowane było kosztem wolności obywatelskich, „czego szczytowym osiągnięciem był tzw. realny socjalizm forsujący kolektywizm konsumpcyjny jako ekwiwalent nikłych swobód obywatelskich” [Gilowska 2001].

Dobro wspólne w Polsce ma swoje umocowanie konstytucyjne. Konstytucyjna zasada dobra wspólnego, wyprowadzona z art. 1 Konstytucji RP, deklaruje, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Zasadę tę postrzegać należy tak w kategoriach praw, jak i obowiązków wszystkich Polaków.

Dorobek teoretyczny dóbr wspólnych czerpie się przede wszystkim z prac Garreta Hardina oraz Elinor Ostrom. Hardin w słynnej książce *The tragedy of the commons* wyjaśniał uwarunkowania i zagrożenia korzystania z dóbr wspólnych. Najważniejszą uznaną odpowiedzią na tezy Hardina jest działalność naukowa noblistki Elinor Ostrom. Zwieńczeniem jej dorobku jest praca w dziedzinie zarządzania dobrami wspólnymi *Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions* z 1990 r. Szczególny wkład naukowy badań noblistki dotyczy analizy procesów zarządzania dobrami wspólnej puli (*common-pool resources*) oraz identyfikacji podstawowych wartości dobra wspólnego. W przeciwieństwie do Hardina Ostrom wykazała, że ludzie są skłonni do ochrony wartości ważnych z punktu widzenia wspólnoty i dbałości o dobro wspólne [Sobol 2016, s. 90].

Zaznaczyć należy, że pojęcie dóbr wspólnych jest mocno ulokowane w kontekście konkretnych warunków (miejsca pochodzenia czy zamieszkania jednostki, warunków kulturowych, społecznych, rodzinnych), co czyni problematycznym szukanie wspólnej, uniwersalnej definicji takich dóbr. Jednak możliwe jest podanie kilku ważnych aspektów pojawiania się i istnienia (żywołności) dóbr wspólnych, na podstawie których możemy je odnajdywać. Oto następujące aspekty [Marton-Gadoś 2014, s. 49]:

- na dobra wspólne składają się społeczne systemy długoterminowego administrowania zasobami, które chronią wspólne wartości i tożsamość społeczeństwa;
- dobrem wspólnym jest samoorganizujący się system, dzięki któremu społeczności zarządzają zasobami, zarówno podlegającym zmniejszaniu się, jak i odnawianiu, bez nawiązywania do mechanizmów rynkowych czy udziału państwa;
- dobro wspólne to bogactwo, które dziedziczymy lub tworzymy wspólnie i przekazujemy w sposób nienaruszony (niezmniejszony i niepowiększony) kolejnym pokoleniom. Wspólne bogactwo obejmuje dobra naturalne, infrastrukturę cywilną, dobra kulturowe, tradycję, wiedzę;

- dobra wspólne tworzą pewien rodzaj gospodarki i sferę życia, które generują wartości w taki sposób, że są one uznawane za dane i często zagrażające gospodarce rynkowej (mechanizmom rynkowym);
- nie istnieje wypracowana inwentaryzacja dóbr wspólnych, ponieważ dobra wspólne powstają zawsze wtedy, gdy pewna społeczność decyduje się na zarządzanie zasobami kolektywnie, z zachowaniem sprawiedliwego i zrównoważonego dostępu do nich;
- dobra wspólne to łącznie pojmowane: zasoby, zdefiniowana społeczność, wartości, normy i zasady ustalone przez tę społeczność w celu zarządzania zasobami.

## Klasyfikacja przemysłów kreatywnych

Elementem gospodarki kreatywnej są przemysły (sektory) kreatywne szeroko rozumiane jako kreatywne przedsiębiorstwa, które są zorientowane głównie na rynek, a zajmują się kreacją, produkcją, dystrybucją i/lub rozprzestrzenianiem kreatywnych dóbr oraz usług poprzez media [Creative Industries in Berlin 2008, s. 5] — tabela 1.

Tabela 1. Stosowane nazewnictwo i klasyfikacja działalności sektora kreatywnego

| Nazwa działalności      | Działalności twórcze<br>(Creative Industries)  | Działalności związane z prawami autorskimi<br>(Copyright Industries)  | Działalności kulturalne<br>(Cultural Industries)  | Działalności związane z obróbką cyfrową<br>(Digital Content)  |
|-------------------------|--|---|---|---|
| Kryterium identyfikacji | definiowane przez charakter nakładów pracy (twórcze jednostki)   | definiowane przez charakter tworzonych zasobów i rezultatów pracy   | definiowane przez publiczny charakter funkcji i źródeł finansowania   | definiowane przez kombinację nowoczesnej technologii z działalnością twórczą  |
| Rodzaje działalności    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• reklama</li> <li>• architektura</li> <li>• wzornictwo</li> <li>• oprogramowanie komputerowe, gry elektroniczne</li> <li>• film i TV</li> <li>• muzyka</li> <li>• działalność wydawnicza</li> <li>• sztuki piękne</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• sztuka komercyjna</li> <li>• film i video</li> <li>• dzieła muzyczne</li> <li>• działalność wydawnicza</li> <li>• fonografia</li> <li>• oprogramowanie i systemy przetwarzania danych</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• muzea i galerie</li> <li>• sztuki plastyczne</li> <li>• rzemiosło artystyczne</li> <li>• szkolnictwo artystyczne</li> <li>• radio i telewizja</li> <li>• kinematografia</li> <li>• biblioteki</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• film i video</li> <li>• fotografia</li> <li>• gry elektroniczne</li> <li>• fonografia</li> <li>• uzyskiwanie, przetwarzanie i przechowywanie informacji</li> </ul> |

Źródło: [Grochowski 2010, s.11].

Sektor kreatywny dostarcza produkty i usługi, które szeroko łączą się z kulturalną, artystyczną lub zwykle rozrywkową wartością. Zawierają książki, publikacje w magazynach, sztukę wizualną (malarstwo, rzeźbiarstwo), sztukę teatralną (teatr, operę, koncerty, taniec), nagrania, filmy kinowe i telewizyjne, modę, zabawki, gry komputerowe [Analiza potrzeb i rozwoju przemysłów kreatywnych... 2009, s. 12].

Z kolei w modelu National Office for the Information Economy (NOIE) sektor kreatywny określany jest przez pryzmat nakładów kreatywnych jednostek i ich twórczej pracy. Wyróżniamy więc przemysły kreatywne, autorskie, kulturowe oraz przemysły treści i treści cyfrowej — tabela 2. Przemysły praw autorskich definiowane są od strony wyniku poprzez ich efekty chronione prawem autorskim. Natomiast przemysły kulturowe ograniczono do tych, które stanowią funkcję polityki i finansowania publicznego. Za przemysły treści symbolicznej uznano te, które są definiowane poprzez działalności podlegające produkcji przemysłowej. Przemysły treści cyfrowej stanowią połączenie technologii informacyjnej i komunikacyjnej z kryterium produkcji przemysłowej [Gwóźdź 2010, s. 58].

**Tabela 2. Przemysły kreatywne wg różnych kryteriów w NOIE model**

| Przemysły kreatywne  | Przemysły chronione prawem autorskim  | Przemysły kulturowe   | Przemysły treści   | Przemysły treści cyfrowej   |
|--|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• sztuki performatywne, w tym muzyka</li> <li>• film i telewizja</li> <li>• wzornictwo</li> <li>• działalność wydawnicza</li> <li>• oprogramowanie interaktywne</li> <li>• usługi architektoniczne</li> <li>• usługi reklamowe</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• sztuka komercyjna</li> <li>• sztuka kreatywna</li> <li>• film i wideo</li> <li>• muzyka</li> <li>• działalność wydawnicza</li> <li>• media zapisane</li> <li>• przetwarzanie danych</li> <li>• oprogramowanie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• muzea, galerie, biblioteki</li> <li>• sztuki wizualne i rzemiosło artystyczne</li> <li>• edukacja artystyczna</li> <li>• nadawanie i film</li> <li>• sztuki performatywne, w tym muzyka</li> <li>• literatura</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• muzyka przed nagraniem</li> <li>• muzyka po nagraniu</li> <li>• handel utworami muzycznymi</li> <li>• nadawanie i film</li> <li>• oprogramowanie</li> <li>• usługi multimedialne</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• sztuka komercyjna</li> <li>• film i wideo</li> <li>• fotografia</li> <li>• gry elektroniczne</li> <li>• media zapisane</li> <li>• rejestrowanie dźwięku</li> <li>• informacja, przechowywanie, odzyskiwanie</li> </ul> |

Źródło: [Gwóźdź 2010, s. 58].

Kierując się przyjętą na potrzeby niniejszej pracy definicją, za sektor kreatywny przyjmuje się te podmioty i jednostki, które dostarczają produkty kreatywne. Z uwagi na rodzaj działalności podmioty kreatywne zostały rozdzielone na: bazujące na kultu-

rze oraz mające charakter użytkowy. Podział wynika z różnic pomiędzy nimi, szczególnie w aspekcie poziomu udziału w rynku, liczby tworzonych miejsc pracy, roli w wytwarzaniu PKB czy charakteru oferowanych produktów. Działalność oparta na kulturze stanowi podstawę omawianego sektora, a są to takie „rodzaje działalności, które mają korzenie w kreatywności, umiejętnościach i talencie człowieka, ale jednocześnie wiążą się wyłącznie z wytwarzaniem produktów kreatywnych” [Analiza potrzeb i rozwoju przemysłów kreatywnych... 2009, s. 18]. W przyjętym modelu prace twórcze o charakterze użytkowym to branże funkcjonujące w sektorze prywatnym, produkujące wyroby komercyjne. Należy nadmienić, iż przebieg etapu komercjalizacji produktów z tych dwóch rodzajów działalności jest zasadniczo różny. Produkty będące owocem pracy branż kulturalnych są wywarzane w sektorze publicznym, co powoduje, że ich zaistnienie na rynku czasami jest możliwe tylko dzięki pomocy różnych instytucji i organizacji pozarządowych [Grochowski i in. 2012, s. 15].

Przemysły kreatywne bardzo trudno jednoznacznie zdefiniować. Za synonimy przyjmuje się takie określenia, jak [Kasprzak 2013, s. 5]:

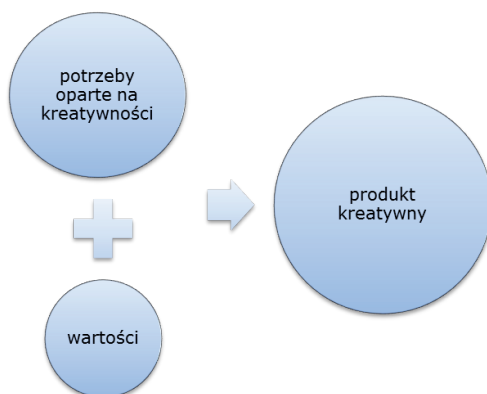
- przemysły prawa autorskiego, czyli obszar aktywności gospodarczej wytwarzającej produkty objęte ochroną przez prawo autorskie;
- przemysły kultury, czyli aktywność ukierunkowana na masową produkcję dóbr kultury przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii;
- przemysły przeżyć, czyli działalność mająca na celu dostarczenie konsumentowi przeżyć, emocji podczas konsumpcji określonych produktów;
- przemysły kreatywne, czyli działalność wykorzystująca kreatywność człowieka w wytwarzaniu produktów.

Wytwarzane produkty mają w pewnym stopniu charakter dobra publicznego. Przedsiębiorstwa / firmy kreatywne wchodzą w skład tzw. przemysłu twórczego określanego też jako przemysł kreatywny, ekonomia twórcza, gospodarka twórcza czy też sektor kreatywny [Grochowski 2010, s. 5]. Kreatywny produkt będzie więc produktem rozrywki, nauki, edukacji, turystyki, nowym rozwiązaniem przemysłowym tych wszystkich sektorów gospodarki, w których wykorzystana zostanie kreatywność, tak aby zaferować pewien walor odbiorcy.

Przyjmie on postać materialną lub niematerialną tworzącą jego strukturę (rysunek 1). Układ takich elementów wpisze się w sferę ekonomiczną, ale i psychologiczną, która dzięki odbiorowi da korzyść. Oczywiście produkt przemysłu kreatywnego może być postrzegany, odbierany obiektywnie i subiektywnie. W obu ocenach dla jednych może mieć znamiona kreatywności dla innych nie mieć charakteru produktu kreatywnego.



Rysunek 1. Istota produktu kreatywnego



Źródło: opracowanie własne.

Niematerialnym produktem kreatywnym może być koncert w operze, koncert zespołu młodzieżowego czy spektakl, program komputerowy, gra. Produktem materialnym może być książka, przewodnik turystyczny, o charakterze pośrednim nowy deser szefa kuchni, który zaproponowano nam w restauracji, ale i deser stworzony dla gości na rodzinne przyjęcie według własnego pomysłu pani domu (często kreatywnego z braku wszystkich składników, czasu i potrzeby zaserwowania czegoś innego).

Produkt przemysłu kreatywnego jest lub może być złożony, niestandardowy, różnorodny, niejednolity, elastyczny (dostosowany do odbiorcy), spójny, z punktu praktycznego użyteczny lub wartościowy i oryginalny w odbiorze. Zaspokajający potrzebę. Jest to jednocześnie produkt posiadający cechy osoby go tworzącej.

Najpopularniejszymi przykładami kreatywnych produktów są oferowane dobra przemysłów kreatywnych. Wpływają one na konsumpcję, styl życia, łącząc gospodarkę i kulturę w układzie potrzeb i wartości. Rodzą się one pod wpływem idei, potrzeby odmienności, wynalazku. Poprzez kreatywność mogą mieć innowacyjny charakter.

W przypadku dóbr wytworzonych z wykorzystaniem kreatywności, dóbr przemysłów kreatywnych czy dóbr kultury ekonomiczna wartość nie zawsze odpowiada cenie lub tylko cenie. Korzyść dla jednostki lub społeczności, jeżeli nie posiada wartości użytkowej w sensie fizycznym, namacalnym, efektywnym, powinna posiadać wartość estetyczną, czy też duchową, symboliczną. Specyfika produktu kreatywnego polega również na tym, iż ma on wartość poprzez jego „zawartość”. A jest to np. symbol, znaczenie, reprezentacja, które są tworzywem filmu, sztuki, muzyki, opowieści, fotografii itp. [zob. Throsby 2010, s. 79].

## Cechy produktów przemysłów kreatywnych jako dóbr wspólnych

Dostrzeżona wartość kreatywności wśród przedsiębiorstw, w gospodarce i życiu społecznym przekłada się na wytworzony produkt. Stąd pojawiła się potrzeba aktywności poznawczej w stosunku do uzyskiwanych efektów, czyli produktów. Zwłaszcza że rynek stara się zaspokajać jak najbardziej wyrafinowane potrzeby ludzkie, których spełnienie może być zrealizowane przez produkty kreatywne.

Jedną z ich cech jest to, że są zasobem, z którego mogą korzystać wszyscy członkowie pewnej społeczności. Są to najczęściej uczestnicy biorący udział w konkretnym wydarzeniu lub odbiorcy przekazu. Część dóbr przemysłów kreatywnych jest dostępnych dla wszystkich, a nie jedynie dla wybrańców. Oznacza to, że odbiorca nie zawsze musi za nie płacić. Dobro wspólne wszyscy mogą współtworzyć, jednak dobro wspólne ani nie jest dane raz na zawsze, ani nie jest niezniszczalne. Odbiorcy „produktu kreatywnego”<sup>2</sup> mają czasem możliwość tworzyć dany produkt, co z punktu widzenia dobra wspólnego wymaga od społeczności poczucia odpowiedzialności oraz współdziałania i współpracy. Za dobra wspólne wszyscy jesteśmy odpowiedzialni. Brak rzeczywistej troski o dobra wspólne, ich odrzucenie lub błędne odczytywanie, uznawane jest za istotne wyzwanie we współczesnych społeczeństwach. Produktami takimi mogą być produkty, których pomysły pochodzą od klientów — np. propozycja reklamy.

Katarzyna Marton-Gadoś do dóbr wspólnych zalicza m.in. dobra wspólne z zakresu kultury: literaturę, muzykę, film, inne dzieła sztuki, nagrania wideo, telewizję, radio, inne elementy dziedzictwa kulturowego; dobra cyfrowe: Internet, bezpłatne oprogramowanie, zasoby typu open source [2014, s. 49] — tabela 3.

**Tabela 3. Przykłady produktów przemysłu kreatywnego jako dóbr wspólnych**

| Wyróżnienie, które powinien spełnić produkt przemysłu kreatywnego, by był uznany za dobro wspólne | Przykład                             |
|---|--------------------------------------|
| niemożność wyłączenia z konsumpcji publicznej   | informacja                           |
| udostępnienie bezpłatnie  | radio, TV                            |
| możliwość finansowania ze środków publicznych   | muzea (noc muzeów)                   |
| kształtowanie zachowań/wartości   | Internet, zdjęcia, np. na Flickr.com |

<sup>2</sup> Produkt kreatywny to produkt posiadający znamiona kreatywności, a w tym wypadku produkt przemysłu kreatywnego.

| Wyróżnienie, które powinien spełnić produkt przemysłu kreatywnego, by był uznany za dobro wspólne | Przykład   |
|---|--|
| budowanie poczucia wspólnoty  | koncert, np. noworoczny na rynku miejskim                            |
| niosą wartości intelektualne  | wolne książki, podręczniki, teksty                                   |
| stwarzają możliwość współpracy  | filmy i nagrania dźwiękowe opublikowane na licencji Creative Commons |
| stwarzają możliwość od rozwiązywania problemów społecznych  | hasła Wikipedii  |

Źródło: opracowanie własne.

Część produktów kreatywnych można uznać za dobra publiczne, z których mogą korzystać różni konsumenci. Oznacza to, że będą one również dobrem wspólnym. Przykładem audycje radiowe czy telewizyjne, które jeżeli są nadawane bezpłatnie i nie są blokowane pod względem dostępu przez nadawcę, to możliwy jest ich publiczny odbiór. Innym dobrem wspólnym oferowanym przez przemysły kreatywne mogą być sztuki, koncerty, pokazy, które często może oglądać przechodzień znajdujący się w danym miejscu, nie tylko osoba, która celowo wybrała to wydarzenie.

Warto podkreślić, że dobrom wspólnym w kulturze i obronie dziedzictwa kulturowego jako własności wspólnej prace swe poświęcił Lewis Hyde. Lawrence Lessig z kolei założył organizację Creative Commons oferującą różnorodne formy, od komplementarnego do tradycyjnego, licencjonowania dóbr wspólnych (tzw. CC licence). Twórca koncepcji wolnej kultury zajmuje się rozpowszechnianiem oprogramowania open source software i innowacji udostępnianych na nieodpłatnych zasadach [Marton-Gadoś 2014, s. 44].

Elementem towarzyszącym przy odbiorze dobra wspólnego będą też tradycja spotkań i odbioru produktów przemysłu kreatywnego, np. koncertów, festiwali, co tworzy wspólną sferę życia dla odbiorców. Ustalona ona zostaje na podstawie przyjętych norm, wartości. Należy też zwrócić uwagę na wynikający z definicji dobra wspólnego problem zarządzania tymi dobrami przez społeczność. Dobra wspólne powstają wtedy, gdy dana społeczność decyduje się na kolektywne zarządzanie albo partycypację w nim. W tym wypadku dylematów, które mogą wykluczyć zaprezentowane przykłady, może być najwięcej. Autorka zwraca na to uwagę, jednak ze względu na objętość opracowania zagadnienie zarządzania dobrami wspólnymi zostało w nim pominięte.

## Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania była próba prezentacji produktów przemysłu kreatywnego jako dóbr wspólnych. Prezentacja ta nie ma charakteru kompleksowego, zaś fragmentaryczny, dotyczący wybranych cech ze względu na rozległe ujęcie podjętej tematyki.

W ślad za rosnącym zainteresowaniem dobrem wspólnym jako wizją i podstawą przebudowy życia społecznego potrzebne jest nowe spojrzenie na jego istotę. Przyjęto założenie, że produkty przemysłów kreatywnych są przykładem dóbr wspólnych. Zostało to potwierdzone w następujących charakterystykach produktów przemysłu kreatywnego:

- mają niepowtarzalny charakter (np. koncert noworoczny);
- mają do nich dostęp wszyscy członkowie społeczeństwa (np. audycja radiowa);
- generują wartości (np. bezpłatne książki);
- odbiorca powinien wykazać troskę o te dobra, by były dostępne dla innych i przekazane, ulepszone, przez następne pokolenia (np. hasła na Wikipedii);
- produkt ma nie tylko powszechny charakter, ale może mieć wymiar zbiorowy, czy nawet globalny — oznacza to, że może mieć charakter uniwersalny (film w Internecie, reklama);
- mają właściwość odnoszącą się do możliwości korzystania przez wszystkich członków społeczności.

Zaznaczyć należy, że nie wszystkie produkty przemysłu kreatywnego będą uznane za dobra wspólne. Nie można za nie uznać produktów komercyjnych. Podjęty w opracowaniu cel miał pokazać, że dobro wspólne można znaleźć w każdym obszarze gospodarki, również w przemyśle kreatywnym. Natomiast jest ono bardzo zróżnicowane, stąd jeżeli dobro wspólne opisze się formułą:

Dobro wspólne = zasoby + społeczności + zestaw norm i zasad [Bollier 2014, s.105],

to w odniesieniu do przemysłów kreatywnych zapis przyjmie postać:

Dobro wspólne wytworzone przez przemysł kreatywny = zasoby przedsiębiorstw sektora kreatywnego, głównie kreatywność ludzka + odbiorcy produktów kreatywnych + normy, zasady reprezentowane przez odbiorców.

## Bibliografia

- Analiza potrzeb i rozwoju przemysłów kreatywnych. Raport z badań* (2009), Ekorys Polska, Warszawa.
- Biejat M.** (2014), *Dobro wspólne a tragedia wspólnego pastwiska wg G. Hardina i teorii działania zbiorowego wg E. Ostrom*, [online], <http://lokalnepartnerstwa.org.pl>, dostęp: 5.05.2017.
- Bollier D.** (2012), *Dobro wspólne jako stary/nowy paradygmat rządzenia się, gospodarki i polityki*, referat w Commons Strategies Group for American Academy in Berlin, opublikowany przez P2P Foundation na licencji CC-BY-SA, spolszczony i opatrzony przypisami przez <http://FreeLab.Org.pl>, dostęp: 5.05.2017.
- Bollier D.** (2014), *The Commons. Dobro wspólne dla każdego*, FAKTORIA, Zielonka, [online], <http://www.rossakiewicz.pl/demokracja/pliki/David-Bollier-The-Commons-dobro-wspolne-dla-kazdego.pdf> s.7, dostęp: 5.05.2017.
- Creative industries in Berlin* (2008), Development and Potential, DCMC, Berlin.
- Felber Ch.** (2014), *Gospodarka dobra wspólnego. Model ekonomii przyszłości*, Wydawnictwo Biały Wiatr, Rzeszów.
- Gilowska Z.** (2001), *Ile kosztuje obywatela dobro wspólne?*, „Gdański Areopag”, [online], <http://www.areopag.pl/art.php?rok=2001&nr=05> dostęp: 5.05.2017.
- Grochowski M.** (2010), *Sektor Kreatywny w Warszawie. Potencjał i warunki rozwoju*, Urząd M. St. Warszawy, Warszawa.
- Grochowski M., Dudek-Mańkowska S., Fuhrmann M., Zegar T.** (2012), *Sektor kreatywny w województwach pomorskim i kujawsko-pomorskim*, Agencja Rozwoju Pomorza SA, Gdańsk.
- Gwóźdź A.** (2010), *Od przemysłów kultury do kreatywnej gospodarki*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Internetowa Encyklopedia PWN (2017), *Dobro wspólne*, [online], <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/dobro-wspolne;3893272.html>, dostęp: 5.05.2017.
- Kasprzak R.** (2013), *Przemysły kreatywne w Polsce*, Kamon Consulting, Warszawa.
- MARR (2011), *Analiza potrzeb innowacyjnych przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem sektora MSP w województwie podkarpackim*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Mielec
- Marton-Gadoś K.** (2014), *Dobra wspólne — metodologia badania zjawiska*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 4 (47).
- Słodowa-Helpa M.** (2015), *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 43 (3).
- Sobol A.** (2016), *Kategoria dobra wspólnego w zrównoważonym rozwoju miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 453.
- Throsby D.** (2010), *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

---

**Dariusz Wasiak** | 2lexdw@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6057-7475>

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

## Kancelaria komornika sądowego a ocena skutków dla ochrony danych

The Court Bailiff's Office and the Impact Assessment for Data Protection

**Abstract:** The contribution deals with new duties flowing from laws on data protection for court bailiffs. The article proves that the court bailiff is obliged to assess the effects for data protection.

**Key words:** data protection, impact assessment, court bailiff's office, bailiffs

## Wprowadzenie

Nie stanowi już żadnej tajemnicy, że zrodzony kilka lat temu pomysł ujednoczenia modelu ochrony danych osobowych w obszarze oddziaływania systemu prawnego Unii Europejskiej został w 2016 roku prawnie zmaterializowany, a ukształtowany obecnie normatywny wymóg bezwzględnego stosowania od 25 maja 2018 r. na terenie wszystkich państw członkowskich przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych [dalej RODO], jest następstwem zakończonego okresu adaptacyjnego na przystosowanie przepisów wdrażających oraz dostosowujących cały wewnętrzny system prawny do nowych realiów i wyzwań.

Narzucone przez RODO obowiązki ściśle związane z niezbędnością wykazania się realizowaniem skutecznej ochrony danych osobowych już na etapie jej planowania, dotyczy każdego administratora, czyli każdej osoby fizycznej lub prawnej, organu publicznego, jednostki lub innego podmiotu, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych, jak również każdego odbiorcy, podmiotu przetwarzającego, czy też współadministrującego. Stąd też każdy z tychże administratorów odpowiedzialny jest za prawidłową ochronę danych zebranych w zbiorach danych, przetwarzanych głównie biznesowo w ramach oznaczonych procesów na wszystkich płaszczyznach systemu prawnego. Oczywiście mowa tu także o ochronie z uwzględnieniem systemów poszczególnych państw członkowskich, gdy dochodzić będzie np. do transgranicznego ich przetwarzania. Oznacza to zatem, że administratorzy są odpowiedzialni za każdą operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie.

Niewątpliwie przedsiönkiem obecnie występujących realiów w zakresie nowego wzorca, czy też inaczej — nowego podejścia do ochrony danych, a tym samym nowego modelu zapewnienia prywatności jednostek była w Polsce funkcjonująca jeszcze do niedawna w obiegu prawnym ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych wraz z aktami wykonawczymi*. Wspólnie m.in. z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, Dyrektywą 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych oraz Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r., a także, w przypadku instytucji publicznych, ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o *informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania*

publiczne scaloną z wytycznymi Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 15 grudnia 2015 r. dla kontroli działania systemów informatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, ustawa o ochronie danych osobowych rysowała prawie idealny obraz istnienia i poszanowania praw jednostek, a także niezbędny zakres minimalnych działań prawnorganizacyjno-technicznych zapewniających właściwą ochronę przetwarzanym danym. Niestety w rzeczywistości ten ustawowy przedsięwzięcie działań państwa w sferze zapewnienia właściwej ochrony danych nie gwarantował skutecznej i oczekiwanej przez jednostki ochrony. Nacechowany był bowiem zbytnim automatyzmem w ocenie, jak i w zapobieganiu słabo zidentyfikowanym przez ustawodawcę zagrożeniom na tym polu. Z tych względów model ten nie dawał także pewności jednostkom istnienia rękojmi ochrony w przypadku naruszenia ich praw podstawowych. W tych warunkach ochrona prawna bazowała głównie na odpowiedzialności deliktowej przewidzianej w art. 415 i wyznacznikach zdefiniowanych w art. 23 wspieranych przez art. 24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — *Kodeks cywilny*, upatrujących naruszeń dóbr osobistych człowieka głównie w sferze zdrowia, wolności, czci, swobody sumienia, nazwiska lub pseudonimu, wizerunku, tajemnicy korespondencji, nietykalności mieszkania, twórczości naukowej, artystycznej, wynalazczej i racjonalizatorskiej.

Można zatem przyjąć, że jeszcze obowiązujący do niedawna model ochrony praw wręcz normatywnie tonował próby samodzielnego wyznaczania m.in. technicznych ram ich ochrony oraz nie zachęcał do wdrażania pragmatycznych, indywidualnie sprofilowanych, a tym samym efektywnie dostosowanych do rzeczywistych realiów niezbędności, inicjatyw dla aktywnej ochrony praw jednostki, gdyż opierał się na sztywnych ramach uniwersalnego klucza zawartego m.in. w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych. Aczkolwiek niewątpliwie możliwość modyfikowania tego systemowego klucza dawała swoboda wdrażania norm ISO, w szczególności z serii 27001 — 5, 30001, 22301, czy też 9001, które po uszczegółowieniu m.in. o wytyczne zawarte w normach ISO 29101, ISO 29134 lub ISO 29151 w obecnej sytuacji prawnej mogą być wręcz nieodzownym kryterium dla dokonania poprawnej oceny skuteczności realizowanej ochrony danych osobowych.



## Komornicy jako administratorzy

Trudno się nie zgodzić z tym, że komornik sądowy, będąc organem władzy publicznej w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, jest funkcjonariuszem publicznym występującym w imieniu państwa, lecz zarazem przedstawicielem organu niemieszczącym się w ramach pojęcia organu państwowego [Wyrok NSA, I FSK 147/12]. Jest zatem wyłącznie podmiotem wykonującym samodzielną działalność gospodarczą w ramach wolnego zawodu [Wyrok WSA w Gdańsku, I SA/Gd 1233/17], którego funkcje są funkcjami władczymi z uwagi na wykonywany zawód. Nie oznacza to jednak, że w tych okolicznościach komornik może być uznany za organ wymiaru sprawiedliwości bądź element struktury którejkolwiek z władz konstytucyjnych [Wyrok TK, K 5/02]. Z tych też względów komornik nie podlega wyłączeniom na mocy przepisów implementujących dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych, oraz uchylająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW.

Należy zatem uznać, że komornik sądowy, będąc podmiotem, który realizuje swoje zadania określone przez ustawę o komornikach wraz z aktami wykonawczymi jest też administratorem danych w rozumieniu art. 4 ust. 7 RODO. Stąd też komornik występując już w roli administratora, obowiązany jest w tym niewątpliwie rozległym obszarze zależności jego funkcjonowania w systemie prawnym nie tylko do przetwarzania danych niezbędnych do realizowania określonego prawnie celu głównego, jakim jest niewątpliwie skuteczne realizowanie czynności egzekucyjnych [art. 2 ustawy o komornikach]. Z uwagi na realizowanie tych dwóch jakże istotnych ról w procesie zapewnienia ochrony prywatności osób, których dane przetwarza, bezwzględnie obowiązany jest także do stałego projektowania ochrony danych osobowych, czyli ustalania i doskonalenia odpowiednich środków mających na celu zapewnić ochronę wszelkich informacji nie tylko o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej, ale także o zasobach i innych aktywach zidentyfikowanej już osoby fizycznej lub innych osób [art. 4 ust. 1 RODO]. Dlatego też w tym procesie przewidywania wszelkich, nawet mało realnych, scenariuszy zachowań i zdarzeń musi uwzględniać także to, że jako przedstawiciel organu jest również odbiorcą danych, który musi zapewnić, że przetwarzanie danych w ramach prowadzonej działalności przebiega zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych oraz przepisami branżowymi. Z tych względów musi również indywidualnie ważyć w rozumieniu art. 5 RODO zasadność, jak i zakres prze-

tworzonych danych oraz wyróżniać przesłanki legalności w zależności od kontekstu w zgodzie z RODO [art. 6 ust. 1 pkt a–f, art. 9 bądź art. 10 RODO], a tym samym zapewnić zarówno odpowiednie środki organizacyjne, techniczne, jak i odporność sieci i systemu teleinformatycznego na danym poziomie poufności przed przypadkowym zdarzeniem albo niezgodnym z prawem lub nieprzyjaznym działaniem naruszającym dostępność, autentyczność, integralność i poufność przechowywanych lub przesyłanych danych osobowych. Komornik obowiązany jest zatem chronić przetwarzane dane przed wystąpieniem incydentów naruszających ich bezpieczeństwo, w tym przeciwdziałać uszkodzeniom systemów komputerowych i systemów łączności elektronicznej i dookreślić to w wewnętrznych procedurach z uwagi na obowiązek rozliczalności zawarty w RODO [art. 5 ust. 2 RODO]. Jest to o tyle istotne, że komornik, realizując swoje obowiązki, przetwarza dane szczególnej kategorii, do których zaliczyć należy np. dane dotyczące zdrowia [art. 9 ust. 1 RODO].

Dlatego też wprowadzony w kancelarii komornika model rozliczalności, wraz z obowiązkiem zapewnienia bezpiecznej sieci, winien odnosić się także bezwzględnie do spełnienia następujących wymogów RODO określonych przez przepisy:

1. art. 6–10 RODO: m.in. dowód zgody na przetwarzanie danych osobowych;
2. art. 12–14 RODO: m.in. dowód potwierdzający realizację obowiązku informacyjnego;
3. art. 15 RODO: m.in. dowód potwierdzający możliwość realizacji uprawnień informacyjnych;
4. art. 16 RODO: m.in. dowód potwierdzający możliwość realizacji prawa do sprostowania danych;
5. art. 17 RODO: m.in. dowód potwierdzający możliwość realizacji prawa do usunięcia danych przez osobę, której dane dotyczą;
6. art. 18 RODO: m.in. dowód potwierdzający możliwość realizacji prawa żądania ograniczenia przetwarzania;
7. art. 19 RODO: m.in. dowód potwierdzający możliwość sprostowania danych;
8. art. 21 RODO: model realizowania sprzeciwu;
9. art. 24 RODO: m.in. polityka ochrony danych;
10. art. 25 RODO: m.in. dowód wywiązania się z obowiązku uwzględnienia ochrony danych w fazie projektowania;
11. art. 28 RODO: m.in. dowód na zawarcie umowy (lub innego instrumentu prawnego) powierzenia przetwarzania danych osobowych;
12. art. 29 i 32 RODO: m.in. dowód potwierdzający posiadane upoważnienie do przetwarzania danych osobowych;

- 13. art. 30 RODO: rejestr czynności przetwarzania danych prowadzony przez administratora danych, rejestr kategorii czynności prowadzonych przez podmiot przetwarzający;
- 14. art. 32 RODO: m.in. ogólny opis technicznych i organizacyjnych środków bezpieczeństwa;
- 15. art. 33 RODO: m.in. dokument stwierdzenia naruszenia ochrony danych osobowych przez administratora i dalszych czynności;
- 16. art. 34 RODO: m.in. dokument zawiadomienia osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych osobowych;
- 17. art. 35 RODO: ocena skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych, jeżeli dany rodzaj przetwarzania z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, dokument uzasadniający niewykonanie oceny skutków dla ochrony danych;
- 18. art. 37 RODO: m.in. dokument wyznaczenia inspektora ochrony danych;
- 19. art. 39 RODO: m.in. dowód informowania administratora, podmiotu przetwarzającego oraz pracowników, którzy przetwarzają dane osobowe;
- 20. motyw 29 RODO: m.in. dowód wskazania osób uprawnionych do odwrócenia pseudonimizacji.

Przy czym oczywiste jest, że prawo do przeniesienia danych może być realizowane w przypadku przetwarzania danych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) lub b), bądź art. 9 ust 2 lit. a) RODO. Natomiast prawo wniesienia sprzeciwu może być realizowane w przypadku przetwarzania danych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. e) lub f) RODO.

Niezbędność posiadania niezawodnych procedur ochrony danych, a tym samym wypełnienia obowiązku prawidłowego działania, w przypadku np. wystąpienia naruszenia zasad ochrony danych, zbieżnego z obowiązkiem wdrożenia takich procedur w zgodzie z ustawą o komornikach, można zobrazować ustawowym przykładem, który nakłada na tego przedstawiciela organu władzy obowiązek działania w razie omyłkowego odnotowania faktu prowadzenia egzekucji w systemie teleinformatycznym. W takim przypadku komornik obowiązany jest bowiem do niezwłocznego udokumentowania stwierdzonej omyłki przez sporządzenie notatki urzędowej o następującej treści:

Komornik Sądowy (imię i nazwisko komornika) przy Sądzie Rejonowym w (oznaczenie sądu), Kancelaria Komornicza w (oznaczenie siedziby kancelarii i adresu kancelarii), w dniu (data) o godzinie (godzina i minuta) stwierdza, że na skutek omyłki komornika w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe błędnie odnotowano fakt prowadzenia egzekucji w sprawie (oznaczyć wierzyciela oraz dłużnika) o sygnaturze akt egzekucyjnych (sygnatura akt). Omyłkowe odnotowanie nastąpiło z powodu (podać przyczynę omyłkowego wpisu, szczegółowo wskazując, w jakiej sprawie powinna być dokonana adnotacja). [Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 2016 r.]

Oczywiście jest także obowiązany do ustalenia, czy w ramach omyłki doszło do naruszenia praw innych osób, a także do podjęcia działań naprawczych i zaradczych zgodnie z opracowanymi instrukcjami, które winny nakreślać modele prawidłowego postępowania względem osób, co do udzielania im:

1. informacji, w przypadku zbierania od osób danych, w przypadku pozyskiwania ich danych w inny sposób niż bezpośrednio od nich, o przetwarzaniu danych w innym celu niż zostały zebrane, o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie żądania osoby, oraz o odmowie rozpatrzenia żądania;
2. udzielania odpowiedzi na pytania, czy komornik przetwarza ich dane oraz udziela informacji o szczegółach przetwarzania (prawo dostępu do danych i kopii danych);
3. udzielania odpowiedzi na żądania sprostowania danych ich dotyczących (prawo do sprostowania);
4. udzielania odpowiedzi na żądania co do ograniczenia przetwarzania ich danych (prawo do ograniczenia przetwarzania);
5. udzielania odpowiedzi na żądania usunięcia ich danych (prawo do bycia zapomnianym);
6. udzielania odpowiedzi na żądania przekazania ich danych innemu administratorowi (prawo do przenoszenia danych);
7. udzielania odpowiedzi na sprzeciwy co do przetwarzania danych (prawo do sprzeciwu);
8. udzielania odpowiedzi na żądania zaprzestania zautomatyzowanego podejmowania decyzji (prawo do niepodlegania zautomatyzowanym decyzjom, czyli prawo do ludzkiej interwencji).

Niewątpliwie ten teoretycznie małoistotny przykład możliwych codziennych niedoskonałości zawodowych obrazuje to, że sporadyczna omyłka może naruszyć prawa innych osób, a dokładnej osób, których komornik dane przetwarza. Doszło bowiem do przekazania danych osobie nieuprawnnej, co rodzić może dla komornika liczne i dokuczliwe konsekwencje prawne, społeczne oraz finansowe, a także obowiązek podjęcia działań zaradczych pod nadzorem organu nadzorczego.

## Ocena skutków dla ochrony danych

Zgodnie z ustawą o komornikach sądowych przedstawiciel organu obowiązany jest postępować zgodnie z przepisami prawa, złożonym ślubowaniem i zasadami etyki zawodowej oraz podnosić kwalifikacje zawodowe (art. 16 ust. 1 ustawy o komornikach).

Zatem nieudokumentowanie tego naruszenia oraz niepodjęcie właściwych działań naprawczych i zaradczych, a także brak procedur oraz wykazanie naruszenia mogą skutkować stwierdzeniem podejmowania czynności z nieuzasadnioną zwłoką, w następstwie czego także stwierdzeniem rażącej obrazę przepisów prawa (art. 71 ust. 2 i 5 ustawy o komornikach). To z kolei skutkować może w skrajnych przypadkach zastosowaniem wobec komornika kary zawieszenia w czynnościach na okres od 6 miesięcy do 2 lat lub wydaleniem ze służby komorniczej (art. 72 ust. 3a i 4 ustawy o komornikach). Oczywiście katalog ten nie jest zamknięty, także z uwagi na art. 78b ustawy o komornikach wskazujący jednoznacznie, że do postępowania dyscyplinarnego w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego, czyli w przypadku takiego zaniedbania komornik może odpowiadać również za naruszenie prawa materialnego, np. z art. 231 kodeksu karnego. Nie zamyka to katalogu możliwości strat, które może ponieść z tego tytułu komornik, gdyż organ nadzorczy, o którym mowa w art. 4 ust. 21 RODO, może na niego nałożyć w drodze decyzji administracyjnej karę administracyjną na podstawie i na warunkach określonych w art. 83 RODO. Ponadto podmiot praw, który uzna, że naruszono jego prywatność, może wnieść żądanie lub indywidualne roszczenie w stosunku do komornika o zadośćuczynienie poczynionym stratom na kanwie art. 23 i art. 24 kodeksu cywilnego.

Katalog przetwarzanych przez komornika danych obrazuje, że ryzyko naruszeń praw niewątpliwie występuje. Jednakże, czy bazując na danym przykładzie, należy twierdzić, iż komornicy obowiązani są do dokonania oceny skutków dla ochrony danych, o czym mowa w art. 35 RODO? Szereg argumentów przemawia za pozytywną odpowiedzią. Po pierwsze, zgodnie z art. 35 ust. 1 RODO dokonanie oceny skutków dla ochrony jest wymagane, jeżeli dany rodzaj przetwarzania — w szczególności z użyciem nowych technologii — ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. W takim przypadku ustawodawca zobowiązuje administratora przed rozpoczęciem przetwarzania do dokonania oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych, a dla podobnych operacji przetwarzania danych wiążących się z podobnym wysokim ryzykiem dopuszcza przeprowadzenie pojedynczej oceny.

Nawet jeżeli przyjmiemy, że przeprowadzona przez komornika ocena procesów planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych została dokonana z uwzględnieniem wiedzy wynikającej z ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* i wytycznych Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 15 grudnia 2015 r. *dla kontroli działania systemów informatycznych używanych do realizacji zadań publicznych* oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych

nych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych, a wdrożone w kancelarii wymagane prawem procedury na kanwie jeszcze obowiązującej ustawy o ochronie danych były skuteczne, gdzie sam proces identyfikacji zagrożeń nie wykazał dużego prawdopodobieństwa wystąpienia wysokiego ryzyka naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, gdyż m.in. system informatyczny był testowany, a nowy nie został jeszcze wprowadzony i nie doszło w okresie co najmniej np. 5 lat lub przez okres działania kancelarii do naruszeń lub incydentów związanych z ochroną danych, nie oznacza to, że jest to podstawą do twierdzenia, iż komornik nie ma bezwzględnego obowiązku dokonania oceny skutków dla ochrony danych.

Po drugie, ocena skutków dla ochrony danych, o której mowa art. 35 w ust. 1 RODO, jest wymagana głównie w przypadku:

1. systematycznej, kompleksowej oceny czynników osobowych odnoszących się do osób fizycznych, która opiera się na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i jest podstawą decyzji wywołujących skutki prawne wobec osoby fizycznej lub w podobny sposób znacząco wpływających na osobę fizyczną;
2. przetwarzania na dużą skalę szczególnych kategorii danych osobowych, o których mowa w art. 9 ust. 1, lub danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i naruszeń prawa, o czym mowa w art. 10;
3. systematycznego monitorowania na dużą skalę miejsc dostępnych publicznie.

Zgodnie z motywem 91 RODO oceny skutków dla ochrony danych należy dokonywać w przypadkach, w których dane osobowe przetwarzają się w celu podjęcia decyzji wobec konkretnej osoby fizycznej po dokonaniu systematycznej, kompleksowej oceny czynników osobowych osób fizycznych na podstawie profilowania tych danych lub po przetworzeniu szczególnych kategorii danych osobowych, danych biometrycznych lub danych osobowych dotyczących wyroków skazujących, naruszeń prawa lub odnośnych środków bezpieczeństwa.

W tym przypadku należy przyjąć, że w działalności komornika dochodzi do systematycznej, lecz nie do kompleksowej oceny czynników osobowych osób fizycznych na podstawie profilowania tych danych, wobec których komornik podejmuje bądź zamierza podjąć czynności ustawowo nakreślone, gdyż niezbędny zakres przetworzenia danych ogranicza się do wybiórczej analizy danych. Natomiast czynności komornika, które podejmuje bądź zamierza on podjąć w związku z:

1. wykonywaniem orzeczeń sądowych w sprawach o roszczenia pieniężne i niepieniężne oraz o zabezpieczenie roszczeń, w tym europejskich nakazów zabezpieczenia na rachunku bankowym;

2. wykonywaniem innych tytułów wykonawczych wydanych na podstawie odrębnych przepisów oraz tytułów egzekucyjnych, które zgodnie z odrębnymi przepisami podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez zaopatrywania ich w klauzulę wykonalności [art. 2 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach], nie da się sprowadzić do miana czynności powszechnych, wykonywanych przez każdą jednostkę lub podmiot. Dlatego też zakres tych czynności nie powinien być analizowany analogicznie przez pryzmat stanowiska ustawodawcy unijnego, podnoszącego, że: „przetwarzanie danych osobowych nie powinno być uznawane za przetwarzanie na dużą skalę, jeżeli dotyczy danych osobowych pacjentów lub klientów i jest dokonywane przez pojedynczego lekarza, innego pracownika służby zdrowia lub prawnika. W takich przypadkach ocena skutków dla ochrony danych nie powinna być obowiązkowa” [element motywu 91 RODO]. Jednakże scalenie ww. stanowiska z motywem 89 i 90 RODO wnosi inny obraz dla przywołanej interpretacji i wskazuje jednoznacznie, że komornik winien być zobligowany do dokonania oceny skutków dla ochrony danych.

## Wnioski

Każdy komornik, realizujący ten dość specyficzny zawód oraz posiadający status funkcjonariusza publicznego, który nie został objęty wyłączeniem na bazie dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r.], zobligowany jest dokonania oceny skutków dla ochrony danych. Na co jednak niestety nie do końca wskazuje wprost Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych [komunikat z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu rodzajów operacji przetwarzania danych osobowych wymagających oceny skutków przetwarzania dla ich ochrony].

## Bibliografia

- Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. UE L 281).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. UE L 119).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ((Dz.U. UE C 83/389).
- Komunikat Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu rodzajów operacji przetwarzania danych osobowych wymagających oceny skutków przetwarzania dla ich ochrony (M.P z 2018 poz. 827).
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 roku *w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urzędnicy i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych* (Dz.U. 2004 nr 100, poz. 1024).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 2016 r. *w sprawie czynności Krajowej Rady Komorniczej umożliwiających komornikom prowadzenie egzekucji na podstawie elektronicznego tytułu wykonawczego oraz czynności komornika dokonywanych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego w postępowaniu egzekucyjnym* (Dz.U. 2016, poz. 1417).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. *w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* (Dz.U. UE L 119).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz.U. 1964 nr 16, poz. 93 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o komornikach sądowych i egzekucji* (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1277; zm.: Dz.U. 2017, poz. 1343, poz. 1452 i poz. 1910).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych wraz z aktami wykonawczymi* (Dz.U 1997 nr 133, poz. 883 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* scaloną z wytycznymi Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 15 grudnia 2015 r. *dla kontroli działania systemów informatycznych używanych do realizacji zadań publicznych* (Dz.U. 2017, poz. 570).



Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2003 r., K 5/02.

Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., I FSK 147/12.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 listopada 2017 r., I SA/Gd 1233/17.

Wytyczne dotyczące oceny skutków dla ochrony danych oraz pomagające ustalić, czy przetwarzanie „może powodować wysokie ryzyko” do celów rozporządzenia 2016/679.

WP 248, [online], [http://www.sabi.org.pl/attachments/File/do\\_pobrania/wytyczne/wp248-rev.01-pl-ocena-skutków-dla-ochrony-danych.pdf](http://www.sabi.org.pl/attachments/File/do_pobrania/wytyczne/wp248-rev.01-pl-ocena-skutków-dla-ochrony-danych.pdf), dostęp: 12.08.2018 r.

---

**Przemysław Czernicki** | przemcz5@wp.pl  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6566-5412>  
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

**Marian Szolucha** | szoluchamarian@gmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6592-4763>  
Akademia Finansów i Biznesu Vistula

## Alternatywne propozycje programowe w stosunku do Planu Balcerowicza

### The Alternative Propositions to The Balcerowicz Plan

**Abstract:** In this paper the authors make an attempt to introduce alternative propositions to The Balcerowicz Plan, since there were other propositions for the economic transformation from an economy based on the central planning to a capitalist market economy. Those different solutions were known while developing and introducing The Balcerowicz Plan. While the majority of the alternatives has been forgotten, it is worth to present the chosen ones today and reconsider whether their implementation would have had a positive impact on the Polish economy.

**Key words:** economic plan, economy, transformation, inflation

## Wprowadzenie

Swoistą ciekawostką jest, że poza opublikowanym jesienią 1989 roku na łamach ówczesnego rządowego dziennika „Rzeczpospolita” dokumentem „Program gospodarczy — główne założenia i kierunki” sygnowany przez Leszka Balcerowicza plan tak zwanej „szokowej terapii” nigdy nie pojawił się w formie zwartego opracowania [Kowalik 2000]. Pod nazwą „Plan Balcerowicza” kryją się w gruncie rzeczy różne enuncjacje i dokumenty rządowe oraz przedłożenia ustawowe, a także fakty składające się na politykę gospodarczą i społeczną [Bugaj 2010, s. 68], które obecnie możemy jedynie zrekonstruować na podstawie analizy różnych elementów.

Autorów przedstawionych w artykule propozycji transformacyjnych łączyło z pewnością zdecydowane dążenie do odejścia od stosowanego do 1989 roku systemu gospodarki radzieckiej typu nakazowo-rozdzielczego (to jest istnienia *de facto* jednego wielkiego przedsiębiorstwa sterowanego przez nomenklaturę partyjną). Tym samym nie można tutaj dostrzec apologetów systemu socjalistycznego z jego ideą gospodarki bez rynku i własności prywatnej. Ponadto wśród autorów tych propozycji znaleźli się z reguły doskonale wykształceni ekonomiści, nierzadko rozpoznawani także w świecie nauki zachodniej czy znający realia funkcjonowania nie tylko polskiej, ale i współczesnej gospodarki kapitalistycznej.

Warto przytoczyć opinię Tadeusza Kowalika wskazującego, że w 1989 r. polscy ekonomiści próbowali stworzyć odmienne niż plan Balcerowicza programy przemian gospodarczych, ponieważ w ówczesnej publicystyce gospodarczej pojawiło się sporo alternatywnych koncepcji. W specjalistycznych pismach ukazywały się bowiem wówczas różnego rodzaju deklaracje, broszury, ekspertyzy, raporty czy publikacje mówiące o tym, że można wybrać inne metody transformacji gospodarczej. Starano się też w szczególności stworzyć platformę do współdziałania ekonomistów o nastawieniu socjaldemokratycznym i liberalnych za pomocą takich agend jak Solidarność Pracy, Unia Pracy czy Fundacja Polska Praca oraz wydawanego przez nią pisma „Przeгляд Społeczny”. Programy czy raporty opracowywane bez zaplecza społecznego bądź politycznego nie mogły jednak zaważyć na rozwoju sytuacji. Ich autorzy nie brali pod uwagę faktu, że dominujący w obozie władzy przedstawiciele skrajnie konserwatywnego skrzydła liberalizmu ekonomicznego wcale nie potrzebowali żadnych sojuszników w animowaniu procesu przemian [Kowalik 2010a].

W ówczesnych realiach ton debaty dotyczącej opracowania przebudowy gospodarki nadawali ekonomiści o zdecydowanie wolnorynkowej orientacji [Bugaj 2015, s. 79]. W praktyce największy wpływ na przebieg transformacji uzyskali ekonomiści nie-

związani raczej uprzednio z opozycją, którzy jednak wykazali się bezkompromisową determinacją liberalną.

Zaowocowało to znaczną jednolitością przekształceń systemowych i obserwowaną w praktyce sztywnością zachowań decyzyjnych, której stopień w przyszłości mógłby zostać zmieniony jedynie na drodze podejmowania prób pozasystemowej kontestacji [Bugaj 2002, ss. 15–31].

Tym niemniej w 1989 r. istniała alternatywa dla zrealizowanego potem przez zwolenników neoliberalizmu scenariusza transformacji, która oznaczałaby pójście inną ścieżką rozwoju i wybór bardziej opiekuńczego i interwencyjnego modelu ładu gospodarczego. W efekcie pomimo konieczności poniesienia znacznych kosztów i wystąpienia recesji byłibyśmy obecnie w korzystniejszej sytuacji jako państwo czy społeczeństwo. Tymczasem następstwem popełnionych wówczas błędów są obecnie nadmierne nierówności społeczne i dochodowe, a także niesprawiedliwy system podatkowy czy też potężna pozycja podmiotów zagranicznych w gospodarce (ponad połowa firm zatrudniających 500 i więcej osób znajduje się obecnie w posiadaniu inwestorów zagranicznych) [Bugaj 2014].

Pomimo niezmiernie dużej praktycznej wagi zagranicznych doświadczeń (w szczególności skandynawskich) dotyczących funkcjonowania państwa jednocześnie opiekuńczego, nowoczesnego i konkurencyjnego ekonomicznie w przełomowym 1989 r. w Polsce postawiono na wdrożenie zupełnie innych rozwiązań. Polskie władze mogły podejmować tego typu decyzje, jednakże w obliczu istniejących faktów nie można dzisiaj mówić o braku istnienia wówczas alternatywnych propozycji przemian ustrojowych [Woś 2015].

Odrzucenie alternatywnych w stosunku do rządowego pakietu reform gospodarczo-ustrojowych propozycji programowych wynikało przede wszystkim z ignorowania przez ekipę Leszka Balcerowicza ekspertów niezwiązanych z obozem solidarnościowym, którzy mogliby umożliwić weryfikację założeń programu przemian. Zarazem żywienie „przesadnej sekretności” czy „głębokiej nieufności wobec reszty środowiska ekonomistów polskich” miały prowadzić do jednostronnego, ideologicznego przeprowadzenia zmian w gospodarce bez wykorzystania w tej mierze łatwo dostępnego dorobku naukowego bądź zaplecza instytucjonalnego (w postaci istniejących wówczas placówek naukowych takich Instytut Finansów, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne lub Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych) [Rosati 1998, ss. 38–39]. Korespondowało to z błędnym rozwiązaniem części resortowych instytutów i niewykorzystaniem w szczególności umiejętności czy potencjału intelektualnego specjalistów do spraw budownictwa, rynku pracy czy problemów rolnictwa i gospodarki żywnościowej (co zresztą

stało się w obliczu tragicznych skutków upadłości Państwowych Gospodarstw Rolnych) [Staniszki 2005, ss. 24–25].

W rezultacie na marginesie przemian znaleźli się nieraz świetnie wykształceni ekonomiści i to z naprawdę różnych powodów — takich jak niezależność od środowisk liberalnych, lewicowe skłonności czy zaangażowanie w podejmowane w okresie komunistycznym próby reformowania gospodarki [Bugaj 2002, s. 27]. Szczególnie znamienne są losy Czesława Bobrowskiego, pod którego kierunkiem z sukcesem zrealizowano powojenny, trzyletni plan odbudowy gospodarczej i którego (mimo że posiadał międzynarodową renomę świetnego eksperta) „zarozumialcy” z ekipy Balcerowicza nigdy nie poprosili o jakiegokolwiek konsultacje [Bugaj 2010, ss. 74–75]. Podobnie było zresztą z doskonale znającym polskie i zachodnie realia oraz zalecającym Polsce wykorzystanie „mieszanki” wzorców zachodnioniemieckich czy azjatyckich znanym ekonomistą K. Łaskim [Kowalik 2002; Kowalik 2010b, s. 206].

Mimo więc formalnego proklamowania wolności słowa czy też swobody głoszenia poglądów naukowych najtrudniejsze lata transformacji nie przyniosły ożywionej debaty publicznej nad najważniejszymi polskimi bolączkami rozwojowymi, której wyniki mogłyby wpłynąć konstruktywnie na przebieg transformacji ustrojowej. Tymczasem być może jej społeczne koszty byłyby niższe, gdyby program przemian był uczciwie negocjowany ze społeczeństwem czy też uwzględniono by przy jego realizacji treść programów alternatywnych w stosunku do Planu Balcerowicza [Bochenek 2004, ss. 15–31]. Rzetelna debata w parlamencie mogłaby stanowić szansę na znalezienie skuteczniejszych i bardziej sprawiedliwych rozwiązań czy też umożliwiłaby uniknięcie rozminięcia się prognoz tamtej ekipy z rzeczywistością powstałą po wprowadzeniu terapii szokowej. Tymczasem zamiast zaufać parlamentarnym procedurom ucierania się optymalnych rozwiązań ówcześni decydenci w iście rewolucyjny sposób „przepychali” przez obie izby pakiet projektów 10 ustaw składających się na plan stabilizacyjny polskiej gospodarki [Woś 2017, s. 103].

Jak się wydaje, warto wskazać przywoływane w ramach literatury przedmiotu dwa główne kryteria podziału strategii transformacji, którymi są szybkość i radykalizm zmian oraz sposób przeprowadzenia procesu prywatyzacji [Kleer 2003, s. 26]. Odmienne podejście w postaci programu stopniowych reform ekonomicznych, w którym uwiadcza się przede wszystkim dążenie do minimalizacji kosztów zmiany systemowej oraz wprowadzania nowych mechanizmów ekonomicznych, nazywane bywa terapią gradualistyczną, nieradykalnym programem gospodarczym [Balcerowicz 1997, s. 182] czy też podejściem ewolucyjnym [Bożyk 1997, ss. 57–60].

Niezależnie od zwracania uwagi na inne czynniki odróżniania charakteru przeprowadzanych reform i przekształceń systemowych [Piątek 2011, ss. 66–67] warto chyba

przyjąć na potrzeby niniejszego opracowania wspomniane rozgraniczenie koncepcyjne, gdyż w naszym przekonaniu służy ono dostatecznemu uwypukleniu różnic w przedstawianych przez rozmaitych ekonomistów propozycjach programowych.

Warto przypomnieć tutaj, że autorzy niektórych formułowanych w 1989 r. programów reform przedstawiali zarówno wersje ewolucyjne, jak i bardziej radykalne, wskazując przy tym na konieczność wybrania odpowiedniej drogi przez społeczeństwo [Soros 1989]. Jak wiemy, wbrew opinii najbardziej chyba znanego finansisty naszych czasów w praktyce niestety nigdy nie tylko nie dano mu szansy dokonania takiego wyboru, ale nawet nie podjęto prób rzetelnej debaty społecznej nad planem przemian i kosztami reform czy też docelowym kształtem nowego systemu społeczno-ekonomicznego. Podejście takie było oczywiście wygodne dla pozostających pod urokiem doktryny neoliberalnej ówczesnych elit politycznych, gdyż sprzyjało ono monopolizacji władzy w rękach naprawdę wąskiego decyzyjnego kręgu (wbrew nadziejom G. Sorosa było to chyba dosłownie kilka czy może kilkanaście osób).

## **Radykalne programy i rynkowe koncepcje wyjścia ze stanu zapaści gospodarczej**

Jesienią 1989 r. szczególnie głośnym echem w dyskursie publicznym odbiła się działalność tak zwanego Zespołu Ratowania Gospodarki, który utworzyła działająca pod kierunkiem profesora Janusza Beksiaka grupa ekonomistów (z udziałem Stefana Kurowskiego, Tomasza Gruszeckiego, Aleksandra Jędraszczyka oraz Jana Winięckiego). W jego skład wchodził eksperci od dawna związani z opozycją, którzy we wrześniu tego roku na zlecenie solidarnościowych posłów zrzeszonych w ramach Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego opracowali propozycję radykalnego zestawu przemian wolnorynkowych (nazwanego od nazwiska patrona Planem Beksiaka) [Gadomski 2004].

Wymaga tu podkreślenia, że jakkolwiek J. Beksiak dostrzegał istnienie pewnych zbieżności programowych z Planem Balcerowicza, to zarazem kładł nacisk na występowanie istotnych różnic. Ówczesny doradca ekonomiczny obozu solidarnościowego przypominał także, że działającą pod jego kierunkiem w latach osiemdziesiątych grupę specjalistów cechowało bardziej prorynkowe nastawienie niż ekipę L. Balcerowicza, która pracowała wówczas w istocie rzeczy nad modernizacją systemu socjalistycznego [Subotić 1996].

Reprezentując liberalną orientację gospodarczą, członkowie zespołu Beksiaka domagali się szybkiego wprowadzenia wolnorynkowego mechanizmu ekonomiczno-finansowego oraz możliwie jak najszerszego ograniczenia wszelkiego interwencjonizmu

państwowego w gospodarce. Istotnymi elementami nowego ładu ekonomicznego powinny być przede wszystkim kształtowane całkowicie przez czynniki rynkowe parametry w postaci stopy procentowej, kursu walutowego czy stawek płac. Jednakże J. Beksiak i jego współpracownicy obawiali się, że sama tylko liberalizacja cen w gospodarce pełnej monopolii i ociążałych struktur produkcyjnych spowoduje jedynie wzrost cen bez żadnych efektów podażowych. Dlatego też opowiadali się oni za jednoczesnym wdrożeniem programu stabilizacyjnego i programu liberalizacyjno-prywatyzacyjnego oraz za tworzeniem rozległej sieci instytucji wspierających działalność sektora prywatnego. Ciekawy był z pewnością postulat tworzenia prywatnych banków mających podjąć ryzyko finansowania innowacji i sprzyjania ekspansji firm prywatnych czy też udzielania przez państwo ulg przedsiębiorstwom wykazującym się oszczędnością energii. Ponadto postulowano przegląd i uchylenie wszelkich przepisów krępujących swobodne prowadzenie działalności gospodarczej. Wreszcie podkreślano konieczność stworzenia zinstytucjonalizowanego rynku pieniężnego, na którym przedsiębiorstwa mogłyby udzielać sobie kredytu w formach przewidzianych przez prawo wekslowe i czekowe oraz giełdy papierów wartościowych do obrotu długookresowymi aktywami takimi jak akcje i obligacje państwowe [Beksiak, Gruszecki, Jędraszczyk, Kurowski, Winiecki 1990, ss. 28–48].

Głosząc tezę o potrzebie poniesienia nieuchronnych kosztów odchodzenia od marnotrawnej gospodarki typu sowieckiego, członkowie zespołu postulowali niezwłoczną likwidację państwowych monopolii czy natychmiastowe zaniechanie udzielania dopłat z budżetu państwa dla nierentownej produkcji (włącznie z likwidacją nierentownych zakładów produkcyjnych czy rezygnacją z niektórych inwestycji, na przykład budowy nowych kopalni). Towarzyszyć temu miała szybka prywatyzacja sektora publicznego (przy użyciu wszelkich możliwych metod — włącznie z częściowym rozdawaniem udziałów przedsiębiorstw państwowych). Jej prowadzeniem miała zająć się nowo utworzona instytucja w postaci Funduszu Majątku Narodowego (wraz z jej terenowymi agendami), które miały sprzedawać akcje uprzednio przekształconych w spółki akcyjne przedsiębiorstw państwowych [Beksiak, Gruszecki, Jędraszczyk, Kurowski, Winiecki 1990, ss. 51–65].

Priorytet dla demonopolizacji czy radykalnego procesu przekształceń własnościowych sprawił w znacznym stopniu, że członkowie zespołu postrzegali Program Balcerowicza jako zgniły kompromis, rozwiązanie sytuujące się pomiędzy gospodarką wolnorynkową a jej komunistycznym odpowiednikiem. W praktyce twórcy transformacji, blokując demonopolizację i przemiany prywatyzacyjne, a także ustalając administracyjnie poziom stopy procentowej lub kursu walutowego, mieli sztucznie utrzymywać pozostałości systemu postkomunistycznego. Przejawem tego typu działań było także

progresywne opodatkowanie wzrostu płac (tzw. popiwek) oraz brak ograniczenia subsydiów czy świadczeń socjalnych. Nic dziwnego, że profesor J. Beksiak krytycznie ocenił działanie reformatorów, traktując je w istocie jako odmianę realizacji programu państwa opiekuńczego [Bożyk 1992, ss. 114–115]. Jego zdaniem L. Balcerowicz i jego współpracownicy za bardzo skoncentrowali się na realizacji programu stabilizacyjnego, podczas gdy w ówczesnych warunkach politycznych parlament zaaprobowałby każdy (także bardzo radykalny) program zmian systemowych [Subotić 1996].

Plan Beksiaka nie uwzględniał jednak istnienia wielu istotnych ograniczeń ustrojowych ani też wymogów natury legislacyjnej (przede wszystkim konieczności uchwalenia wielu nowych ustaw i rozporządzeń), ponieważ proponowano niezwłoczne wdrożenie planu (w ciągu kilku tygodni). Autorzy tego programu nie wskazali także sposobu rozwiązania problemu zadłużenia zagranicznego (jakkolwiek S. Kurowski proponował ogłoszenie jednostronnej deklaracji odmawiającej spłaty długów PRL), kwestii dotyczących współpracy gospodarczej z krajami RWPG przyjmującymi wówczas ponad 50% polskiego eksportu czy bieżących problemów budżetowych [Gadomski 2004]. Kierując się idealistycznymi wyobrażeniami na temat w pełni wolnorynkowego modelu gospodarczego, wydawali się oni także abstrahować od spuścizny blisko półwiecza ustroju gospodarki autarkicznej i całkowicie niekonkurencyjnej wobec produkcji zagranicznej. W takiej sytuacji próby wdrożenia wskazywanego programu zakończyłoby się spektakularnym krachem w postaci zalewu rynku przez import i w efekcie fali bankructw, gigantycznego bezrobocia czy emigracji najbardziej wykwalifikowanej siły roboczej [Bożyk 1992, s. 115].

Zdaniem T. Kowalika członkom wspomnianego zespołu przyświecał skrajny leseferyzm. Opowiadali się za całkowitym wycofaniem się państwa z gospodarki po to, by gospodarka rynkowa mogła powstać w spontaniczny sposób [Kowalik 2010b, s. 204]. Co ciekawe, do podobnych wniosków doszedł odwieczny antagonistą T. Kowalika w kwestii oceny Planu Balcerowicza, W. Kuczyński (od jesieni 1989 roku szef zespołu doradców premiera Mazowieckiego), który po latach określił propozycje działań opracowanych w ramach Zespołu Ratowania Gospodarki jako jeszcze bardziej „neoliberalne” niż ówczesny program rządowy [Kuczyński 2010].

Niezależnie od prac zespołu Beksiaka istniały także inne dokumenty programowe, które z powodu szybkiego biegu wydarzeń właściwie nie dotarły do opinii publicznej, ale wyróżniały się neoliberalnym radykalizmem. Można tu chociażby wspomnieć o opracowaniu Ministerstwa Finansów z dnia 24 czerwca 1989 roku pod tytułem „Założenia polityki gospodarczej na lata 1989–1992”. Przewidziano w nim między innymi radykalną przemianę stosunków własnościowych (w tym dokonanie reprivatyzacji) czy wydanie przepisów umożliwiających przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w spółki



akcyjne z zagwarantowaniem sprzedaży części akcji na korzystnych warunkach pracownikom. Zapowiedziano również konsekwentne przestrzeganie zasady rygorystycznej polityki monetarnej oraz utrzymanie równowagi budżetowej. Towarzyszyć temu miała liberalizacja zasad kształtowania cen, kursów walutowych oraz wynagrodzeń [Bugaj 2002, s. 27].

Skrajnie rynkową propozycję wyjścia ze stanu kryzysu ekonomicznego przedstawił również kilka dni po zwycięskich dla obozu solidarnościowego wyborach czerwcowych w 1989 roku Dariusz Rosati (doradca ówczesnego premiera M. Rakowskiego). W udzielonym wówczas wywiadzie prasowym przedstawił się jako kategoryczny zwolennik urynkowienia gospodarki i zaproponował rozwiązania zbieżne nie tylko z późniejszym Planem Balcerowicza, ale i z bardziej radykalnymi propozycjami wspomnianego już Zespołu Ratowania Gospodarki. Rosati zaznaczył bowiem wyraźnie, że jedynym sposobem wyjścia ze stanu zapaści gospodarczej jest odwołanie się do programu urynkowienia gospodarki oraz zdecydowane odrzucenie systemu centralnego planowania. Zdaniem ekonomisty miało się to odbyć przede wszystkim na drodze przestawienia przedsiębiorstw państwowych na tory efektywnego zarządzania w warunkach restytuowanych stosunków rynkowych. Dostrzegając potrzebę zmiany polityki kredytowej, późniejszy minister spraw zagranicznych jednocześnie nie wykluczał konieczności upadku najsłabszych ekonomicznie i niemogących sobie poradzić w rzeczywistości rynkowej firm państwowych także „drogą wstrzymania kredytu” (co jednak nie mogło być dokonywane przypadkowo na drodze administracyjnej). Nie obawiał się przy tym powstania szerszego bezrobocia, twierdząc, że o pracę w Polsce wcale nie jest trudno. Zachował także optymizm w kwestii spadku stopy życiowej, uznając, że: „Ludzie będą produkowali to co się opłaca i otrzymywali za to przyzwoite dochody” [Rosati 1989].

Jednocześnie D. Rosati deklarował się jako zwolennik zdecydowanej walki z dławiącą gospodarkę inflacją (której źródła miały tkwić w nieefektywnym reformowaniu systemu) poprzez prowadzenie twardej polityki monetarnej. Tylko bowiem w gospodarce rynkowej można realnie ograniczyć inflację, kontrolując podaż pieniądza. Podobnie jak J. Beksiak oraz jego zespół ekonomista dostrzegał konieczność wprowadzenia wolnych cen oraz płac. Tym, co z kolei zbliżyło D. Rosatiego do poglądów ekipy L. Balcerowicza, było podkreślanie konieczności zmniejszenia popytu w gospodarce, jednakże z zastrzeżeniem, że nie może się to odbywać kosztem zmniejszenia dochodów ludności. Oczywiście, z podejściem takim wiązało się narastanie spirali inflacji, lecz rozwiązaniu tego problemu miała służyć wspomniana już restrykcyjna polityka monetarna. Jednocześnie autor wywiadu precyzował, że celem jej prowadzenia wcale nie powinno być zmniejszenie dochodów, lecz ograniczenie popytu poprzez skłonienie nabywców do większego namysłu przy wydawaniu osiągniętych przez nich realnie dochodów.

Wreszcie, jako chyba pierwszy z polskich ekonomistów Rosati wyraźnie zaakcentował potrzebę ograniczenia (obniżenia) podatków, co w efekcie, jego zdaniem, powinno sprzyjać bardziej sprawnemu niż dotąd realizowaniu przez przedsiębiorstwa inwestycji i w konsekwencji sprzyjać ożywieniu produkcji [Rosati 1989].

Warto dodać, że jakkolwiek D. Rosati z powodu swoich wieloletnich powiązań z układem władzy komunistycznej nie wziął udziału w konstruowaniu Planu Balcerowicza i nie unikał formułowania pod jego adresem krytycznych uwag, to jednak po jakimś czasie generalnie uznał słuszność wybranego w 1989 r. radykalnego i zdecydowanego kierunku przemian [Rosati 1998, s. 50]. W napisanej po latach monografii na temat transformacji opowiedział się bowiem za strategią zmian szybkich i całościowych oraz za koniecznością odrzucenia alternatywnych koncepcji stopniowych i powolnych reform [Rosati 1998, s. 16].

## **Gradualistyczne propozycje zmian systemowych i instytucjonalnych**

Niezależnie od wspomnianych programów własną koncepcję reformy stabilizacyjnej i systemowej przedstawił stronie polskiej międzynarodowy finansista George Soros, który poczynawszy od wiosny 1989 r. sformułował kilka wersji transformacyjnych scenariuszy. Przede wszystkim proponował radykalny krok (Big Bang) w postaci związania kursu złotówki z ecu (poprzednika euro) wraz z jednorazowym zniesieniem subsydiów i kontroli cen. Towarzyszyć temu miało uczestnictwo zagranicznych specjalistów w kierowaniu bankiem centralnym, mające służyć zapewnieniu kontroli krajowej podaży pieniądza. Efektem wdrożenia radykalnej reformy pieniężnej miało być umożliwienie reorganizacji długu zagranicznego oraz zmniejszenie kosztów jego obsługi. Oryginalnym pomysłem finansisty był też postulat powołania specjalnej, niezależnej agencji (również z udziałem zagranicznych ekspertów) działającej na podstawie porozumienia między rządem polskim a Klubem Paryskim (która dodatkowo musiałaby zostać zatwierdzona przez parlament). Do zadań tej instytucji miało należeć kierowanie przebiegiem reformy gospodarczej i stabilizacją pieniądza, zajmowanie się wspomnianą restrukturyzacją zadłużenia oraz zarządzanie oddanymi w specjalny trust przedsiębiorstwami państwowymi. Podstawą ich funkcjonowania miały być oparta na zysku korporatyzacja oraz rozproszenie udziałów pomiędzy dostateczną liczbę instytucji finansowych (takich jak fundusze emerytalne czy banki inwestycyjne), których funkcjonowanie miało umożliwić powstanie rynku obligacji i akcji. Wspomniana agencja posiadałaby także prawo sprzedawania państwowych przedsiębiorstw zagranicznym lub też krajowym

nabywcom. Zarazem jednak Soros zachował powściągliwy stosunek do prywatyzacji (choćby w wydaniu brytyjskim), preferując raczej charakterystyczne dla modelu japońskiego krzyżowanie akcji. Co ciekawe, widząc potrzebę stwarzania zachęt dla kapitału zagranicznego, finansista jednocześnie postulował (chyba jako jedyny na przestrzeni transformacji) określenie przez rząd progu dopuszczalnego zaangażowania obcej własności w polskiej gospodarce. Należy też wspomnieć, że Soros namawiał polskie władze do usilnego starania się o udzielenie szerokiej międzynarodowej polityki finansowej. W szczególności miała ona dotyczyć sfinansowania daleko idącej pomocy socjalnej w postaci pełnej indeksacji emerytur i zasiłków dla bezrobotnych. Zjawisko bezrobocia miało być bowiem nieuchronnym następstwem restrykcyjnej polityki pieniężnej [Kowalik 2009, ss. 66–70, 120].

Zdaniem T. Kowalika propozycje wpływowego finansisty zostały pomyślane jako konkurencyjne w stosunku do standardowych programów międzynarodowych instytucji finansowych. Koncepcja reformy pieniężnej miała bowiem przypominać, abstrahując od recept Międzynarodowego Funduszu Walutowego, operację cenowo-walutową Ludwiga Erharda z 1948 r. [Kowalik 2010 a, s. 55].

Co ciekawe, tuż przed wejściem w życie Planu Balcerowicza Soros namawiał polskie władze do rozważenia alternatywnego scenariusza stopniowych zmian systemowych oraz pozyskania dla nich niezbędnej akceptacji społecznej. W myśl tej koncepcji zasadniczą operacją stabilizacyjną miało poprzedzić wprowadzenie wolnych cen i indeksowanie płac dla ochrony społeczeństwa przed wysoką inflacją wraz z podejmowaniem działań zmierzających do ograniczenia zjawisk inflacyjnych [Soros 1989].

Zastrzeżenia co do zbyt szybkiego tempa zmian systemowych zgłaszał również długoletni ekspert Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) M. Wyczałkowski, który z ramienia tej organizacji przez kilkadziesiąt lat pełnił funkcję doradcy w kilkudziesięciu krajach. W 1990 r. zaproponował on L. Balcerowiczowi alternatywny model przemian, wskazując na niewłaściwość zaaplikowania Polsce drastycznej kuracji deflacyjnej charakterystycznej raczej dla krajów o gospodarce rynkowej dotkniętych wysoką inflacją. Dlatego też ekspert MFW krytykował politykę wysokich stóp procentowych, proponując ich obniżenie (przynajmniej od maja 1990, gdy wzrósł eksport i zdławiono inflację pochodzenia pieniężnego) oraz bardziej selektywne stosowanie podatków i hamulców płacowych. Co najmniej od jesieni 1990 r. należało też odejść od stałego kursu złotego [Wyczałkowski 1991a; Wyczałkowski 1991b].

Ponadto M. Wyczałkowski wskazywał na istniejące duże rezerwy dewizowe jako tradycyjne źródła finansowania inwestycji w przemyśle celem jego modernizacji oraz zwiększenia konkurencyjności czy też zapobiegania wzrostowi bezrobocia. Rezerwy te powstały jako skutek wzrostu eksportu wymuszonego z kolei spadkiem popytu krajo-

wego. Ponadto istniały krajowe środki inwestycyjne w postaci zwiększonego popytu na pieniądź ze strony przedsiębiorstw i konsumentów. Popyt ten miał na celu odbudowę transakcyjnych zasobów kasowych, które zostały zredukowane przez drastyczną inflację. Do wysokości odbudowanych zasobów rząd mógł finansować prowadzenie działalności inwestycyjnej z deficytu budżetowego bez wystąpienia skutków inflacyjnych [Wyczałkowski 1991a].

W opinii M. Wyczałkowskiego należało także wyróżnić i preferencyjnie traktować pewną grupę dobrze rokujących przedsiębiorstw (poprzez oddłużenie, przyznawanie korzystnie oprocentowanych kredytów), czy też negocjować z MFW zmianę reguł transformacji. Takiemu postępowaniu miało sprzyjać charakteryzujące tę instytucję elastyczne podejście do problemów ekonomicznych poszczególnych krajów (dogmatyczne podejście doprowadziłoby bowiem Fundusz do upadku) czy zdawanie sobie sprawy przez jego pracowników z fiaska Planu Balcerowicza bądź podjęcie charakterystycznego dla każdej polityki gospodarczej ryzyka [Wyczałkowski 1991a; Wyczałkowski 1991b].

Niestety, przesadne obawy ekipy L. Balcerowicza o narastanie procesów inflacyjnych spowodowały zaprzepaszczenie dogodnej okazji do prowadzenia właściwej polityki proinwestycyjnej. Zdaniem Wyczałkowskiego podejście takie miało wynikać z braku wiedzy na temat historii gospodarczej krajów, które rozwijały się w tempie zapewniającym utrzymanie praktycznie pełnego zatrudnienia, czy też nieumiejętności wyciągnięcia odpowiednich wniosków z teorii J.M. Keynesa oraz polskiego ekonomisty M. Kaleckiego. Wspomniane doświadczenia wskazują bowiem na konieczność zachowania pewnego stopnia inflacji przy finansowaniu inwestycji przemysłowych [Wyczałkowski 2004, ss. 244–245].

Również Grzegorz Kołodko w zgłoszonych przez siebie w 1989 r. propozycjach zalecał uwzględnienie specyfiki polskiej rzeczywistości gospodarczej i politycznej czy przydatnych dla rozwiązania naszych problemów doświadczeń innych krajów. Ponieważ jego zdaniem iluzją było oczekiwanie na przewyciężenie inflacji za jednym podejściem, należało raczej skoncentrować się na opracowaniu pakietu długofalowych działań, które byłyby nakierowane na rygorystyczną kontrolę wypływu pieniądza w warunkach uwikłania w syndrom inflacji cenowo-zasobowej (tzn. *shortagflation*) stanowiącej największe zagrożenie dla reformy gospodarczej. Tymczasem charakter niektórych posunięć rządowych (takich jak duża dewaluacja czy wzrost odsetek bankowych) w praktyce mógł nie tylko pogłębić poziom inflacji, ale i wywołać stan recesji. W tej sytuacji nie powinno się było kłaść nacisku przede wszystkim na prowadzenie zbyt restrykcyjnej polityki monetarnej wraz z jednoczesnym zaniedbaniem podjęcia pewnych działań stabilizacyjnych w postaci ograniczenia nierównowagi zasobów czy też nasilającej się nierównowagi strumieni pieniądza [Kołodko 1989a, ss. 19–26; Kołodko 1989b, s. 10].

Jesienią 1989 r. Kołodko wskazywał też na konieczność podjęcia pewnych działań instytucjonalnych i ustrojowych w postaci określenia kwestii własnościowych, miejsca planowania gospodarczego czy też funkcji rynku w ramach nowo tworzonego systemu, bez których nie będzie możliwe wprowadzenie na trwałe konstruktywnych mechanizmów rynkowych [Kołodko 1992, ss. 38–39].

Z tym podejściem koresponduje spostrzeżenie wybitnego instytucjonalisty Daniego Rodrika uznającego, że załamanie procesu rozwoju gospodarczego w państwach rozwijających się przeważnie wynika nie z przyczyn mikroekonomicznych, ale instytucjonalnych. Co więcej, słabość rozwiązań instytucjonalnych ma w praktyce uniemożliwiać właściwą reakcję polityki ekonomicznej na oddziałujące na gospodarkę zewnętrzne szoki ekonomiczne [Wojtyna 2008, s. 10].

Już po rozpoczęciu transformacji Kołodko akcentował konieczność gruntownej przebudowy i złagodzenia restrykcyjnej polityki pieniężnej, która powinna być podzielona na fazy dopasowane do aktualnej sytuacji gospodarczej. Miało to służyć prowadzeniu niezbędnej, aktywnej polityki inwestycyjnej państwa, która powinna być zorientowana na kreowanie służących wsparciu kształtujących się dopiero mechanizmów rynkowych propodażowych przekształceń strukturalnych. Stosownym środkiem miało tu być nawet przejściowe podniesienie oprocentowania oszczędności gospodarstw domowych (powyżej stopy oprocentowania kredytu). Miało to przyczynić się nie tylko do akumulowania oszczędności koniecznych do sfinansowania inwestycji, ale i bezinflacyjnego stymulowania popytu inwestycyjnego czy zredukowania popytu gospodarstw domowych bez spadku ich realnych dochodów. Niezbędnym elementem działań antyinflacyjnych miało być natomiast uelastycznienie polityki kursu walutowego i „zakotwiczenie” go w „koszyku” takich walut jak ecu, który lepiej odzwierciedlałby związki handlowe polskiej gospodarki z zagranicą [Kołodko 2015, ss. 177–178].

Jesienią 1991 r. w obliczu gwałtownego załamania się Planu Balcerowicza i faktycznego bankructwa finansów publicznych Kołodko sformułował koncepcję antyinflacyjnego zrównoważenia budżetu, bazując na założeniu, że przewyżczenie dramatycznej sytuacji jest niemożliwe bez pobudzenia produkcji oraz wzrostu gospodarczego.

Realizacji tego celu miał służyć pakiet antyrecesyjnych działań — zarówno instytucjonalnych (w rodzaju komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych czy restrukturyzacji ich zobowiązań dzięki wykorzystaniu postępowania układowego), jak i fiskalnych (takich jak zniesienie dywidendy). Bezinflacyjnemu sfinansowaniu deficytu budżetowego służyć miało z kolei wprowadzenie podatku VAT, staranie się o pożyczki na zewnętrznym i wewnętrznym rynku finansowym czy o uzyskanie z MFW kolejnej pożyczki stabilizacyjnej. Kołodko proponował także zamianę zadłużenia powstałego

uprzednio wobec krajowych banków i zewnętrznych wierzycieli na udziały polskich przedsiębiorstw [Kołodko 1991].

Istniało także podejście popytowe, które krytykowało logikę terapii szokowej i postulowało stopniowe wychodzenie z gospodarki państwowej w kierunku rynku przy jednoczesnym podnoszeniu ekonomicznej wydajności gospodarczej. Zwolennikami takiego podejścia byli Kazimierz Łaski z Wiedeńskiego Instytutu Międzynarodowych Porównań Gospodarczych czy znany węgierski ekonomista Janos Kornai (autor wydanej wówczas pracy *Droga do wolnej gospodarki*) [Woś 2017, s. 104].

U schyłku 1989 r. K. Łaski zwracał uwagę na praktyczny walor zastosowania w Polsce rozwiązań charakterystycznych dla kapitalizmu japońskiego czy południowokoreańskiego, w którym umiejętnie połączono najlepsze cechy gospodarki prywatno-rynkowej z interwencjonizmem państwowym, co dało efekt kolosalnego przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Aktywna rola państwa wydawała się niezbędna, zwłaszcza w obliczu wątpliwości co do rozwiązania przez mechanizmy rynkowe takich kwestii, jak finansowanie badań podstawowych, ważnych dziedzin postępu technicznego czy rozbudowy infrastruktury. Dla zachowania dobrej kondycji systemu gospodarczego konieczne było też zachowanie pluralizmu form własności, polegającego na tym, że obok firm prywatnych istnieją przedsiębiorstwa publiczne, które podejmą wyzwanie, jakie stanowi funkcjonowanie w otoczeniu rynkowym i sprawne reagowanie na płynące z niego sygnały [Łaski 1989].

Szerzej swoje założenia aksjologiczno-programowe Łaski przedstawił w napisanym wówczas razem z Włodzimierzem Brussem studium *Od Marksa do rynku* (polskie wydanie ukazało się w 1992 r.). Wychodząc z założenia o bezalternatywności socjalizmu (także w wersji rynkowej) w stosunku do systemu kapitalistycznego, obaj ekonomiści poddali rozważaniom narzędzia polityki gospodarczej, które sprzyjałyby konstruowaniu bardziej efektywnego oraz sprawiedliwego ładu społeczno-ekonomicznego. Za kluczową sprawę dla jego stworzenia autorzy uznali strukturę własności stanowiącą filar systemu gospodarki mieszanej, którą postrzegali jako najbardziej sprzyjającą zapewnieniu pełnego zatrudnienia, łagodzeniu cykliczności procesów ekonomicznych i rozpiętości dochodowych. Optymalny model ekonomiczny miałoby więc cechować współistnienie docelowo przeważającego sektora prywatnego, państwowego i spółdzielczego. Dlatego chociaż W. Brus i K. Łaski opowiedzieli się za szybkim urynkowaniem gospodarki, byli zarazem przekonani o konieczności „bezstronnego sprawdzenia” efektywności firm publicznych i prywatnych [Brus, Łaski 1992, ss. 170–183]. W pierwszej fazie transformacji K. Łaski aktywnie włączył się zresztą w doradzanie jej animatorom, przygotowując swoje propozycje i ekspertyzy dla członków rządu Mazowieckiego.

Jednakże mimo słuszności tych ocen i zaleceń zostały one zignorowane przez ówczesnych decydentów.

Krytycznie oceniający model „szokowej terapii” ekonomista wskazywał przede wszystkim na nieskuteczność gwałtownego podniesienia nominalnej stopy procentowej dla zwalczenia inflacji. Jego zdaniem wskaźnik ten powinien być obniżony także ze względu na potrzebę odbudowania stłumionego przez wprowadzenie Planu Balcerowicza efektywnego popytu (wynikającego z gigantycznego spadku płac realnych). Prognozując, że sztucznie wywołana recesja przy dotychczasowym układzie cen czy strukturze własności nie doprowadzi do restrukturyzacji gospodarki, lecz do upadku najefektywniejszych przedsiębiorstw, ówczesny nestor polskich ekonomistów zalecał prowadzenie antyrecesyjnej polityki gospodarczej. Dlatego też Łaski sugerował niedążenie do przywracania równowagi budżetowej i traktowanie deficytu budżetowego na dotychczasowym poziomie jako automatycznego stabilizatora koniunktury. Powodzenie walki z inflacją miało zresztą zależeć przede wszystkim od rozsądnej kontroli płac nominalnych oraz kursu wymiennego. Ponadto Łaski zalecał ewentualne znaczne złagodzenie wzrostu kosztów, który nastąpić miał w wyniku gwałtownej przeceny majątku trwałego (amortyzacja plus dywidenda) [Łaski 1990].

Również krajowi ekonomiści zgłaszali w tamtym czasie podobne propozycje przede wszystkim w zakresie osłabienia restrykcyjnej polityki pieniężnej i uwolnienia zakładów pracy od dławiących ich działań kosztów, które zostały przez decydentów sztucznie wymyślane „za biurkiem”. Dzięki odejściu od dławienia produkcji na rzecz podjęcia rzeczywistej walki z hiperinflacją miało dojść do konfrontacji rynkowej między siłą nabywczą przedsiębiorstw i gospodarstw domowych a podażą towarów oraz do efektywnego oddziaływania tych procesów na strukturę produkcji [Herer, Sadowski 1990].

W sytuacji faktycznego zniesienia w 1990 r. granic celnych, taniejącego przywozu i drożejącego eksportu wspomniani autorzy zwracali także uwagę na konieczność zapewnienia barier celnych dla wsparcia procesu restrukturyzacji krajowych przedsiębiorstw i poprawy bilansu handlowego. Nie dostrzegali natomiast sensu wzrostu kursu dewizowego, gdyż prowadziło to do podniesienia kosztów importu (także tak potrzebnych polskiej gospodarce nowoczesnych technologii czy środków produkcji). Strategicznym wyzwaniem było bowiem

stymulowanie zagranicznych firm nie do prowadzenia działalności importowej, lecz do dokonywania w naszym kraju inwestycji o proeksportowym i unowocześniającym polski potencjał przemysłowy charakterze [Herer, Sadowski 1991].

Autorzy innych koncepcji również przywiązywali ogromną wagę do mającej wzmocnić konkurencyjność polskiego przemysłu polityki celnej i podatkowej czy też do wzmocnienia roli Narodowego Banku Polskiego jako banku centralnego i emisyjnego.



Zgłaszali oni także pomysły wspierania polskiej przedsiębiorczości na drodze tworzenia sieci skomercjalizowanych, lokalnych instytucji finansowych (takich jak regionalne banki, prywatne fundusze celowe czy kasy pożyczkowe). Podkreślano ponadto znaczenie wprowadzenia preferencji dla eksporterów poprzez urealnienie kursu walutowego oraz wprowadzenie preferencyjnych kredytów czy ulg inwestycyjnych [Grabowski 1991].

Rozważając kwestie propozycji programowych mających umożliwić polskiej gospodarce wyjście ze stanu głębokiej recesji i przeprowadzenie gruntowej restrukturyzacji nierentownych branż przemysłowych, warto wspomnieć o niewykorzystaniu wniosków wynikających z użyteczności azjatyckiego czy szwedzkiego modelu gospodarczego dla stymulowania procesu polskich reform oraz polityki przemysłowej. Polskie władze nie sięgnęły bowiem w szczególności do rekomendacji zawartych w ramach powstałego dzięki podróży studyjnej do Szwecji grupy polskich ekonomistów na początku 1989 r. raportu zawierającego między innymi opis udanej i przeprowadzonej w warunkach zachowania spokoju społecznego restrukturyzacji branży stalowej i stoczniowej (wówczas jednej z najbardziej liczących się w świecie) [Kowalik 2009, ss. 110–111]. Tajemnica tego sukcesu miała tkwić w prowadzeniu aktywnej polityki zatrudnienia oraz współistnieniu radykalizmu gospodarczego z solidaryzmem społecznym, które udało się zachować w warunkach ostrych rygorów oszczędnościowych narzuconych przez rynek. O ile w Wielkiej Brytanii likwidacja nierentownych przedsiębiorstw przeważnie pociągała za sobą wzrost bezrobocia i niepokojów społecznych, o tyle w Szwecji operacje tego typu przebiegły bezkonfliktowo, gdyż nikt pozbawiony pracy nie został pozostawiony własnemu losowi [Kowalik 2011a, ss. 39–41].

Zainteresowanie polskich ekonomistów wzbudziło również uznanie walki z bezrobociem za filar aktywnej polityki zatrudnienia szwedzkiego rządu. Analizowano także przydatność realizowanej w szwedzkim modelu zasady „równej płacy za równą pracę” (niezależnie od kondycji firmy na rynku) jako przejawu mechanizmu automatycznej restrukturyzacji gospodarki, eliminacji słabych firm i pobudzania innowacyjności. Szwedzkie doświadczenia z okresu kryzysu 1991–1994 wymierzone były zresztą w tak zwaną szokową terapię (funkcjonującą w oficjalnym języku jako Plan Balcerowicza). W obliczu kilkunastoprocentowego bezrobocia sięgnięto bowiem wówczas po podstawowe keynesowskie narzędzie gospodarcze w postaci wysokiego deficytu budżetowego. Jego zastosowaniu sprzyjało uczestnictwo tamtejszych ekonomistów w wypracowaniu podstaw kanonów tego kierunku myślowego i stosunkowo niewielki w Szwecji wpływ szkoły monetarystycznej [Kowalik 2011a, ss. 39–41]. W efekcie nie tylko uratowano walutę i poziom płynności banków, ale i zademonstrowano niezwykłą zdolność do połączenia wychodzenia z kryzysu z udanym „skokiem” modernizacyjnym [Kowalik



2011b, ss. 39–41]. W kilka lat potem Szwecja zajmowała pierwsze miejsce w świecie pod względem gospodarki opartej na wiedzy [Kowalik 2009, s. 112].

Niestety, w Polsce okresu transformacji w bezrobociu widziano „zło konieczne”, niezbędne do przestawienia się na model „zdrowego zachodniego kapitalizmu”. Pomimo niezmiernie dużej praktycznej wagi skandynawskich doświadczeń dotyczących funkcjonowania państwa jednocześnie opiekuńczego, nowoczesnego i konkurencyjnego ekonomicznie w przełomowym 1989 r. w Polsce postawiono na zupełnie inne rozwiązania [Woś 2015]. Może to o tyle dziwić, że we wspomnianej podróży studyjnej do Szwecji wzięły udział osoby zaangażowane potem w realizację Planu Balcerowicza czy wspieranie tego sposobu transformacji (między innymi późniejszy minister w rządzie T. Mazowieckiego Marcin Świącicki czy znany ekonomista Jan Mujżel) [Woś 2015]. Co ciekawe, na zalety odróżniającego się od Konsensusu Waszyngtońskiego szwedzkiego modelu ustalania płac (sprzyjającego utrzymaniu celu inflacyjnego oraz wzrostowi wydajności pracy) już w 1989 r. zwracał uwagę mentor L. Balcerowicza, profesor Jeffrey Sachs [Kowalik 2011a, ss. 55–56].

## Zakończenie

Z dzisiejszej perspektywy niektóre ze wskazanych w naszym artykule propozycji zmian systemowych mogą razić swoją niekonsekwencją czy też fragmentarycznym charakterem, różny też był poziom ich dojrzałości czy wewnętrznej spójności. Niektóre z nich zostały wyraźnie dopracowane na drodze teoretycznej i przybrały postać poważnych prac naukowych czy też opracowań analitycznych, inne z kolei stanowiły próbki myślenia reformatorskiego objawionego w ramach wywiadu prasowego (ukazującego się niekoniecznie na łamach prasy ekonomicznej). Niektóre z przytoczonych tutaj propozycji sformułowano jeszcze przed upadkiem systemu realnego socjalizmu, inne powstawały równoległe do opracowania planu „szokowej terapii”, jeszcze inne koncepcje stanowiły próbę korekty wdrażanego przez ekipę Balcerowicza scenariusza zmian systemowych.

Oczywiście, przy studiowaniu zapomnianych już dzisiaj reformatorskich pomysłów musimy uwzględnić kontekst nieporównywalnych z obecnymi czasami warunków, w jakich podejmowano trud sformułowania tego typu koncepcji i opracowań. Projektów tych nie stworzono według jakiejś jednolitej struktury, a przy tym prezentowały one bardzo zróżnicowane stanowiska co do głębokości przemian społeczno-ekonomicznych i metod realizacji reformy. Generalnie można powiedzieć, że od twórców „szokowej terapii” ich autorów różniły przede wszystkim poglądy na temat znaczenia polityki instytucjonalnej i interwencyjnej państwa jako znaczącego uzupełnienia

działań stabilizacyjnych. Dyskusyjne jest oczywiście na przykład to, czy w ówczesnych warunkach możliwe było wprowadzenie gruntownego przeobrażenia gospodarki realnego socjalizmu przez zastosowanie jakiejś wersji doktryny keynesowskiej.

Jak się wydaje, jak dotąd w literaturze nie próbowano kompleksowo przedstawiać czy porównywać koncepcji reform z początków transformacji bądź też analizować poszczególnych propozycji programowych. Mimo często dużej objętości omawiane koncepty nie stanowiły z reguły drobiazgowych wytycznych, gdyż opracowanie projektów ustaw czy rozporządzeń regulujących całościowo proces przemian społeczno-ekonomicznych przekraczało możliwości i kompetencje ich autorów. Stworzenie precyzyjnych uregulowań prawnych i ekonomicznych było oczywiście domeną fachowego aparatu rządowego. Dlatego też autorzy Planu Balcerowicza dysponowali w tej mierze gigantyczną przewagą nad swoimi konkurentami intelektualnymi, gdyż w grudniu 1989 r. przedstawili pakiet ustaw (inna rzecz, że trudno zrozumiałych i mało czytelnych), który w iście ekspresowym tempie został zaaprobowany przez w istocie zdezorientowanych parlamentarzystów.

Niemniej przedstawione tutaj programy mają dużą wartość badawczą, gdyż pokazują, w jaki sposób przedstawiciele środowisk naukowych czy gospodarczych wyobrażali sobie ścieżki wiodące ku budowie modelu gospodarki wolnorynkowej. Zresztą samo występowanie tych programów dowodzi istnienia na początku przemian potencjału intelektualnego, którego wykorzystanie mogło przynieść zdecydowanie korzystniejszy w skutkach przebieg transformacji ustrojowej (wpływając na ulepszenie planu przemian czy też pozwalając uniknąć pewnych błędów o charakterze makroekonomicznym). Tak się jednak nie stało, bowiem Polakom nigdy nie tylko nie przedstawiono modelu kapitalizmu, jaki będzie nad Wisłą budowany, ale także nie umożliwiono im nawet wypowiedzenia się na temat.

W konsekwencji jednak ówcześni decydenci ponieśli karę za realizację jedynie słusznej doktryny ekonomicznej. Wysoką ceną, jaką zapłacili, były przegrane wybory parlamentarne i prezydenckie. Można się zastanawiać, czy i na ile wspomniani politycy zdaliby egzamin wyborczej weryfikacji, gdyby poświęcili jakąkolwiek uwagę konkurencyjnym w stosunku do Planu Balcerowicza programom budowy ładu rynkowego w Polsce (nie mówiąc już o próbach wdrażania niektórych z tych propozycji). Przykład współczesnych Chin i efekty modernizacji ekonomicznej tego kraju wydają się wskazywać, że także nad Wisłą możliwe były inne, bardziej udane czy aprobowane przez społeczeństwo scenariusze reform gospodarczych.

## Bibliografia

- Balcerowicz L. (1997), *Socjalizm, kapitalizm, transformacja: szkice z przełomu epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Beksiak J., Gruszecki T., Jędraszczyk A., Kurowski S., Winiński J. (1990), *Zarys programu stabilizacyjnego i zmian systemowych*, Wydawnictwo NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze, Warszawa.
- Bochenek M. (2004), *Společne koszty transformacji* [w:] Polaszkiwicz B. (red.), *Problemy gospodarki rynkowej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Bożyk P. (1992), *Kto winien? Politycy i polityka gospodarcza pod pręgierzem*, Wydawnictwo PAE, Warszawa.
- Bożyk P. (1997), *Szkowa a ewolucyjna strategia transformacji polskiej gospodarki — spojrzenie retrospektywne i porównawcze* [w:] Jakóbiak W. (red.), *Transformacja gospodarki. Spojrzenie retrospektywne*, Instytut Studiów Politycznych PAN. Fundacja Friedricha Eberta, Warszawa.
- Brus W., Łaski K. (1998), *Od Marksa do rynku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bugaj R. (2002), *Ustrojowa zmiana pod kontrolą liberalnych elit* [w:] *Polskie przemiany, uwarunkowania i spory: refleksje z okazji jubileuszu profesora Tadeusza Kowalika*, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych.
- Bugaj R. (2007), *Ani niszczyciel, ani zbawca*, „Rzeczpospolita”, 24 marca.
- Bugaj R. (2010), *O sobie i innych*, The Facto, Warszawa.
- Bugaj R. (2014), *Była rozsądna alternatywa*, „Rzeczpospolita”, 17 grudnia.
- Bugaj R. (2015), *Plusy dodatnie i plusy ujemne czyli polski kapitalizm bez solidarności*, Poltext, Warszawa.
- Gadomski W. (2004), *Cena szoku. 15-lecie planu Balcerowicza*, „Gazeta Wyborcza”, 12 kwietnia.
- Grabowski D. (1991), *Strategia gospodarcza dla Polski*, „Życie Gospodarcze”, nr 40.
- Gumułka S. (1994), *Polityka stabilizacyjna w Polsce 1990–1993: odpowiedzi na pytania* [w:] Rychlewski E. (red.), *Gospodarka polska 1990–1993: kontrowersje wokół oceny doświadczeń i polityki gospodarczej: referaty i głosy w dyskusji na konferencji w Warszawie 20 września 1993 roku w Sali Lustrzanej Pałacu Staszica*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.
- Herer W., Sadowski W. (1990), *Dławić hiperinflację, a nie produkcję*, „Życie Gospodarcze”, nr 8.
- Herer W., Sadowski W. (1991), *Jak wziąć ten wiraż*, „Życie Gospodarcze”, nr 8.
- Kaleta J. (1990), *Droga do rynku*, Spółdzielnia Wydawnictwo Ludowe, Warszawa.
- Kaleta J. (1994), *Jak wyjść z kryzysu: alternatywny program gospodarczy*, Poltext, Warszawa.
- Kleer J. (2003), *Drogi do gospodarki rynkowej. Na marginesie doświadczeń transformacyjnych w Niemczech Wschodnich, Polsce i Rosji*, Scholar, Warszawa.
- Kołodko G.W. (1989a), *Kryzys, dostosowania i rozwój. Wyzwania polityki a dylematy nauk ekonomicznych*, „Wektory gospodarki” 1989, nr 11/12.

- Kołodko G.W.** (1989b), *Kołodko versus Sachs. The patient is Ready*, „The Warsaw Voice” 1989, nr 52.
- Kołodko G.W.** (1989c), *Kryzys, dostosowanie, rozwój*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kołodko G.W.** (1990), *Inflacja, reforma, stabilizacja*, Alma-Press, Warszawa.
- Kołodko G.W.** (1991), *Program pozytywny*, „Życie Gospodarcze”, nr 47.
- Kołodko G.W.** (1992), *Transformacja polskiej gospodarki — sukces czy porażka?*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa.
- Kołodko G.W.** (1995), *Można to było zrobić lepiej*, rozmawiał Jan Bazyl Lipszyc, „Rzeczpospolita”, 11 lutego.
- Kołodko G.W.** (2015), *Polska hiperinflacja i stabilizacja 1989–1900* (1991) [w:] Kozłowski P., Wojtyśiak-Kotlarski M. (red.), *Grzegorz Kołodko i ćwierćwiecze transformacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kowalik T.** (2000), *Mogło być inaczej*, „Gazeta Wyborcza”, 2 sierpnia.
- Kowalik T.** (2002), *Mój rok osiemdziesiąty dziewiąty*, „Gazeta Wyborcza”, 23 marca.
- Kowalik T.** (2009), *www.polskatransformacja.pl*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa.
- Kowalik T.** (2010a), *Plan Balcerowicza operacja niepotrzebna i chybiona*, rozmawiał Andrzej Dryszel, „Tygodnik Przegląd”, nr 2.
- Kowalik T.** (2010b), *Ekonomia polityczna klęski socjaldemokratycznej opcji* [w:] Morawski W. (red.), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Kowalik T.** (2011), *Urynkowanie bez modernizacji* [w:] Kozłowski P. (red.), *Dwudziestolecie polskich przemian. Konserwatywna modernizacja*, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Kuczyński W.** (2010), *Ten spiszek się spisał*, rozmawiały A. Nowakowska i D. Wielowieyska, „Gazeta Wyborcza”, 22 lutego.
- Łaski K.** (1989), *Jak z jajecznicy zrobić jajko*, rozmawiał Tomasz Jeziorański, „Życie gospodarcze”, nr 52/53.
- Łaski K.** (1990), *Pułapka recesji*, „Życie Gospodarcze”, nr 8.
- Łaski K., Bhaduri A., Levcik F.** (1994), *Od gospodarki planowej do systemu rynkowego: co się nie powiodło i co teraz trzeba zrobić* [w:] Rychlewski E. (red.), *Gospodarka polska 1990–1993: kontrowersje wokół oceny doświadczeń i polityki gospodarczej: referaty i głosy w dyskusji na konferencji w Warszawie 20 września 1993 roku w Sali Lustrzanej Pałacu Staszica*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.
- Piątek D.** (2011), *Strategie transformacji* [w:] Jarmołowicz W., Szarzec K. (red.), *Liberalne przesłanki polskiej transformacji gospodarczej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

- Rosati D.** (1989), *Ekstremista*, rozmawiał Piotr Aleksandrowicz, „Przegląd Tygodniowy”, nr 24.
- Rosati D.** (1998), *Polska droga do rynku*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Sadowski Z.** (1989), *Nasza droga od planu do rynku*, „Wektory gospodarki” 1989, nr 11/12.
- Soros G.** (1989), *Wybrać musi społeczeństwo*, rozmawiała Marzena Kowalska, „Życie gospodarcze”, nr 52/53.
- Subotić M.** (1996), *Zmiana dystansu*, „Rzeczpospolita”, 13 września.
- Staniszkis J.** (2005), *Szanse Polski: nasze możliwości rozwoju w obecnym świecie*, rozmawiał A. Zybala, Wydawnictwo Rectus, Warszawa.
- Wojtyna A.** (2008), *Wstęp* [w:] Wojtyna A. (red.), *Instytucje a polityka ekonomiczna w krajach na średnim poziomie rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Woś R.** (2015), *Nie dało się inaczej? 25 lat po terapii szokowej przyszedł czas na ocenę*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2 stycznia.
- Woś R.** (2017), *To nie jest kraj dla pracowników*, Grupa Wydawnicza Foksał, Warszawa.
- Wyczałkowski M.** (1991), *Wyniki i propozycje*, „Życie Gospodarcze”, nr 37.
- Wyczałkowski M.** (1991), *Somosierra*, rozmawiał Tomasz Jeziorański, „Życie gospodarcze”, nr 50.
- Wyczałkowski M.** (2002), *Transformacja systemu ekonomicznego w Polsce. Uwagi krytyczne*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza”.

---

**Marian Szołucha** | szoluchamarian@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6592-4763>

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

**Przemysław Czernicki** | przemcz5@wp.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6566-5412>

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

## Plan Balcerowicza w oczach wybranych oponentów

### The Balcerowicz Plan in the Eyes of its Chosen Opponents

**Abstract:** In this article, the authors make an attempt to introduce chosen analysis and scientific publications regarding The Balcerowicz Plan which was an economic reform program implemented in Poland in 1989. The plan had been developed and introduced by the team of Leszek Balcerowicz who held the office of the deputy Prime Minister and the Minister of Finance in the cabinet of Tadeusz Mazowiecki. Opinions and views cited in this paper have been formulated mostly by the economists who are critical and oppose to the way the economic transformation in Poland has been made. In addition to the above survey, the authors of this paper try to deliberate on the issue of the Polish economic transformation process by evaluating the following criteria: assessment of the chosen solutions on the ground of the economic condition of Poland in the years of the transformation, its propriety and the impact on the real economic sphere.

**Key words:** economic plan, economy, transformation, inflation

## Wprowadzenie

Objęcie władzy wczesną jesienią 1989 roku przez rząd Tadeusza Mazowieckiego w warunkach gwałtownego kryzysu gospodarczego oraz bankructwa istniejącego wcześniej przez kilkadziesiąt lat systemu gospodarki socjalistycznej, z udziałem Leszka Balcerowicza jako twórcy koncepcji reform systemowych, miało przełomowy charakter dla najnowszych dziejów Polski. W obliczu istniejących wyzwań nowa ekipa stanęła przed koniecznością opracowania nie tylko programu stabilizacyjnego, ale także dokonywania wielkich wyborów ustrojowych w postaci przygotowania transformacji gospodarki centralnie planowanej. W odczuciu zarówno elit politycznych, jak i większości społeczeństwa chodziło tutaj o skonstruowanie nowego ładu społeczno-gospodarczego, który byłby oparty na własności prywatnej oraz na funkcjonowaniu rynku jako regulatora procesów ekonomicznych.

Wkrótce po powołaniu rządu Mazowieckiego opracowano plan radykalnej operacji antyinflacyjno-stabilizacyjnej oraz koncepcję posunięć wiodących do budowy gospodarki rynkowej w postaci projektu pakietu ustaw. Wspomniane zamierzenia opinia publiczna wkrótce poznała szerzej jako tak zwany Plan Balcerowicza czy też jako program „szokowej terapii”.

Czas pokazał, że działalność Leszka Balcerowicza wywarła najwyższy wpływ na kształt polskiej transformacji ustrojowej i formowanie po 1989 roku nowej rzeczywistości gospodarczej, społecznej czy ustrojowej [Staniszki 2001, ss. 139–152]. Jednocześnie działalność wicepremiera jako osoby firmującej rozpoczęcie pakietu radykalnych reform gospodarczych wzbudziła niezwykle rozbieżne i kontrowersyjne oceny (od całkowitej aprobaty po zupełną negację dokonaną ówczesnego wicepremiera). Nie może to dziwić, gdyż przemiany systemowe rzeczywiście doprowadziły do całkowitej przebudowy dotychczasowego systemu ekonomicznego oraz modelu życia Polaków czy też wywodzącej się z okresu realnego socjalizmu struktury społecznej.

Z perspektywy bez mała trzydziestu lat od opracowania oraz podjęcia próby wdrożenia w życie Planu Balcerowicza można wskazać zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki zapoczątkowanych w 1989 roku przemian systemowych. W początkowej fazie reform oceny krytyków nie wywarły wpływu na przebieg transformacji ustrojowej, której realizacji sprzyjał względnie szeroki konsens wśród sporej części środowiska polskich ekonomistów co do konieczności przeprowadzenia radykalnej reformy rynkowej [Rosati 1998, s. 27]. Niemniej jednak dalszy bieg wypadków (w tym zwłaszcza skala popełnionych przez reformatorów błędów oraz dokonana w latach 1991–1992 przez samego Leszka Balcerowicza i jego następców rewizja założeń „szokowej terapii”)

[Bugaj 2015, s. 89] w dużej mierze przyznał rację krytycznym poglądom, w tym przedstawionym w ramach niniejszego artykułu.

Jak się zresztą wydaje, brak jest dotąd publikacji, które w jednoznaczny sposób kwalifikują oraz spójnie przedstawiają poglądy wykazujących różnego rodzaju zastrzeżenia wobec metod dochodzenia do gospodarki rynkowej adwersarzy ówczesnego wicepremiera. Dlatego też celowym powinno być przytoczenie przynajmniej niektórych tego typu opinii, także z myślą o wyciągnięciu należytych wniosków w przyszłości, która z pewnością będzie nacechowana jeszcze wieloma przełomowymi momentami czy wielkimi wyzwaniami rozwojowymi.

## **Proces projektowania zmian systemowych i sposób ich wprowadzenia**

Niektórzy adwersarze Planu Balcerowicza zwracali uwagę na nadzwyczajny sposób uchwalenia pakietu ustaw stanowiących podstawę Planu Balcerowicza przez zdezorientowanych optymizmem rządu czy poparciem mediów parlamentarzystów, którzy nie orientowali się co do meritum mało czytelnych projektów ustaw [Bugaj 2015, ss. 81–83]. Jeden z ówczesnych posłów przyznał zresztą, iż on i jego koledzy byli tak naprawdę jak „barany idące na rzeź”, gdyż w obliczu braku stosownego doświadczenia zostali po prostu oszukani przez L. Balcerowicza i jego mentora, profesora Sachsa [Małachowski 2001], wskazujących na niewielkie społeczne i ekonomiczne koszty realizacji planu [Bugaj 2015, s. 82]. Po latach główny zagraniczny doradca rządu Mazowieckiego szyderczo zwracał uwagę na ekonomiczną ignorancję wielu decydentów obozu solidarnościowego, którzy nic nie rozumieli z przedstawianych im założeń opracowanego przez niego przez jedną noc (sic!) programu stabilizacyjnego [Sachs 2007, ss. 121–128]. W ówczesnych warunkach zdarzało się zresztą „reprezentowanie” rządu w toku prac sejmowych przez ludzi nieposiadających do tego jakiegokolwiek formalnej legitymacji, którzy tak naprawdę postępowali całkowicie według własnego uznania [Modzelewski 2010].

Tempo przyjmowania mających stabilizować gospodarkę przepisów było ekspresowe, gdyż w ciągu około 10 dni uchwalono aż 14 kluczowych dla realizacji reform ustaw.

W rezultacie jednak doszło do narzucenia przez autorów transformacji „jedynie słusznej” wizji przemian [Bożyk 1992, ss. 110–111] i do zastąpienia doktryny socjalizmu kolejną jedynie słuszną opcją wolnorynkową, podczas gdy doświadczenia z okresu socjalizmu przekonują o szkodliwości tego typu jednostronności i doktrynalizacji [Mączyńska 2009, s. 203]. Ówczesny prezes Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego



zauważał zresztą z goryczą, że o ile można było zrozumieć zagranicznych doradców (takich jak profesorowie Sachs czy Gomułka), chcących eksperymentować na fascynującym przypadku, o tyle krajowym ekonomistom nie można wybaczyć uporu w forsowaniu destrukcyjnych rozwiązań [Sadowski 1992a]. Charakterystyczne jest przy tym, że poza dokumentem Program gospodarczy — główne założenia i kierunki, firmowany przez obóz solidarnościowy program „szokowej terapii” nigdy nie pojawił się w formie zwartego opracowania [Kowalik 2000b].

Ekipę Balcerowicza tworzyć zresztą miała hermetycznie zamknięta grupa osób nacechowanych nieufnością, którzy uznawali się za wszechwładnych animatorów przemian. W rzeczywistości jednak nie tylko nie uzyskali oni realnego wpływu na przebieg procesów gospodarczych, ale i nie panowali nad formalnie podległymi im ministerstwami (z reguły nie posiadając przy tym jakiegokolwiek doświadczenia biurokratycznego) [Modzelewski 2010].

Zdaniem najbardziej znanych antagonistów Planu Balcerowicza, obóz rządzący wcale nie reagował na powstawanie innych scenariuszy transformacji gospodarczej, przez co, ze szkodą dla społeczeństwa, uniemożliwiono dyskusję w szerszym gronie ekonomistów nad alternatywnymi kierunkami zmian. W efekcie nie odbyto rzeczywistej debaty publicznej nad wyprowadzeniem kraju z ekonomicznej zapaści na miarę podejmowanych decyzji o historycznej wadze [Kołodko 1992, s. 17; Kowalik 2009, ss. 94–98].

Decydenci rządowi nie tylko nie chcieli korzystać z potencjału krajowych specjalistów i ośrodków naukowych [Kaleta 1994, ss. 96–97; Rosati 1998, ss. 38–39; Staniszkis 2005, ss. 24–25; Wyczałkowski 2002, s. 24] czy z doświadczeń uprzednio zaangażowanych w projektowanie reform ekonomistów [Bugaj 2002, s. 27; Bugaj 2010, ss. 74–75], ale też z opinii zagranicznych specjalistów (w tym także o ugruntowanej pozycji w nauce zachodniej) [Kowalik 2002b]. Tego typu postępowanie miało doprowadzić do klęski zarówno samej transformacji, jak i całego obozu postsolidarnościowego [Kołodko 2007, ss. 3–4].

Zdaniem krytyków twórcy i realizatorzy Planu Balcerowicza popełnili też istotne błędy w odczytywaniu szybko zmieniającej się sytuacji gospodarczej oraz w sztuce trafnego przewidywania rozwoju wydarzeń [Kowalik 2000a, ss. 270–271]. Tymczasem w perspektywie zdumiewająco nietrafnych prognoz rządowych, już na przełomie lat 1989/1990 ignorowani przez władze ekonomiści trafnie oszacowali poziom spadku płac realnych oraz ostrzegli przed dekonunkturalnymi skutkami spadku popytu krajowego [Łaski 1990; Gomułka, Kowalik 2011, ss. 142–151 i 209–212].

Wspomniane rozbieżności pomiędzy rządowymi założeniami a faktycznymi wskaźnikami makroekonomicznymi były liczone wielokrotnościami, przy których nawet narzucony przez Stalina plan sześćioletni wykazał się lepszym stopniem realizacji

[Kowalik 2009, s. 101]. Wystarczy tu wspomnieć o pięciokrotnie większym niż przewidywali autorzy programu rządowego spadku produkcji i dochodu narodowego czy pojawieniu się w końcu 1990 roku traktowanego jako zjawisko „przejściowe” milionowego bezrobocia (zamiast projektowanych 400 tysięcy). Niewykonalne w warunkach liberalizacji cen i nadmiernej dewaluacji zadanie osiągnięcie wskaźnika jednocyfrowej inflacji [Rosati 1998, s. 55], zamiast u schyłku 1990 roku udało się osiągnąć dopiero w końcu tamtej dekady [Bugaj 2015, ss. 88–89; Kowalik 2009, ss. 100–101], podczas gdy jeszcze w połowie dziewięćdziesiątych Polska miała jeden z najwyższych poziomów inflacji w Europie [Kaleta 1994, s. 37].

Szczególnie oburzać może fakt, iż w obliczu uzyskania rzeczywistych danych ekonomicznych decydenci rządowi zrzucili winę na błędne prognozy, co znany krytyk Planu Balcerowicza ujmuje jako przejaw „kompletnego braku odpowiedzialności” [Kołodko 1992, s. 16].

Opisywanym działaniom towarzyszył nietrafny dobór podstawowych parametrów ekonomicznych (w tym poziomu stóp procentowych czy kursu walutowego) w ramach programu stabilizacyjnego i naiwna wiara w ich realizację (mimo wystąpienia pewnych ostrzegawczych sygnałów) [Kołodko 1992, s. 16]. Polityka stabilizacyjna w całym okresie lat 1990–1992 cechowała się zupełnym brakiem reagowania na zmieniające się warunki gospodarcze oraz niestabilnością i wewnętrzną niespójnością. Trzymając się nakreślonej jesienią 1989 roku koncepcji polityki stabilizacyjnej reformatorzy nie mogli sobie poradzić z nowymi wyzwaniami w rodzaju zatorów płatniczych, „złych” kredytów bankowych czy załamania się eksportu na rynki wschodnie [Rosati 1998, ss. 53–56].

Kwestionowano również rolę L. Balcerowicza jako faktycznego architekta przemian z uwagi na przygotowanie założeń i kierunków planu przez zagranicznych doradców ekonomicznych czy poprzedników rządowych oraz ograniczenie się wicepremiera do „firmowania” tych projektów [Kowalik 2010]. W efekcie nieposiadania własnej koncepcji reformy, wicepremier nie zdołał wypracować jej teoretycznych podstaw [Bożyk 1992, ss. 95–96].

Nie brakuje też zarzutów na temat braku długofalowego, strategicznego programu gospodarczego przez skupiony na walce z inflacją rząd T. Mazowieckiego [Jakóbiak 1994, s. 34] czy też bezkrytycznego przyjmowania i realizowania przemian ekonomicznych pod presją zagranicznej finansjery (z G. Sorosem na czele) [Nowak 2010] bądź dążących do „wyciśnięcia” ze stłamszonej gospodarki nadwyżki finansowej (celem spłaty zagranicznych długów Polski) międzynarodowych instytucji finansowych [Kurowski 1991].

Forsowanie przez ekipę L. Balcerowicza maksymalnego tempa przemian doprowadziło do destrukcji znacznej części potencjału gospodarczego [Sadowski 1992 b; Łaski, Bhaduri, Levick 1994, ss. 5–49]. Spustoszeniom w sferze produkcji i zdeorganizowaniu

rynku towarzyszyły liczne słabości postkomunistycznego państwa i marnowanie pozostawionego po poprzednim systemie stosunkowo niezłego poziomu kapitału społecznego. Na skutek katastroficznego niedoinwestowania sfery badań i rozwoju postępował regres technologiczny oraz pauperyzacja polskiej inteligencji [Staniszki 2000]. Nie może to dziwić, skoro realizacja „szokowej terapii” w pierwszej kolejności uderzyła w sferę budżetową oraz w gwałtownie degradowany przez reformatorów sektor przedsiębiorstw państwowych [Modzelewski 2010].

## Polityka monetarna i finansowa

Najważniejszym wyzwaniem rządu Tadeusza Mazowieckiego było prowadzenie polityki monetarnej mającej przywrócić stabilną wartość pieniądza, jednakże wspomniana nieskuteczność polityki gospodarczej znalazła odzwierciedlenie przede wszystkim w sferze walki z inflacją, gdzie popełniono zasadnicze błędy w ocenie rzeczywistych źródeł i mechanizmów tego zjawiska [Rosati 1998, ss. 54–55]. Nie zwrócono bowiem uwagi na realne przyczyny zjawisk inflacyjnych w postaci anachronicznej i inflacyjnej struktury gospodarki, w efekcie czego zaniedbano dokonywanie niezbędnych przemian instytucjonalnych [Kaleta 1990, ss. 41–47].

Autorzy Planu Balcerowicza wywołali natomiast spadek produkcji na skalę niespotykaną wcześniej w polskiej gospodarce z uwagi na stłumienie popytu poprzez niepotrzebną i nadmierną liberalizację cen [Kaleta 1990, ss. 41–47; Łaski 1990]. Zastosowanie nieskutecznej metody walki z inflacją w postaci drastycznej terapii deflacyjnej zdusiło dynamikę gospodarki wpędzając ją w głęboki kryzys i wywołało straty porównywalne jedynie z kosztami prowadzenia wojny. S. Kurowski tylko w latach 1990–1991 szacował ich wysokość na około 40 miliardów dolarów [Kurowski 1991] (a więc dwukrotnie więcej niż wyniosło zaciągnięte przez ekipę E. Gierka zagraniczne zadłużenie państwa polskiego).

Zwalczenie stanowiącej niezbędną cenę wyjścia z systemu komunistycznego inflacji korekcyjnej (która zresztą miała tendencję do wygasania z uwagi na dokonanie się już większości korekt cenowych) nie wymagało wprowadzenia tak drastycznej liberalizacji cen, jaka miała miejsce na początku 1990 roku. W połączeniu z cofnięciem większości dotacji i koncentrowaniem się na działaniach propodażowych (niemogących być stosowanych do starań o wyeliminowanie z rynku pieniądza niemającego pokrycia w masie towarowej na rynku), doszło wówczas do wywołania stanu gwałtownej hiperinflacji [Kurowski 1991]. Władze polskie uczyniły to zresztą w pełni świadomie z uwagi na postrzeganie tego zjawiska jako łatwiejszego do opanowania od galopującej inflacji

oraz dogodne uzasadnienie dla przekonania społeczeństwa o konieczności poniesienia kosztów terapii szokowej [Kołodko 1990, ss. 764–765]. „Plan Balcerowicza, co było widać choćby z perspektywy gospodarstwa domowego, dusił inflację przez hiperinflację, co zniszczyło oszczędności w gospodarce, a przecież wiemy, że nie może być kapitalizmu, gdy w obiegu brak pieniędzy” [Staniszki 2005, s. 12], podczas gdy przez długi czas nie kontrolowano wypływu pieniądza z uwagi na postawę związków zawodowych i interesy komunistycznej nomenklatury [Staniszki 1989].

Zdaniem niektórych ekonomistów w obliczu uwolnienia połowy cen przez rząd M. Rakowskiego, zmniejszania się nawisu inflacyjnego i braku pustego pieniądza na rynku w końcu 1989 roku, nie powinno się zresztą przeprowadzać tak drastycznych operacji cenowych, jak inflacjogenne (aż sześciokrotne) podniesienie ceny energii [Kowalik 2010]. Twórcy Planu Balcerowicza nie zdawali sobie sprawy z wyeliminowania nadwyżkowej płynności pieniądza w drugiej połowie 1989 roku i nie wzięli pod uwagę wpływu samego wejścia w życie programu stabilizacyjnego na oczekiwania inflacyjne oraz na zachowanie ludności czy przedsiębiorstw [Rosati 1998, s. 50]. Nawet w opinii głównego doradcy L. Balcerowicza w gospodarce obniżyły się wówczas realne zasoby pieniądza, a w obliczu zlikwidowania nawisu inflacyjnego najpoważniejszym problemem stała się kontrola strumieni towarów i dochodów ludności [Gomułka 1994, s. 61].

Podnoszono też, że „zduszając” inflację drogą zmniejszania płac wcale nie zapobiega się rozwojowi inflacji kosztowej [Bożyk 1992, s. 118]. Na jej rozwój jesienią 1990 zareagowano zaostrzeniem polityki pieniężnej (co tylko w ograniczonym zakresie mogło oddziaływać antyinflacyjnie), zahamowało natomiast występujące wówczas nieśmiało ożywienie gospodarcze, w efekcie czego polska gospodarka weszła w kolejną fazę poważnej recesji [Rosati 1998, s. 55]. Zbyt restrykcyjna polityka pieniężna uruchomiła więc złowrogą w skutkach spiralę inflacyjno-recesyjną [Podkaminer 1992, ss. 50–52]. W praktyce wyegzekwowanie postulatu wysokiej restryktywności okazało się zresztą w znacznym stopniu niewykonalne z uwagi na nieprzewidzianą przez rząd taktykę obronną firm państwowych, generujących gigantyczny poziom zobowiązań finansowych zarówno pomiędzy sobą, jak i w stosunku do budżetu czy banków, co umożliwiło przetrwanie nieefektywnych przedsiębiorstw [Zienkowski 1992, s. 22]. Oddziałujące negatywnie na procesy gospodarcze zatory płatnicze doprowadziły w dalszej kolejności do gwałtownego kryzysu przygniecione go ciężarem „złych” długów krajowego sektora bankowego [Podkaminer 1992, ss. 52–53].

Skalę popełnionych w polityce monetarnej błędów zwiększyło zakotwiczenie kursu waluty na amerykańskim dolarze (zamiast na „koszyku” kilku walut) oraz dokonana na początku 1990 roku nadmierna dewaluacja złotego [Kołodko 2009]. Podniesienie oficjalnego kursu dolara nawet powyżej jego czarnorynkowego poziomu destrukcyjnie

ograniczyło możliwość presji importerów na krajowych monopolistów, a także oddziaływało negatywnie na wzrost inflacji czy też na spadek produkcji i dochodów [Rosati 1998, s. 50].

Poza zniszczeniem wartości podstawowej części pieniężnych zasobów gospodarstw domowych [Bugaj 2015, s. 92] utrzymywanie sztywnego kursu dolara w obliczu wysokiej inflacji i bardzo wysokich stóp procentowych doprowadziło do olbrzymiego odpływu dewiz z Polski w oparciu na wiedzy na temat sztywnego kursu złotówki oraz zdolności spekulantów walutowych do mobilizowania wielkich kapitałów zagranicznych [Kieżun 2011, ss. 442–443]. W opinii A. Glapińskiego tego typu transfery finansowe były przeprowadzane pod osłoną fikcyjnych transakcji eksportowych, które, zamiast uzyskania nadwyżki w handlu zagranicznym, prowadziły do drenażu resztek krajowych oszczędności dewizowych. Podobne mechanizmy fikcyjnych zakupów zastosowano w przypadku afery markowej czy rublowej, gdzie również objawiły się złowrogie skutki kontroli administracji gospodarczej oraz systemu finansowo-bankowego przez struktury i ludzi z postkomunistycznego, zamkniętego układu decyzyjnego [Glapiński 1992, ss. 97–118].

Istotnym elementem komplikującym pierwszą fazę transformacji było także niedostosowanie systemu finansów publicznych do potrzeb wyłaniającej się gospodarki rynkowej [Rosati 1998, s. 53] oraz brak konsekwencji czy stabilności w polityce fiskalnej. Popołniono tutaj liczne błędy w postaci braku sprawnej egzekucji należności skarbowych czy niedocenywania wagi recesyjnych zagrożeń dla budżetu [Kołodko 1991, ss. 429–430; Wernik 1992, ss. 33–41].

Ponieważ ówcześni decydenci w ogóle nie myśleli kategoriami fiskalnymi, nawet nie podejmowano prób unowocześniania odziedziczonych po poprzednim ustroju zasad opodatkowania czy kontroli fiskalnej wobec dynamicznie rozwijającego się wówczas sektora prywatnego. Towarzyszyły temu takie patologie, jak faktyczny zanik granicy celnej, powszechne niepłacenie podatków bądź masowe zadłużenie jedynego donatora budżetu, jakim był sektor państwowy. W efekcie budżety z lat 1990–1991 miały fikcyjny charakter, a planowanie wydatków przybrało wówczas charakter miesięczny [Modzelewski 2010].

Ogromną naiwnością ekipy Balcerowicza było liczenie na ograniczenie wzrostu płac realnych w sektorze uspołecznionym poprzez wprowadzenie absurdalnie restrykcyjnego (kilkusetprocentowa progresja) „popiwku” (a więc podatku od płac). W obliczu drastycznie rosnących cen detalicznych oraz pod naciskiem załóg i związków zawodowych dyrektorzy przedsiębiorstw woleli ryzykować powstanie zadłużenia czy rezygnację z inwestycji, remontów bądź płacenia podatków niż przeciwstawianie się podwyżkom płac. Przepisy dotyczące „popiwku” zostały zresztą wyjątkowo wadliwie

skonstruowane, co w praktyce sprzyjało ich omijaniu na masową skalę [Modzelewski 2010]. Ponadto stosowanie w warunkach globalnej recesji tego dość dziwnego rozwiązania fiskalnego tylko pogłębiało nieracjonalne zachowania podmiotów gospodarczych [Modzelewski 1991].

Złowrogim potwierdzeniem fiaska realizacji Planu Balcerowicza pod koniec 1991 roku było zerwanie współpracy z Polską przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz powstanie wówczas najgłębszego kryzysu finansowego w całym procesie transformacji [Rosati 1998, s. 53]. Doszło wówczas do determinowanej koniecznością ratowania państwa przed ogłoszeniem faktycznego bankructwa operacji polegającej na sfinansowaniu ogromnego deficytu budżetowego (za zgodą parlamentu) dodrukiem pieniądza przez bank centralny, która została zakamuflowana przed opinią publiczną w postaci udzielenia budżetowi przez Narodowy Bank Polski tak zwanego „bezprowentowego kredytu” [Bugaj 2010, s. 69].

## **Problem właściwej oceny zjawiska spadku produkcji i walki z recesją**

Zdaniem K. Poznańskiego, prędkiemu rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej w 1989 roku towarzyszyły równie szybko się objawiające katastrofalne skutki nieprześlanych decyzji ówczesnych decydentów państwowych w postaci gwałtownego spadku produkcji przemysłowej [Poznański 2000, ss. 5–55].

W opinii innych ekonomistów podstawowym błędem ekipy Balcerowicza było przyjęcie złudnego założenia o szybkim ożywieniu produkcji po rozpoczęciu programu stabilizacyjnego. Tymczasem niska elastyczność podaży przedsiębiorstw i szokowa redukcja popytu wewnętrznego spowodowały reakcję w postaci maksymalizacji cen, która w realiach odchodzenia od gospodarki niedoborów natrafiła na barierę efektywnego popytu. Na domiar złego próby rządowej interwencji ekonomicznej podjęto z opóźnieniem i w złej kolejności. Do powstania największej po II wojnie światowej recesji w polskiej gospodarce przyczyniło się także to, że zastosowane w drugiej połowie 1990 roku instrumenty polityki pieniężnej i podatkowej zadziałały inaczej niż miałyby to miejsce w ramach prawidłowo ukształtowanego systemu gospodarki rynkowej [Bożyk 1992, ss. 96–102; Kołodko 1991, ss. 429–430].

Drastyczne skutki w sferze utraty płynności państwowych przedsiębiorstw przyniosło gwałtowne otworzenie gospodarki na import z uwagi na pochopne i nieprześlane decyzje na temat likwidacji barier celnych oraz handlowych w warunkach wymienialności złotówki. Swobodny, nieoclony import (w 1990 roku w porównaniu

do 1989 roku przeciętne stawki celne zostały zredukowane o około 2/3 uderzyć miał zwłaszcza w krajowy sektor elektroniczny [Gardawski 2011, ss. 22–23]. Ówczesny prezes Głównego Urzędu Ceł wskazywał zresztą na udzielanie preferencji celnych kosztem krajowych wytwórców krajom bogatszym niż Polska oraz na całkowite lub częściowe zawieszenie ceł na około 80% pozycji w taryfie celnej [Gomułka, Kowalik 2011, ss. 402–403]. Ogromny wzrost przywozu zagranicznych produktów do kraju posiadającego gospodarkę nieprzygotowaną do konkurowania w ramach rywalizacji rynkowej w praktyce prowadził do bankructwa wielu polskich przedsiębiorstw [Kieżun 2011, s. 442].

W efekcie zamiast przynieść oczekiwaną poprawę struktury przemysłowej (zdeformowanej w okresie komunizmu przez nacisk na rozwój tradycyjnego przemysłu ciężkiego) realizacja transformacji doprowadziła do pogorszenia struktury gałęziowej polskiego przemysłu. Za nadmierny liberalizm ekipy Balcerowicza zapłacono wysoką cenę w postaci nienotowanego nigdy przedtem regresu nie w grupie przemysłów tradycyjnych i nierentownych, ale w najbardziej nowoczesnych i potencjalnie najbardziej opłacalnych gałęziach polskiej wytwórczości, gdzie w warunkach recesji odnotowano większy spadek zatrudnienia niż w tradycyjnym przemyśle [Kabaj 2002, s. 77]. Zdaniem M. Kabaja, przedwczesna liberalizacja doprowadziła do utraty nawet miliona miejsc pracy, co stanowiło w 1992 roku 1/3 poziomu bezrobocia [Karpiński 1998, s. 61]. Co gorsza, dotyczyło co najmniej 170 tys. najcenniejszych miejsc pracy (gdź wymagających najwyższych kwalifikacji oraz poniesienia największych nakładów dla ich utworzenia) w trzech kluczowych przemysłach, które stanowiły „klucz” do uczestniczenia w nowej erze cywilizacji informacyjnej (mikroelektronika, przemysł komputerowy i teletechniczny). Nie podjęto bowiem należytych działań dla obronienia tych gałęzi wytwórczych przed zagraniczną (i to nie zawsze uczciwą) konkurencją, podczas gdy przynajmniej część polskiej elektroniki można było uratować pod warunkiem stosownej ochrony w okresie przejściowym i zapewnienia środków na modernizację tej branży. W efekcie rozwoju opisywanych procesów polski rynek został zdominowany przez import i uzależniony od przywozu w ponad 90% w takich wyrobach, jak komputery, elementy elektroniczne czy aparatura optyczna, a także w produkcji aparatury medycznej i maszyn biurowych [Karpiński 1998, ss. 54–99].

W omawianym okresie, mimo prawie dwukrotnego wzrostu polskiego wywozu do krajów zachodnich, odnotowano głęboki spadek udziału towarów wyżej przetworzonych i dóbr inwestycyjnych (takich jak maszyny czy urządzenia) kosztem wzrostu udziału surowców i półfabrykatów, co prowadziło do „uwsteczniania struktury” handlu zagranicznego w sposób upodabniający ją dla krajów typowo surowcowych [Marczewski 1992, ss. 115–123]. Pogorszyła się także pozycja naszego kraju w wymianie międzynarodowej oraz szanse na scalenie polskiej gospodarki z rozwiniętymi krajami zachod-



nioeuropejskimi przy równoczesnym zwiększeniu perspektywy jej podporządkowania realizacji zachodnich interesów [Karpiński 1993, ss. 11–12].

Wysoce alarmującym zjawiskiem okazał się wzrost udziału w poziomie produkcji przemysłów tradycyjnych, niskoefektywnych, wysoko materiałochłonnych lub wytwarzających półfabrykaty bądź opartych tylko na płytkim przerobie surowców [Karpiński 1993, ss. 9–10]. Zastępowanie wytwarzania najnowocześniejszych, a zarazem najbardziej opłacalnych i wymagających wyższej technologii wyrobów przez surowce, prymitywne półfabrykaty i inne mało wymagające technicznie elementy kooperacyjne znajdowało potwierdzenie we wzroście zatrudnienia w przemyśle wyrobów ze słomy, tektury czy wikliny w obliczu jego spadku (o około 80%) w branży elektroniki użytkowej bądź w wytwarzaniu elementów elektronicznych. W efekcie na rynku utrzymały się jedynie fragmentaryczne pozostałości branż przynoszących największą wartość dodaną i największą akumulację [Kabaj 2002, s. 77]. Oczywiście procesy te prowadziły do ryzyka zamrożenia struktury gospodarczej Polski oraz do utrwalenia na wiele lat stanu naszego zapóźnienia cywilizacyjnego i technologicznego.

Szczególnie niepokojący był nieznajdujący odpowiednika i precedensu w historii gospodarczej współczesnej Europy spadek udziału w całej produkcji przemysłowej decydujących o stopniu rozwoju cywilizacyjnego w branżach zaliczanych do tzw. przemysłów wysokiej techniki (z 6 proc. w 1989 r. do 4,9 proc. w 1995 r.) i załamanie się eksportu ich wyrobów (łożyska, elektronika, wyroby optyczne). Wbrew tendencjom światowym, w ogólnym poziomie polskiej wytwórczości spadł zwłaszcza udział przedsiębiorstw większych (realizujących z reguły produkcję finalną) na rzecz zwiększenia roli zakładów mniejszych, świadczących głównie prymitywne usługi o charakterze przerobu przemysłowego i podobnych elementów kooperacyjnych, zajmujących się remontami lub wytwarzających prymitywne półfabrykaty [Karpiński 1993, ss. 3–4; Karpiński 1998, ss. 70–120].

Kryzys gospodarczy z początku lat dziewięćdziesiątych miał swoje specyficzne, psychologiczne i umysłowe podłoże z uwagi na przejawiane przez przedstawicieli elity rządzącej oraz wielu ekonomistów przekonanie o „naturalnym” charakterze recesji. Miała ona wynikać z konieczności pozbycia się wytworzonych w poprzednim okresie strukturalnych problemów (np. zbędnej produkcji) i jej niezbędności dla przestawienia ekonomiki na jej „normalne” tory rozwoju. Sztucznie wywołana posunięciami administracyjnymi [Staniszki 2000] i uderzająca w najbardziej efektywne i nowoczesne przedsiębiorstwa recesja w opinii niektórych ekonomistów nie miała jednak jakichkolwiek pozytywnych efektów dostosowawczych [Kaleta 1990, s. 61; Łaski 1990]. Nieuchronny w warunkach przechodzenia do gospodarki rynkowej spadek produkcji miał w gruncie rzeczy jałowy i niepotrzebny charakter, gdyż najbardziej dotknął on przedsiębiorstwa



produkujące pożądane społecznie towary konsumpcyjne dla gospodarstw domowych. Recesji nie towarzyszyła natomiast eliminacja firm nieefektywnych, których funkcjonowanie stanowiło największy ciężar dla budżetu i gospodarki [Kołodko 1990, s. 790].

Wspomniane zjawiska miały wynikać ze świadomej rezygnacji ekipy Balcerowicza z prowadzenia polityki przemysłowej czy też z podejmowania prób reformowania przedsiębiorstw państwowych [Bugaj 2015, ss. 88–89 i 162; Rosati 1998, ss. 51–52; Staniszkis 2005, s. 12]. Poza brakiem aktywizacji pozbawionych rygorów planu centralnego i niepotrafiących się odnaleźć w nowych realiach zakładów, sektor publiczny boleśnie dotknęła dyskryminacyjna polityka państwa. Poważnym niedociągnięciem programu Balcerowicza była podjęta w ramach pakietu stabilizacyjnego niefortunna decyzja o drastycznym podniesieniu odsetek od wcześniej zaciągniętych kredytów, co w połączeniu z brakiem przemian instytucjonalnych utrudniło restrukturyzację przedsiębiorstw [Rosati 1998, ss. 52–53]. Ponadto nawet znajdującym się w dobrej kondycji finansowej firmom państwowym odmawiano udzielania kredytów inwestycyjnych stwarzających szanse na rentowną produkcję, co stanowiło przejawy tak zwanej „twórczej destrukcji” sektora publicznego [Bugaj 2015, ss. 92–93; Staniszkis 2005, s. 17 i 25; Kołodko, Nuti 1997, s. 30]. Co gorsza, poza drogim kredytem i skokowym wzrostem cen kooperacyjnych rygorystycznie stosowano narzędzia podatkowe, godzące w podstawy egzystencji nawet prorozwojowych firm (w postaci wspomnianego „popiwku” czy też wysokich dywidend). W opinii niektórych ekspertów tego typu polityka doprowadziłyby każdą gospodarkę do upadku w obliczu masowej ucieczki kapitałów [Modzelewski 2010].

Konsekwencją wspomnianego regresu intelektualnego polskich elit rządzących było zanikanie kreatywności we wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań, pasujących do ówczesnej sytuacji ekonomicznej [Staniszkis 2005, s. 11] czy brak wyciągania doświadczeń ze stosowania ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Sprzyjało temu „wyciszenie” przez tak zwanych liberałów krytyki przebiegu transformacji ze strony zwolenników sprzyjającego wzrostowi interwencjonizmu państwa. Musiało to tym bardziej zdumiewać, że prawdziwym ewenementem (na skalę zgoła światową) w trudnych latach komunizmu było funkcjonowanie rodzimej szkoły keynesowskiej z M. Kaleckim na czele. Konsekwencją trafnego zdiagnozowania przez przedstawicieli tego kierunku myślenia rzeczywistego charakteru wyzwań kryzysowych i przestrzegających przed groźbą recesji było jednak zepchnięcie tej grupy ekonomistów (m.in. ówczesnego nestora polskich ekonomistów i zarazem wspomnianego ucznia Kaleckiego — K. Łaskiego) do swoistego getta myślowego oraz wyłączenie ich ze składu utworzonego po 1990 roku Towarzystwa Ekonomistów Polskich [Poznański 2000, s. 55].

## Przemiany instytucjonalne i własnościowe

Kolejną wadą Planu Balcerowicza był brak docenienia wagi przemian systemowych i instytucjonalnych (takich jak restrukturyzacja przedsiębiorstw) [Rosati 1998, ss. 52–53], czemu towarzyszyły opóźnienia we wprowadzaniu odpowiednich regulacji prawnych oraz brak stabilnych „reguł gry” (rodzący dużą niepewność w zakresie podejmowania decyzji przez menedżerów) [Zienkowski 1992, s. 25]. Wskazywano też na uchybienia dotyczące projektowania zmian, z uwagi na brak określenia roli państwa w procesie transformacji czy pomijanie kwestii zmian własnościowych, w efekcie czego tworzono uniemożliwiające funkcjonowanie rynku hybrydalne rozwiązania ustrojowe [Kołodko 1992, ss. 38–39].

Tymczasem współcześnie to stopień inercyjności instytucji ma decydować o wynikach gospodarki danego kraju [Bożyk 1992, ss. 97–101; Poznański 2000, s. 12; Wyczałkowski 2002, ss. 11–14]. Zdaniem G. Kołodki (powołującego się na poglądy amerykańskiego noblisty D. Northa) dla wspierania racjonalnego gospodarowania ważniejsza od przecenianej denacjonalizacji była kombinacja politycznych i ekonomicznych instytucji w postaci komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych [Kołodko 1999a; Kołodko 1999b, s. 131].

Prowadzenie właściwej polityki gospodarczej miały także utrudniać towarzyszące realizacji transformacji liczne patologie i afery w rodzaju uwłaszczania się przedstawicieli byłej nomenklatury komunistycznej na majątku publicznym [Bugaj 2015, ss. 83–84; Gardawski 2001, s. 23; Nowak 2010]. Z uwagi na błędne decyzje, hamowanie niezbędnych przemian czy brak nadzoru wicepremiera nad formalnie mu podległymi agendami państwa (w rodzaju Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego), doszło do nieuczciwego powstawania wielu fortun w obliczu jednoczesnej dyskryminacji wielu przedsiębiorców spoza układu nomenklatury komunistycznej [Kaczyński 1999, ss. 98–101; Głapiński 1992, ss. 97–118].

Wykorzystywanie władzy dla zdobycia kontroli nad kapitałem w dalszej perspektywie umożliwiło wykształcenie prowadzącego do korodowania wewnętrznej spójności i sterowności państwa modelu tak zwanego kapitalizmu politycznego. Jego rozwojowi miały sprzyjać zwłaszcza zapewnienie bankom komercyjnym refundowania długów (w tym także nieściągalnych kredytów) wraz z odsetkami przez bank centralny w końcu 1990 roku. Jednocześnie następowała wspomniana już degradacja sektora publicznego na drodze posunięć administracyjnych, wprowadzających w szczególności jego jednostki w spiralę znacznego zadłużenia (także dzięki zamrożeniu cen takich wyrobów jak węgiel) [Staniszki 2001, ss. 116–119].

Z powodu braku wiedzy, wyobraźni czy odwagi ówczesne elity szybko pogodziły się z narzucaniem Polsce (w ramach swoistej „przemocy strukturalnej”) promowanych przez rozmaite międzynarodowe instytucje oraz środowiska niekorzystnych i niedostosowanych do naszej sytuacji rozwiązań ekonomicznych bądź instytucjonalnych, które jedynie zwiększyły gospodarczy chaos czy utrudniły formowanie się kapitału krajowego. Sprzyjała temu dogmatyczna wręcz wiara nowej ekipy w kanony neoliberalnego myślenia czy liczenie na automatyczne włączenie się naszej gospodarki w sieć globalnych powiązań ekonomicznych. Pochopnie uznano bowiem, że zamiast chronić gospodarkę narodową i stwarzać warunki dla lokalnego rozwoju, nasze czynniki produkcji i rynek zostaną uruchomione w oparciu na racjonalności światowych rynków. Radykalne otwarcie polskiej gospodarki na penetrację zachodniego kapitału miała być szansą na rozwój zależny i stosunkowo szybkie wyłonienie się systemu gospodarczego podobnego do jego zachodnich wzorców. Nie dostrzeżono tu jednak ryzyka dezintegracji społeczeństw i gospodarek peryferii w warunkach modernizacji zależnej czy groźby utrwalania ich peryferyjnego statusu. Z narastaniem dezintegracji dotychczasowych instytucji czy perturbacjami ekonomicznymi związanymi z koniecznością konkurencji i prowadzenia gry rynkowej z podmiotami dojrzałego kapitalizmu starano sobie radzić poprzez różnego rodzaju strategie adaptacyjne. Doprowadziło to jednak do stworzenia w zastępstwie niezbędnego w stosunkach rynkowych zaufania sieci postkomunistycznych powiązań, których uczestnicy nie zostali poddani rygorystycznym warunkom stabilizacji. Dzięki wykorzystaniu przywileju dostępu do preferencyjnych warunków kredytowych i wewnętrznej wymienialności złotego, zużywali oni zasoby na spekulację czy niszczący miejsca pracy import konsumpcyjny [Staniszki 2005, ss. 11–15]. W efekcie działania narzuconych w ramach Planu Balcerowicza „reguł gry”, doszło do wyłonienia się wypaczonego i nacechowanego wieloma patologiami niekompletnego modelu tak zwanego kapitalizmu politycznego [Staniszki 1995, ss. 7–29; Staniszki 1996, ss. 99–115].

W następstwie odziedziczenia ukształtowanego w poprzednim systemie gospodarczym układu stosunków własnościowych państwo polskie stanęło przed kolejnym wyzwaniem w postaci dokonania istotnych przemian własnościowych i instytucjonalnych w sferze dominujących w gospodarce przedsiębiorstw państwowych. Wizja nieuchronnych przemian i waga istniejących tu wyzwań od początku przemian przyciągnęły tutaj uwagę wielu obserwatorów, wśród których pojawili się także krytycy powstrzymywania się w pierwszym okresie transformacji od niezbędnych zmian we własności i władzy ekonomicznej. Wskazywali oni na brak zmian w strukturach ekonomicznych i lawinowy rozwój pasożytujących na publicznych zasobach spółek nomenklaturowych [Glapiński 1992, ss. 113–121]. „Perełką” ówczesnego ustawodawstwa było

zresztą zwolnienie takich tworów (z minimum 50 % udziałem prywatnego kapitału) spod rygorów planu stabilizacyjnego z uwagi na rzekomy brak tworzenia przez ich działalność presji inflacyjnej i to pomimo zakładania tych spółek przy pomocy pieniędzy państwowych [Modzelewski 2010].

Uruchomianej od schyłku 1990 prywatyzacji zarzucono podporządkowanie interesom kapitału obcego w sposób typowy dla państwa postkolonialnego [Kieżun 2011, s. 443]. Nie doceniono tutaj zwłaszcza wagi problemu ogromnych kosztów społecznych (w postaci bezrobocia) czy ekonomicznych, które wynikały z przyjęcia modelu wchodzenia kapitału zagranicznego w postaci przejmowania naszych najlepszych firm przez gospodarczych konkurentów [Staniszki 2005, s. 12]. Ich działalność zasadniczo polegała na dokonywaniu stosunkowo niewielkich inwestycji czy zmian technicznych oraz wprowadzaniu własnego produktu wraz ze zrywaniem dotychczasowych więzi z krajowymi kooperantami i zastępowaniu ich przez własnych (import kooperacyjny). Wybrany model prywatyzacji zwiększał jednak poziom deficytu handlowego czy też bezrobocia [Karpieński 1998, ss. 97–108; Staniszki 2000].

Konsekwencją utrwalenia krytykowanego modelu przekształceń własnościowych było zablokowanie możliwości akumulacji prywatnych kapitałów i odtworzenia zniszczonej w okresie komunizmu warstwy narodowych elit gospodarczych, które sterowałyby procesami rozwoju gospodarczego. Tak więc, zamiast stymulowania efektywności ekonomicznej i prowadzenia do awansu do centrum świata kapitalistycznego, realizacja Planu Balcerowicza doprowadziła do wykształcenia modelu stosunków własnościowych, utrwalającego peryferyjny status naszego kraju [Poznański 2000, ss. 10–32].

## Polityka społeczna i socjalna

Wielu krytyków transformacji zwracało w szczególności uwagę na niezwykle wysokie i nieprzewidziane w istocie przez twórców przemian wolnorynkowych koszty społeczne w postaci wystąpienia oficjalnie nieznanego w okresie PRL bezrobocia. Ponadto wskazywano na występowanie tak negatywnych zjawisk, jak proces pauperyzacji i zubożenia szerokich rzesz ludności, kryzys budownictwa mieszkaniowego czy też zaniedbania w sferze socjalnej. Warto podkreślić, że swoistym znakiem firmowym polskiego kapitalizmu stały się jedne z najwyższych rozpiętości dochodowych. Według niektórych szacunków w latach 1989–1999 płacowy współczynnik Giniego wzrósł z 0,18 do 0,34, co — niepokojąco — sytuowało Polskę w grupie najbardziej zróżnicowanych krajów w Europie [Bugaj 2015, s. 51; Golinowska 1999].

Krytycznie oceniano również model polityki społecznej, ograniczającej się do pomocy socjalnej zamiast aktywnych form wsparcia społecznego [Zienkowski 1992, s. 25]. Wątpiono także w zasadność dokonywanych wówczas zmian strukturalnych z uwagi na brak powstania nowej struktury społecznej na miejsce klasy robotników i chłopów w obliczu werbalnego odejścia od dogmatu własności państwowej na rzecz akceptacji wiodącej roli własności prywatnej [Auleytner 2011, s. 117].

Zamiast skonstruowania (np. na wzór zachodnioniemiecki) podstaw sprawiedliwego systemu społeczno-gospodarczego za sprawą demontażu podstaw państwa opiekuńczego i złamaniu siły negocjacyjnej związków zawodowych oraz pracobiorców w Polsce, powstał model kapitalizmu nacechowanego ogromną niesprawiedliwością społeczną. Ten system odznaczał się także masowym i permanentnym, a także przez wiele lat najwyższym w Europie Środkowej (a potem w UE) bezrobociem [Kowalik 2009, s. 53]. Dochodził do tego dramatyczny wprost spadek płac realnych, których poziom jeszcze w 1996 roku nie przekroczył nawet poziomu z początku lat osiemdziesiątych [Kowalik 2002a, s. 108]. Wspomnianemu regresowi wynagrodzeń sprzyjało ustalenie na początku transformacji współczynnika indeksacji płac na bardzo niskim poziomie i źle skonstruowany mechanizm wspomnianego „popiwku”. Błędy te przyczyniły się do spadku zarówno popytu, jak i sprzedaży oraz w konsekwencji wzmogły negatywne tendencje recesyjne [Bożyk 1992, ss. 96–100; Kołodko 1991, s. 403].

## Podsumowanie

Oczywiście, przedstawienie pełnej listy zarzutów pod adresem twórców Planu Balcerowicza przekracza ramy niniejszego artykułu. Można tu chociażby wspomnieć o wskazywaniu na uchybienia popełnione w szczególności w sferze rolnictwa czy rozwiniętego w okresie PRL — kosztem znacznych wyrzeczeń społecznych — przemysłu ciężkiego.

Niewątpliwie w toku realizacji programu stabilizacji i transformacji systemowej musiano popełnić pewne błędy rzutujące negatywnie na stan państwa czy kondycję społeczeństwa, jednakże ich skala może szokować, a skutki wielu ówczesnych, fatalnych decyzji odczuwamy do dzisiaj. Poza nierealistycznym planowaniem ogromne szkody przyniosło zawrotne wręcz tempo terapii szokowej oraz poprzedzające restrukturyzację i modernizację gospodarki otwarcie się na wymianę międzynarodową [Berend 2009, ss. 72–86]. Ponadto wspomniane w ramach niniejszego artykułu błędy metodologiczne i koncepcyjne szczególnie złowieszczo objawiły się w zakresie forsowania kolosalnych zmian w zniekształconych w okresie istnienia systemu socjalistycznego relacjach cenowych, co okazało się prawdziwym szokiem dla sfery realnego życia ekonomicznego

społeczeństwa, w ogromnej większości gotowego przecież ponieść ofiary dla realizacji programu rzeczywistych reform gospodarczych.

Niezmiernie może też dziwić brak umiejętnego skorzystania przez ówczesnych decydentów z fachowych ekspertyz, ich upór w forsowaniu szkodliwych rozwiązań czy też nieumiejętność przyznania się wielu architektów transformacji do popełnionych przez nich pomyłek, w następstwie czego roztrwonili ogromne poparcie społeczne z początków przemian. Podobnie jest zresztą z dostrzeżeniem przez nich utraty władzy w końcu 1991 roku w atmosferze klęski Planu Balcerowicza i dokonanej wówczas jego drastycznej korekty.

Jak się wydaje, bez uczciwego rozrachunku z niedawną przeszłością nie będziemy potrafili zmierzyć się z ekonomicznymi wyzwaniem jutra. Dlatego też w sytuacji, gdy każdy dzień oddala nas od ocenianych tutaj wydarzeń i procesów, warto było chyba przypomnieć niektóre krytyczne opinie sformułowane przez czołowych przedstawicieli polskich elit intelektualnych pod adresem założeń i następstw tak zwanego Planu Balcerowicza, którego realizacja (obok wejścia do Unii Europejskiej) stanowi najważniejsze i rzutujące na życie przyszłych pokoleń wydarzenie w najnowszej historii gospodarczej naszego kraju.

## Bibliografia

- Auleytner J. (2011), *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa.
- Berend I.T. (2009), *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej. Transformacja ekonomiczna i społeczna Europy Środkowo-Wschodniej od 1973 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bożyk P. (1992), *Kto winien? Politycy i polityka gospodarcza pod pręgierzem*, Wydawnictwo PAE, Warszawa.
- Bugaj R. (2010), *O sobie i innych*, The Facto, Warszawa.
- Bugaj R. (2015), *Plusy dodatnie i plusy ujemne czyli polski kapitalizm bez solidarności*, Poltext, Warszawa.

- Gardawski J.** (1994), *Powracająca klasa. Sektor prywatny w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii PAN, Warszawa.
- Glapiński A.** (1992), *Od „kapitału” do kapitału* [w:] Lewy czerwcowy, Jacek Kurski i Piotr Semka rozmawiają z Jarosławem Kaczyński, Janem Parysem, Adamem Glapińskim, Grzegorzem Kostrzewą-Zorbasem i Antonim Macierewiczem, Editions Spotkania, Warszawa.
- Golinowska S.** (1999), *Nędza, ubóstwo, niedostatek*, „Rzeczpospolita”, 9 września.
- Gomułka S., Kowalik T.** (2011), *Transformacja polska. Dokumenty i analizy 1990*, wybór Stanisław Gomułka, Tadeusz Kowalik; wprowadzenie i rozmowy Tadeusz Kowalik, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gomułka S.** (1994), *Polityka stabilizacyjna w Polsce 1990–1993: odpowiedzi na pytania* [w:] Rychlewski E. (red.), *Gospodarka polska 1990–1993: kontrowersje wokół oceny doświadczeń i polityki gospodarczej*: referaty i głosy w dyskusji na konferencji w Warszawie 20 września 1993 roku w Sali Lustrzanej Pałacu Staszica, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.
- Herer W., Kowalik T., Sadowski W.** (1990), *Recesja wzmagą inflację*, „Życie gospodarcze”, 24 czerwca.
- Jakóbk W.** (1994), *Kontynuacja czy przełom? Dylematy transformacji ustrojowej*, Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Kabaj M.** (2002), *Wystąpienie autoryzowane w dyskusji* [w:] *Polski ustrój społeczno-gospodarczy. Jaki kapitalizm?*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport nr 22, Warszawa.
- Kaczyński J.** (1999), *Chronił nomenklaturę* [w:] Gajdziński P., *Balcerowicz na gorąco*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- Kaleta J.** (1990), *Droga do rynku*, Spółdzielnia Wydawnictwo Ludowe, Warszawa.
- Kaleta J.** (1994), *Jak wyjść z kryzysu: alternatywny program gospodarczy*, Poltext, Warszawa.
- Karpiński A.** (1993), *Obraz zmian strukturalnych; Propozycje w sprawie polityki przemysłowej; Polityka wobec nauki i techniki* [w:] Sadowski Z. (red.), *Stan i perspektywy polskiej gospodarki*, zeszyt 10, Wydawnictwo Key Text, Warszawa.
- Karpiński A.** (1998), *Unia Europejska-Polska. Dylematy przyszłości*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Kieżun W.** (2011), *Drogi i Bezdroża Polskich Przemian*, EKOTY Sp. z o.o., Warszawa.
- Kołodko G.W.** (1990), *Stabilizacja inflacji i transformacja rynkowa*, „*Ekonomista*”, nr 4.
- Kołodko G.W.** (1991), *Polska hiperinflacja i stabilizacja 1989–90*, „*Ekonomista*”, nr 6.
- Kołodko G.W.** (1992), *Transformacja polskiej gospodarki — sukces czy porażka?*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa.
- Kołodko G.W.** (1995), *Można to było zrobić lepiej*, rozmowa Jana Bazyla Lipszycy z profesorem Grzegorzem Kołodką, „*Rzeczpospolita*”, 11 lutego.
- Kołodko G.W.** (1999a), *Nowa ekonomia instytucjonalna*, „*Prawo i Gospodarka*”, nr 51.

- Kołodko G.W.** (1999b), *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa.
- Kołodko G.W.** (2007), *Polskie drogi i bezdroża transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Kołodko G.W., Nuti M.D.** (1997), *Polska alternatywa: stare mity, twarde fakty, nowe strategie*, Poltext, Warszawa.
- Kowalik T.** (2000a), *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstawanie, ewolucja, kryzys*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Kowalik T.** (2000b), *Mogło być inaczej*, „Gazeta Wyborcza”, 2 sierpnia.
- Kowalik T.** (2002b), *Mój rok osiemdziesiąty dziewiąty*, „Gazeta Wyborcza”, 23 marca.
- Kowalik T.** (2002a), *Dystrybucyjna sprawiedliwość w polskiej transformacji* [w:] Kowalik T. (red.), *Nierówni i równiejsi*, Fundacja Innowacja, Warszawa.
- Kowalik T.** (2009), *www.polskatransformacja.pl*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa.
- Kowalik T.** (2010), *Plan Balcerowicza operacja niepotrzebna i chybiona*, rozmawiał Andrzej Dryszel, Tygodnik „Przegląd”, nr 2.
- Kurowski S.** (1991), *Anatomia stabilizacji*, „Życie gospodarcze”, nr 47.
- Łaski K.** (1990), *Pałapka recesji*, „Życie gospodarcze”, nr 9.
- Łaski K., Bhaduri A., Levcik F.** (1994), *Od gospodarki planowej do systemu rynkowego: co się nie powiodło i co teraz trzeba zrobić* [w:] Rychlewski E. (red.), *Gospodarka polska 1990–1993: kontrowersje wokół oceny doświadczeń i polityki gospodarczej: referaty i głosy w dyskusji na konferencji w Warszawie 20 września 1993 roku w Sali Lustrzanej Pałacu Staszica*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.
- Małachowski A.** (2001), *Łzy cisną się do oczu*, „Przegląd”, nr 11.
- Marczewski K.** (1992), *Współpraca gospodarcza z zagranicą w okresie transformacji* [w:] Zienkowski L. (red.), *Gospodarka polska w latach 1990–1992. Doświadczenia i wnioski*, ZBSE GUS i PAN, Warszawa.
- Mączyńska E.** (2009), *W poszukiwaniu gospodarczego ustroju równowagi* [w:] E. Mączyńska (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, Wydawnictwo PTE, Warszawa.
- Modzelewski W.** (1991), *Popiwkowy mutant*, „Życie gospodarcze”, nr 47.
- Modzelewski W.** (2010), *Polityka podatkowa sprzed dwudziestu lat*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych”, nr 9.
- Poznański K.** (2000), *Wielki przekręt. Klęska polskich reform*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa.
- Rosati D.** (1998), *Polska droga do rynku*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Sachs Z.** (2007), *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.



- Sadowski Z. (1992 a), *Szukanie drogi*, „Nowa Europa”, nr 20.
- Sadowski Z. (1992 b), *Warunki i perspektywy wzrostu gospodarczego*, „Gospodarka narodowa”, nr 10–11.
- Staniszkis J. (1989), *Ontologia surrealizmu*, rozmawiała Elżbieta Misiak, „Ład”, nr 33.
- Staniszkis J. (1990), *Przeczekać?*, „Tygodnik Solidarność”, nr 5.
- Staniszkis J. (1995), *Polityka postkomunistycznej instytucjonalizacji w perspektywie historycznej*, cz. I, „Studia Polityczne”, nr 4.
- Staniszkis J. (1996), *Polityka postkomunistycznej instytucjonalizacji w perspektywie historycznej*, cz. II, „Studia Polityczne”, nr 5.
- Staniszkis J. (1999), *Wywarł najwyższy wpływ na nasze życie* [w:] Gajdziński P., *Balcerowicz na gorąco*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- Staniszkis J. (2000), *Syndrom czterech zmiennych*, rozmawiała Teresa Wójcik, Nowe Państwo, 4 sierpnia.
- Staniszkis J. (2001), *Postkomunizm. Próba opisu*, Wydawnictwo słowo/ obraz terytoria, Gdańsk.
- Staniszkis J. (2003), *Przeigrana Solidarności*, „Antyk”, nr 13/14.
- Staniszkis J. (2005), *Szanse Polski: nasze możliwości rozwoju w obecnym świecie*, rozmawiał A. Zybala, Wydawnictwo Rectus, Warszawa.
- Wernik A. (1992), *Równowaga budżetowa w latach 1990–1992* [w:] Zienkowski L. (red.), *Gospodarka polska w latach 1990–1992. Doświadczenia i wnioski*, ZBSE GUS i PAN, Warszawa.
- Wyczałkowski M. (2002), *Transformacja systemu ekonomicznego w Polsce. Uwagi krytyczne*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza”, Zeszyt nr 7, Warszawa.
- Zienkowski L. (1992), *Próba syntezy i wnioski* [w:] Zienkowski L. (red.), *Gospodarka polska w latach 1990–1992. Doświadczenia i wnioski*, ZBSE GUS i PAN, Warszawa.

---

**Dorota Kobus-Ostrowska** | [dorota.ostrowska@uni.lodz.pl](mailto:dorota.ostrowska@uni.lodz.pl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5004-6478>

University of Lodz, Faculty of Economics and Sociology, Institute of Economics

**Anna Miklaszewska** | [a.starosta@wp.pl](mailto:a.starosta@wp.pl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7797-4047>

University of Lodz, Faculty of Economics and Sociology, Institute of Spatial Economics

## Determinants Vocational Activity and Civic Activity of the People with Disabilities in Poland

**Abstract:** The aim of this article is to identify conditions of the civic and vocational activity of the people with disabilities in Poland. Actually it seems that vocational activity as well as civic activity penetrate each other and, importantly, remain in mutual interactions. However, being active effectively prevents social exclusion of the persons with disabilities as well as their families since it allows for much broader social contacts, improves self-assessment, brings satisfaction and builds up a sense of being a member of a group. Therefore finding, starting and keeping a job under conditions of the current labor market is not the only argument for vocational rehabilitation of the people with disabilities but paves them the road to their social rehabilitation.

Thus the phenomena explained under the proposed project include vocational activity of the persons with disabilities and civic activity.

**Key words:** disabled persons, civic activity, vocational activity, exclusion

JEL: J14

## Introduction

Vocational activity is performance or readiness to perform a job for the monetary or other equivalent determined by the parties of the job contract [Gąciarz, Ostrowska, Panków 2008; Ochonczenko 2008]. Analysis of vocational activity of the selected population can be conducted based on the data obtained under BAEL (Study on the Economic Activity of the People). **Civic activity** includes actions aimed to consciously and jointly articulate, pursue and defend interests (needs, aspirations) of a specific social group, undertaken by its members. Such definition highlights conscious participation in the social life [Gliński, Palska 1997; Klamut 2013]. Civic activity is manifested by active participation in general elections, use of passive voting right, activity in trade unions, religious associations, foundations, civic journalism, associations and an interest in local affairs [Gliński, Palska 1997, pp. 365–366]. Like healthy people, persons with disabilities have needs, wishes, inspirations, sensitivity as well as internal power to manage one's life. From the theoretical perspective, disability does not condemn people to helplessness and professional passivity and should not marginalize them and lead to their social exclusion. Disability is a difficult situation as an individual faces obstacles in one's actions or feels lack of impulses needed to perform tasks. Dysfunction concerns different spheres of human life. Such obstacles may include bad health condition, poor living conditions, social isolation, perception of each activity as a burden or improper choice of job. Therefore persons with disabilities, pushed into the social margin, oftentimes demonstrate only a demanding attitude towards the state and decide to benefit from social allowances such as social disability allowance or disability pension. Moreover, after being relegated to the margin of life they permanently lose an opportunity for vocational rehabilitation. Statistical data from Poland show that only one of four persons with disability work. A low willingness of the disabled people to take on a job was confirmed by the research carried out by the team led by M. Sochańska-Kawiecka [2017] and D. Kobus-Ostrowska in 2017 [2018, pp. 155–183]. Available data usually provide information about exclusion level and vocational deprivation of the persons with disabilities — prove low engagement of the Polish society in civic affairs.

## Materials and methods of research

The analysis was done based on statistical-empirical material provided by the Central Statistical Office [GUS]. The author used the analysis and criticism of the literature and supported it with statistical analysis.

## **Findings**

Study on Economic Activity of People with disabilities in Poland conducted by the Central Statistical Office, given in 2017 that vocational activity rate accounted for 28.9%, employment rate accounted for 26.3%, while the unemployment rate was 9.3%. It is noteworthy that the aforementioned measures for the healthy persons in 2017 accounted for 79.8%, 75.9% and 4.9%, respectively. In 2002, disabled persons at the economically productive age accounted for 59.5%; in 2014 — 58.1% and in 2016 — 55.3% of all disabled persons aged 16 and more. Although analysis of the data from earlier years reveals improvement of their situation on the labor market, a low level of vocational activity of the disabled people at the economically productive age is still considerable. Situation is further complicated by the fact that over 70% of the disabled people at the economically productive age declared that they were vocationally passive and, consequently, excluded from the labor market, which means that in the light of labor law and with assistance of active instruments of the labor market, a large number of disabled people was in position to take up a job. The longer they stay without any job, the more difficult it is for them to find and keep a job as their skills oftentimes become outdated. For comparison, professionally passive people accounted for 73.2% in 2016; 72.8%, while in 2014 it was 72.7%. in 2013; 73.6%. in 2011; 77.4% in 2007 and 74.2%. in 2002. Analyses conducted by A. Olech [2014] revealed that few Polish people actively participate in the public life-related decision-making processes in their communities. The reasons for the low level of vocational and civic engagement should be identified on at least three planes, i.e. individuals, groups and local actions [or their lack]. The first plane is manifested in a sense of rejection that affected people with dysfunctions in the past. Moreover, it was consolidated in the socialist economy and increased in the period of economic and political transformation when people with disabilities were relegated the margin of the economic and social life. In the 20<sup>th</sup> century, disability was perceived as a body or mind defect. Disabled persons were perceived as chair-bound and completely dependent on others; recognized as the second-category individuals or a burden for the society. Generally, persons with dysfunctions were deprived of the right to decide about their fate or had not much to say in such decisions. We now know that stress experienced by the disabled person due to the problems that he/she faces result in psychological changes, including decreased interests, attention and memory disorders, psycho-motor impairment, emotional indifference. When deprivations concern social life they cause loneliness and undermine a sense of one's value. When deprivations concern vocational life, disabled persons oftentimes withdraw from the labor market and — if such situation persists — gradually become professionally passive.

A special threat to the disabled persons is posed by their perception by other people if this concerns a lowered self-assessment due to disability [Kotowska 2014, pp. 209–214]. Importantly, a sense of inferiority to a large degree depends on individual personality, present/past environment and social attitudes met when disability began (the second plane emerges here — a network of interactions between a disabled person and a group of people affected by dysfunctions or healthy persons in the close or distant environment). Sometimes, disabled people with disabilities are filled with a sense of grief, helplessness, despair, depression and defend themselves against changes too strongly. A sense of emptiness may trigger conviction about their helplessness even with regard to the most uncomplicated activities. A sense of deprivation may also manifest in their problems to find a proper job and marginalization in the public life [Misiak, Borek 2017, p. 143], which leads to a low level of civic activity. Moreover, in many cases such activity is impossible without the real help of the other person or even a group (first plane penetrates the second one). Thus an assertion that “disabled people face many barriers in the economic as well as social reality” is right [Breaking barrier 2005, pp. 58 and subsequent]. Certainly, people with disabilities are threatened with social exclusion and poverty. As they experience poverty they rarely resolve to join the other group and oftentimes keep to themselves and do not enter into any social interactions. Consequently, their social capital is low and they rarely decide to take up any civic activity.

The labor market of the disabled people is also very specific and sensitive. Moreover, there is a strict relationship between degree of disability, sex and vocational activity of the disabled persons. This is because the degree of disability definitely impacts vocational activity. In 2017 a percentage of the people with minor disabilities (at economically productive age) accounted for 32.5%; percentage with medium disabilities accounted for 26.0% and people with serious disabilities accounted for 8%, which means that only in the latter group no significant changes were observed compared to 2008.

General unwillingness of the disabled people to take up a job and their problems with finding a job are also revealed in the studies conducted by the team led by M. Sochańska-Kawiecka [2017] and D. Kobus-Ostrowska in 2017 [2018, pp. 155–183]. When disabled people have no possibility and sometimes willingness to take up a job on the local labor market they not only permanently lose a chance for any occupational rehabilitation but consciously decide on the lowest allowances and benefits. Unfortunately, relegation of the disabled persons into the social and economic margin, which actually means their isolation, accelerates development of disease and impairs other spheres of their lives [Paszkowicz, Garbat 2005, p. 42]. Family, friends and community seem to play a significant role.

Firstly, extension of the circle of friends and acquaintances involves extension of the network of contacts and improvement of the frequency of contacts in the environment of the disabled people and beyond it, which builds up material and non-material resources. From the theoretical perspective, their social capital accumulates and increases. Thus it should be anticipated that higher vocational and civic activity of the disabled persons will result from their social restoration, [Bögenhold, Heinonen, Akola 2014, pp. 295–310; Kobus-Ostrowska 2014, pp. 305–314]. Therefore it should also be emphasized that despite huge efforts made to build and develop relations, much bigger than in the case of healthy people [through the participation in formal and informal social structures], people with disabilities may generate considerably larger benefits when they are accepted by the group [Masłyk et al. 2016, p. 41]. Given this, it is right to assert that “the larger social capital disabled people command, the higher their vocational and civic activity is”. Undoubtedly, such outcome can be achieved when disabled persons become integrated with their environment. Moreover, measurable benefits a diseased person gains owing to the integration with their environment were already highlighted by I. Bąbiak, K. Dziurzyński [2008, p. 76] and those that people looking after them gain can be found in B. Kołaczek [2006, p. 67]. This is because the social position of the stakeholders and members of their families improves.

Secondly, the assessment of the measures undertaken by the local institutions for the disabled people differs, depending on the fact whether it made by the real beneficiaries (people with disabilities) or local and regional institutions that statutory provide such assistance. For example, the studies conducted in the years 2005–2007 showed that communities poorly exploit the potential of non-governmental organizations operating in their area. Reservations concern local and regional policy pursued by the public institutions offering support to the disabled people since there is no cohesion of the tasks performed by the public institutions addressing needs of the people with disabilities in Poland, region, county or township. Despite the fact that this problem was highlighted many times [Kołaczek 2010, pp. 78–120], responsible entities still do not cooperate [Kobus-Ostrowska 2018, p. 254]. Furthermore they do not exchange information or simply communicate to determine and lend comprehensive assistance to the disabled person, which is particularly discernible at the local level. As a counterbalance, in the countries such as Germany, Sweden or Great Britain vocational and civic activity of the disabled persons has become the norm [Meager, Hill 2005; Meager, Hill 2006; D’Arcy, Gardiner 2014]. It should be emphasized that a syndrome of weakness of institutional support lent to the disabled persons is typical of Poland. Local self-governments demonstrate the lack of coordination in respect of the measures and projects intended for the disabled persons. The measures are oftentimes short-time or

addressed to a small group of recipients. Moreover, the local initiatives are not coupled with the real needs of stakeholders. Although the policy of integration of the disabled people at the governmental level is pursued in a proper manner, the state does not undertake any real measures at the local levels of administration. Instead, legislators produce and implement regulations, set goals and rules of procedures that public entities should apply in relations with the disabled people. Transposition of such general premises for the support for disabled persons at the local and regional level should be effectuated by the public administration structures. Unfortunately, a mechanism of transposition fails or in some cases does not work at all as the information given to the disabled persons are incomplete or even contradictory. This is caused by the fact that legal instruments and/or resources government earmarks for the disabled people at the central, regional and local level do not address their real needs. Actually, instead of helping and supporting persons with disabilities, the measures originally intended to help them inhibit their initiatives and cause their social exclusion [Golinowska 2018]. Unfortunately, this results in the lack of any strategies of the mobilization of disabled people. This, in turn, results in the low activity of the non-governmental organizations. Even if they undertake to implement real programs designed for the vocational mobilization of the people with disabilities they face under-staffing and organization or financial problems. This happens more and more frequently in the areas of the local self-government units but actually affects primarily individuals with disabilities. Therefore, despite many favorable changes, globalization process makes it difficult for the disabled people to adjust to the still-changing reality. Oftentimes, they are unable — due to their mobile or mental limitations — to fully adjust without effective assistance of other people [Kawczyńska-Butrym 1996, p. 11].

## Conclusions

To sum up, disabled people in a unique way — frequently depending on the degree of disability and a kind of dysfunction — seek for opportunities to overcome their weaknesses and come into contacts with other people. The environment in which they live and work may perform a number of functions, e.g. be a crucial motivator for the professional or social activity; become a de-motivator if the barriers affecting disabled persons at work or in the social environment in the past or currently effectively prevent such people from any kind of activity. There are two noteworthy interactions. The first means that unemployed people who cannot find a job for a long time lose motivation to continue job seeking and, which is equally crucial, their skills become outdated [this

aspect was highlighted by the authors of human capital]. Consequently, there is a high probability that such people will no longer be in the resources of unemployment and become members of the group of the people passive in vocational terms. The results of the research conducted by R. Jackman, R. Layard [1991] reveal that intensity of the job searching decreases, which effectively lowers the chances for employment. The second means that “the higher social capital disabled persons command, the higher their professional and civic activity is”. This results from their social restoration, which is possible due to the integration of disabled persons with their environment [Bögenhold, Heinonen, Akola 2014, pp. 295–310; Kobus-Ostrowska 2014, pp. 305–314].

## Bibliography

- Bąbiak I., Dziurzyński K. (2008), *Wiedza o sposobach poszukiwania pracy przez osoby niepełnosprawne jako element wspomagający zarządzanie zasobami ludzkimi*, “Zarządzanie i Edukacja”, No. 59/60, pp. 39–76.
- Bögenhold D., Heinonen J., Akola E. (2014), *Entrepreneurship and Independent Professionals — Social and Economic Logics*, “International Advances in Economic Research”, No. 20(3), pp. 295–310.
- Breaking barrier, Thematic Review on Reforming Disability Policies to Improve Work Incentives* (2005) OECD, Paris 9–10 May, DELSA/ELSA/RD.
- D’Arcy C., Gardiner L. (2014), *Just the job — or a working compromise? The changing nature of self-employment in the UK*, Resolution Foundation, [online], <https://www.resolutionfoundation.org/publications/just-the-job-or-a-working-compromise-the-changing-nature-of-self-employment/>, dostęp: 3 czerwca 2018.
- Gąciarz B., Ostrowska A., Panków W. (2008), *Integracja społeczna i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych zamieszkałych w małych miastach i na terenach wiejskich, uwarunkowania sukcesów i niepowodzeń*, IFIS PAN, Study report.



- Gliński P., Palska H.** (1997), *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej* [in:] Domański H., Rychard A., *Elementy nowego ładu*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Golinowska S.** (2018), *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Jackman R., Layard R.** (1991), *Does Long-term Unemployment Reduce a Perspectives on Active Labour Market Policies*, Mclaughlin, London–New York.
- Kawczyńska-Butrym Z.** (1996), *Niepełnosprawność — specyfika pomocy społecznej*, Biblioteczka Pracownika Socjalnego, Warszawa.
- Klamut R.** (2013), *Aktywność obywatelska jako rodzaj aktywności społecznej perspektywa psychologiczna*, "Studia socjologiczne" No. 1 (208), p. 200.
- Kobus-Ostrowska D.** (2014), *Entrepreneurship disabled people in Poland in times of economic slowdown. Myth or reality?*, The international conference on entrepreneurship IEC, 15–16 May, ISTAMBUL, pp. 305–314.
- Kobus-Ostrowska D.** (2018), *Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością. Aspekty ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Kończak B.** (2006), *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce — uwarunkowania i skutki*, IPISS, Warszawa.
- Kończak B.** (2010), *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, IPISS, Warszawa.
- Kotowska I.E.** (2014), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*, MPiPS, Warsaw, [online], [http://www.diagnoza.com/pliki/raporty\\_tematyczne/Rynek\\_pracy\\_i\\_wykluczenie\\_spoleczne.pdf](http://www.diagnoza.com/pliki/raporty_tematyczne/Rynek_pracy_i_wykluczenie_spoleczne.pdf), dostęp: 12.08.2018.
- Mastyk T., Migaczewska E., Stojkow M., Żuchowska-Skiba D.** (2016), *Aktywni niepełnosprawni? Obywatelski i społeczny potencjał środowiska osób niepełnosprawnych*, Wydawnictwo AGH, Kraków.
- Meager N., Hill D.** (2005), *The labor market participation and employment of disabled people in the UK*, Working Paper WP1. Brighton, Institute for Employment Studies (IES), [online], <http://www.employment-studies.co.uk/pubs/report.php>, dostęp: 26.08.2018.
- Meager N., Hill D.** (2006), *UK national public policy initiatives and regulations affecting disabled people's labour market participation*, Working Paper WP2. Brighton, Institute for Employment Studies (IES), [online], <https://www.employment-studies.co.uk/pubs/report.php>, dostęp: 7.07.2018.
- Misiak M., Borek E.** (2017), *Problemy aktywizacji zawodowej osób z niepełno sprawnościami* [in:] Garbat M., Paszkowicz M.A., *Osoby z niepełnosprawnościami w polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.

- Olech A.** (2014), *Między zainteresowaniem a zaangażowaniem — aktywność obywatelska i organizacje pozarządowe w Polsce, Analizy i opinie*, "Decydujemy razem" No. 7, Instytut Spraw Publicznych, pp. 2–17.
- Paszkowicz A.M., Garbat M.** (2005), *Bariery rozwoju kapitału ludzkiego osób niepełnosprawnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, No. 7, p. 42.
- Sochańska-Kawiecka M.** (ed.) (2017), *Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych*, styczeń-kwiecień, [online], [www.pfron.org.pl/fileadmin/Badania\\_i\\_analizy/Badanie\\_potrzeb\\_ON/Raport\\_koncowy\\_badanie\\_potrzeb\\_ON.pdf](http://www.pfron.org.pl/fileadmin/Badania_i_analizy/Badanie_potrzeb_ON/Raport_koncowy_badanie_potrzeb_ON.pdf), dostęp: 30.08.2018.