

ROCZNIKI NAUKOWE
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ
W TORUNIU

NR 9 (9)
2010

Redaktor naczelny

dr hab. Maria Dragun Gertner
prof. UMK i WSB w Toruniu

Rada naukowa

prof. dr hab. Peter Friedrich
University of Tartu, Estonia

prof. dr hab. Jan Gluchowski
WSB w Toruniu

dr hab. Bohdan Godziszewski
prof. UMK i WSB w Toruniu

dr hab. Tadeusz Kufel
prof. UMK i WSB w Toruniu

prof. dr hab. Vytautas Pranas Pranulis
Vilnius University, Lithuania

prof. dr hab. Ona Grazina Rakauskiene
Mykolas Romeris University, Lithuania

prof. dr hab. Sławomir Sojak
UMK, WSB w Toruniu

prof. dr hab. Zenon Wiśniewski
UMK, WSB w Toruniu

ROCZNIKI NAUKOWE
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ
W TORUNIU

NR 9 (9)
2010



Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu
Toruń 2010

Recenzenci

dr hab. Maria Dragun Gertner
prof. dr hab. Jan Falkowski
prof. dr hab. Jan Gluchowski
dr hab. Anna Gryniuk
dr hab. Bożena Kolosowska
dr hab. Jacek Patyk
dr hab. Jan Wiśniewski
prof. dr hab. Zenon Wiśniewski

Sekretarz redakcji

dr Marcin Błażejowski

Opracowanie redakcyjne

Beata Antczak-Sabala

Korekta tekstu w języku angielskim

Włodzimierz Szrajer

Przygotowanie do druku

dr Piotr Prewysz-Kwinto

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu
Wydanie I, Toruń 2010

ISSN 1643-8175

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu
ul. Młodzieżowa 31 a
87-100 Toruń
e-mail: wydawnictwo@wsb.torun.pl
<http://www.wsb.torun.pl>

Druk i oprawa: SOWA sp. z o.o.
ul. Hrubieszowska 6a
01-209 Warszawa

Nakład 150 egz.

SPIS TREŚCI

| | |
|--|-----|
| Słowo od redaktora | 7 |
| I. Ekonomia | |
| Zmiany i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich i miejskich dorzecza Drwęcy – <i>Aleksandra Jeźnierska-Thöle</i> | 11 |
| W jakich teoriach będziemy szukali odpowiedzi na pojawiające się problemy ekonomiczne? Teorie firmy w nowej ekonomii instytucjonalnej – <i>Marek Matuszak</i> | 33 |
| II. Zarządzanie | |
| Stres pracowników bankowych – <i>Wojciech Ożarowski</i> | 47 |
| Hipoteza syndromu konserwatyzmu na regionalnym rynku pracy. Szkic z badania postaw pracodawców i pracowników województwa kujawsko- pomorskiego wobec rozwoju kompetencji zawodowych – <i>Joanna Szalacha</i> | 63 |
| Rachunek kosztów upadłości – <i>Andrzej Tokarski</i> | 79 |
| III. Prawo | |
| Hegemoni i ich prawo w czasach polskiego komunizmu. Próba analizy prawnoustrojowej i filozoficzno-prawnej – <i>David Bunikowski</i> ... | 95 |
| Stawki podatku od wartości dodanej w świetle przepisów prawa wspólnotowego – <i>Michalina Duda</i> | 115 |
| Kapitał zakładowy spółek kapitałowych w prawie polskim. Istota – funkcje – perspektywy – <i>Zdzisław Gordon</i> | 135 |
| Ustawowe ograniczenia stosowania instrumentów dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – <i>Agnieszka Huterska</i> | 153 |
| Zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Teoria a orzecznictwo – <i>Ireneusz Nowak</i> | 161 |
| Abstracts..... | 177 |
| Noty o autorach | 183 |
| Informacje dla autorów..... | 185 |

SŁOWO OD REDAKTORA

Kolejny, dziewiąty tom Roczników Naukowych WSB w Toruniu tradycyjnie zawiera prezentację problematyki z zakresu ekonomii, zarządzania i prawa.

W ramach pierwszej z wymienionych dziedzin autorzy omawiają ogólne teoretyczne uwarunkowania problemów ekonomicznych oraz regionalne aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego. Z zakresu zarządzania uwagę poświęcono zarówno zarządzaniu zasobami ludzkimi, dokonując analizy rozwoju kompetencji pracowników oraz psychologicznych uwarunkowań świadczenia pracy w sektorze bankowości, jak i zarządzaniu przedsiębiorstwem w kontekście jego upadłości. Zagadnienia prawne, które w tym tomie zajęły szczególnie wiele miejsca, wiążą się z szeroką tematyką: poruszają zagadnienia prawno-ustrojowe, prawo podatkowe, prawo spółek oraz aspekty prawne działania samorządu terytorialnego.

Mamy nadzieję, że i tym razem czytelnicy znajdą tu interesujące opracowania merytoryczne, które uzyskają wysoką ocenę przede wszystkim za aktualność i problematyczność poruszonych w nich tematów. Pragniemy podzielić się także pomyslną wiadomością, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w styczniu 2011 roku przyznało Rocznikom Naukowym WSB w Toruniu sześć punktów za publikacje w nich zamieszczane. Zapraszamy do publikowania w naszym czasopiśmie.

Redaktor Naczelny
Maria Dragun Gertner

I. EKONOMIA

**ZMIANY I KIERUNKI
ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO
OBSZARÓW WIEJSKICH I MIEJSKICH DORZECZA DRWĘCY**

Aleksandra Jezierska-Thöle

Abstrakt: Artykuł przedstawia zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich oraz miast w dorzeczu Drwęczy w powiązaniu z uwarunkowaniami demograficznymi, historycznymi i geograficznymi tego regionu. Zakres czasowy pracy odnosi się do lat 1995–2007. Do wyznaczenia zmian demograficznych zastosowano metodę Perkała, kompleksowej oceny zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego dokonano za pomocą syntetycznego wskaźnika taksonomicznej metody różnic Hellwiga. Zróżnicowanie regionalne widoczne jest w trzech płaszczyznach: ekonomicznej (wzrost rozpiętości we wskaźniku przedsiębiorczości), społecznej (wzrost zróżnicowania stopy bezrobocia), przestrzennej (w dochodowości gmin i w wydatkach na jednego mieszkańca) oraz w rolnictwie (ze względu na zróżnicowane warunki przyrodnicze, niski stopień infrastruktury społecznej i technicznej). W pracy wskazano na nowe kierunki i możliwości dalszego rozwoju.

Słowa kluczowe: obszary wiejskie, rozwój społeczno-gospodarczy.

1. Wprowadzenie

Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich i miejskich dorzecza Drwęczy uwarunkowany jest współczesnymi przemianami ekonomicznymi Polski, a także procesami historycznymi. Widać tu wpływ dawnych zaborów czy dużych ośrodków przemysłowych, czego wyrazem jest spore zróżnicowanie przestrzenne struktury agrarnej, poziomu życia ludności wiejskiej. Dystans gospodarczy pomiędzy obszarami wiejskimi następuje także w ostatnich latach. Zmniejsze-

nie tych różnic rozwojowych można uzyskać poprzez dostosowanie kierunków rozwoju obszarów wiejskich do lokalnych uwarunkowań gospodarczych.

Celem badań jest przedstawienie zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich oraz miast w dorzeczu Drwęcy w powiązaniu z uwarunkowaniami demograficznymi, historycznymi i geograficznymi tego regionu oraz wskazanie na kierunki i możliwości dalszego rozwoju. Analiza przestrzenna wybranych cech ekonomicznych pozwoliła na wyłonienie trzech poziomów rozwoju gospodarczego, są to obszary: progresji, regresji i stagnacji. Szczegółowej analizie poddano gminy miejskie ze względu na to, że rozwój społeczno-gospodarczy małych miast ma ogromny wpływ na kształtowanie się sieci osadniczej w przestrzeni wiejskiej dorzecza Drwęcy. Lokalne miasta stanowią bowiem ważny ośrodek funkcjonalno-przestrzenny regionu. Są jego zapleczem gospodarczym, usługowym i kulturalno-naukowym. Pełnią również ważną funkcję ogniwa między obszarami wiejskimi a stolicami województw. Jednocześnie istnieje ścisła współzależność między rozwojem miast a stopniem rozwoju gospodarczego otaczającego je regionu.

Zauważa się przy tym inne problemy rozwojowe miast położonych na obszarach rolniczych, inne miast związanych z terenami turystycznymi, a jeszcze inne miast usytuowanych w pobliżu aglomeracji miejsko-przemysłowych¹.

Zakres czasowy pracy odnosi się do lat 1995–2007, górna granica badań sięga więc trzech lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Analiza przestrzenna czynników społeczno-ekonomicznych obejmuje 55 jednostek gminnych położonych w bezpośrednim kontakcie z rzeką Drwęcą oraz w jej dorzeczu. W pracy wyodrębniono osiem jednostek miejskich.

Do analizy społecznej i gospodarczej przyjęto cechy charakteryzujące zarówno ilość, jak i jakość danego zjawiska. W grupie cech demograficznych znalazły się:

- gęstość zaludnienia,
- przyrost naturalny,
- saldo migracji na 1000 mieszkańców,
- liczba bezrobotnych przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym,
- wskaźnik obciążenia ekonomicznego,
- liczba ludności w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym (%),
- odpływ ludności.

Do grupy cech określających poziom rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej wybrano:

- sieć wodociągowa i kanalizacyjną na 100 km²,
- odsetek terenów komunikacyjnych,

¹ Masztalski R., *Przeobrażenia struktury przestrzennej małych miast Dolnego Śląska po 1945 r.* Wrocław: Politechnika Wroclawska, 2005.

- powierzchnię użytkową mieszkań na jedną osobę,
- liczbę szkół podstawowych i gabinetów lekarskich rodzinnych na km²,

Do określenia poziomu rozwoju gospodarczego analizowanego regionu przyjęto następujące cechy:

- liczbę podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców,
- dochód własny gminy,
- wydatki inwestycyjne na jednego mieszkańca.

Charakterystyczną właściwością wszystkich przyjętych do analizy cech jest ich duże oddalenie od średniej, co warunkuje przydatność w klasyfikacji przestrzennej.

2. Uwarunkowania społeczne

Do istotnych elementów warunkujących rozwój gospodarczy regionu należy czynnik demograficzny. Analizę przestrzenną zmian ludności regionu dorzecza Drwęcy przeprowadzono na podstawie wybranych cech demograficznych przy zastosowaniu metody Perkala. Metoda ta pozwala za pomocą wskaźnika sumarycznego uporządkować jednowymiarowo jednostki, przy czym funkcja porządkująca zależna jest od zespołu wszystkich cech diagnostycznych. Ponieważ zmiany występujące w macierzy cech diagnostycznych stanowią zbiór elementów różnorodnie mianowanych (% , ‰ itp.), analizowane cechy przedstawiono w formie ich wartości znormalizowanych.

$$W_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n t_{ij}$$

gdzie:

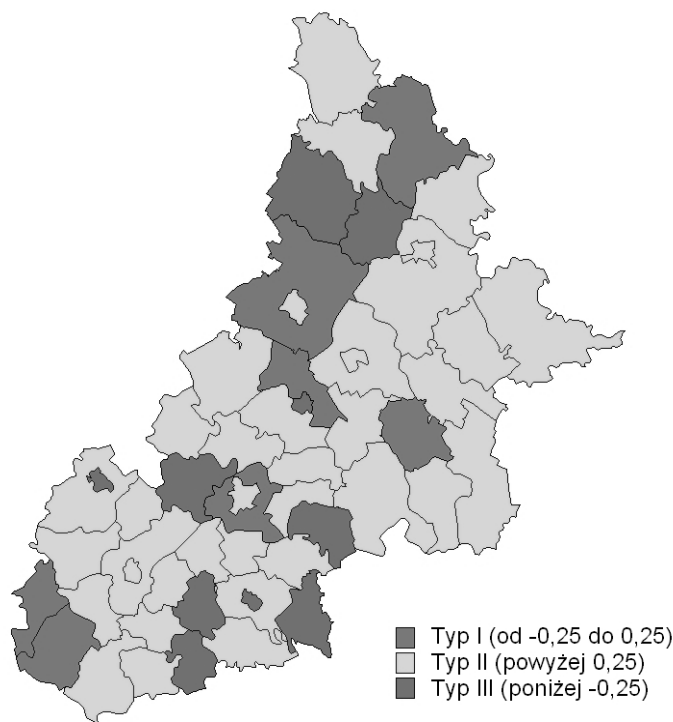
$$t_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{\delta_j}$$

$$\delta_j = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^N (x_{ij} - \bar{x}_j)^2}{N}}$$

x_{ij} , t_{ij} – pierwotna oraz zestandaryzowana wartość obserwacji, leżąca w i-tym wierszu oraz j-tej kolumnie,

\bar{x} , δ_j – średnia arytmetyczna oraz odchylenie standardowe wyznaczone z odległości zawartych w j-tej kolumnie.

Uzyskane wyniki pozwoliły na wyodrębnienie na analizowanym obszarze trzech typów zmian demograficznych (rys. 1).



Rys. 1. Sumaryczny wskaźnik rozwoju demograficznego gmin wiejskich i miejskich dorzecza Drwęcy w roku 2007 (wskaźnik Perkala)

Źródło: opracowanie własne.

Typ I stanowią gminy cechujące się stagnacją (różnica wartości W_i od $-0,25$ do $+0,25$), co wskazuje na natężenie zmian zbliżone do przeciętnego, cechującego się niewielką progresją lub regresją. Zanotowano 38 gmin o charakterze stagnacji, co daje 70% ogółu. Typ II to gminy, które w stosunku do przeciętnego tempa zmian wykazywały tendencję do progresji (wartość różnicy $W_i > 0,25$). W dorzeczu Drwęcy zanotowano 7 gmin wiejskich o charakterze progresji (Brodnica, Rybno, Ilawa, Nowe Miasto Lubawskie, Morąg, Lubicz, Obrowo), stanowią one 12,7% ogółu. Gminy te charakteryzują się wysokim przyrostem naturalnym i dodatnim saldem migracji. Wzrostowi liczby ludności sprzyja również sąsiedztwo miast powiatowych, gdzie zamożne społeczeństwo chętnie przesiedla się na czyste ekologicznie tereny wiejskie. W gminach Lubicz i Obrowo widoczny jest wyraźny wpływ procesów suburbanizacji – w gminach tych w latach 1995 i 2007 liczba ludności wzrosła kolejno o 22,6% i o 26,5%.

Typ III stanowią jednostki, które w stosunku do przeciętnego tempa zmian wykazywały tendencję do regresji (różnica wartości $W_i < -0,25$). Na analizowanym obszarze jest 7 takich gmin wiejskich: Górzno i Bobrowo w powiecie brodnickim, Zalewo w ilawskim, Chrostkowo w lipnowskim, Miłomłyn w ostródzkim, Brzuze i Skrwilno w rypińskim, oraz 3 gminy miejskie: Wąbrzeźno, Rypin, Nowe Miasto Lubawskie, co stanowi 18,24% ogółu. Stan regresji demograficznej w mieście Wąbrzeźno wynika głównie z ujemnego przyrostu naturalnego (-2‰). W latach 1995–2007 nastąpił spadek liczby ludności o 3%. W mieście Rypin zauważa się natomiast zarówno ujemny przyrost naturalny (-01), jak i ujemne saldo migracji (-0,5‰). Są to miasta, które szukają swoich bodźców rozwojowych. Według K. Kucińskiego i W. Rakowskiego², jedynym warunkiem zahamowania procesów depopulacji jest zachowanie odpowiedniej proporcji między bazą ekonomiczną a strukturą funkcjonalną otaczającej gminy. Wykazano, że jeśli baza ekonomiczna jest słaba, a miasto leży jednocześnie w sferze oddziaływania innego większego miasta, wówczas tendencje depopulacyjne nie ulegają zahamowaniu. Ich jedyną szansą rozwoju jest zatem pojawienie się niewielkiego w skali regionalnej impulsu rozwoju, jak inwestycja z kapitałem zagranicznym, np. Swedwood Poland dla Lubawy czy Samindruk (papier do komputerów), Saminex (akcesoria gumowe do samochodów) z kapitałem niemieckim dla Brodnicy.

Spadek liczby ludności w Górznie (10%) jest efektem trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej miasta. Oddalenie miasta od linii kolejowej (najbliższa stacja Radoszki) i ważniejszych dróg samochodowych oraz znaczna odległość do centralnych ośrodków administracyjnych hamuje jego rozwój gospodarczy. Wzrost bezrobocia, problemy związane z restrukturyzacją i mały rynek pracy nie dają większych perspektyw na przyszłość³. Duże szanse rozwoju upatruje się natomiast w rozwoju funkcji turystycznej i rekreacyjnej, a także lecznictwa sanatoryjnego z uwagi na malownicze położenie tego miasta na terenie Górznieńsko-Lidzbarskiego Parku Krajobrazowego⁴.

Najwyższe wartości wskaźnika ($W_i > 1,0$) w 2007 r. wystąpiły w gminie wiejskiej Obrowo położonej w strefie podmiejskiej miasta Torunia oraz gminie wiejskiej Nowe Miasto Lubawskie. Wysokie wskaźniki ($W_i > 0,5$) uzyskały gminy wiejskie: Lubicz i Brodnica. Gminy te charakteryzują się zarówno bardzo wysokim przyrostem naturalnym (kolejno 6‰ i 7‰), jak i saldem migracji

² Kuciński K., Rakowski W., Emigracja w procesie wyludniania się wsi w woj. nowosądeckim. *Rocznik Sądecki* 1982, t. XVII.

³ Jezierska-Thöle A., Zmiany warunków życia ludności w małych miastach w zjednoczonej Europie na przykładzie Pojezierza Chelmińskiego. W: Rydz E. (red.), *Podstany i perspektywy rozwoju małych miast*. Słupsk: Akademia Pomorska, 2007, s. 235–251.

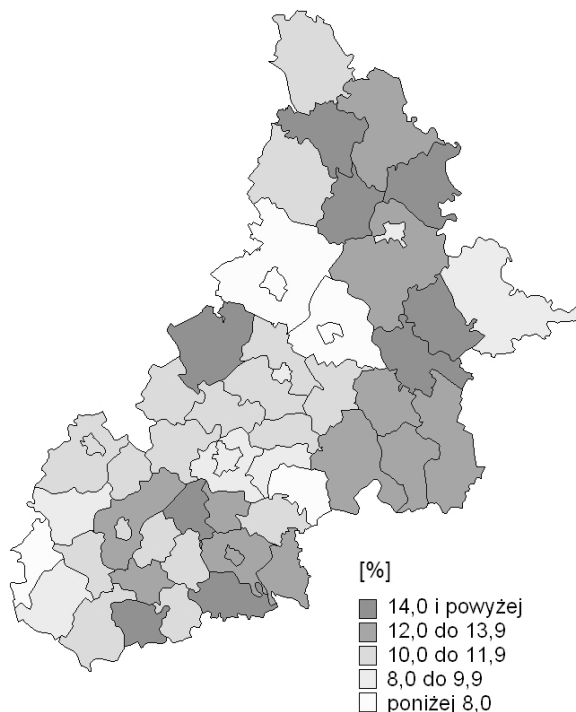
⁴ Jezierska-Thöle A., Brodowski P., Rewitalizacja wiejskiego krajobrazu przyrodniczego i kulturowego na przykładzie Pojezierzy Brandenburskiego i Ilawskiego. W: Zareba A., Chylińska D. (red.), *Studia krajobrazowe jako podstawa właściwego zarządzania przestrzenią*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2008, s. 261–272.

(20‰ i 19‰). Bardzo niski poziom wskaźnika ($W_i < -1,0$) nie wystąpił w żadnej gminie, niski poziom (W_i od -0,5 do -1,0) natomiast w gminie wiejskiej Brzuze (-0,51) o ujemnym saldzie migracji (-6,1) i przyroście naturalnym (-1‰).

Rozkład przestrzenny wskaźnika Perkala wskazuje na ogromną różnorodność kierunków i natężenia zmian demograficznych w analizowanym okresie. Zauważa się, że największe zmiany progresywne nastąpiły na obszarach gmin wiejskich położonych w sąsiedztwie miast powiatowych oraz stolic Pojezierzy: Brodnickiego i Iławskiego, gdzie przeważa funkcja rezydencjalna i rekreacyjno-wypoczynkowa. Regresywny charakter zmian demograficznych reprezentują miasta o dużej stopie bezrobocia oraz gminy wiejskie położone w strefie peryferyjnej regionu.

Analiza struktury demograficznej lat 1995 i 2007 pozwoliła na wyróżnienie negatywnych zjawisk, takich jak:

- spadek wskaźnika urodzeń w gminach wiejskich (z 15,0% do 12,2‰) i w miastach (z 11,0% do 9,8‰), przy jednocześnie stałym współczynniku zgonów, co doprowadziło do spadku przyrostu naturalnego na wsi (z 6% do 3,6‰) i w mieście (2,8% do 0,8‰). Największe zmiany zaszły na obszarach „popegeerowskich” (wskaźnik urodzeń zmalał o 40%), o złych warunkach agrotechnicznych i niskim uprzemysłowieniu oraz o wysokim wskaźniku bezrobocia (rys. 2). Najwyższą stopę bezrobocia zanotowano w gminach Grunwald i Dąbrówno (około 17%) a następnie w gminach Miłomłyn (15%) i Wąpielsk (14%),
- zwiększenie się udziału ludności w wieku poprodukcyjnym (z 12,3% do 18,93%),
- odpływ ludzi młodych ze wsi do miast,
- stopniowe ograniczanie dominującej roli przyrostu naturalnego we wzroście demograficznym na rzecz salda demograficznego. Największym ujemnym saldem migracji w 2007 r. charakteryzowały się gminy: Chrostkowo (-13,2‰), Płońnica (-10,7‰), Grunwald (-10,7‰) oraz Małdyty (-10,7‰). Analiza przestrzenna salda migracji w latach 1995 i 2004 wykazuje odmienne tendencje w gminach o charakterze rolniczo-turystycznym i przemysłowym. Na początku lat 90. gminy o przeważającej funkcji rolniczo-turystycznej stały się buforem przyjmującym nadwyżkę siły roboczej na wsi, np. saldo migracji w gminie Grunwald wynosiło w 1995 r. -0,9‰, a w 2007 już -10,7‰. Znaczna część ludności emigrowała do większych miast (22,6‰). Podobną sytuację zaobserwowano w gminach Ostróda i Małdyty. W gminach o przeważającej funkcji przemysłowej zaobserwowano natomiast ujemne saldo migracji w 1995 r., dodatnie zaś w 2007 r., np. Kowalewo (-2,2‰ do +0,7‰). Sytuacja ta wynikała m.in. z restrukturyzacji większości państwowych i spółdzielczych zakładów produkcyjnych (spółdzielnie ogrodnicze w Kowalewie), co znacznie wpływało na zmniejszenie się lokalnego rynku pracy.



Rys. 2. Stopa bezrobocia w gminach wiejskich i miejskich dorzecza Drwęcy w roku 2007

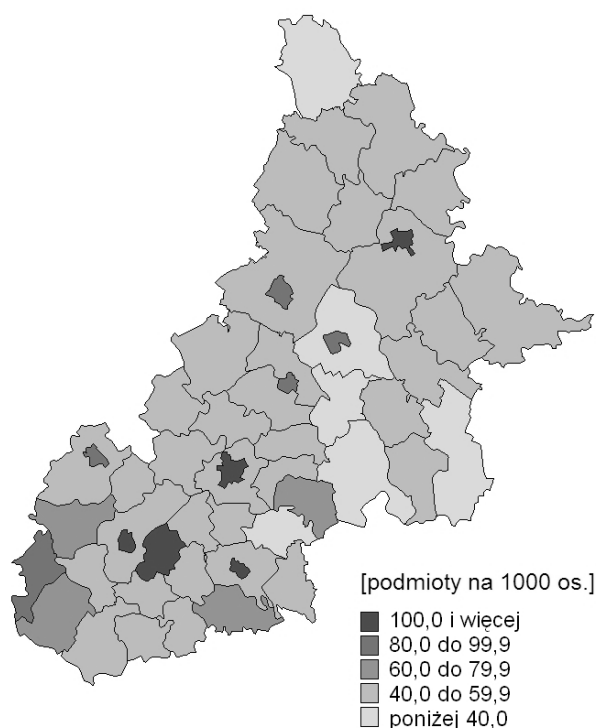
Źródło: opracowanie własne.

Istotnym elementem migracji ludności są migracje zagraniczne, szczególnie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Są one korzystne z punktu widzenia lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Sprzyja to wprowadzaniu innowacyjności, pomaga w nawiązywaniu kontaktów zewnętrznych i przystosowywaniu do życia w nowych warunkach. Migracjami zagranicznymi charakteryzują się miasta o dominującej funkcji usługowo-przemysłowej, np. Brodnica, Nowe Miasto Lubawskie, Iława, Ostród. Brodnica i Nowe miasto są też pozytywnymi przykładami międzynarodowej współpracy kulturalnej i ekonomicznej.

3. Aktywizacja w sferze gospodarczej

Warunkiem wysokiego poziomu życia mieszkańców jest duży rynek pracy, co wiąże się z dobrze rozwiniętym zapleczem usługowo-przemysłowym. Małe

i średnie firmy są siłą napędową rozwoju lokalnego⁵, gdyż zapewniają zatrudnienie wielu osobom pozbawionym miejsc pracy w restrukturyzowanych zakładach państwowych. Liczba podmiotów gospodarczych zależy jednak od wielu czynników geograficznych, ekonomicznych i społecznych. Korzystne położenie komunikacyjne i duża atrakcyjność obszaru (np. turystyczno-rekreacyjna) sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości (rys. 3).



Rys. 3. Wskaźnik przedsiębiorczości w gminach wiejskich i miejskich dorzecza Drwęcy w roku 2007

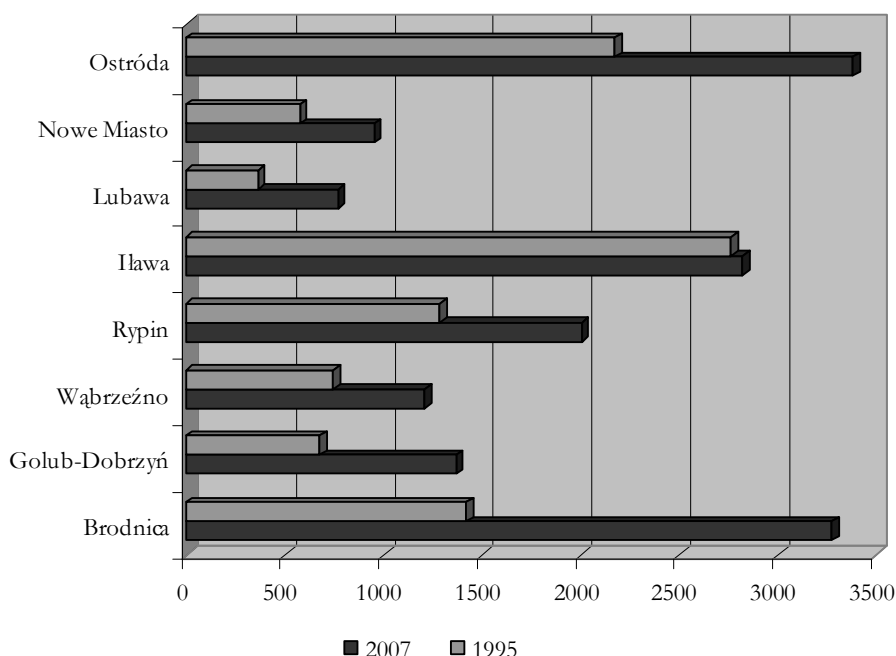
Źródło: opracowanie własne.

W wyniku transformacji ustrojowej państwa doszło do upadku spółdzielczych i państwowych zakładów przemysłowych, czego efektem był wzrost bezrobocia. Od początku lat 90. zauważa się dynamiczny rozwój placówek handlowo-usługowych i prywatnej przedsiębiorczości, spadek zaś w sektorze państwowym i spółdzielczym. W 2007 r. rozkład przestrzenny wskaźnika przedsiębiorczości, tj. liczby podmiotów gospodarczych na 1000 osób, w gminach miej-

⁵ Kwiatek-Soltys A., *Małe miasta województwa małopolskiego w okresie transformacji systemowej*. Kraków: Wydaw. Akademii Pedagogicznej, 2004, s. 34–46.

skich wahał się od 121 (Rypin) i 119 (Brodnica) do 87 (Wąbrzeźno), a na obszarach gmin wiejskich od 81 (Lubawa) do 34 (Świedziebnia, Działdowo, Lidzbark, Grodziczno), gdzie indywidualna działalność gospodarcza nie zdążyła się jeszcze w pełni wykształcić. Zdecydowaną większość podmiotów gospodarczych, tj. 93%, skupiał sektor prywatny. Wśród podmiotów sektora prywatnego 78,7% stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, przede wszystkim w sekcjach: handel i naprawy (38,8%), obsługa nieruchomości i firm (11,1%), przemysł i budownictwo (9,8%). Jest to zjawisko ponadlokalne, charakterystyczne dla całego procesu transformacji Polski⁶. W latach 1995–2007 największy przyrost podmiotów gospodarczych wystąpił w większych ośrodkach miejskich, pełniących wyraźne funkcje ponadlokalne, tj. w Brodnicy, Rypinie, Ostródzie i Golubiu-Dobrzyniu, oraz w miastach o wyraźnie wyspecjalizowanych funkcjach rolniczo-turystycznych, np. Nowe Miasto Lubawskie, Ilawa, Lubawa. Są to przede wszystkim istniejące już wcześniej zakłady rzemieślnicze, zajmujące się produkcją mebli, tapicerstwem (Zakład Tapicerski Libro w Lubawie), oraz nowe, np. Swedwood Poland w Lubawie, a następnie obsługujące nieruchomości i firmy, ponadto hotele i restauracje. Cechą charakterystyczną wszystkich analizowanych miast jest fakt, że podmioty gospodarcze zatrudniają przeważnie do pięciu osób i prowadzone są przez członków rodziny lub znajomych, przez to silniej wiążą się z lokalną społecznością. Ponadto najmniejsze podmioty gospodarcze cechuje większa przedsiębiorczość, łatwość przystosowania się do rynku. Udział dużych zakładów w badanych miastach jest niewielki. Duże firmy są jednak bardzo ważne dla aktywizacji miejscowej ludności, zatrudniają bowiem znaczną liczbę pracowników

⁶ Górz B., Współczesne procesy społeczno-gospodarcze i przyszłość wsi w kotlinach śródkarpackich (na przykładzie wsi Gólkowice Dolne w pow. nowosądeckim). W: Górz B., Guzik C. (red.), *Współczesne przeobrażenia i przyszłość polskiej wsi*. Warszawa: Studia Obszarów Wiejskich IGiPZ PAN, 2003, t. 4, s. 163–181.



Wykr. 1. Zmiany liczby podmiotów gospodarczych w latach 1995 i 2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego*. Bydgoszcz: Urząd Statystyczny, 2008; *Rocznik Statystyczny Województwa Warmińsko-Mazurskiego*. Olsztyn: Urząd Statystyczny, 2008.

W latach 1995–2007 zauważa się spadek wielkości udziału podmiotów gospodarczych w przemyśle (z 15,0% do 10,3%), handlu (z 45,4% do 32,8%), transporcie (z 7,3% do 6,7%). Wzrost udziału zanotowano natomiast w budownictwie (z 8,6% do 9,8%) i w pośrednictwie finansowym (z 1,1% do 4,1%) oraz w sekcji administracji publicznej w wyniku powołania jednostek szczebla powiatowego. Miasta o największej dynamice wzrostu ludności mają jednocześnie największy udział podmiotów gospodarczych w przemyśle (Golub-Dobrzyń 14,6%) i budownictwie (Jabłonowo Pom. 14,5%). Zauważa się również, że miasta o funkcjach rolniczych posiadają duży udział w handlu (Rypin, Golub-Dobrzyń, Jabłonowo Pom. po 47%). Stosunkowo dużym udziałem podmiotów gospodarczych w branży hotelarskiej i restauracjach charakteryzują się natomiast miasta położone na terenach pojeziernych oraz parków krajobrazowych (Ostróda, Iława, Brodnica) (wykr. 1).

Ważnym elementem kształtującym i umacniającym powiązania miasta z obszarami wiejskimi jest obsługa i promocja zaplecza rolniczego. Powiązanie miasta z zapleczem przejawia się m.in. poprzez funkcjonowanie szkół rolniczych, np. w Brodnicy, Kowalewie, Nowym Mieście Lubawskim, oraz poprzez

umiejscowienie różnych instytucji świadczących wszelkiego rodzaju usługi dla rolnictwa: handel produktów rolnych, zakłady mleczarskie (Mlekovita w Lubawie), Kasy Ubezpieczenia Rolnego (KRUS), np. Zakład Naprawczy Mechanizacji Rolnictwa Sp. z o.o. w Ostródzie. We wszystkich analizowanych miastach funkcjonują prywatne lecznice, kliniki dla zwierząt oraz punkty pogotowia weterynaryjnego. O ogromną rolę dla rozwoju rolnictwa w regionie pełnią zakłady przetwórstwa rolniczego, np.: mięsnego („Morliny” w Ostródzie) cukrowego (Nordzucker Polska S.A. w Chelmży), owocowo-warzywnego (Zakłady Przemysłu Ziemniaczanego w Ilawie). Powodują one rozwój działalności w otoczeniu rolnictwa (w usługach dla rolnictwa), dzięki czemu hamowany jest częściowo odpływ ludności z najmniejszych miast rolniczych. Przetwórstwo rolne na terenie dorzecza Drwęcy ma bogate tradycje. Do dziś czynne są niektóre zmodernizowane przetwórnice wzniesione w pierwszej fazie uprzemysławiania rolnictwa, tj. w wieku XIX. Przetwórstwo rolne podlega głębokiej restrukturyzacji, stymulowanej silną konkurencją w tym segmencie rynku. Liczne przetwórnice, zwłaszcza małe, technologicznie przestarzałe, niebędące w stanie przestrzegać norm produkcyjno-sanitarnych, zostały z niego wyeliminowane (np. mleczarnie, ubojnie i masarnie, przetwórnice ziemniaków, młyny, kaszarnie, wytwórnice pasz, przetwórnice owoców i warzyw), inne czynią starania o utrzymanie swej pozycji rynkowej, np. zakład zajmujący się przetwarzaniem zbóż na pasze „Golpasz” w Golubiu-Dobrzyniu.

4. Przemiany strukturalne w infrastrukturze technicznej

Rozwój infrastruktury technicznej należy do podstawowych elementów warunkujących wzrost poziomu przedsiębiorczości w regionie. Istnieje bowiem korelacja (współzależność) pomiędzy stopniem rozwoju infrastruktury a rozwojem przemysłu. Stan wyposażenia w infrastrukturę techniczną badanego obszaru (określony poprzez stopień obsługi mieszkańców) jest mocno zróżnicowany. Rozbudowa infrastruktury technicznej (wodociągów i kanalizacji) uzależniona była w dużym stopniu od wielkości budżetu miasta oraz umiejętności zdobycia przez samorządy lokalne dodatkowych subwencji z budżetu państwa czy środków przedakcesyjnych z Unii Europejskiej. W latach 1995–2004 wyposażenie w sieci wodociągowe wzrosło aż o 50%. Wyposażenie w sieć wodociagową i kanalizacyjną zdecydowanie lepsze jest na terenie woj. kujawsko-pomorskiego aniżeli warmińsko-mazurskiego. Pośród gmin miejskich najwyższym wskaźnikiem dostępności (długość linii wodociągowej na 100 km²) charakteryzuje się miasto Brodnica (437), a następnie Ilawa (424), najmniejszym zaś Rypin (244). Na obszarach wiejskich najwyższy wskaźnik osiągnęły gminy: miejsko-wiejska Kowalewo Pom. (216), Radomin oraz Lubicz (190). Bardzo niski wskaźnik natomiast charakterystyczny jest dla gmin wiejskich: Olsztynek (23), Miłomłyn (28) oraz Działdowo (33) i Pasłęk (32) (wykr. 2).

Wraz ze wzrostem długości linii wodociągowej wzrasta długość linii kanalizacyjnej oraz liczba oczyszczalni ścieków. Wzrost świadomości społecznej o ochronie środowiska znacznie przyczynił się do rozwoju przydomowych oczyszczalni ścieków. W badanym okresie długość linii kanalizacyjnej na 100 km² wzrosła aż o 174%. W układzie przestrzennym zauważa się, że największy wzrost wystąpił w mieście Brodnica (o 423%). Miasto Brodnica ma również najdłuższą linię kanalizacyjną (119 km), znacznie odbiegającą od pozostałych miast, tj. Ilawy (96) i Ostródy (76).

5. Syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju gospodarczego

Kompleksowej oceny zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego gmin miejskich i wiejskich dorzecza Drwęcy w 2007 r. dokonano za pomocą syntetycznego wskaźnika taksonomicznej metody różnic Hellwiga. Wyraża się on wzorem:

$$d_i = \frac{C_{ij}}{C_o}$$

gdzie:

C_{ij} – odległość każdego punktu P_i od P_o . Odległość każdego P_i od P_o oblicza się według wzoru:

$$C_{ij} = \sum_{k=1}^m [(X_{ik} - X_{jk})^2]^{\frac{1}{2}} \quad i = 1, 2, \dots, n$$

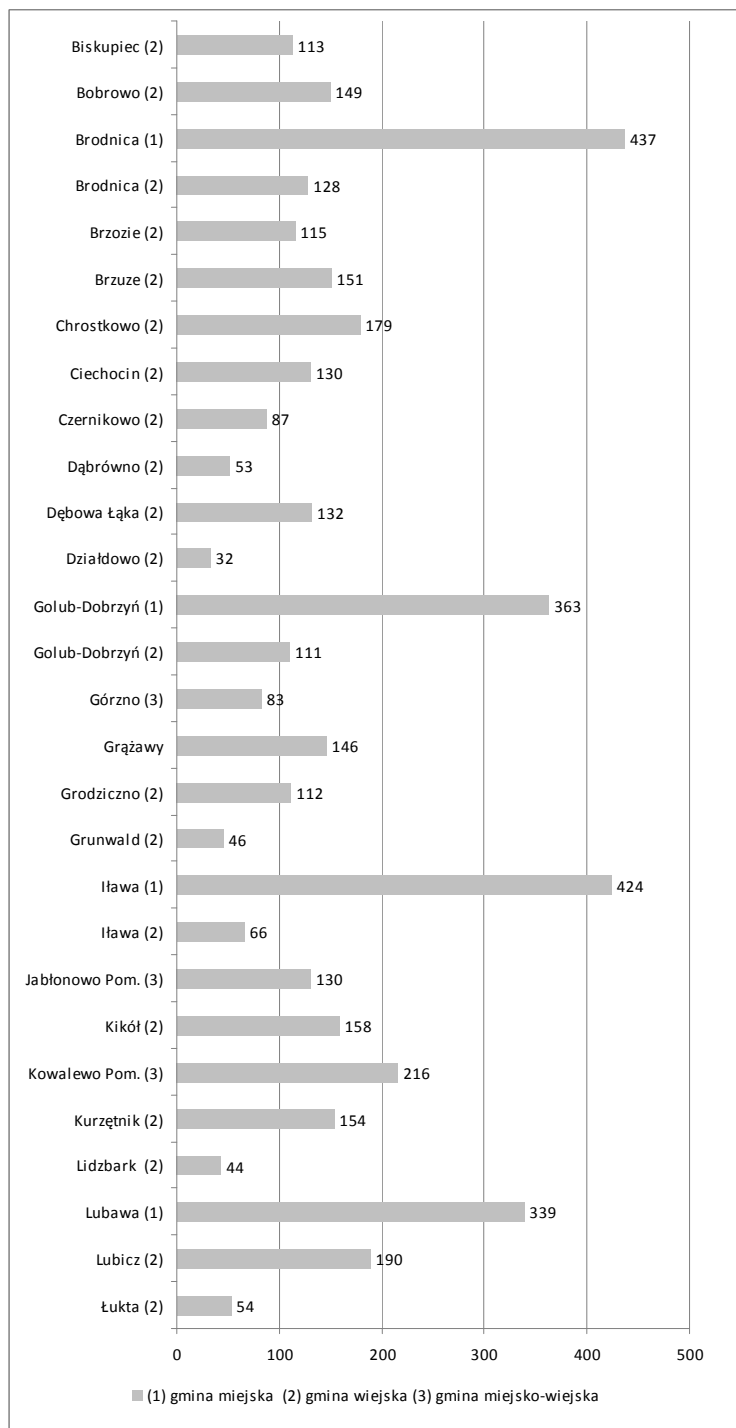
$$C_o = \bar{C}_{ij} + 2S_o$$

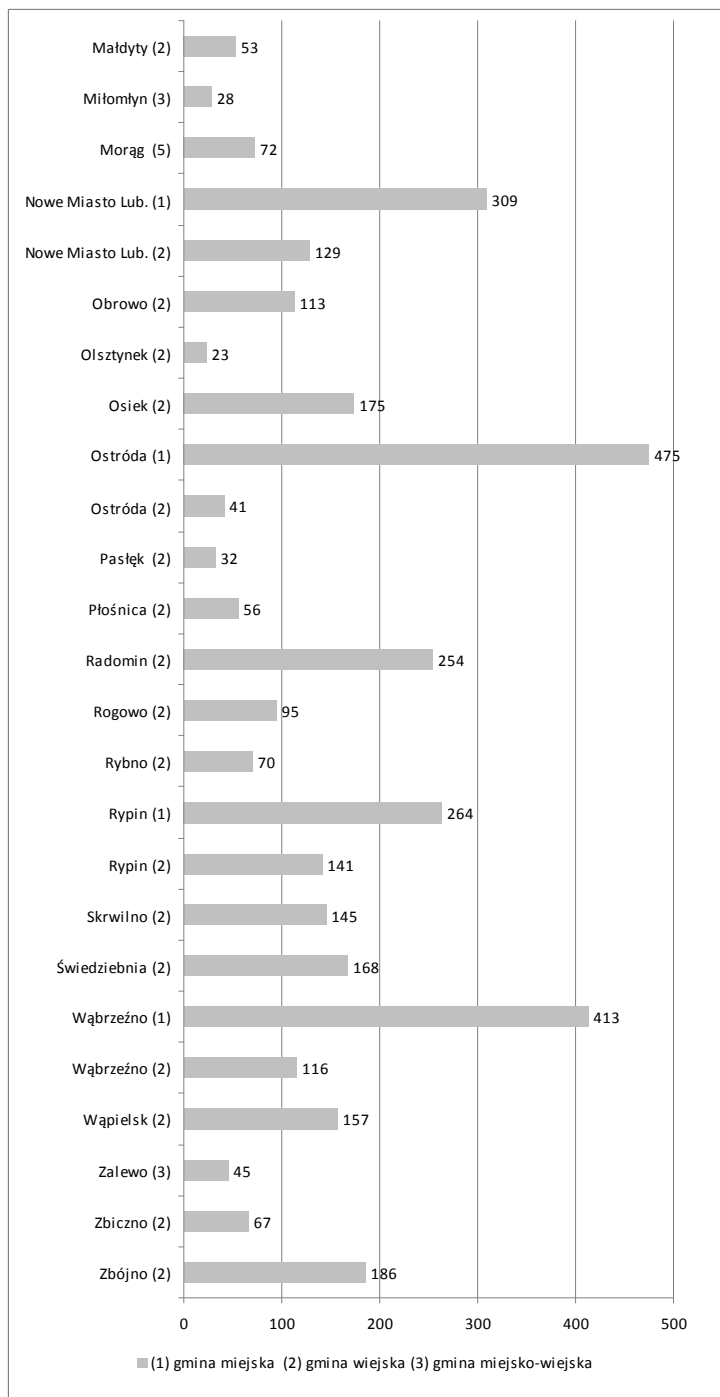
$$\bar{C}_{ij} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n C_{ij}$$

$$S_o = \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (c_{ij} - \bar{c}_j)^2 \right]^{\frac{1}{2}}$$

Podstawą wydzielenia klas są przedziały wartości miernika rozwoju, zbudowane na podstawie średniej arytmetycznej i odchylenia standardowego. Przyjęto następujące zasady wydzielenia sześciu klas poziomów:

| | |
|-----------|---|
| klasa I | $d_i \leq \bar{d}_i - 2Sd_i$ |
| klasa II | $\bar{d}_i - 2Sd_i < d_i \leq \bar{d}_i - Sd_i$ |
| klasa III | $\bar{d}_i - Sd_i < d_i \leq \bar{d}_i$ |
| klasa IV | $\bar{d}_i < d_i \leq \bar{d}_i + Sd_i$ |





Wykr. 2. Długość linii wodociągowej na 100 km²
Źródło: opracowanie własne.

Metoda taksonomicznej miary rozwoju pozwoliła na uzyskanie wartości miernika syntetycznego dla każdej gminy dorzecza Drwęcy (tab. 1).

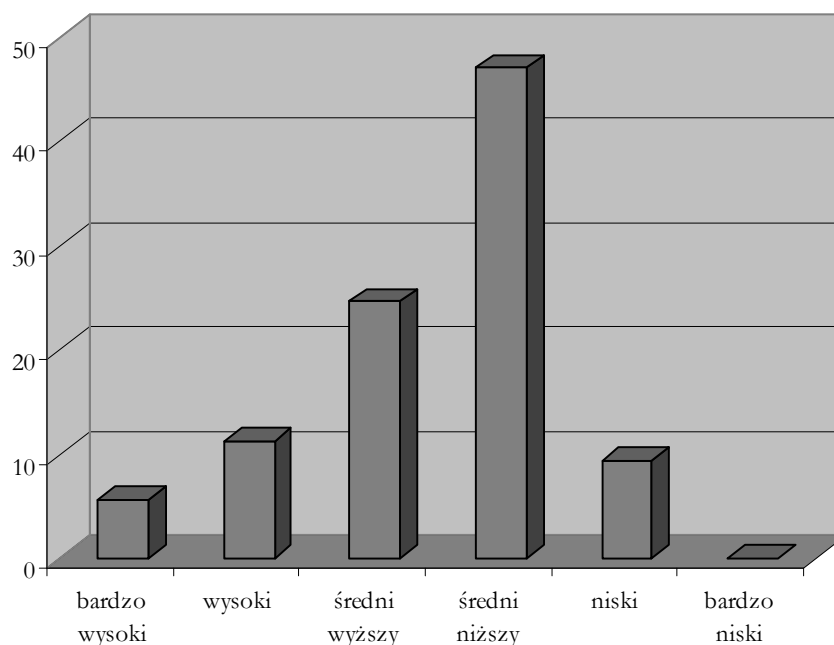
Tab. 1. Odległości od wzorca (C_{ij}) oraz miara rozwoju (d_i) w gminach miejskich i wiejskich dorzecza Drwęcy w roku 2007

| Gmina | C_{ij} | d_i | Gmina | C_{ij} | d_i |
|--------------------|----------|-------|------------------------------|----------|-------|
| Biskupiec (2) | 8,887 | 0,776 | Maldyty (2) | 10,013 | 0,875 |
| Bobrowo (2) | 9,317 | 0,814 | Miłomłyn (3) | 9,443 | 0,825 |
| Brodnica (1) | 4,614 | 0,403 | Morąg (2) | 8,659 | 0,756 |
| Brodnica (2) | 8,652 | 0,756 | Nowe Miasto Lubawskie (1) | 6,881 | 0,601 |
| Brzozie (2) | 9,079 | 0,793 | | | |
| Brzuze (2) | 9,626 | 0,841 | Nowe Miasto Lubawskie (2) | 9,314 | 0,813 |
| Chrostkowo (2) | 9,58 | 0,837 | | | |
| Ciechocin (2) | 8,985 | 0,785 | Obrowo (2) | 8,074 | 0,705 |
| Czernikowo (2) | 9,11 | 0,796 | Olsztynek (2) | 8,909 | 0,778 |
| Dąbrówno (2) | 9,492 | 0,829 | Osiek (2) | 9,352 | 0,817 |
| Dębowa Łąka (2) | 9,883 | 0,863 | Ostróda (1) | 5,894 | 0,515 |
| Działdowo (2) | 10,289 | 0,899 | Ostróda (2) | 8,36 | 0,73 |
| Golub-Dobrzyń (1) | 8,129 | 0,71 | Pasłęk (2) | 9,971 | 0,871 |
| Golub-Dobrzyń (2) | 8,41 | 0,735 | Płońnica (2) | 10,358 | 0,905 |
| Górzno (3) | 8,775 | 0,766 | Radomin (2) | 9,47 | 0,827 |
| Grażawy | 9,268 | 0,809 | Rogowo (2) | 10,158 | 0,887 |
| Grodziczno (2) | 9,67 | 0,845 | Rybno (2) | 9,494 | 0,829 |
| Grunwald (2) | 11,175 | 0,976 | Rypin (1) | 7,458 | 0,651 |
| Ława (1) | 5,021 | 0,439 | Rypin (2) | 9,921 | 0,866 |
| Ława (2) | 7,395 | 0,646 | Skrwilno (2) | 9,799 | 0,856 |
| Jabłonowo Pom. (3) | 8,759 | 0,765 | Świedziebnia (2) | 9,805 | 0,856 |
| Kikół (2) | 9,598 | 0,838 | Wąbrzeźno (1) | 7,338 | 0,641 |
| Kowalewo Pom. (3) | 7,83 | 0,684 | Wąbrzeźno (2) | 9,712 | 0,848 |
| Kurzętnik (2) | 8,791 | 0,768 | Wąpielsk (2) | 10,487 | 0,916 |
| Lidzbark (2) | 10,189 | 0,89 | Zalewo (3) | 8,881 | 0,776 |
| Lubawa (1) | 7,3 | 0,638 | Zbiczno (2) | 8,941 | 0,781 |
| Lubicz (2) | 7,595 | 0,663 | Zbójno (2) | 9,863 | 0,861 |
| Łukta (2) | 8,643 | 0,755 | | | |

(1) gmina miejska. (2) gmina wiejska. (3) gmina miejsko-wiejska.

Zródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego*. Bydgoszcz: Urząd Statystyczny, 2008; *Rocznik Statystyczny Województwa Warmińsko-Mazurskiego*. Olsztyn: Urząd Statystyczny, 2008.

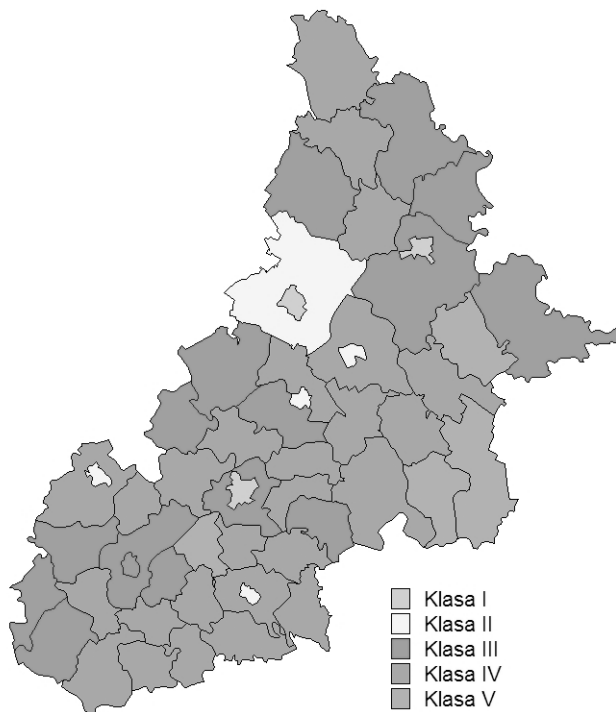
Różnica pomiędzy ekstremalnymi wartościami (maksymalnymi i minimalnymi) w 2007 r. wynosiła 0,5730. Świadczy to o dużej dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy poszczególnymi gminami. W 2007 r. najliczniej prezentowana była klasa IV (poziom średnio niższy), jej udział wynosił 45,5%, a następnie klasa III (średnio wyższy) 25,5%. Łącznie poziom średni reprezentowało 80% gmin. Poziom bardzo wysoki osiągnęły 3 gminy miejskie: Ostróda, Iława i Brodnica. Poziom wysoki (klasa II) obejmował wszystkie pozostałe analizowane miasta oraz 2 gminy wiejskie: Lubicz oraz Iławę, co stanowi łącznie 11,0% ogółu. Poziom niski (klasa V) prezentowany jest przez gminy (Grunwald, Lidzbark, Działdowo, Wąpielsk, Płońska), co stanowiło 9,0% ogółu. Na analizowanym obszarze nie stwierdzono poziomu bardzo niskiego (wykr. 3).



Wykr. 3. Udział gmin miejskich i wiejskich dorzecza Drwęcy w klasach poziomu rozwoju gospodarczego w roku 2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego*. Bydgoszcz: Urząd Statystyczny, 2008; *Rocznik Statystyczny Województwa Warmińsko-Mazurskiego*. Olsztyn: Urząd Statystyczny, 2008.

W układzie województw zauważa się wyższy poziom rozwoju gospodarczego w woj. kujawsko-pomorskim. Wyższy poziom rozwoju prezentują gminy wiejskie położone wokół większych miast, niski natomiast gminy położone we wschodniej części analizowanego regionu (rys. 4).



Rys. 4. Poziom rozwoju gospodarczego gmin wiejskich i miejskich dorzecza Drwęcy w roku 2007

Źródło: opracowanie własne.

6. Szanse rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich Pomorza

Jednym z warunków przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest stworzenie pozarolniczej działalności gospodarczej i nadanie obszarom wiejskim wielofunkcyjnego charakteru. Wielofunkcyjność oznacza odejście od traktowania wsi wyłącznie jako miejsca produkcji surowców rolniczych, a także jako środowiska życia i pracy mieszkańców. Musi to być środowisko przyjazne, dające możliwość zaspokajania aspiracji związanych z kształceniem i pracą. Rynek pracy wsi wielofunkcyjnej musi być zróżnicowany, obok pracy w rolnictwie powinien oferować inne możliwości zdobywania źródeł utrzymania. Na obszarach wiejskich konieczne jest zatem różnicowanie funkcji gospodarczych, w zależności pod lokalnych i regionalnych uwarunkowań. Powinny one wykorzystywać lokalne atuty, zarówno surowce, jak i położenie, a nawet folklor. Muszą to być funkcje tworzące nowe miejsca pracy oraz kreujące możliwość uzyskiwania przychodów uzupełniających dochody z rolnictwa. Tym bardziej, że w krajach Unii Europejskiej kładzie się ogromny nacisk na

proces dywersyfikacji, a więc zwiększenia różnorodności działalności ekonomicznej na terenach wiejskich.

Biorąc pod uwagę potencjał przyrodniczy dorzecza Drwęcy oraz wyniki przeprowadzonych badań dotyczących przemian społeczno-gospodarczych, proponuje się rozwój następujących funkcji pozarolniczych:

1. Dywersyfikacja gospodarstw rolnych

Oznacza to, że gospodarstwa mogą wejść na drogę zróżnicowania swych dotychczasowych dochodów, np. w postaci usług komunalnych, konserwacji urządzeń melioracyjnych, nasadzeń leśnych, obsługi turystów, usług handlowych.

2. Działalność usługowa

Mogą to być działania związane z usługami komunalnymi (handel, rzemiosło i rękodzieło, sklepy detaliczne, warsztaty naprawcze, punkty usługowe), konserwacją urządzeń melioracyjnych, obsługą turystów, przetwarzaniem surowców rolniczych, handlem, rzemiosłem⁷. Działalność usługowa, związana bezpośrednio z rolnictwem, obejmuje: zaopatrzenie w materiały i środki produkcji rolniczej, usługi produkcyjne (np. mechanizacyjne, remontowo-budowlane, ochrony roślin), skup, magazynowanie, sortowanie i pakowanie, transport oraz handel hurtowy i detaliczny produktami rolnymi, przetwórstwo artykułów rolnych (młyny, mieszalnie pasz, piekarnie, ubojnie, masarnie, mleczarnie, przetwórnice owoców itp.). Działalność usługowa, niezwiązana bezpośrednio z rolnictwem, obejmuje: pielęgnację krajobrazu wiejskiego, rozwój kultury (muzea regionalne, skanseny, zabytki), ochronę środowiska oraz sport i wypoczynek (jeździectwo i hipoterapia).

Wymienione rodzaje działalności wykazują ogromne zróżnicowanie w układach przestrzennych, a ich dostosowanie zależy od uwarunkowań przyrodniczo- społeczno-ekonomicznych danego obszaru wiejskiego.

Ze względu na dużą atrakcyjność przyrodniczo-kulturową dorzecze Drwęcy predestynuje się do rozwoju agroturystyki. Dodatkowymi szansami dla tej formy turystyki są: korzystne położenie geograficzne (w środkowej części kraju), duże zasoby siły roboczej na wsi, bogate dziedzictwo historyczne i kulturowe, tradycyjna gościnność, stosunkowo gęsta sieć osadnicza i komunikacyjna.

3. Agroturystyka

Należy do ważniejszych gałęzi lokalnej ekonomii na terenach wiejskich Unii Europejskiej. Nie rozwiąże zasadniczych problemów wiejskich, może jednak stanowić szansę pozyskiwania dodatkowych dochodów dla ludności wsi. Nie ma zgodności co do jednej definicji agroturystyki. Utożsamia się ją jako: aktyw-

⁷ Jezierska-Thöle A., *Przekształcenia społeczno-gospodarcze Pomorza Nadwiślańskiego w okresie transformacji ustrojowej w latach 1988–1998*. Toruń: UMK, 2006.

ne uczestnictwo turystów w życiu społeczno-kulturalnym wsi⁸. Turystyka wiejska różni się od konwencjonalnej tym, że opiera się na indywidualnych, lokalnych inicjatywach tworzenia małych przedsiębiorstw i daje zatrudnienie przede wszystkim osobom zatrudnionym w rolnictwie.

4. Gospodarka leśna

Może stać się w wielu powiatach szansą na wzmocnienie lokalnej ekonomii. Leśnictwo daje szansę wielostronnej działalności związanej z obróbką drewna, aktywizującej zasoby lokalne. Działalność ta może bazować na tradycyjnych metodach pracy (zarówno w uprawie, jak i przetwórstwie produktów leśnych) przy wsparciu nowoczesnej technologii. Gospodarka leśna obejmować powinna zarówno produkcję drewna opałowego i budowlanego, jak i węgla drzewnego i owoców runa leśnego.

5. Uprzemysłowienie terenów wiejskich

Obszary wiejskie mają wiele atutów, takich jak: wolna siła robocza, tańsza żywność, tańsze koszty budownictwa, czyste środowisko naturalne. W celu rozwoju małej przedsiębiorczości na wsi należy stworzyć większe ułatwienia, np. w postaci środków wspierających procesy dywersyfikacji gospodarstw rolnych, służące przekształceniu budynków gospodarczych na cele produkcji pozarolniczej. Ponadto kluczową rolę w rozwoju małego biznesu wiejskiego powinny odgrywać wyspecjalizowane służby doradcze⁹. Ważna w uprzemysłowieniu obszarów wiejskich jest przedsiębiorczość lokalna, która jednak napotyka bariery, takie jak: względnie niska sprawność produkcyjna gospodarstw rolnych, brak środków finansowych do rozwoju podmiotów gospodarczych, wadliwa struktura obszarowa gospodarstw, niskie kwalifikacje organizacyjno-ekonomiczne ludności wiejskiej.

6. Rozwój rolnictwa ekologicznego i biodynamicznego

Rolnictwo ekologiczne jest próbą optymalizacji produkcji rolnej w kierunku uzyskania najwyższych plonów z jednoczesnym zachowaniem potencjału produkcyjnego siedlisk. Jest to rolnictwo maksymalizujące korzyści społeczne przez wykorzystanie prawidłowości funkcjonowania, co pozwala uniknąć zagrożeń środowiskowych.

⁸ Żmija J., *Przedsiębiorczość w agrobiznesie a rozwój obszarów wiejskich w Regionie Małopolskim*. Kraków: Akademia Rolnicza, 1999.

⁹ Tamże.

7. Podsumowanie

Analiza przestrzenna zjawisk społeczno-gospodarczych w latach 1995–2007 pozwoliła na wyłonienie obszarów o wysokim i niskim stopniu rozwoju demograficznego i gospodarczego dorzecza Drwęcy. Zauważa się duże dysproporcje w poziomie rozwoju poszczególnych gmin. Sytuacja ta jest sprzeczna z podstawowym założeniem polityki spójności (kohezji) Unii Europejskiej, która ogranicza skalę różnicowań międzyregionalnych. Różnicowanie regionalne widoczne jest w trzech płaszczyznach: ekonomicznej (wzrost rozpiętości w wskaźniku przedsiębiorczości), społecznej (wzrost różnicowań stopy bezrobocia), przestrzennej (w dochodowości gmin i w wydatkach na jednego mieszkańca) oraz w rolnictwie (z uwagi na różnicowane warunki przyrodnicze, niski poziom infrastruktury społecznej i technicznej)¹⁰. W dorzeczu Drwęcy zauważa się również pozytywne zmiany społeczno-gospodarcze, głównie w strefie oddziaływania suburbanizacji i na obszarach wielofunkcyjnych. Istnieje wiele wspólnych zmian gospodarczych, przy jednoczesnym różnicowaniu wewnętrznym. Pojawiły się zupełnie nowe elementy inspirujące (pobudzające) rozwój. Wprowadzenie samorządności lokalnej (w 1990 r.) stworzyło szansę rozwoju demokracji lokalnej, przyczyniło się do ożywienia funkcji administracyjnej miast¹¹. Samorządy gminne konstruuja miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, mogą zatem same decydować o zmianach funkcjonalno-przestrzennych regionu. Poprzez tworzenie strategii rozwoju miast oraz planów rozwoju lokalnego samorządy wpływają bezpośrednio na przyciąganie inwestora z zewnątrz (np. Brodnica, Iława, Ostróda, Lubawa). Poprzez współpracę z miastami partnerskimi natomiast nawiązują kontakty międzynarodowe w życiu kulturalnym i gospodarczym (np. Nowe Miasto Lubawskie). Uruchomienie środków przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych w bardzo dużym stopniu przyczyniło się do poprawy infrastruktury technicznej w miastach i na obszarach wiejskich.

Dużą szansę aktywizacji dorzecza Drwęcy upatruje się w wykorzystaniu potencjału przyrodniczego, tj. w rozwoju turystyki i rekreacji. Takie gminy, jak: Ostróda, Iława, Brodnica, Golub-Dobrzyń, korzystają z lokalnych walorów przyrodniczo-krajoznawczych, czego efektem jest wzrost liczby podmiotów gospodarczych i zatrudnienia w branży turystycznej. Na polepszenie warunków życia wpływa również umiejętna promocja regionu (telewizja kablowa, Internet)

¹⁰ Jezierska-Thöle A., Przekształcenia rolnictwa Dorzecza Drwęcy w okresie transformacji gospodarki Polski – ujęcie diagnostyczno-modelowe. W: Marszelewski W., Kozłowski L. (red.), *Ochrona i zagospodarowanie Dorzecza Drwęcy*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2007, t. 1, s. 145–16; Jezierska-Thöle A., Waloryzacja środowiska przyrodniczego a zagospodarowanie turystyczne obszarów wiejskich Pomorza Nadwiślańskiego. W: Grykień S., Hasiński W., Tomczak P. (red.), *Uwarunkowania przyrodnicze a rozwój obszarów wiejskich*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2007, s. 97–113.

¹¹ Jezierska-Thöle A., Waloryzacja środowiska przyrodniczego..., s. 97–113.

w Polsce i na świecie. W ramach nowych działań powstają związki gmin, np. Związek Miast i Gmin Położonych nad Drwęcą. Zauważa się także, że ciągle ważne dla aktywizacji obszaru są jego uwarunkowania historyczne (Golub-Dobrzyń, Brodnica, Grunwald) i komunikacyjne (Iława, Jabłonowo Pom.).

Literatura

- Górz B., Współczesne procesy społeczno-gospodarcze i przyszłość wsi w kotlinach śródkarpackich (na przykładzie wsi Golkowice Dolne w pow. nowosądeckim). W: Górz B., Guzik C. (red.), *Współczesne przeobrażenia i przyszłość polskiej wsi*. Warszawa: Studia Obszarów Wiejskich IGiPZ PAN, 2003, t. 4. ISBN 83-904856-5-6.
- Jezierska-Thöle A., Przekształcenia rolnictwa Dorzecza Drwęcy w okresie transformacji gospodarki Polski – ujęcie diagnostyczno-modelowe. W: Marszelewski W., Kozłowski L. (red.), *Ochrona i zagospodarowanie Dorzecza Drwęcy*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2007, t. 1, s. 145–163. ISBN 978-8321-27-5.
- Jezierska-Thöle A., *Przekształcenia społeczno-gospodarcze Pomorza Nadwiślańskiego w okresie transformacji ustrojowej w latach 1988–1998*. Toruń: UMK, 2006. ISBN 83-231-1921.
- Jezierska-Thöle A., Waloryzacja środowiska przyrodniczego a zagospodarowanie turystyczne obszarów wiejskich Pomorza Nadwiślańskiego. W: Grykień S., Hasiński W., Tomczak P. (red.), *Uwarunkowania przyrodnicze a rozwój obszarów wiejskich*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2007, s. 97–113. ISBN 9788392479727.
- Jezierska-Thöle A., Zmiany warunków życia ludności w małych miastach w zjednoczonej Europie na przykładzie Pojezierza Chelmińskiego. W: Rydz E. (red.), *Podstany i perspektywy rozwoju małych miast*. Słupsk: Akademia Pomorska, 2007, s. 235–251. ISBN 978-83-7467-067-8.
- Jezierska-Thöle A., Brodowski P., Rewitalizacja wiejskiego krajobrazu przyrodniczego i kulturowego na przykładzie Pojezierzy Brandenburskiego i Iławskiego. W: Zareba A., Chylińska D. (red.), *Studia krajobrazowe jako podstawa właściwego zarządzania przestrzenią*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2008, s. 261–272. ISBN 9788373740549.
- Kuciński K., Rakowski W., Emigracja w procesie wyludniania się wsi w woj. nowosądeckim. *Rocznik Sądecki* 1982, t. XVII.
- Kwiatkiewicz-Soltys A., *Małe miasta województwa małopolskiego w okresie transformacji systemowej*. Kraków: Wydaw. Akademii Pedagogicznej, 2004. ISBN 83-7271-304-9.
- Masztalski R., *Przeobrażenia struktury przestrzennej małych miast Dolnego Śląska po 1945 r.* Wrocław: Politechnika Wroclawska, 2005. ISBN 83-7085-917-8.
- Rocznik Statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego*. Bydgoszcz: Urząd Statystyczny, 2008.
- Rocznik Statystyczny Województwa Warmińsko-Mazurskiego*. Olsztyn: Urząd Statystyczny, 2008.
- Żmija J., *Przedsiębiorczość w agrobiznesie a rozwój obszarów wiejskich w Regionie Małopolskim*. Kraków: Akademia Rolnicza, 1999. ISBN 838678329X.

**W JAKICH TEORIACH BĘDZIEMY SZUKALI ODPOWIEDZI
NA POJAWIAJĄCE SIĘ PROBLEMY EKONOMICZNE?
TEORIE FIRMY W NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ**

Marek Matuszak

Abstrakt: W artykule przedstawiono nowe teorie firmy związane z nową ekonomią instytucjonalną oraz ich główne założenia. Nowa ekonomia instytucjonalna (NEI) traktowana jest jako nurt badawczy, który podejmując problemy ignorowane przez tradycyjną ekonomię, poszerza i pogłębia zakres prowadzonych w jej ramach rozważań. Obszar badawczy NEI jest bardzo rozległy i zróżnicowany, a tym, co integruje różne jej obszary, jest przekonanie, że zasadniczą determinantą rozwoju są instytucje. W artykule przedstawiono pojęcie i znaczenie instytucji oraz założenia trzech nowych teorii firmy wyrosłych w ramach nurtu NEI.

Słowa kluczowe: instytucje, kontraktualna teoria firmy, koszty transakcyjne, nowa ekonomia instytucjonalna (NEI), nowe teorie firmy, teoria agencji.

1. Wprowadzenie

Uplyw czasu oraz postępujące wraz z nim zmiany w sferze gospodarki i ekonomii wymagają nieustannego formułowania coraz bardziej adekwatnych wyjaśnień otaczającej nas rzeczywistości. Stale zatem poszukuje się wyjaśnień lepszych, wolnych od słabości poprzednich. Wyjaśnienia dotyczące zjawisk ekonomicznych nadal opierają się na neoklasycznej teorii ekonomii, która określa obowiązujące zasady myślenia ekonomicznego¹. Teoria ta, a w szczególności

¹ Relacje pomiędzy ekonomią i zarządzaniem czasem określa się następująco: ekonomia uczy zasad myślenia ekonomicznego, a zarządzanie dostarcza narzędzi do skutecznego kierowania firmami. Oba te podejścia stale zbliżają się do siebie, jednak w istocie stanowią różne sposoby zmierzające do osiągnięcia tego samego celu – zapewnienia firmie pomyślności. Relacje pomię-

teoria firmy, stanowiąc niejako gatunek *sui generis* wobec teorii poziomu organizacji i zarządzania, napotyka jednak na coraz większe trudności przy dostarczaniu adekwatnych wyjaśnień nowej rzeczywistości opartych na starych paradygmatach.

Słabości neoklasycznej teorii firmy zauważane były w zasadzie od dawna, choć formułowane w literaturze poglądy dotyczące tej kwestii nie wywołały znaczącego rezonansu. Nowsze spojrzenie ekonomii na współczesną rzeczywistość niesie natomiast szybko rozwijający się nurt zwany nową ekonomią instytucjonalną (NEI). NEI traktowana jest zazwyczaj jako wzbogacenie ekonomii klasycznej, dzięki czemu, m.in. wskutek przyjmowania przez nią bardziej adekwatnych do współczesnej rzeczywistości założeń, możliwe staje się omiślenie wielu ograniczeń poznawczych ekonomii klasycznej.

2. Powstanie nowej ekonomii instytucjonalnej i jej główne nurty

Zasadnicze znaczenie dla rozwoju wszystkich późniejszych nurtów i kierunków w ekonomii miało fundamentalne pytanie zadane w latach 40. przez Ronalda Harry'ego Coase'a – dlaczego wobec doskonałości rynków przedsiębiorstwo w ogóle istnieje? Próba odpowiedzi na to pytanie przyczyniła się do powstania tego, co obecnie nazywa się NEI. Oprócz R. Coase'a, który wprowadził w obieg kluczowe dla NEI pojęcie kosztów transakcyjnych, do prekursorów tego nurtu zalicza się przede wszystkim tzw. instytucjonalistów amerykańskich (Thorsteina Veblena, Johna R. Commonsa i Wesleya C. Mitchella) oraz Friedricha Augusta Hayeka. Podniesiony przez R. Coase'a problem prowadził do poglądu, że przedsiębiorstwo stanowi alternatywną wobec rynku formę wytwórczości, a o opłacalności stosowania którejs z nich przesądzają tzw. koszty transakcyjne². Inni prekursorzy wskazywali na inne aspekty nadmiernego upraszczania rzeczywistości przez ekonomię. I tak: T. Veblen wskazywał na niezwykle złożoność stosunków przemysłowych oraz na głębokie zróżnicowanie interesów, celów i sposobów działania różnych uczestników biznesu. J. Mitchell wskazywał na znaczenie uwarunkowań finansowych przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych, a J. Commons wykazywał wpływ aspektów społecznych na powodzenie działań gospodarczych oraz postawił tezę, że podstawową jednostką analizy w ekonomii powinna stać się transakcja³.

dzy zarządzaniem strategicznym a *economics* omawiają obszernie np. Rumelt R., Schendel D., Teece D., Strategic Management and Economics. *Strategic Management Journal* 1991, vol. 12.

² Według R. Coase, koszty transakcyjne to koszty funkcjonowania rynku.

³ Gruszecki T., *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2002, s. 204–207; Williamson O., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki relacje kontraktowe*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1998, s. 17.

NEI tworzą różne dziedziny wiedzy i nurty badawcze. Według Petera Kleina⁴, łączy ona w sobie ekonomikę, prawo, teorię organizacji, nauki polityczne, socjologię i antropologię. Jej językiem jest język ekonomii, a z wymienionych wyżej dziedzin wiedzy dokonuje potrzebnych jej zapożyczeń. Według Zbigniewa Hockuby, NEI zawiera elementy programów badawczych ekonomii ewolucyjnej, ekonomii procesu rynkowego szkoły austriackiej, teorii kosztów transakcji i praw własności, ekonomii konstytucyjnej Jamesa Buchanana oraz teorii zmiany konstytucyjnej imię i stanowi wprowadzenie do innego systemu myślenia w ekonomii, w którym istotę problemu ekonomicznego stanowi wymiana i koordynacja, nie zaś alokacja środków pomiędzy konkurencyjne względem siebie cele⁵. Wykorzystywanie dorobku różnych dziedzin wiedzy pozwala na pełniejszą i głębszą analizę podejmowanych problemów, co sprzyja lepszemu poznaniu badanej rzeczywistości. Według W. Jakóbika, narzędziem badawczym NEI jest analiza instytucjonalna. Stanowi ona wyodrębnioną metodę naukowej refleksji, która jest powszechnie stosowana we wszystkich dyscyplinach społecznych⁶.

W NEI wyodrębnia się nurt makro- i mikroekonomiczny⁷. Nurt makroekonomiczny (tzw. instytucjonalizm tradycyjny) związany jest, oprócz wymienionych już wyżej T. Veblena czy R. Commonsa, z nazwiskami i dorobkiem Gunnara Myrdala czy Johna Kennetha Galbraitha. Nurt mikroekonomiczny, oprócz wymienionego już R. Coase'a, związany jest natomiast z dorobkiem Olivera Williamsona, Douglasa Northa, Steve'a Pejovicha oraz Armena Alchiana i Harolda Demsetza. Innego podziału dokonuje natomiast P. Klein⁸. Wyróżnia on dwa nurty związane z pojęciami instytucjonalnego otoczenia i instytucjonalnego uporządkowania, które są uznawane za dwa podstawowe czynniki determinujące przebieg zjawisk ekonomicznych. Otoczenie instytucjonalne stanowi przestrzeń, w której dokonują się ludzkie działania, a instytucjonalne uporządkowanie określa sposoby i formy kooperacji pomiędzy partnerami handlowymi, które wylaniają się w trakcie ich relacji ekonomicznych. Instytucjonalne uporządkowanie określa struktury zarządzania, wśród których wyróżnia się niezwykle złożone struktury organizacyjne, jakimi są firmy (przedsiębiorstwa). Natura problemów wiążąca się z istnieniem firm postrzegana jest jednak inaczej niż w ekonomii klasycznej. Według NEI, tradycyjna teoria firmy stanowi teorię produkcji, a prowadzone w jej ramach rozważania odpowiadają poziomowi analizy zachowań zakładu, a nie przedsiębiorstwa. W NEI firma postrzegana

⁴ Klein P., *New institutional economics* [on-line]. 1999 [Dostęp 20.12.2010], s. 456. Dostępny w World Wide Web: <http://encyclo.findlaw.com/0530book.pdf>.

⁵ Hockuba Z., Nowa ekonomia instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu. W: *VII Kongres Ekonomistów Polskich*, 2001, sesja 1, z. 2, s. 3–7.

⁶ Jakóbiak W., *Zmiany systemowe a struktura gospodarki w Polsce*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2000, s. 42.

⁷ Tamże, s. 43.

⁸ Klein P., dz. cyt., s. 458.

jest nie jako „czarna skrzynka”, lecz jako organizacja (zbiór porozumień czy kontraktów), która powinna stać się przedmiotem analizy.

Spoiwem łączącym różne nurty tworzące NEI jest przekonanie o fundamentalnym i pierwszoplanowym znaczeniu tzw. instytucji, które są źródłem postępu i rozwoju. *Ekonomiczny rozwój zależy od stopnia, do jakiego potencjalne ryzyka handlowe (ociąganie się, oszukiwanie, oportuniizm itp.) są kontrolowane przez instytucje, które redukują koszty informacyjne, skłaniają do tworzenia kapitałów i zapennniają ich mobilność, a także zapennniają wycenę i podział ryzyka i ułatwiają kooperację innymi sposobami*⁹.

3. Pojęcie i znaczenie instytucji

Pojęcie instytucji ma wiele znaczeń i stosowane jest w różnych obszarach wiedzy i nauki¹⁰. W znaczeniu nadawanym temu pojęciu w NEI¹¹ instytucje stanowią wykształcone w obrębie społeczeństw reguły (przymusy), według których przebiegają złożone interakcje polityczne, ekonomiczne i społeczne. Reguły te służą zmniejszaniu poziomu niepewności i kosztów działań podejmowanych przez ludzi, co sprzyja ich angażowaniu się w działania gospodarcze i powoduje wzrost ich opłacalności. Reguły te, z uwagi na różnice w sposobie ich oddziaływania, dzieli się na formalne oraz nieformalne, a sposób i skuteczność ich oddziaływania zależy również od systemu wzmocnień, który stoi na straży przestrzegania tych regul.

Reguły formalne to obowiązujące w danej przestrzeni zasady i regulacje prawne, tworzące system obowiązujących praw wraz z częścią organizacji, czyli instytucji w znaczeniu nadawanym temu terminowi w naukach o zarządzaniu, powoływanych w celu wykonywania określonych zadań czy funkcji regulacyjnych. Instytucje formalne określają obowiązujące w danej przestrzeni reguły „gry ekonomicznej”. Reguły (przymusy) nieformalne to dominujące w danej przestrzeni zwyczaje, tradycje, normy i kodeksy zachowań. Wynikają one z dziedzictwa historycznego i indywidualizują oddziaływanie instytucji formalnych¹². Wobec instytucji formalnych mają one charakter pierwotny. Z kolei system wzmocnień oznacza sposoby narzucania i egzekwowania obowiązujących w danej przestrzeni regul (formalnych i nieformalnych).

Znaczenie i siła oddziaływania instytucji nieformalnych jest większa niż zazwyczaj się wydaje i jak się czasem twierdzi, dorównuje sile oddziaływania instytucji formalnych. Ich znaczenie zilustrować można np. odmiennym sposobem zachowań uczestników ruchu drogowego np. na południu Włoch i w krajach

⁹ Tamże, s. 461 [tłum. własne autora].

¹⁰ Gawel T., Klimczak M., Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii. W: Polszakiewicz B., Boehlke J. (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*. Toruń: UMK, 2005.

¹¹ North D., Institutions. *Journal of Economic Perspectives* 1991, vol. 5, nr 1.

¹² Raiser M., Informal Institutions, Social Capital and Economic Transition: Reflections on a Neglected Dimension EBRD. *Working Paper* 1997, nr 25.

skandynawskich, mimo że zasady ruchu (reguly formalne) są w obu regionach w zasadzie analogiczne. Wynika stąd wniosek, iż podobieństwo regul gry nie musi zapewniać jej analogicznego przebiegu. Na gruncie nauk ekonomicznych oznacza to, że rynek i związane z nim mechanizmy nie mają charakteru uniwersalnego i ponadczasowego. Działanie rynku zależy bowiem od charakteru (formalnych i nieformalnych) instytucji, które go kształtują. Jest to ważne, gdyż rynek generować może bodźce o różnym charakterze i różnej intensywności, i w tym sensie wpływa na zachowania podmiotów gospodarczych¹³.

Działanie rynku, o czym wspomniano powyżej, kształtuje oddziaływanie wielu instytucji – organizacji¹⁴. Ich fundamentalne znaczenie dla postępu i rozwoju ekonomicznego wynika z faktu¹⁵, że:

- kanalizują one przepływy informacji na temat warunków rynkowych,
- definiują i wzmacniają prawa własności i kontrakty, określając, co, kto, na jakiej podstawie i kiedy powinien otrzymać,
- wzmacniają (lub osłabiają) konkurencję na rynkach.

W gospodarkach słabo rozwiniętych przedsiębiorcy wykonują niezłożone i przewidywalne kontrakty (transakcje) dotyczące prostych produktów, których wytwarzanie nie trwa długo i nie wymaga skomplikowanych technologii wytwórczych. Transakcje takie zawierane są zazwyczaj w wąskim kręgu znanych sobie kontrahentów. Działalność dużych firm w wysokorozwiniętych gospodarkach cechuje natomiast wytwarzanie skomplikowanych wyrobów o długich, złożonych i kosztownych cyklach produkcyjnych. Ich produkcja realizowana jest u różnych, nieznanym sobie wytwórców cząstkowych, co niesie za sobą wysokie ryzyko angażowania się w taką działalność przez wszystkich uczestników tych procesów. Stąd też podstawowym warunkiem angażowania się w nią oraz jej sprawnego przebiegu jest istnienie dostatecznie rozwiniętej infrastruktury instytucjonalnej zmniejszającej poziom ryzyka i zwiększającej poziom przewidywalności i stabilności warunków działania. W każdej gospodarce występują oba typy rynków, ale gospodarki krajów wysokorozwiniętych cechuje wysoki udział rynków rozwiniętych, do funkcjonowania których jakość otoczenia instytucjonalnego ma pierwszoplanowe i zasadnicze znaczenie.

Korzystne otoczenie instytucjonalne stanowi kapitał rozwojowy danej przestrzeni, zazwyczaj państwa, bo generuje dostatecznie intensywne, właściwe bodźce i motywacje do podejmowania przedsiębiorczych działań. Trzeba jednak pamiętać, że otoczenie to powstaje w wyniku długotrwałych i złożonych

¹³ Z. Hockuba stwierdza, że [...] *tym, co łączy różniące się pomiędzy sobą koncepcje i podejścia badawcze, będące składonymi NEI, jest przekonanie, że instytucjonalna struktura gospodarki i społeczeństwa jest czynnikiem determinującym wymianę i produkcję oraz że instytucje gospodarcze i różne sposoby organizacji wymiany i produkcji powinny stanowić zasadniczy przedmiot badań w teorii ekonomii* (Hockuba Z., dz. cyt., s. 3).

¹⁴ Charakter organizacji jest silnie związany z charakterem instytucji w znaczeniu nadawanym temu terminowi w NEI, bo w istocie stanowią one ich element.

¹⁵ *World Development Report 2002: Building institutions for markets*. World Bank 2001, s. 5.

procesów zachodzących równocześnie we wszystkich sferach społecznej rzeczywistości, tj. w instytucjach sfery społecznej, politycznej i ekonomicznej. Dlatego też duża skuteczność rozwiązań instytucjonalnych ograniczona jest zasadniczo ramami granic państwowych. Próby całościowego czy częściowego przenoszenia dobrych rozwiązań instytucjonalnych z innych krajów, co dzisiaj jest dość powszechne i następuje w ramach prób konkurencji przez państwa rozwiązaniami instytucjonalnymi dla biznesu, powinny uwzględniać ten aspekt problemu. Próby implementacji wszelkich rozwiązań instytucjonalnych powinny być dostosowane zarówno do charakteru historycznie ukształtowanych instytucji nieformalnych, jak i poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju.

4. Nowe teorie firmy

W NEI przyjmuje się bardziej realistyczne założenia dotyczące natury współczesnego przedsiębiorstwa, związków pomiędzy przedsiębiorstwami i charakteru konkurencji pomiędzy nimi. Teoria konwencjonalna była i jest bardzo użyteczna dla rozumienia decyzji przedsiębiorców w zakresie cen i wielkości produkcji oraz ich zmian na skutek zmian warunków konkurencji. Jednak podejście produkcyjne nie tłumaczy, dlaczego np. jeden czy kilka różnych procesów produkcji jednego lub różnych wyrobów odbywa się w jednej lub kilku firmach. P. Klein zwraca też uwagę, że [...] *podejście produkcyjne [...] nie jest w pełni wystarczające dla tworzenia zasad polityki regulacyjnej i antytrustowej*¹⁶. Podejmowane w ramach NEI próby wnikienia w uwarunkowania kształtu współczesnego przedsiębiorstwa oraz określenie kluczowych determinantów skuteczności jego działania (próby wnikienia do czarnej skrzynki) doprowadziły do powstania wielu nowych teorii firmy¹⁷. Powiązane są one w mniejszej lub większej mierze z treścią wspomnianego artykułu R. Coase'a, w którym zauważa się, że granice firmy są wyznaczone nie tylko uwarunkowaniami technologicznymi, lecz także kosztami transakcji biznesowych, co oznacza, iż decyzje typu „wytworzyć czy kupić” zależą do relatywnych kosztów związanych z rynkowymi czy hierarchicznymi formami organizacji procesów wytwórczych. Firma postrzegana jest jako struktura zarządzania, której sukces zależy przede wszystkim od relacji oraz umiejętności *shareholders* do łączenia ludzi i nakładów z technologiami i rynkami, nie zaś, jak w teorii klasycznej, podejmowania optymalnych decyzji w zakresie dostosowań cenowo-podażowych.

W NEI wyodrębnia się kilka podejść związanych z teorią firmy¹⁸. Są to podejścia¹⁹:

¹⁶ Klein P., dz. cyt., s. 464 [tłum. własne autora].

¹⁷ W literaturze zwraca się czasem uwagę na fakt, że w istocie nie są to (nowe) teorie, lecz twórcze rozwinięcia czy uzupełnienia dotychczasowej teorii firmy.

¹⁸ Foss Nicolai, Lando Henrik, Thomsen Steen twierdzą, że ogół nowoczesnych teorii firmy zaliczyć można do jednej z dwóch grup: 1) nawiązujące do modelu kontraktowania niekom-

- związane z „pokusą nadużyć” (*moral hazard*) oraz teorią agencji,
- nawiązujące do ekonomiki kosztów transakcyjnych,
- nawiązujące do zdolności i kluczowych kompetencji firmy.

Podjęcie pierwsze, nawiązujące do pracy Adolfa Berle’a i Gardinera Meana, skupia się na wewnętrznych problemach dużej firmy wynikających z relacji pryncypał-agent, choć kwestie skutków wynikających z rozdziału własności i władzy schodzą na plan dalszy²⁰. Głównym przedmiotem zainteresowania tego nurtu jest badanie mechanizmów minimalizowania kosztów agencji w obliczu zagrożeń wynikających z potencjalnego nadużywania władzy agentów (na różnych poziomach struktury organizacyjnej firmy) w sytuacji istnienia systemu bodźców tworzonych *ex ante*. Główne założenia teorii agencji przedstawiono w tabeli 1.

Drugą teorią dającą nowe spojrzenie na firmę jest tzw. teoria kontraktualna, współtworząca tzw. metryczną gałąź NEI, która związana jest z nazwiskami A. Alchiana i H. Demsetza. Podejmuje się w niej na nowo wątek mierzenia nakładów i wyników pracy zespołowej, co prowadzi do wykazania pewnych niedostatków niektórych z dotychczas uznawanych poglądów. W podejściu tym firma traktowana jest jako wiązka kontraktów. Przyjmuje się też, że firma, podobnie jak pracujący w niej ludzie, osiągają korzyści z pracy zespołowej, przy czym pomiar indywidualnego wkładu pracy i osiąganych w pracy zespołowej wyników jest zagadnieniem złożonym i wymaga ponoszenia kosztów. Przy braku skutecznego nadzoru członkowie zespołu mogą próbować minimalizować swe wysiłki, dążąc jednocześnie do zwiększania swego udziału w osiąganym wyniku. Relacje (pracowników) z firmą i wewnątrz firmy określane są kontraktami, a właściciele firmy czy nią zarządzający, podobnie jak w relacjach rynkowych, nie mają wobec pracowników jakiejś szczególnej władzy, gdyż pracownik może w danej firmie pracę podjąć, wykonywać ją, zrezygnować z niej lub w ogóle jej nie podjąć. W firmie nie ma żadnego zwierzchnika obdarzonego samoistną mocą lub autorytetem – kluczową pozycję zajmuje w niej osoba mająca w prawo do zawierania i kontrolowania (wszystkich) kontraktów o kluczowym dla firmy znaczeniu (centralny kontraktor). Siła motywacji i skuteczność jej działań zależą od formy i wielkości jej partycypacji w rezydualnej nadwyżce powstałej w następstwie zastosowanych przez nią sposobów koordynacji pracy.

pletnego, które oparte są na założeniu, że przygotowywanie złożonych kontraktów jest kosztowne i dlatego występuje potrzeba zarządzania *ex post*; 2) nawiązujące do modeli agent-pryncypał, pozwalających na sporządzanie przez agenta złożonych kontraktów, które cechuje możliwość wprowadzenia *ex ante* systemu bodźców w warunkach występowania asymetrii informacyjnej. Za: Foss J., Lando H., Thomsen, *The Theory of the Firm* [on-line]. 1999 [Dostęp 6.12.2010], s. 634. Dostępny w World Wide Web: <http://encyclo.findlaw.com/5610book.pdf>.

¹⁹ Klein P., dz. cyt., 1999, s. 463–470.

²⁰ Wynika to m.in. z faktu, że obecnie istnieją mechanizmy względnie skutecznej kontroli działań menedżerów.

Na podstawie tych zależności Armen Alchian i Harold Demsetz dochodzą do wniosku kwestionującego dotychczasowy pogląd, że [...] *proces mierzenia dokonuje się bez kosztów i produktywność automatycznie kreuje swoje wynagrodzenie, stosownie do nakładów ponoszonych przez pracowników*. Według nich, [...] *proces wynikania jest odwrotny: to specyficzny system ustalania wynagrodzeń w pracy zespołowej dla poszczególnych członków dopiero kreuje (i stymuluje) produktywność*²¹.

Tab. 1. Przegląd założeń teorii agencji

| Kwestia/problem | Główne założenia |
|-------------------------|---|
| Kluczowe idee | Relacje pryncypał-agent powinny odzwierciedlać efektywną organizację w zakresie przepływu informacji kosztów ryzyk. |
| Jednostka analizy | Kontrakt między pryncypałem a agentem. |
| Założenia behawioralne | Dominacja własnego interesu. Ograniczona racjonalność. Awersja do ryzyka. |
| Założenia organizacyjne | Częściowy konflikt celów pomiędzy stronami kontraktu. Skuteczność jako kryterium efektywności. Asymetria informacyjna pomiędzy pryncypałem i agentem. |
| Założenia informacyjne | Informacja jako nabywalny towar. |
| Problem kontraktowy | Agencja (<i>moral hazard</i>) i szkodliwe decyzje. |
| Zakres problemowy | Relacje w pryncypał i agent mają częściowo odmiennie cele i preferencje w zakresie poziomu ryzyka (np. kompensacji za wysiłek, modelu przywództwa, stylu zarządzania, zakresu integracji, transferów cenowych). |

Źródło: Eisenhardt K., Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review* 1989, vol. 14, nr 1, s. 59.

W podejściu nawiązującym do ekonomiki kosztów transakcyjnych rozwiązania koncentrują się na zarządzaniu transakcjami. Każda transakcja wiąże się z działaniem mechanizmów, które chronią strony transakcji przed różnorodnymi zagrożeniami wiążącymi się z prowadzonymi przez nie działaniami. O. Williamson nazywa to strukturami zarządzania i twierdzi, że cechy transakcji determinują najbardziej właściwe dla nich struktury zarządzania.

²¹ Gruszecki T., dz. cyt., s. 267.

Przy wykonywaniu złożonych i długoterminowych przedsięwzięć gospodarczych nieprzewidywalność przyszłych sytuacji jest zjawiskiem normalnym. Powoduje to, że zawierane w związku z tym kontrakty mają charakter niekompletny. Zawarcie kontraktu, jakkolwiek zmniejsza, to nie eliminuje wielu ryzyk, na które narażone są strony kontraktu, szczególnie wówczas, gdy zajdą sytuacje nieprzewidziane kontraktowo. Wtedy bowiem zachowania stron stają się szczególnie trudne do przewidzenia²². Świadomość tych ryzyk powoduje pojawienie się mechanizmu zachowań nazywanych *hold-up problem*. Polega on na tym, że choć strony kontraktu mogłyby współpracować przy wykonywaniu złożonych przedsięwzięć efektywniej, nie czynią tego w obawie, aby partner (kontrahent) nie zyskał przewagi czy lepszej pozycji. Przyczyny takich zachowań mogą mieć swe źródło w charakterze wzajemnych zależności, słabości praw własności, trudnościach związanych z mierzaniem czy też słabością otoczenia instytucjonalnego. Zachowania takie przyczyniają się do wzrostu kosztów wykonywanych działań²³.

Transakcje różnią się pod względem wielu cech, np. wartości i specyfiki występujących w nich zasobów, poziomu niepewności co do przyszłych warunków gospodarczych lub/ i przyszłych zachowań stron transakcji. Poszukuje się zatem do nich najbardziej odpowiednich struktur zarządzania, które minimalizowałyby te ryzyka i ponoszone koszty. Struktury te mieszczą się w przestrzeni wyznaczonej rynkiem i „hierarchiami”, czyli pomiędzy rynkowymi i hierarchicznymi sposobami koordynacji procesów wytwórczych, które mają miejsce w firmach. Każda z tych struktur kreuje odmienne typy mechanizmów i bodźców w celu maksymalizacji zysków.

Ostatnie z wymienionych powyżej podejść postrzega firmę jako „zasób wiedzy”, która jest w niej akumulowana w trakcie jej istnienia. Stopniowo gromadzone zasoby i kompetencje określają wewnętrzne uporządkowanie firmy, sposoby i mechanizmy jej działania (rutyny) oraz wyróżniające ją zdolności. Podejście to wykazuje wiele podobieństw z ewolucyjną i zasobową teorią firmy, które formułowane są w obrębie zarządzania strategicznego. Podejście zasobowe, często uznawane za najbardziej aktualną koncepcję w ramach zarządzania strategicznego, koncentruje się na badaniu zasobów firmy w kontekście ich przydatności do generowania strategicznych przewag konkurencyjnych. Pomija się w nim jednak społeczny kontekst, w którym dokonują się procesy transformacji zasobów firmy w jej przewagi konkurencyjne, zapewniające osiągnięcie ponadprzeciętnych dochodów i stóp zwrotu. Aspekt ten znajduje wyraźniejsze odzwierciedlenie w teorii ewolucyjnej.

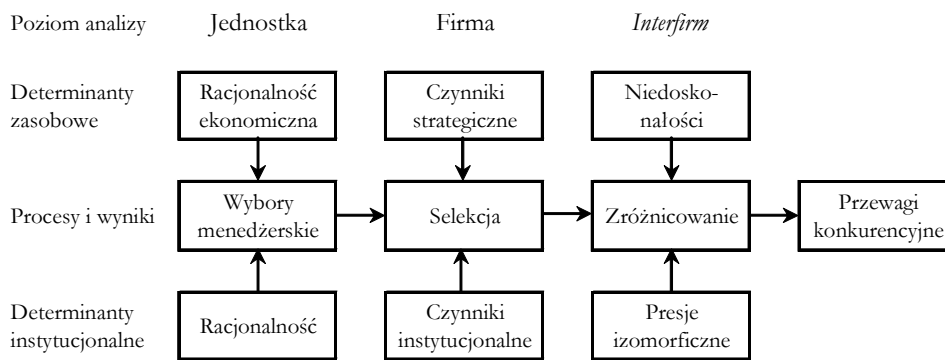
Fundamentalne znaczenie instytucjonalnej perspektywy analizy zjawisk gospodarczych dla charakteru i mechanizmów procesów gospodarczych i zacho-

²² Warto w tym miejscu podkreślić znaczenie instytucji nieformalnych, które ułatwiają czy nawet umożliwiają przewidywanie reakcji stron w różnych sytuacjach.

²³ Klein P., dz. cyt., s. 467.

wań przedsiębiorstw można wykazywać, dokonując zestawienia zasobowych i instytucjonalnych determinantów tworzenia przewag konkurencyjnych firmy. Przedstawiony poniżej model²⁴ (rys. 1) opiera się na założeniu, że trwale przewagi konkurencyjne firm są wynikiem równoczesnego oddziaływania czynników zasobowych i instytucjonalnych²⁵, które rozpatrywać można na poziomie indywidualnym (jednostek), firm i zależności pomiędzy firmami (*interfirm*). Różne założenia obu tych teorii dotyczą:

- ekonomicznych i społecznych uwarunkowań motywacyjnych działań ludzi,
- ekonomicznych i społecznych wpływów otoczenia na osiągnięte przez firmy przewagi konkurencyjne.



Rys. 1. Przewagi konkurencyjne formy: determinanty procesów

Źródło: Olivier Ch., Sustainable Competitive Advantage: Combining Institutional and Resource – Based Views. *Strategic Management Journal* 1997, vol. 18, s. 699.

Uwzględnienie w modelu powstawania przewag konkurencyjnych firm uwarunkowań instytucjonalnych (społecznych) zbliża uniwersalny model zasobowy do rzeczywistości konkretnych państw i gospodarek. Racjonalność ekonomiczna zachowań pracowników, podobnie jak rodzaj wyborów (menedżerskich), dokonywanych na poziomie jednostek, zdeterminowana jest w istocie racjonalnością normatywną, którą w największej mierze kształtują dominujące w danej przestrzeni instytucje nieformalne. Podobny typ zależności ma miejsce na kolejnych poziomach analizy: racjonalność i efektywność procesów selekcji i tworzenia zasobów jest kształtowana przez społeczny kontekst funkcjonowania firmy. W zarządzaniu strategicznym znajduje to swój wyraz w docenianiu roli kultury organizacyjnej. I podobnie, na poziomie *interfirm* potencjał zysku firm związany z ich różnorodnością zależy od zewnętrznych oddziaływań insty-

²⁴ Olivier Ch., Sustainable Competitive Advantage: Combining Institutional and Resource – Based Views. *Strategic Management Journal* 1997, vol. 18, s. 697–713.

²⁵ Prowadzone w cytowanym (tzn. art. Olivier) artykule rozważania w zakresie determinantów instytucjonalnych koncentrują się na analizie wpływu środowiska społecznego.

tucjonalnych, które jednocześnie definiują społecznie akceptowane ramy ich zachowań. Determinanty zasobowe określają zasobowy kapitał firmy, a determinanty instytucjonalne wyznaczają ich kapitał instytucjonalny. Stanowią one komplementarne źródła powstawania w firmach przewag konkurencyjnych. Decydujące znaczenie kapitału instytucjonalnego w procesie tworzenia przewag konkurencyjnych wynika z faktu, że jest on czynnikiem określającym kontekst decyzji zasobowych i ma wobec nich charakter pierwotny. Mówiąc innymi słowy, to, czy i w jakim stopniu firma będzie tworzyła trwale przewagi konkurencyjne, zależy od kontekstu instytucjonalnego, w którym ona działa. Tak więc niechęć lub wola tworzenia przez firmy zasobów cennych z punktu widzenia przewag konkurencyjnych, co zazwyczaj jest procesem trudnym i wiąże się z pojawianiem się wielu problemów i niedogodności dla większości stron takiego przedsięwzięcia (pracowników, firmy, jednostek administracji itp.), determinowana jest uwarunkowaniami instytucjonalnymi.

5. Podsumowanie

Omówione w artykule zagadnienie wydaje się istotne, gdyż podejmowane w wielu krajach wysiłki mające na celu pobudzenie rozwoju ich gospodarek i przedsiębiorstw, związane z przenoszeniem z krajów wysokorozwiniętych skutecznych tam rozwiązań instytucjonalnych, często nie przynoszą spodziewanych rezultatów. Jakkolwiek, na co wskazuje wielu autorów, możliwe jest tworzenie w krajach nawet słabo rozwiniętych bardzo wydajnych, produkujących nowoczesne wyroby przedsiębiorstw, to prowadzi to raczej do rozwoju w nich gospodarek dualnych niż ich harmonijnego i zrównoważonego rozwoju jako całości – co w zasadzie charakteryzowało procesy rozwojowe gospodarek państw wysokorozwiniętych i do czego dążą też wszystkie kraje. Dokonujące się zmiany, a także niepowodzenia i trudności rozwojowe, które dotyczą gospodarki i przedsiębiorstwa, zmuszają do ciągłego poszukiwania lepszych wyjaśnień i skuteczniejszych teorii. Rozwój NEI, w której akcentuje się znaczenie instytucjonalnego kontekstu funkcjonowania gospodarek i przedsiębiorstw, stanowi w jakimś stopniu odpowiedź na tę potrzebę.

Literatura

- Eisenhardt K., Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review* 1989, vol. 14, nr 1.
- Foss J., Lando H., Thomsen, *The Theory of the Firm* [on-line]. 1999 [Dostęp 6.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://encyclo.findlaw.com/5610book.pdf>.

- Gawel T., Klimczak M., Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii. W: Polzakiewicz B., Boehlke J. (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*. Toruń: UMK, 2005. ISBN 83-231-1868-X.
- Gruszecki T., *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2002. ISBN 83-01-13612-X.
- Hockuba Z., Nowa ekonomia instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu. W: *VII Kongres Ekonomistów Polskich*, 2001, sesja 1, z. 2. ISBN 83-97619-86-8.
- Jakóbiak W., *Zmiany systemowe a struktura gospodarki w Polsce*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2000. ISBN 83-01-13048-2.
- Klein P., *New institutional economics* [on-line]. 1999 [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://encyclo.findlaw.com/0530book.pdf>.
- North D., Institutions. *Journal of Economic Perspectives* 1991, vol. 5, nr 1.
- Olivier Ch., Sustainable Competitive Advantage: Combining Institutional and Resource – Based Views. *Strategic Management Journal* 1997, vol. 18.
- Raiser M., Informal Institutions, Social Capital and Economic Transition: Reflections on a Neglected Dimension EBRD. *Working Paper* 1997, nr 25.
- Rumelt R., Schendel D., Teece D., Strategic Management and Economics. *Strategic Management Journal* 1991, vol. 12.
- Williamson O., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki relacje kontraktowe*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1998. ISBN 83-01-12392-3.
- World Development Report 2002: Building institutions for markets*. World Bank 2001. ISBN 978-0-19-521607-3.

II. ZARZĄDZANIE

STRES PRACOWNIKÓW BANKOWYCH

Wojciech Ożarowski

Abstrakt: Przedmiotem badań w niniejszym artykule jest odpowiedź na pytanie, jak pracownicy bankowi radzą sobie ze stresem. Badaną grupę stanowiło 54 pracowników różnych placówek bankowych na stanowiskach: doradca klienta i kasjer. Jako narzędzia zastosowano kwestionariusz ankiety oraz kwestionariusz CISS. Wyniki badań dowiodły, że doradcy lepiej radzą sobie ze stresem niż kasjerzy. Przeżywany stres wpływa na ich efektywność. Kasjerzy odczuwają większy stres ze względu na gorsze stosunki z przełożonym, dużą odpowiedzialność w pracy, obawy dotyczące nadmiaru obowiązków oraz z powodu rutyny. Stosują różne strategie w radzeniu sobie ze stresem – nie ma jednej dominującej strategii. Pracownicy obu działów próbują radzić sobie ze stresem w sposób przypadkowy, bez wnikięcia w jego przyczyny, co powoduje szybkie pogarszanie się ich kondycji psychofizycznej i sprzyja rozwijaniu symptomów wypalenia zawodowego.

Słowa kluczowe: kwestionariusz CISS, pracownicy bankowi, strategie radzenia sobie ze stresem, stres zawodowy.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem badań w niniejszym artykule jest odpowiedź na pytanie, jak pracownicy bankowi radzą sobie ze stresem. Analizie poddano dwie grupy: doradców klienta i kasjerów¹. Richard S. Lazarus i Susan Folkman definiują *stres* jako relację zachodzącą między jednostką a otoczeniem (transakcja), gdzie człowiek

¹ Dane zamieszczone w artykule stanowią część pracy badawczej autora dotyczącej znaczenia stresu wśród pracowników różnych grup zawodowych. Badania zostały przeprowadzone dzięki współpracy z Karoliną Mierzejewską.

ocenia tę relację [...] jako obciążającą lub przekraczającą jego zasoby i zagrażającą jego dobrostanowi². Badacze zaproponowali rozróżnienie stresu na psychologiczny i fizjologiczny. Poczucie zagrożenia, niepowodzenia, negatywna ocena sytuacji to stres psychologiczny, a to, co zachodzi w naszym organizmie, nazwali stresem fizjologicznym. Zazwyczaj obie te funkcje występują jednocześnie, jednak każdy z nas może odczuwać je w różnym natężeniu.

2. Stres w pracy

Stres w miejscu pracy pojawia się na wszystkich szczeblach organizacji. Rozpatrując środowisko pracy jako źródło stresu, należy uwzględnić obiektywne i subiektywne czynniki towarzyszące człowiekowi w procesie pracy. Czynniki obiektywne to fizyczne i społeczne warunki pracy. Fizyczne warunki pracy wiążą się z lokalizacją środowiska pracy, temperaturą, oświetleniem, wyposażeniem w aparaturę, rodzajem pracy czy występowaniem różnego rodzaju szkodliwych czynników. Społeczne warunki pracy to całokształt zagadnień związanych z organizacją pracy, systemem wynagrodzeń, relacjami społecznymi, możliwościami awansu i rozwoju zawodowego³. Każdy pracownik jest podporządkowany celom, jakie dana firma zakłada, musi wywiązywać się z roli zawodowej, nabyć umiejętność współpracy. Ma pełnić pewną rolę organizacyjną, przez którą rozumie się standaryzowany wzorzec zachowań wymaganych od osoby pozostającej w określonej zależności funkcjonalnej od innych uczestników organizacji⁴. Człowiek na danym stanowisku pracy funkcjonuje poprzez ciągły proces odbierania i przekazywania informacji związanych z rolą oraz przejawiania przez niego odpowiedniego zachowania.

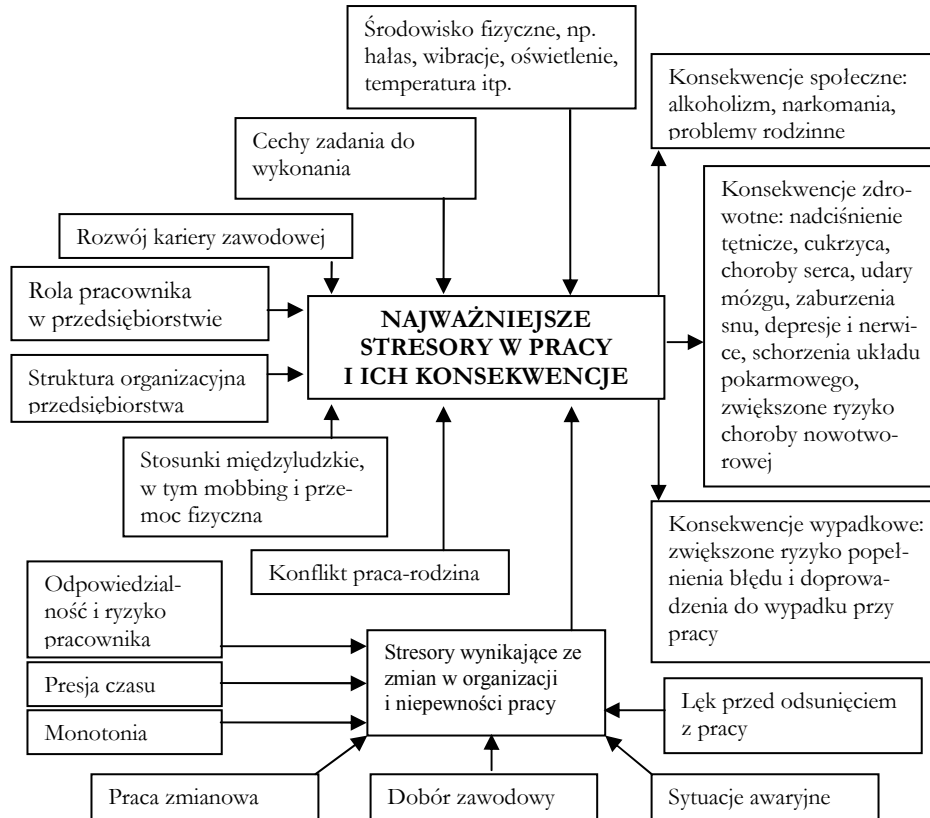
3. Konsekwencje stresu związanego z pracą

Praca powinna odpowiadać możliwościom człowieka, sprzyjać jego rozwojowi osobowości. Dla wielu ludzi jest jednak źródłem stresu. Stres zawodowy to stres przeżywany w miejscu pracy. Powodowany jest określonymi stresorami i niesie za sobą konkretne konsekwencje.

² Za Heszen-Niejodek I., Ratajczak Z., *Człowiek w sytuacji stresu*. Katowice: Wydaw. Uniwersytetu Śląskiego, 2000, s. 14.

³ Ogińska-Bulik N., *Stres zawodowy w zawodach usług społecznych. Źródła, konsekwencje, zapobieganie*. Warszawa: Wydaw. Difin, 2006, s. 14.

⁴ Biela A. (red.), *Stres w pracy zawodowej*. Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski, 1992, s. 76.



Rys. 1. Najważniejsze stresory w pracy i ich konsekwencje

Źródło: Batarowski H., *Czy warto zainteresować się problemem stresu w pracy?* [on-line]. Gdańsk 2007 [Dostęp 02.04.2009], s. 4. Dostępny w World Wide Web: http://www.gdansk.oip.pl/pliki/stres_w_%20pracy_arttykul_032007.pdf.

Do najbardziej znaczących czynników powodujących stres należą relacje interpersonalne w pracy. Mogą wtedy przybrać formę złych relacji:

- w grupie (w grupie występuje ciągła rywalizacja przez nieuporządkowaną strukturę, grupa jest niezgrana, brak dobrego kierownictwa, brak zaufania i ogólna obojętność oraz niechęć do wspierania siebie, grupa nie potrafi sobie nawzajem udzielić wsparcia w sytuacji, gdy pracownik takiego potrzebuje),
- z przełożonym (nieodpowiednie kierowanie grupą, kierownik powinien odpowiednio motywować, ukazywać jasno cele i nagrody związane z wykonaniem tych celów, powinien wspierać oraz dostarczać wskazówki i instrukcje),

- z podwładnymi (grupa nie zgadza się z wyborem przełożonego, podwładni utrudniają kierowanie i przepływ informacji, przez co ograniczają kontrolę nad grupą).

Długotrwały stres może prowadzić do zaburzeń psychicznych i fizycznych. Za najistotniejsze można uznać zmiany w:

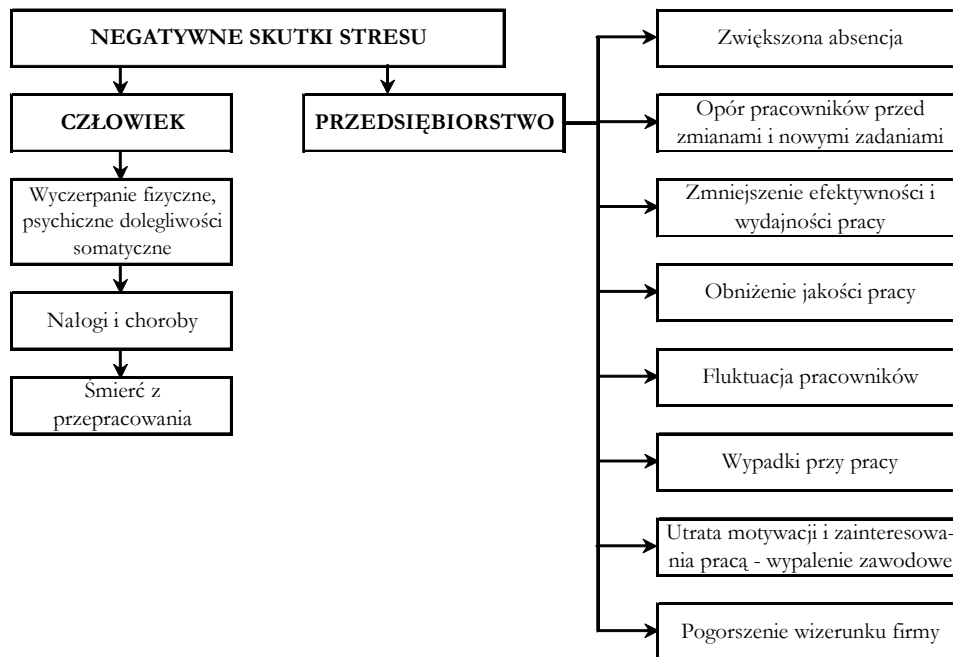
- stanie zdrowia (dolegliwości, zaburzenia i choroby somatyczne),
- sferze emocjonalno-poznawczej (wzrost napięcia psychicznego, lęk, irytacja, obniżone samopoczucie, depresja, skłonność do hipochondrii, osłabienie kontroli emocji, poczucie bezradności i beznadziejności, permanentne niezadowolenie z siebie i wykonywanej pracy, poczucie braku kompetencji, osłabienie zainteresowań, osłabienie krytycyzmu, składające się na zespół wypalenia zawodowego),
- zachowaniach (obniżenie wydajności pracy i energii życiowej, rezygnacja z wytyczonych celów, podatność na wypadki, wzrost skłonności do agresji, przemocy, nadużywanie alkoholu, nikotyny czy narkotyków; wzrost absencji, zrzucanie odpowiedzialności na innych, nasilenie postawy cynicznej wobec klientów czy współpracowników, wzrost liczby popełnianych błędów, pogorszenie zdolności do organizowania i planowania działań, skłonność do ignorowania nowych informacji, odmowa pełnienia obowiązków)⁵.

W zawodach mających kontakt z innymi ludźmi wymagane są, oprócz siły układu nerwowego, zdolności komunikowania się, współzycia z otoczeniem, rozumienia uczuć, pragnień innych ludzi. Nieustanna styczność z problemami i troska o inne osoby często prowadzi do zubożenia na ich problemy.

Mówiąc o skutkach stresu w pracy, nie można pominąć wpływu na samą organizację, ale i społeczeństwo. Stres w istotny sposób wpływa na koszty organizacji, a co się z tym wiąże, ilość zysku przedsiębiorstwa. Firma, w której występuje wysoka absencja, szybka rotacja personelu, pogarszające się relacje z partnerami i klientami, zwiększona liczba wypadków lub kiepskie zarządzanie, doświadcza stresu organizacyjnego. Koszty ponoszone z tego powodu to m.in. niska jakość usług, niska reputacja i słaby wizerunek, niezadowoleni pracownicy⁶. Negatywne skutki dla przedsiębiorstwa doskonale widać na rysunku 2.

⁵ Ogińska-Bulik N., dz. cyt., s. 62.

⁶ Tamże, s. 87.



Rys. 2. Negatywne skutki stresu dla przedsiębiorstwa

Źródło: Batarowski H., *Czy warto zainteresować się problemem stresu w pracy?* [on-line]. Gdańsk 2007 [Dostęp 02.04.2009], s. 3. Dostępny w World Wide Web: http://www.gdansk.oip.pl/pliki/stres_w_%20pracy_artikul_032007.pdf.

4. Radzenie sobie ze stresem

Wielu z nas doświadcza sytuacji stresowych w swoim życiu i robi wszystko, aby przezwyciężyć je albo chociaż złagodzić. W literaturze psychologicznej najpopularniejszym określeniem działań człowieka wobec stresu jest termin *radzenie sobie ze stresem*. Najczęściej cytuje się definicję R.S. Lazarusa i S. Folkmana, która obejmuje [...] *stale zmieniające się poznawcze i behawioralne wysiłki, mające na celu opanowanie określonych zewnętrznych i wewnętrznych wymagań, ocenianych przez osobę jako obciążające lub przekraczające jej zasoby*⁷.

Richard S. Lazarus podaje kilka sposobów radzenia sobie ze stresem. Jednym z nich jest poszukiwanie informacji. Można poszukiwać informacji o samej sytuacji, co będzie można wykorzystać przy podejmowaniu decyzji o tym, w jaki sposób zachować się lub co zrobić, aby sytuację zmienić. Czasami informacje takie mogą służyć przewartościowaniu szkody, straty czy zagrożenia, a więc zmianie pierwotnej oceny sytuacji (np. dowiadując się o spodziewanej podwyżce płacy, możemy zmienić nasze dotychczasowe przekonanie, że doznajemy

⁷ Strelau J., *Psychologia. Podręcznik akademicki*. Gdańsk: GWP, 2007, t. 3, s. 476.

krzywdy). Informacje mogą także służyć potwierdzeniu słuszności wcześniejszej decyzji czy wreszcie samouspokojeniu⁸.

Innym sposobem radzenia sobie ze stresem jest podejmowanie bezpośrednich działań, czyli różnych czynności służących zmianie sytuacji. Działania takie są bardzo zróżnicowane i mogą służyć zarówno przewyciężeniu skutków jakiegoś minionego zdarzenia (np. kobieta koncentruje się na sprawowaniu opieki i wychowywaniu dziecka lub angażuje się w pracę, która całkowicie ją pochłania), jak i tego, co ma miejsce w teraźniejszości (np. młody człowiek sięga po narkotyki czy alkohol, aby odsunąć od siebie aktualne problemy życiowe, z którymi nie potrafi sobie poradzić). Działania te mogą także służyć zapobieganiu przyszłym zagrożeniom (np. uprawianie sportu czy zmiana diety w celu uniknięcia chorób serca, odkładanie pieniędzy w banku na czarną godzinę).

Bezpośrednie działania służące opanowaniu stresu mogą być skierowane zarówno na otoczenie (np. walka z napastnikiem na ulicy), jak i na siebie samego (np. przyjmowanie lekarstw w czasie choroby). Oba te sposoby postępowania mogą zmienić stresującą sytuację na lepszą⁹. Niekiedy warto powstrzymać reakcję czy działanie, ponieważ może ona przynieść więcej szkody niż pożytku.

Kolejnym sposobem radzenia sobie ze stresem są tzw. wewnątrzpsychiczne metody zaradcze. Obejmują one bardzo zróżnicowane sposoby, służące zarówno samooszukiwaniu się, np. poprzez zaprzeczenie („nie wierzę, że to prawda”, „to nie może być prawda”), czy pozorowaniu reakcji (sposób zachowania przeciwny do rzeczywiście przeżywanych uczuć, udawanie, nadrabianie miną), jak i unikaniu zagrożenia, oddzieleniu się od niego, np. poprzez wycofanie się, racjonalizację (przyjęcie pozornie rozsądnego wytłumaczenia własnego działania, które ma w rzeczywistości inne przyczyny, tłumaczenie się przed samym sobą) czy intelektualizację (nadmierne logiczne analizowanie, rozważanie, co nam zagraża)¹⁰.

Należy dodać, że radzenie sobie ze stresem jest procesem świadomym. Zakłada się, że osoby, które zmagają się ze stresem, rozumieją i są w stanie opisać swoje reakcje na stres. Dlatego istotne znaczenie ma świadomość stosowanej strategii radzenia sobie ze stresem.

5. Przyjęte założenia metodologiczne

Celem badań było sprawdzenie, jak ze stresem radzą sobie doradcy i kasjerzy bankowi. Z uwagi na powyżej charakteryzowane czynniki mające wpływ na sposób radzenia sobie ze stresem przyjęto następujące hipotezy badawcze:

⁸ Oniszczenko W., *Stres to brzmi groźnie*. Warszawa: Wydaw. Szkolne i Pedagogiczne, 1993, s. 74.

⁹ Tamże, s. 76.

¹⁰ Tamże, s. 77.

1. Doradcy mają lepsze stosunki z przełożonym niż kasjerzy.
2. Kontakt z konfliktowym klientem powoduje większy stres u doradcy niż u kasjera.
3. Doradcy odczuwają większy stres z racji ilości obowiązków zawodowych niż kasjerzy.
4. Kasjerzy są bardziej narażeni na rutynę w pracy niż doradcy.
5. Kasjerzy najczęściej stosują strategię emocjonalną, a doradcy strategię zadaniową.
6. Doradcy lepiej sobie radzą ze stresem niż kasjerzy.

W badaniach uwzględniono następujące zmienne i wskaźniki zmiennych: wiek (< 25 lat / > 26 lat); staż pracy (< 1 roku / > 2 lat); odbycie szkolenia na temat stresu (tak/nie); strategia radzenia sobie ze stresem (emocjonalna/racjonalna); stosunki z przełożonym (dobre/złe); obowiązki zawodowe (nadmiar/odpowiednie); rutyna (jest/brak).

Jako narzędzia zastosowano kwestionariusz ankiety (pytania ze skalowanymi możliwościami odpowiedzi) oraz kwestionariusz CISS autorstwa N.S. Endlera i J.D. Parkera, który pozwolił ocenić, jakim stylem radzenia sobie ze stresem posługują się kasjerzy i doradcy bankowi¹¹.

Badaną grupę stanowiło 54 pracowników (doradców i kasjerów) placówek bankowych AIG w województwie kujawsko-pomorskim oraz wielkopolskim.

6. Wyniki badań

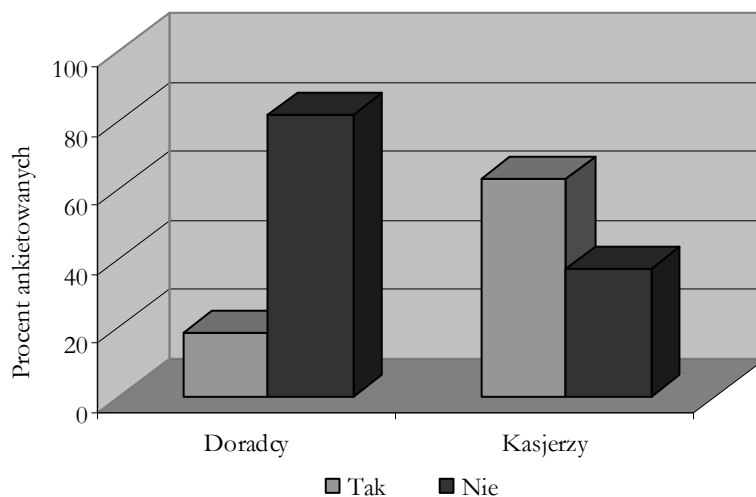
Najpierw zebrano informacje na temat uczestnictwa respondentów w szkoleniach dotyczących stresu w pracy.

Tab. 1. Udział doradców i kasjerów w szkoleniach na temat stresu

| Udział w przeprowadzonych szkoleniach | Doradcy | | Kasjerzy | |
|---------------------------------------|---------|------|----------|----|
| | N | % | N | % |
| Tak | 5 | 18,5 | 17 | 63 |
| Nie | 22 | 81,5 | 10 | 37 |

Źródło: badania własne.

¹¹ Kwestionariusz składa się z 48 stwierdzeń dotyczących różnych zachowań w sytuacji stresowych. Badany określa na 5-stopniowej skali częstotliwość, z jaką podejmuje dane działanie w sytuacjach stresowych. Wyniki ujmowane są na trzech skalach: SSZ – styl skoncentrowany na zadaniu, SSE – styl skoncentrowany na emocjach, SSU – styl skoncentrowany na unikaniu. Ten ostatni styl może przyjmować dwie formy: ACZ – angażowanie się w czynności zastępcze i PKT – poszukiwanie kontaktów towarzyskich.



Wykr. 1. Udział doradców i kasjerów w szkoleniach na temat stresu
Źródło: badania własne.

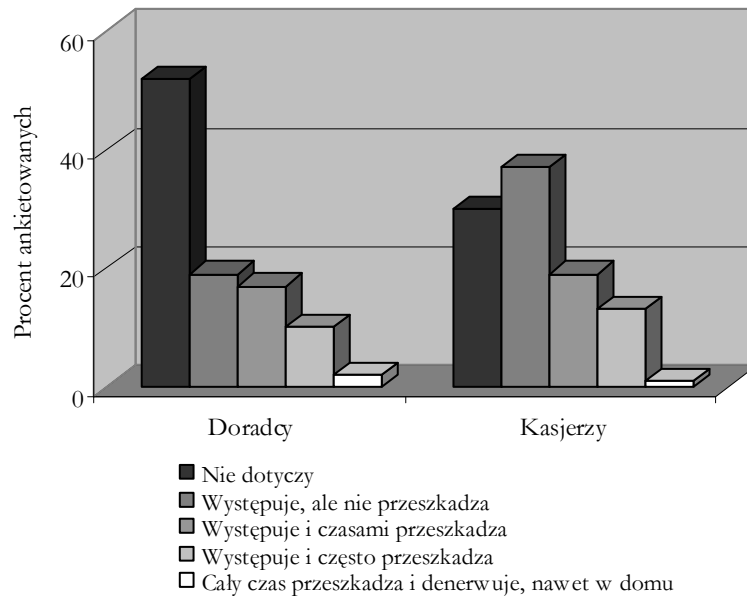
Z powyższych danych wynika, że w szkoleniach dotyczących stresu uczestniczyło zdecydowanie więcej kasjerów (63%) niż doradców (18,5%). Znaczący jest fakt, że takiego szkolenia nie przeszło aż 81,5% doradców.

W celu analizy problemu, kto ma lepsze stosunki z przełożonym: doradcy czy kasjerzy, pytano respondentów o stosunki z przełożonymi, konflikty między podwładnymi a przełożonym oraz równe traktowanie wszystkich podwładnych. Uzyskano następujące wyniki.

Tab. 2. Stopień nasilenia stresu w stosunkach z przełożonym

| Stopień występowania zjawiska | Doradcy | | Kasjerzy | |
|---|---------|----|----------|----|
| | N | % | N | % |
| Nie dotyczy | 14 | 52 | 8,2 | 30 |
| Występuje, ale nie przeszkadza | 5,2 | 19 | 10 | 37 |
| Występuje i czasami przeszkadza | 4,6 | 17 | 5 | 19 |
| Występuje i często przeszkadza | 2,6 | 10 | 3,6 | 13 |
| Cały czas przeszkadza i denerwuje, nawet w domu | 0,6 | 2 | 0,2 | 1 |

Źródło: badania własne.



Wykr. 2. Stopień nasilenia stresu w stosunkach z przełożonym
Źródło: badania własne.

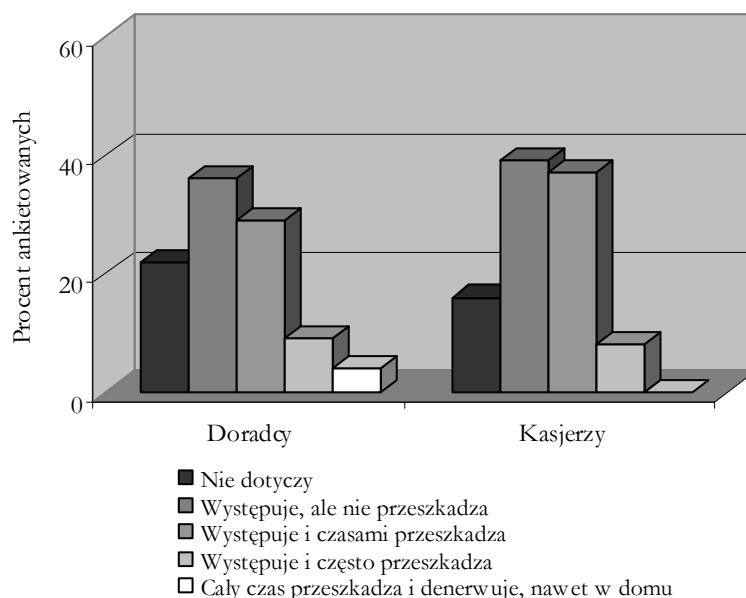
52% badanych doradców stwierdza, że problem ich nie dotyczy, a 19% uważa, że problem występuje, ale im nie przeszkadza. Wynika z tego, że 71% doradców odczuwa bardzo niski poziom stresu w stosunkach z przełożonym. Kasjerzy w znacznie mniejszym stopniu (30%) uważają, że problem ich nie dotyczy, a 37% uważa, że problem występuje, ale nie przeszkadza. Można zatem przyjąć, że 67% badanych kasjerów uważa, że stosunki z przełożonym układają się dobrze. Nasuwa się wniosek, że doradcy mają lepsze stosunki z przełożonym niż kasjerzy, a uzyskane wyniki stanowią potwierdzenie dla przyjętej hipotezy. Uzasadnieniem takiego wyniku może być to, że doradcy mają częstszy kontakt z przełożonym niż kasjerzy. To kierownik udziela informacji doradcom na temat celów do zdobycia, uzyskanych wyników, motywuje ich bezpośrednio do działania.

Kolejnym rozpatrywanym problemem było sprawdzenie, czy kontakt z konfliktowym klientem powoduje większy stres u doradców czy u kasjerów. Hipoteza zakładała, że tego rodzaju sytuacja jest bardziej stresująca dla doradców niż kasjerów.

Tab. 3. Stres warunkowany kontaktem z konfliktowym klientem

| Stopień występowania zjawiska | Doradcy | | Kasjerzy | |
|---|---------|----|----------|----|
| | N | % | N | % |
| Nie dotyczy | 5,8 | 22 | 4,4 | 16 |
| Występuje, ale nie przeszkadza | 9,8 | 36 | 10,4 | 39 |
| Występuje i czasami przeszkadza | 7,8 | 29 | 10 | 37 |
| Występuje i często przeszkadza | 2,4 | 9 | 2,2 | 8 |
| Cały czas przeszkadza i denerwuje, nawet w domu | 1,2 | 4 | 0 | 0 |

Źródło: badania własne.



Wykr. 3. Stres warunkowany kontaktem z konfliktowym klientem

Źródło: badania własne.

Zebrane wyniki ukazały, że dla znacznej liczby kasjerów (55%) i doradców (58%) stres doznawany wskutek kontaktu z konfliktowym klientem był nieznaczący. Natomiast 13% doradców i tylko 8% kasjerów uważa, że podczas kontaktu z konfliktowym klientem odczuwa bardzo silny stres. Wyjaśnieniem może być fakt, iż doradcy mają często kontakt z klientem, który udaje się do banku z reklamacjami posprzedażowymi. Tego rodzaju sytuacje są bardzo stre-

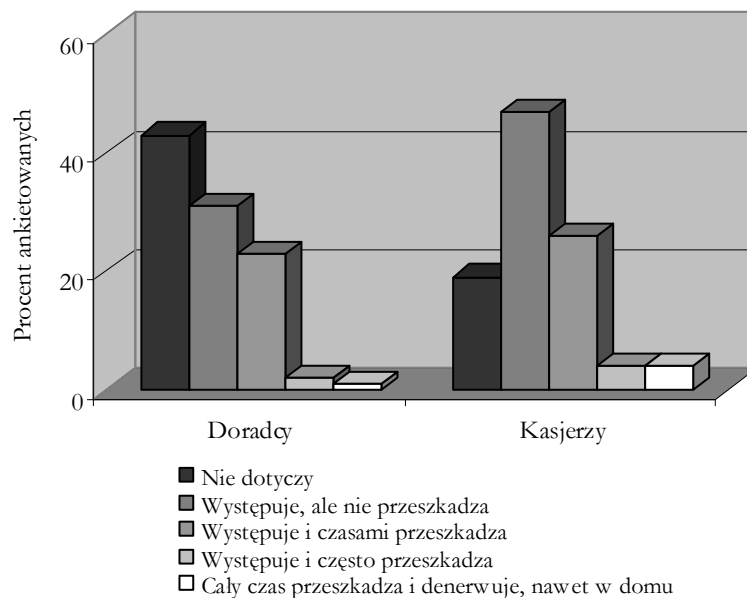
sujące dla doradców. Klienci ci często są nastawieni negatywnie do obsługi i doradcy narażeni są na ich gwałtowne reakcje (np. krzyki i obelgi skierowane do nich). Takie sytuacje w pracy kasjera zdarzają się zdecydowanie rzadziej.

Rozpatrując kolejny problem: która z badanych grup ma więcej obowiązków zawodowych, sprawdzono, czy wymagany jest pośpiech, wykonanie zadań w nieprzekraczalnym terminie oraz jak kasjerzy i doradcy radzą sobie z wykonaniem wielu różnych obowiązków w ciągu dnia.

Tab. 4. Stres związany z ilością obowiązków zawodowych

| Stopień występowania zjawiska | Doradcy | | Kasjerzy | |
|---|---------|----|----------|----|
| | N | % | N | % |
| Nie dotyczy | 11,5 | 43 | 5 | 19 |
| Występuje, ale nie przeszkadza | 8,3 | 31 | 13 | 47 |
| Występuje i czasami przeszkadza | 6 | 23 | 7 | 26 |
| Występuje i często przeszkadza | 0,7 | 2 | 1 | 4 |
| Cały czas przeszkadza i denerwuje, nawet w domu | 0,5 | 1 | 1 | 4 |

Źródło: badania własne.



Wyk. 4. Stres związany z ilością obowiązków zawodowych

Źródło: badania własne.

Z powyższego zestawienia wyników widać, że 74% doradców twierdzi, iż odczuwa niski poziom, a 23% średni poziom nasilenia stresu związanego z ilością obowiązków. Załedwie 3% doradców odczuwa z tego powodu bardzo silny stres. 66% kasjerów uważa, że stres związany z ilością obowiązków odczuwa w małym zakresie, a tylko 8% przyznało, że odczuwa go bardzo silnie.

Założenie, że doradcy odczuwają większy stres z powodu ilości obowiązków niż kasjerzy, nie potwierdziło się. Wyjaśnieniem może być fakt, że doradca skupiony jest tylko na kliencie, na dostosowaniu produktu do jego potrzeb oraz milej obsłudze. Kasjer natomiast, oprócz profesjonalnej i milej obsługi klienta, musi często narzucić sobie duże tempo pracy, aby obsłużyć kolejki do kasy. Musi być przy tym skupiony na stanie kasy oraz dobrze zarządzać pieniędzmi i wypełniać raporty na koniec dnia pracy.

Kolejnym analizowanym problemem było sprawdzenie, czy działaniom rutynowym bardziej podlegają doradcy, czy kasjerzy. Respondenci pytani byli o nudę w pracy, zadowolenie z pracy, czy wykorzystują swe możliwości, kwalifikacje, zdolności, jaką mają motywację do pracy.

Tab. 5. Wpływ rutyny na pracę doradców i kasjerów

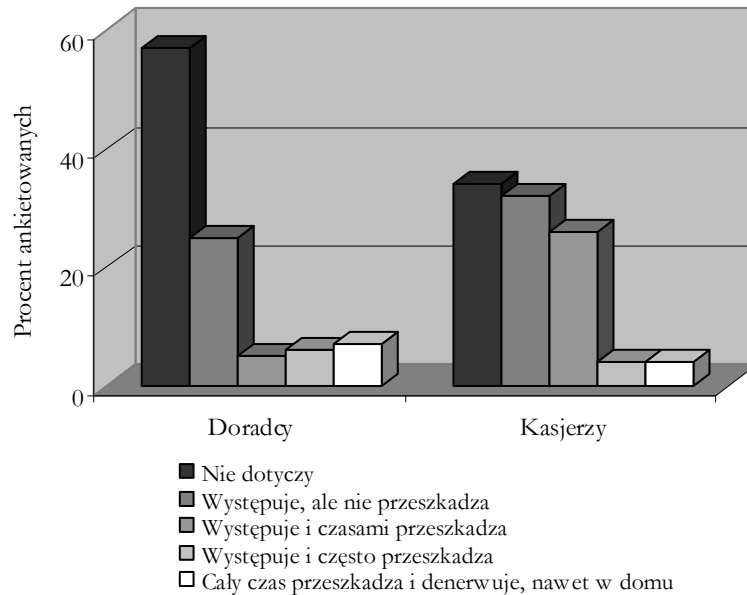
| Stopień występowania zjawiska | Doradcy | | Kasjerzy | |
|--|---------|----|----------|----|
| | N | % | N | % |
| Nie dotyczy | 15,5 | 57 | 9,3 | 34 |
| Występuje, ale nie przeszkadza | 6,8 | 25 | 8,7 | 32 |
| Występuje i czasami przeszkadza | 1,2 | 5 | 7 | 26 |
| Występuje i często przeszkadza | 1,5 | 6 | 1 | 4 |
| Cały czas przeszkadza i de-nerwuje, nawet w domu | 2 | 7 | 1 | 4 |

Źródło: badania własne.

Aż 82% doradców twierdzi, że rutyna w ich pracy ma małe znaczenie. Podobnie odpowiedziało 66% ankietowanych kasjerów. Natomiast 26% kasjerów narzeka na rutynę i jest zdania, że takim działaniom towarzyszy średni poziom stresu. Stanowi to o 21% więcej niż u doradców. 5% więcej doradców niż kasjerów stwierdziło, że działania rutynowe generują u nich bardzo wysoki poziom stresu.

Można zatem wnioskować, że kasjerzy są narażeni na stres wywołany rutyną w większym stopniu niż doradcy, ponieważ praca doradcy jest bardziej zróżnicowana niż praca kasjera. Doradcy stykają się z różnymi klientami bezpośrednio i dłużej niż kasjerzy. Poza tym klienci mają zróżnicowane wymagania, więc doradca nie wykonuje ciągle tych samych czynności. Zadania zawodowe kasjera są powtarzalne i powodują odczuwanie monotonii. Hipoteza,

że kasjerzy są bardziej narażeni na stres wywołany rutyną w pracy niż doradcy, znalazła zatem częściowe potwierdzenie w wynikach.



Wykr. 5. Wpływ rutyny na pracę na doradców i kasjerów
Źródło: badania własne.

Kolejny problem badawczy dotyczył rodzaju strategii radzenia sobie ze stresem. Zakładano, że kasjerzy najczęściej stosują strategię emocjonalną (ze względu na bycie pod presją przez cały czas pracy na stanowisku), a doradcy strategię zadaniową (ponieważ ich praca sprowadza się właśnie do radzenia sobie z zadaniami o zróżnicowanym stopniu). Do rozstrzygnięcia tej kwestii posłużyły wyniki kwestionariusza CISS dla kasjerów i doradców (tab. 6).

Z analizy zebranych danych wynika, że w grupie doradców najczęściej stosowaną strategią radzenia sobie ze stresem jest styl unikowy skoncentrowany na poszukiwaniu kontaktów towarzyskich (PKT = 6,0). Charakteryzuje się on tym, że w sytuacji będącej źródłem stresu badani doradcy angażują się intensywnie w kontakty towarzyskie, szukając być może w innych osobach potrzebnego im wsparcia.

W grupie badanych kasjerów najwyższy poziom nasilenia odnosi się do strategii radzenia sobie ze stresem wykorzystującej styl emocjonalny (SSE = 5,3). Charakteryzuje się takimi zachowaniami, jak: koncentrowanie się na sobie i własnych przeżyciach emocjonalnych (złości, poczuciu winy i napięciu), myślenie życzeniowe, fantazjowanie. Działania podejmowane w ramach tego stylu mają na celu zmniejszenie napięcia emocjonalnego związanego z sytuacją stresową, choć w rzeczywistości mogą prowadzić do odwrotnych efektów.

Tab. 6. Wyniki zastosowania kwestionariusza CISS dla doradców i kasjerów

| DORADCY | | | | | | KASJERZY | | | | | |
|---------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Lp. | SSZ steny | SSE steny | SSU steny | ACZ steny | PKT steny | Lp. | SSZ steny | SSE steny | SSU steny | ACZ steny | PKT steny |
| 1. | 3 | 7 | 5 | 5 | 5 | 1. | 7 | 5 | 8 | 6 | 10 |
| 2. | 5 | 6 | 1 | 6 | 10 | 2. | 5 | 5 | 3 | 5 | 3 |
| 3. | 5 | 6 | 4 | 4 | 5 | 3. | 4 | 5 | 7 | 5 | 9 |
| 4. | 5 | 6 | 6 | 5 | 6 | 4. | 5 | 6 | 5 | 5 | 5 |
| 5. | 5 | 7 | 5 | 5 | 6 | 5. | 4 | 7 | 4 | 5 | 5 |
| 6. | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 | 6. | 3 | 6 | 4 | 5 | 3 |
| 7. | 5 | 6 | 4 | 3 | 6 | 7. | 6 | 6 | 6 | 5 | 6 |
| 8. | 7 | 6 | 7 | 7 | 6 | 8. | 6 | 3 | 3 | 3 | 4 |
| 9. | 7 | 5 | 5 | 4 | 7 | 9. | 5 | 6 | 4 | 3 | 6 |
| 10. | 7 | 2 | 8 | 9 | 8 | 10. | 4 | 6 | 5 | 4 | 6 |
| 11. | 8 | 3 | 5 | 5 | 5 | 11. | 7 | 3 | 3 | 3 | 5 |
| 12. | 6 | 5 | 10 | 9 | 9 | 12. | 5 | 5 | 5 | 4 | 7 |
| 13. | 5 | 5 | 4 | 5 | 4 | 13. | 2 | 6 | 7 | 8 | 4 |
| 14. | 6 | 6 | 8 | 9 | 6 | 14. | 6 | 3 | 4 | 4 | 5 |
| 15. | 5 | 4 | 5 | 5 | 5 | 15. | 3 | 7 | 6 | 7 | 4 |
| 16. | 4 | 5 | 10 | 10 | 8 | 16. | 6 | 7 | 7 | 8 | 5 |
| 17. | 5 | 5 | 1 | 2 | 2 | 17. | 5 | 3 | 3 | 4 | 3 |
| 18. | 6 | 6 | 10 | 10 | 10 | 18. | 10 | 2 | 1 | 2 | 4 |
| 19. | 4 | 6 | 5 | 5 | 5 | 19. | 3 | 9 | 6 | 8 | 4 |
| 20. | 5 | 3 | 5 | 6 | 4 | 20. | 4 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| 21. | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 21. | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 |
| 22. | 5 | 6 | 5 | 4 | 6 | 22. | 4 | 10 | 5 | 6 | 4 |
| 23. | 6 | 6 | 3 | 4 | 5 | 23. | 8 | 3 | 5 | 5 | 5 |
| 24. | 4 | 6 | 5 | 5 | 6 | 24. | 3 | 5 | 4 | 5 | 3 |
| 25. | 4 | 6 | 3 | 1 | 6 | 25. | 2 | 5 | 5 | 5 | 3 |
| 26. | 4 | 6 | 5 | 5 | 4 | 26. | 5 | 7 | 5 | 6 | 4 |
| 27. | 5 | 7 | 6 | 5 | 5 | 27. | 4 | 6 | 9 | 9 | 6 |
| X | 5,2 | 5,4 | 5,4 | 5,5 | 6 | X | 4,8 | 5,3 | 4,9 | 5 | 4,8 |

Lp. – numer ankiety. SSZ – styl zadaniowy. SSE – styl emocjonalny. Styl unikowy: SSU – styl ogólny, ACZ – czynności zastępcze, PKT – kontakty towarzyskie. X – średnia stenów.

Źródło: badania własne.

Kolejno analizowane wyniki dotyczące stylu unikowego skoncentrowanego na czynnościach zastępczych są na zbliżonym poziomie (doradcy: ACZ = 5,5, kasjerzy: ACZ = 5,0). Osoby posługujące się tym stylem w trudnych sytuacjach poszukują ucieczki od sytuacji problemowej poprzez odwracanie myśli i np. oglądanie telewizji, objadanie się, myślenie o sprawach przyjemnych bądź sen.

Nieznaczna różnica zachodzi w posługiwaniu się stylem unikowym (doradcy: SSU = 5,4, kasjerzy: SSU = 4,9). Jest to styl charakterystyczny dla osób, które w sytuacjach stresowych wykazują tendencję do wystrzegania się myślenia, przeżywania i doświadczania tej sytuacji.

Stosunkowo najmniej badanych posługuje się stylem zadaniowym (doradcy: SSZ = 5,2, kasjerzy: SSZ = 4,8). Oznacza to, że osoby te radzą sobie ze stresem poprzez podejmowanie konkretnych działań zaradczych. W sytuacjach stresowych podejmują działania zmierzające do rozwiązania problemów poprzez poznawcze przekształcenia lub próby zmiany sytuacji. Główny nacisk kładą na zadanie lub planowanie rozwiązania problemu.

7. Podsumowanie

Potwierdziła się hipoteza główna, że doradcy lepiej sobie radzą ze stresem niż kasjerzy. Doradcy nie radzą sobie ze stresem, który występuje na skutek kontaktu z konfliktowym klientem (co ukazały wyniki badań własnych nieuwzględnione w niniejszym artykule). Uważają też, że przeżywany stres wpływa na ich efektywność. Kasjerzy odczuwają większy stres ze względu na gorsze stosunki z przełożonym, dużą odpowiedzialność w pracy, obawy dotyczące nadmiaru obowiązków oraz rutynę.

Należy pamiętać, że celem pracy doradcy bankowego jest wykonywanie planów i celów budżetowych przy jednoczesnej obsłudze klienta zgodnie ze standardami. Do obowiązków należą również obsługa klienta posprzedażowego, czyli klienta, którego wymagania zostały spełnione, oraz wykonywanie poleceń przełożonego. Praca na tym stanowisku jest podporządkowana osiąganym wynikom. Liczy się przede wszystkim efektywność. Biorąc to pod uwagę, pracodawcy co najmniej raz w roku organizują szkolenia związane z podwyższaniem efektywności, dodatkowo przełożony co najmniej raz w tygodniu informuje pracownika o jego wynikach. Stąd poczucie ciągłej presji i nacisk na efektywność.

W przeprowadzonych badaniach większość doradców stwierdziła jednak, że pomimo dużego nacisku na efektywność, stres z tym związany odczuwają w małym zakresie. Warto natomiast zastanowić się, dlaczego reszta badanych doradców odczuwa stres o średnim lub wysokim natężeniu. Ta kwestia jest m.in. przedmiotem dalszych badań, gdyż tylko znając jej przyczyny można zastosować odpowiednie działania, które przyczynią się do lepszego funkcjonowania doradców.

Stresem o dużym znaczeniu w pracy doradcy bankowego jest kontakt z konfliktowym klientem. Doradca nawet trudne sprawy powinien załatwić

według standardów obsługi klienta, a klient musi być zadowolony z wizyty w banku. Niekiedy doradcom sprawia to trudność, ponieważ ludzie różnie reagują w czasie kontaktu z nimi (np. przykre uwagi, krzyki, obraźliwe zwroty skierowane do osoby obsługującej). Pomimo wielu szkoleń zwiększających znajomość sposobów radzenia sobie w takich stresujących sytuacjach doradcy często nie radzą sobie w wystarczającym stopniu. Jednakże z przeprowadzonych badań wynika, że pod tym względem to kasjerzy gorzej sobie radzą ze stresem w pracy. Może być to spowodowane małą liczbą kontaktów z przełożonym, które niosą ze sobą wzrost pewności siebie u pracowników. Tymczasem przełożony spędza więcej czasu z doradcami (omawianie planów sprzedażowych, problemy związane z ich realizacją) niż z kasjerami. Ukazano również, że kasjerzy bardziej narażeni są na rutynę w pracy. Charakter pracy doradcy jest bardziej zróżnicowany, kasjer natomiast wykonuje codziennie te same czynności. Wobec powyższego nasuwa się wniosek, że przeprowadzane w badanych placówkach bankowych co najmniej raz w roku szkolenia dla kasjerów, nastawione na wskazywanie sposobów radzenia sobie ze stresem i rutyną, nie są wystarczające. Ten sposób nie przynosi więc oczekiwanego rozwiązania problemu.

Istotne są również uzyskane wyniki dotyczące stosowanych strategii radzenia sobie ze stresem. Żadna ze strategii stosowanych zarówno przez kasjerów, jak i doradców, nie jest dominująca. Oznacza to, że pracownicy obu działów próbują radzić sobie ze stresem w sposób przypadkowy, bez wnikania w jego przyczyny, co owocuje szybkim pogarszaniem ich kondycji psychofizycznej i sprzyja rozwijaniu symptomów wypalenia zawodowego. Łączy się to z powyższym sformułowanym spostrzeżeniem: wprawdzie pracownicy bankowi przechodzą szkolenia mające na celu pomoc w radzeniu sobie ze stresem, ale później, bezpośrednio w swej pracy bardzo często nie stosują zasad i technik, które poznali na szkoleniach, lecz działają intuicyjnie.

Literatura

- Batarowski H., *Czy warto zainteresować się problemem stresu w pracy?* [on-line]. Gdańsk 2007 [Dostęp 02.04.2009]. Dostępny w World Wide Web: http://www.gdansk.oip.pl/pliki/stres_w_%20pracy_artikul_032007.pdf.
- Biela A. (red.), *Stres w pracy zawodowej*. Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski, 1992. ISBN 83-228-0178-5.
- Heszen-Niejodek I., Ratajczak Z., *Człowiek w sytuacji stresu*. Katowice: Wydaw. Uniwersytetu Śląskiego, 2000. Seria: Prace Naukowe UŚ; nr 1897. ISSN 0208-6336.
- Ogińska-Bulik N., *Stres zawodowy w zawodach usług społecznych. Źródła, konsekwencje, zapobieganie*. Warszawa: Wydaw. Difin, 2006. ISBN 83-7251-647-2.
- Oniszczenko W., *Stres to brzmi groźnie*. Warszawa: Wydaw. Szkolne i Pedagogiczne, 1993. ISBN 83-02-05214-0.
- Strelau J., *Psychologia. Podręcznik akademicki*. Gdańsk: GWP, 2007, t. 3. ISBN 83-87957-06-2.

**HIPOTEZA SYNDROMU KONSERWATYZMU NA REGIONALNYM
RYNKU PRACY. SZKIC Z BADANIA POSTAW PRACODAWCÓW
I PRACOWNIKÓW WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO
WOBEC ROZWOJU KOMPETENCJI ZAWODOWYCH**

Joanna Szalacha

Abstrakt: Artykuł przedstawia wyniki badania przeprowadzonego w czerwcu 2009 r. w woj. kujawsko-pomorskim wśród przedsiębiorstw dotyczącego ich potrzeb szkoleniowych oraz postaw wobec problemu kompetencji pracowników. Badanie to zostało uzupełnione o wyniki internetowej ankiety skierowanej do pracowników firm biorących udział w badaniu. Autorka proponuje i rozważa w artykule hipotezę o potencjalnie rysującym się wśród badanych podmiotów swoistym syndromie konserwatyzmu, czyli braku gotowości do zmiany dotychczasowych metod działania w zakresie kapitału ludzkiego. Elementami tego syndromu mogą być również brak umiejętności systemowego spojrzenia na problem kompetencji zawodowych i personalnych pracowników oraz niechęć do podejmowania mniej standardowych metod rozwoju tych kompetencji.

Słowa kluczowe: badania rynku pracy, kompetencje pracowników, konserwatyzm postaw, potrzeby szkoleniowe.

1. Wprowadzenie

Zachodnia kultura korporacyjna uczyniła ze szkoleń stały element krajobrazu wielu przedsiębiorstw. Doskonalenie praktycznych umiejętności, rozwijanie kompetencji miękkich i nieustanna presja na ulepszanie kapitału ludzkiego – te zjawiska stanowią dziś znaczący fragment życia również polskich firm. Zasady kapitalistycznej gospodarki, przenikając do różnych sfer życia, modyfikując nasze style życia, style konsumpcji i postrzegania relacji międzyludzkich, silnie oddziałują również na postrzeganie zjawiska pracy i roli, jaką pracownik pełni

w procesie produkcji dóbr i usług. Kapitalistyczna „kreatywna destrukcja”, o której pisał swego czasu Joseph Alois Schumpeter¹, nie obejmuje już tylko samych produktów i metod działania, lecz także dotyczy zmiany, jakiej ulegają sposoby organizacji pracy i funkcje realizowane przez określone osoby w przedsiębiorstwie. Szkolenia można zaś postrzegać jako czynnik uruchamiający mikrozmianę, jako impuls potencjalnie rozpoczynający kreatywną destrukcję w zakresie kapitału ludzkiego.

W europejskich przedsiębiorstwach obserwuje się liczne impulsy zmierzające do przebudowania przedsiębiorstw i wprowadzenia nowych elementów kultury organizacyjnej. Po pierwsze, istnieje presja związana z założeniami zmiany gospodarki europejskiej w gospodarke opartą na wiedzy i informacji². Fakt tego systemowego obniżania kulturowej roli tradycyjnej produkcji jest oczywiście fascynujący sam w sobie, ale warto wskazać przede wszystkim na to, że niewątpliwie prowadzi on do powstania nowych nacisków na modyfikację kapitału ludzkiego w firmach. Kapitalizm oparty na wiedzy i informacjach wymaga pracowników o specyficznych kompetencjach kulturowych³. Wymaga to zmiany społecznej polegającej na ukształtowaniu ludzi posiadających wyższe kompetencje intelektualne niż miało to miejsce do tej pory. Po drugie, w Europie od dawna funkcjonuje system finansowego i organizacyjnego wsparcia procesu edukacji na różnych poziomach. Elementem tego systemu są środki finansowe i instytucje Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz mechanizmy zwiększające elastyczność europejskiego rynku pracy⁴. Po trzecie wreszcie, właśnie w Europie jesteśmy świadkami daleko zaawansowanego procesu faktycznej i spontanicznej zmiany zakresu kompetencji kulturowych poszczególnych osób. Nowe technologie, zmieniając sposoby odbioru świata i informacji, modyfikują nasze style życia, relacje społeczne i generują nowe potrzeby. Wydaje się, że pewna masa krytyczna tej zmiany osiągnęła w naszej kulturze znaczący strukturalnie poziom.

Europejska kultura zawsze podkreślała znaczenie jednostki ludzkiej, również w wymiarze gospodarki kapitalistycznej. W świetle powyższych zmian i tej właśnie tradycji przedsiębiorstwa postawione są dziś w obliczu specyficznej „przemocy symbolicznej”, polegającej na presji nieustannego doskonalenia się firmy poprzez doskonalenie kompetencji posiadanych przez poszczególnych

¹ Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa: PWN, 1995.

² Wiśniewski Z., *Zatrudnienie i rynki pracy w warunkach społeczeństwa informacyjnego*. W: Wiśniewski Z., Poczowski A. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2004, s. 15–25.

³ Splawski M., Stankiewicz P., *Wpływ przemian związanych z powstaniem gospodarki opartej na wiedzy na strukturę zatrudnienia w województwie kujawsko-pomorskim*. W: Sojak R., Szalacha J. (red.), *Ukierunkowany rozwój albo dryf*. Toruń: UMK, 2006, s. 31–82.

⁴ Wiśniewski Z., *Deregulacja rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*. W: Frieske K.W. (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2003, s. 53–66.

pracowników. Systemy szkoleń muszą być zatem rozpatrywane jako fragmenty tej większej zmiany społecznej.

Niniejszy artykuł jest swego rodzaju skróconym raportem z badań i socjologiczną refleksją powstałą w wyniku analizy potrzeb szkoleniowych pracodawców i pracowników oraz ich postaw względem rozwoju kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach zlokalizowanych w województwie kujawsko-pomorskim. Badania zostały przeprowadzone przez Instytut Praktyki Gospodarczej Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu, przy współpracy z TEB Akademia w czerwcu 2009 r.⁵ Badania składały się z dwóch części:

1. Wywiady kwestionariuszowe z przedstawicielami przedsiębiorstw zlokalizowanych w województwie kujawsko-pomorskim (zrealizowano 150 telefonicznych wywiadów kwestionariuszowych).
2. Wywiady kwestionariuszowe z pracownikami przedsiębiorstw zlokalizowanych w województwie kujawsko-pomorskim (zrealizowano 65 ankiet wypełnionych on-line).

Wywiady łączyły pytania z dwóch obszarów: problematyki szkoleniowej oraz problematyki rozwoju kapitału ludzkiego, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji grupy osób powyżej 45 roku życia oraz absolwentów szkół średnich i studiów wyższych. W przypadku badania firm zastosowano dobór losowy i kwotowy, uwzględniając podział na wielkość przedsiębiorstw. Wywiady telefoniczne przeprowadzono albo z właścicielami firm (małe przedsiębiorstwa), albo z kierownikami kadr, działów personalnych w większych przedsiębiorstwach. W próbie badawczej przeważały małe oraz średnie firmy, które stanowią przeważającą część potencjału gospodarczego regionu. Szczegółowy rozkład prezentuje tabela 1.

Tab. 1. Wielkość badanych przedsiębiorstw – procentowy udział w badaniu

| Wielkość przedsiębiorstwa | Liczba | % udział w badaniu |
|----------------------------------|---------------|---------------------------|
| Mikro (1–9 osób) | 13 | 8,7 |
| Małe (10–49 osób) | 62 | 41,7 |
| Średnie (50–249 osób) | 34 | 22,5 |
| Duże (powyżej 250 osób) | 34 | 22,5 |
| Brak danych | 7 | 4,6 |
| Razem | 150 | 100 |

Zródło: badania własne.

⁵ Badania zostały przeprowadzone dzięki współpracy z Agnieszką Kasprzyk, Magdaleną Potulską Aleksandrą Kurek, Agnieszką Radkiewicz (WSB w Toruniu) oraz Arkadiuszem Kuligiem (TEB Akademia).

W przypadku badania potrzeb pracowników próśby kierowano e-mailem i telefonicznie do osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach, w których uprzednio przeprowadzono wywiady telefoniczne, kolejne osoby pozyskano metodą tzw. kuli śnieżnej w obrębie tych przedsiębiorstw. Badanie to stanowiło uzupełnienie wywiadów telefonicznych i ze względu na niewielką liczbę zrealizowanych ankiet nie dostarcza materiału do reprezentatywnych dla populacji wniosków.

2. Założenia – koncepcyjny i praktyczny wymiar badania

Przystępując do badania i definiując jego cele, przyjęto pewne wstępne założenia. W wymiarze koncepcyjnym badanie bazowało na założeniu o istotnej roli szkolenia jako narzędzia aktywizacji zawodowej i rozwoju przedsiębiorstwa⁶. Punktem wyjścia było założenie mówiące, że firmy działające w regionie w różnym stopniu mogą posiadać wiedzę na temat znaczenia szkoleń dla rozwoju przedsiębiorstwa – pewne firmy mogą niedoceniać ich roli, mogą przeceniać lub minimalizować ich znaczenie.

Przed wszystkim jednak oba badania miały w swoim horyzoncie konkretny, praktyczny cel. Chodziło, po pierwsze, o wstępne rozpoznanie szeroko pojmowanych potrzeb szkoleniowych, co w dalszej kolejności miało prowadzić do praktycznego dopasowania oferty szkoleniowej WSB w Toruniu do obszarów interesujących dla lokalnych pracodawców. Po drugie, zakładano, że wyniki badań będą mogły stanowić podbudowę do opracowania lepszych projektów wdrożeniowych nastawionych na rozwój kompetencji osób po 45 roku życia oraz absolwentów. Badania miały zatem w zamierzeniu przysłużyć się dostosowaniu oferty trzech działów WSB w Toruniu – Biura Karier, Działu Studiów Podyplomowych oraz Działu Szkoleń – do potrzeb przedsiębiorstw, pracowników oraz osób z grup 45+ i absolwentów. Po trzecie wreszcie, wyniki miały posłużyć do przygotowania nowych projektów szkoleniowych, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, skierowanych do pracowników przedsiębiorstw z województwa kujawsko-pomorskiego.

3. Cele badania

Głównym celem badania było uzyskanie wstępnego obrazu⁷ ukazującego postawę regionalnych pracodawców i ich pracowników wobec problemu kompe-

⁶ Zob. Maksim M., *Ewaluacja szkoleń dla bezrobotnych w województwie kujawsko-pomorskim*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2008. Por. Kossowska M., Sołtysińska I., *Szkolenia pracowników a rozwój organizacji*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2002.

⁷ Założono bowiem możliwość kontynuacji badań i ich dalszego uzupełnienia. Ponowne badanie przeprowadzono rok później w okresie maj-czerwiec 2010 r. (próba 180 firm).

tencji zawodowych oraz problematyki wpływu kapitału ludzkiego na rozwój przedsiębiorstw. Cel główny badania, jak zostało powyżej wskazane, był sprofilowany do potrzeb funkcjonowania WSB w Toruniu. Samo badanie miało dostarczyć praktycznych wskazówek dla modyfikacji oferty szkoleniowej proponowanej na regionalnym rynku przez uczelnię.

W przypadku badania potrzeb pracodawców postawiono następujące cele szczegółowe:

1. Określenie zakresu zainteresowania przedsiębiorców z województwa kujawsko-pomorskiego udziałem ich pracowników w szkoleniach.
2. Identyfikacja zakresu tematycznego szkoleń (czym dokładnie są zainteresowane regionalne firmy, w tym szczególnie stopień zainteresowania problematyką kompetencji miękkich).
3. Identyfikacja pożądanych przez przedsiębiorców form realizacji szkoleń.
4. Określenie stosunku pracodawców do szkoleń dofinansowanych z EFS.
5. Określenie stosunku pracodawców do dwóch grup pracowników – osób po 45 roku życia oraz absolwentów (definiowanych jako osoby rok po ukończeniu szkoły średniej lub studiów wyższych).
6. Określenie stopnia znajomości wirtualnych targów pracy i biur karier.

W przypadku badania pracowników przyjęto następujące cele:

1. Określenie stosunku osób pracujących wobec idei szkoleń (w zakresie tematów i formy spotkań szkoleniowych).
2. Identyfikacja postaw osób pracujących na rzecz szkoleń dofinansowanych z EFS (m.in. ocena stosunku pracowników do odbytych szkoleń z EFS, identyfikacja pozytywnych i negatywnych postaw wobec potencjalnych szkoleń).
3. Określenie stosunku respondentów do problematyki barier rozwoju osobisto-zawodowego.

4. Problematyka potrzeb szkoleniowych

Z uzyskanych w tej części odpowiedzi daje się wyróżnić pewien wzorzec – jest nim wysoka liczba wskazań dla odpowiedzi „nie wiem” i „trudno powiedzieć”. Duża liczba odpowiedzi wymijających może być interpretowana jako rzeczywisty brak wiedzy (co mogło wiązać się z tym, że respondent faktycznie nie miał kompleksowych informacji o planach szkoleniowych firmy), ale może również wiązać się z trwającym kryzysem finansowym i faktyczną niepewnością co do możliwości skorzystania ze szkoleń. Respondenci często wskazywali na to, że

niepewna sytuacja finansowa nie pozwala im na stanowcze twierdzenia w zakresie przyszłych działań ich firmy⁸.

Pierwszym problemem, który poruszono w tej części badania, była kwestia ogólnej gotowości firmy do udziału w szkoleniach w najbliższym czasie: na ile w kryzysowej dla wielu firm sytuacji pojawi się postawa otwartości wobec propozycji nowych szkoleń lub kontynuowania dotychczasowych programów. Zapytano więc o to, czy w firmie planuje się szkolenie pracowników w ramach kursów zewnętrznych w przeciągu najbliższego roku. Prawie połowa respondentów odpowiedziała twierdząco (49%), przy czym wysoki był odsetek odpowiedzi „nie wiem” (15%), co może być skorelowane z powyżej zasygnalizowanym problemem. Przedsiębiorstwa, które wybrały opcję „nie planujemy szkoleń zewnętrznych” (36%), poproszono o wskazanie przyczyn takiej decyzji. Z udzielonych odpowiedzi przebija swego rodzaju optymizm, gdyż prawie połowa przedstawicieli firm uznała, że ich pracownicy posiadają już potrzebne kompetencje. Do ważnych przyczyn (wskazanych w kolejnym pytaniu⁹) należą również zbyt wysokie koszty szkoleń (20%) oraz ogólny brak potrzeb szkoleniowych (20%). Optymistycznym wnioskiem dla działających w regionie firm szkoleniowych jest to, że tylko 2% wskazań odnosiło się do braku na regionalnym rynku stosownej oferty szkoleniowej.

Elementem gotowości udziału w nowych szkoleniach jest oczywiście także postawa wobec samej formy realizacji szkoleń. Zapytano badane firmy (te, które w pytaniu 1 odpowiedziały twierdząco), z jakiej formy szkoleń planują skorzystać. Z niewielką przewagą wskazano na szkolenia otwarte (67%), na które zostanie oddelegowany pracownik, ale prawie równie często wybierano odpowiedź „szkolenia zamknięte, tylko dla naszej firmy” (62%). Wydaje się zatem, że badane firmy kierowały się standardowymi koncepcjami organizacji szkoleń.

W kolejnej warstwie problemowej poddano ocenie poziom zainteresowania firm i pracowników szkoleniami dofinansowanymi z EFS. Badano postawę pracodawców wobec tej formy wsparcia rozwoju firm oraz ich gotowość do udziału w nowych szkoleniach związanych z finansowaniem EFS-owym. W przypadku 52% wskazań padła odpowiedź „tak, jesteśmy zainteresowani ze względu na częściowe dofinansowanie tych szkoleń”. Niestety, aż 34% nie miało zdania w tej kwestii, a 10% badanych firm w ogóle odrzucało możliwość udziału w jakichkolwiek szkoleniach. W internetowej ankiecie kierowanej do pracowników firm uzyskano informację, że ponad 50% respondentów w przeciągu ostatnich dwóch lat brało udział w szkoleniach dofinansowanych z EFS. Większość z nich (67%) była z tych szkoleń zadowolona i uznała je za profesjonalnie przygotowane oraz przydatne zawodowo. Około 26% badanych pra-

⁸ Warto podkreślić, że wiele razy ankieterzy otrzymywali odmowne odpowiedzi na pytanie o możliwość wywiadu z powodu postawienia firmy w stan likwidacji lub innych poważnych problemów finansowych przedsiębiorstwa.

⁹ Pytanie dawało możliwość wielokrotnego wyboru.

owników miało pewne zastrzeżenia co do przydatności zawodowej szkoleń, w których uczestniczyli. Aż 92% respondentów z tego badania było zainteresowanych kolejnymi, dofinansowanymi z EFS szkoleniami. Być może zatem zarysowuje się pewna rozbieżność między gotowością pracowników do szkolenia a gotowością samych firm.

Następnie w tej warstwie problemowej próbowano ocenić, jakim typem kształcenia byłyby zainteresowane badane firmy w przypadku skierowania do nich oferty szkoleń dofinansowanych z funduszu EFS (poproszono o wskazanie wszystkich interesujących dla firmy typów szkoleń). Po pierwsze, należy podkreślić, że zdecydowanie częściej, bo w 71% wskazywano, że respondenci z badanych firm chcieliby skorzystać ze szkoleń dotyczących umiejętności praktycznych. Połowa (51%) wybrałaby zaś szkolenia z kompetencji miękkich. Po drugie, zaproponowano respondentom pewne konkretne typy szkoleń (tab. 2).

Tab. 2. Zainteresowanie ze strony przedsiębiorstw poszczególnymi typami szkoleń

| Typ szkoleń | Liczba | % zainteresowanych |
|----------------------------------|--------|--------------------|
| Kurs językowy | 82,5 | 55 |
| Sprzedaż i obsługa klienta | 69,0 | 46 |
| Księgowość/finanse | 69,0 | 46 |
| Zarządzanie firmą | 66,0 | 44 |
| Szkolenia komputerowe | 54,0 | 36 |
| Prowadzenie sekretariatu/biura | 43,5 | 29 |
| Prawne aspekty prowadzenia firmy | 39,0 | 26 |
| Fundusze europejskie | 34,5 | 23 |

Zródło: badania własne.

W przypadku wyboru szkoleń komputerowych poproszono respondentów z badanych firm o uściślenie, jakie konkretnie szkolenia byłyby dla ich firm interesujące. Najwięcej wskazań (79%) uzyskały standardowe szkolenia z obsługi pakietu Office, a około 43% wskazań – projektowanie stron internetowych (ten typ szkoleń komputerowych był natomiast najczęściej wybierany przez respondentów pracowników). Może to sugerować tezę, że coraz więcej firm działa na polu nowych technologii internetowych i dostrzega korzyści z zatrudniania we własnej firmie osoby posiadającej kompetencje w tym zakresie. Z drugiej jednak strony wysoki procent wyborów ze strony firm szkoleń ze standardowej obsługi komputera pokazuje, iż być może na regionalnym rynku pracy wciąż mamy do

czynienia z dużą liczbą pracowników będących na marginesie społeczeństwa informacyjnego¹⁰.

Wiele firm zainteresowanych było kursami językowymi, przy czym dominująca grupa badanych pracodawców wybierała kursy języka angielskiego (92% wskazań)¹¹. Drugi w kolejności był język niemiecki (27% wskazań), a inne języki, jak francuski czy włoski, uzyskiwały śladowe wskazania (na poziomie ok. 2%). Wyniki te świadczą o tym, że respondenci z badanych firm są świadomi konieczności otwierania się na współpracę międzynarodową (stąd gotowość do szkoleń językowych), ale jednocześnie nie mają jeszcze sprecyzowanych konkretnych kierunków „geograficznych” (prawdopodobny brak rzeczywistych kontrahentów zagranicznych). Można również postawić hipotezę o traktowaniu kursów językowych jako elementu szeroko pojmowanego samodoskonalenia się pracownika (bez względu na konkretne potrzeby firmy). Taka postawa mogła dominować w przypadku mikro- i małych przedsiębiorstw, które mają niewielkie szanse na rzeczywistą współpracę międzynarodową.

Ważnym elementem niniejszego badania było wstępne określenie stosunku pracodawców do zagadnienia kompetencji miękkich. Jak wynika z doświadczeń różnych instytucji pośredniczących na rynku pracy (jak np. biur karier w regionalnych uczelniach), pracodawcy często formułują tezę o specyficznych „deficytach kompetencyjnych” nowych pracowników lub osób aplikujących o pracę. Do takich deficytów zalicza się m.in. nieumiejętność radzenia sobie ze stresem, nieumiejętność pracy wielozadaniowej, brak umiejętności pracy w zespole czy słaba autoprezentacja pracownika/kandydata¹². Pomimo, jak się wydaje, pewnej powszechności takich opinii, stosunkowo rzadziej respondenci wskazywali właśnie na zainteresowanie szkoleniami z zakresu kompetencji miękkich. Jest to z pewnością mniej oczywisty (niż praktyka codziennej produkcji dóbr i usług) wymiar funkcjonowania przedsiębiorstw. Kwestie takie, jak relacje interpersonalne czy zatrudnianie pracowników potrafiących pracować nad kilkoma zadaniami naraz, nie każdemu pracodawcy wydają się najważniejsze. W grupie, która wykazała w ogóle zainteresowanie kompetencjami miękkimi, przeważająca część (79%) wybierała szkolenia z zakresu komunikacji interpersonalnej, kolejne były szkolenia z zakresu rozwoju osobistego (autoprezentacja, zarządzanie czasem własnym, planowanie rozwoju kariery itp.) (65%) oraz szkolenia z technik zarządzania stresem (44%). Wyniki te mogą

¹⁰ Trudno jest na tym etapie powiedzieć, czy to pracownicy częściej przeceniają własne możliwości i chcą się szkolić z trudniejszych kompetencji komputerowych, czy też może pracodawcy nie doceniają umiejętności swoich pracowników i chcą ich szkolić z podstawowych programów.

¹¹ Kierunek ten potwierdzają wyniki z ankiety internetowej, gdzie 62% respondentów wybrałoby kurs językowy, w tym 81% język angielski. Indywidualni respondenci sugerowali jednak częściej także inne języki, których chcieliby się nauczyć (obok niemieckiego i francuskiego) – hiszpański 8%, rosyjski 8%.

¹² Zob. Schomburg J., Szuścińska A., Kompetencje poszukiwane przez pracodawców na rynku pracy. W: Frycy J. (red.), *Równi na rynku pracy?* Gdańsk: WSB, 2009, s. 15–20.

potwierdzać opinię, że pracodawcy postrzegają własne potrzeby raczej w skali całościowej niż w skali czy perspektywie jednostkowej (prymat efektywności grupy ponad skuteczną jednostką). Wyszukanie pracownika sprawnie komunikującego się z innymi pracownikami jest stąd częściej wskazywane niż potrzeba szkolenia pracownika, który indywidualnie radzi sobie dobrze ze stresem. Autorka uważa, że jest to jeden z przejawów konserwatyzmu pracodawców. Problem ten uwiadaczniają dodatkowo wyniki z ankiety internetowej, w której najczęściej pracownicy deklarowali chęć uczestnictwa właśnie w kursach uczących technik radzenia sobie ze stresem (78% wskazań). Chcieli zatem przede wszystkim pomóc sobie, dopiero w dalszej kolejności grupie, w której pracują.

Jeśli chodzi o formy szkoleń, najczęściej podawano zainteresowanie szkoleniami otwartymi i zamkniętymi. Stosunkowo niewielkie zainteresowanie znalazły mniej tradycyjne formy, jak e-learning (12%) czy coaching indywidualny (5%). Znowu widoczny jest zatem, zdaniem autorki, pewien konserwatyzm przedsiębiorstw i standardowe postrzeganie możliwości polepszenia umiejętności własnych pracowników. Świadczyć może to o braku wiedzy w firmach na temat niestandardowych metod szkoleniowych, w tym o ich słabych oraz mocnych stronach (np. niski koszt e-learningu i jego elastyczna forma oraz wysoki koszt coachingu i jego duża przydatność dla kadry zarządzającej). Tymczasem respondenci pracownicy częściej wybierali te formy szkoleń (e-learning 32% i coaching 19%), co może wskazywać na większą gotowość do innowacji jednostek niż samych przedsiębiorstw.

W przypadku badanych firm deklarujących brak zainteresowania szkoleniami dofinansowanymi z EFS zapytano o wskazanie powodów takiej sytuacji (istniała możliwość wskazania kilku powodów). Zdecydowana większość (62%) respondentów odpowiedziała, że ich pracownicy po prostu już posiadają potrzebne firmie kompetencje. Dla 12% problemem było to, że szkolenia z EFS nie są finansowane w całości i dlatego by z nich nie skorzystali. Identyczny odsetek wskazań padł dla odpowiedzi, że szkolenia pochłaniają zbyt wiele czasu, który pracownicy mogliby poświęcić firmie. Inne bariery to zbyt rozbudowana dokumentacja EFS-u (3%) i brak interesującej oferty szkoleniowej (5%).

Ponownie napotyka się tu zatem swego rodzaju optymizm przedsiębiorstw, jeśli chodzi o kompetencje ich pracowników, połączony z konserwatyzmem postaw. Niestety, pozorny optymizm może także świadczyć o braku refleksji nad potrzebami firmy, o wąskim postrzeganiu rozwoju własnego przedsiębiorstwa lub też o zignorowaniu jakichś potrzeb pracowników.

Ważnym aspektem badania były różnice w postawach przedsiębiorstw w zależności od wielkości firmy. Jedną z takich korelacji zauważono pomiędzy wielkością firmy a zainteresowaniem (lub brakiem zainteresowania) szkoleniami dofinansowanymi z EFS. Zauważalna jest różnica na poziomie braku zainteresowań takimi szkoleniami – respondenci reprezentujący mikroprzed-

siębiorstwa nieco częściej nie dostrzegają potencjału szkoleń z EFS i nie są nimi zainteresowane (jest to ponad 15%, przy poziomie od 5,9% dla dużych firm, 8,8% dla średnich i 11% dla małych). Jednocześnie ten sektor firm wykazuje największe w badanej grupie zainteresowanie szkoleniami (61,5%). Mikroprzedsiębiorstwa miały więc w badaniu najmniejszy odsetek wątpliwości przy pytaniu „Czy skorzystałyby z dofinansowanych szkoleń?” (najmniej odpowiedzi „trudno powiedzieć”)¹³. Wydaje się, że widoczne tu różnice mogą brać się z tego, że duże i średnie firmy mają zaplanowane środki na finansowanie własnych szkoleń, do nich również częściej trafiają oferty z firm szkoleniowych (i z tego powodu szkolenia dofinansowane z EFS nie są postrzegane jako bardzo atrakcyjne). A więc problematyka szkoleń jest dla większych przedsiębiorstw bliższa. Prawdopodobnie pracodawcy w tych firmach, uzyskując wiele ofert szkoleniowych, mają rozeznanie w tej tematyce, dlatego pytani o chęć skorzystania z dofinansowanych szkoleń częściej się wahają, gdyż sam fakt dofinansowania nie jest dla nich wystarczająco przekonujący.

5. Problematyka kompetencji pracowników i indywidualnie postrzeganych barier ich rozwoju

Część druga badań dotyczyła problematyki kompetencji pracowników, stosunku pracodawców do dwóch grup wiekowych (osoby po 45 roku życia oraz absolwenci) oraz barier ich rozwoju. Obecnie uważa się, że są to grupy najbardziej narażone na negatywne zjawiska na rynku pracy w Polsce (wysokie bezrobocie, ignorowanie potrzeb pracowniczych, pomijanie przy awansie itp.)¹⁴. Jednocześnie zwłaszcza w przypadku osób po 45 roku życia podnosi się opinię o utracie cennego kapitału na rynku pracy – osoby doświadczone nie są bowiem w równym stopniu zaktywizowane¹⁵. Interesujące jest zatem przede wszystkim, na ile przedsiębiorstwa dostrzegają potrzebę zatrudniania i szkolenia osób należących do tych grup. Wśród badanych przedsiębiorstw zdecydowana większość zatrudnia osoby z grupy wiekowej 45+:

¹³ 15% respondentów reprezentujących mikroprzedsiębiorstwa nie miało w tym zakresie zdania, w pozostałych przypadkach było to od 35% do 41% wskazań.

¹⁴ Kluske-Wojciszke B., Łosiewicz M. „Generacja 50+” – atut czy przeszkoda na rynku pracy? W: Frycy J. (red.), *Równi na rynku pracy?* Gdańsk: WSB, 2009, s. 31–35.

¹⁵ Balandynowicz-Panfil K., Aktywizacja zawodowa osób starszych jako wyzwanie dla polityki państwa. W: Wiśniewski Z. (red.), *Determinanty zawodowej aktywności ludzi starszych*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2009, s. 13–52.

Tab. 3. Firmy zatrudniające osoby w wieku 45+

| Czy przedsiębiorstwo zatrudnia osoby w wieku 45+? | Liczba | % wskazań |
|--|---------------|------------------|
| Tak | 126 | 84 |
| Nie | 16,5 | 11 |
| Trudno powiedzieć | 7,5 | 5 |

Zródło: badania własne.

Na pytanie o powody niezatrudniania osób z tej grupy wiekowej stosunkowo nieduży odsetek (22% wskazań) respondentów twierdził, że to brak nowoczesnej praktycznej wiedzy kandydatów (w wieku powyżej 45 lat) zadecydował o niepodjęciu zatrudnienia. Jeszcze mniejszy, bo na poziomie 11% wskazań, dotyczył braku konkretnych umiejętności, jak znajomość obsługi komputera czy języków obcych. Głównym powodem był zaś brak etatów.

Sam fakt zatrudnienia osób po 45 roku życia nie świadczy jeszcze w pełni o pozytywnym stosunku do tego typu pracowników. Dlatego w badaniu podjęto próbę określenia stanowiska pracodawców wobec procesu szkolenia takich pracowników. Zapytano więc, czy w firmach zatrudniających osoby w wieku 45+ dostrzega się potrzebę dodatkowego kształcenia swoich pracowników z tej grupy wiekowej. Ponad połowa badanych pracodawców nie widzi potrzeby szkolenia osób w średnim wieku, deklarując, że posiadają już one potrzebne firmie umiejętności. I znowu można przypuszczać, iż takie deklaracje wynikają z braku rozpoznania własnego środowiska lub (co jest równie niepokojące) z ignorowania roli pełnionej w firmie przez osoby powyżej 45 roku życia. Optymistyczne jest z pewnością to, że prawie 1/3 respondentów deklaruje równe traktowanie pracowników w różnym wieku, mówiąc o tym, iż wszyscy powinni być w równym stopniu doszkalani. Interesujące jest zdaniem autorki natomiast to, że stosunkowo niewielki odsetek pracodawców (7,4%) uzależnia skierowanie pracowników 45+ na szkolenia od ich dofinansowania z EFS. Fakt, że w latach 2007–2013 właśnie na tę grupę osób na rynku pracy skierowano znaczące środki z EFS, powinien bardziej skłaniać pracodawców do wyboru takich form szkoleń. Być może zatem sama informacja promocyjna lub też zakres tematyczny szkoleń z EFS dla osób z grupy 45+ nie są na regionalnym rynku pracy wystarczające i nie trafiły do większości respondentów. Kwestia ta wymagałaby jednak dalszych badań.

W przypadku drugiej interesującej nas grupy wiekowej, czyli absolwentów szkół wyższych i średnich, sprawa przedstawia się nieco inaczej. Znaczący odsetek badanych pracodawców (41%) deklarował bowiem, że w ogóle nie zatrudnia osób z tej grupy wiekowej. Autorkę interesowały oczywiście powody niezatrudniania absolwentów. Na czoło wysunął się powód ekonomiczny i organizacyjny – brak etatów w firmie (33% wskazań). Wśród innych wymienia-

nych powodów znalazły się również kwestie braku praktycznej wiedzy kandydatów absolwentów (22%) oraz brak doświadczenia (18%). Ciekawe wydaje się to, że 20% respondentów odpowiedziało, iż to brak zgłoszeń ze strony absolwentów jest jedną z przyczyn ich niezatrudnienia. Można to uznać za sygnał wciąż zbyt małej aktywności absolwentów podczas poszukiwania pracy. Młodzi ludzie być może zbyt wąsko postrzegają własne możliwości na rynku pracy i nie składają aplikacji na wiele potencjalnych stanowisk pracy.

Zapytano także respondentów zatrudniających absolwentów, jak widzą potrzeby dodatkowego doszkalania tej grupy pracowników. W grupie firm zatrudniającej absolwentów jedynie 17% respondentów stwierdziło, że nie ma potrzeby szkolenia absolwentów, gdyż posiadają oni już potrzebne firmie umiejętności. Identyczny odsetek deklaruje chęć szkolenia właśnie tej grupy. Wyniki te potwierdzają doświadczenia biur karier, które otrzymują od przedsiębiorstw liczne opinie o niewystarczającej wiedzy absolwentów. I ta właśnie opinia jest zazwyczaj powodem niezatrudnienia młodych osób świeżo po studiach. Stąd prawie połowa firm z tej grupy deklaruje chęć skierowania swoich młodych pracowników na szkolenia, chociaż nie wyróżnia ich na tle starszych pracowników. Około 6,8% badanych firm uzależniało szkolenia absolwentów od uzyskania dofinansowania z EFS.

Jako że badanie prowadzone było na potrzeby WSB w Toruniu, zapytano respondentów o to, czy zatrudniają absolwentów WSB. Niestety, aż połowa badanych pracodawców odpowiedziała negatywnie (przy 27% odpowiedzi pozytywnych). Fakt, że prawie 1/3 respondentów nie wiedziała, czy ich firma zatrudnia absolwentów WSB w Toruniu, można tłumaczyć tym, że ankietowana osoba nie miała pełnej informacji o zatrudnionych w firmie pracownikach. Ponadto sprawdzono, jak w badanej próbie przedsiębiorstw przedstawia się rozkład zatrudniania absolwentów WSB. Okazało się, że najczęściej znajdowali oni zatrudnienie w dużych firmach naszego regionu (tab. 4).

Tab. 4. Wielkość przedsiębiorstwa a zatrudnianie absolwentów WSB w Toruniu

| Wielkość przedsiębiorstwa a zatrudnianie absolwentów WSB w Toruniu | Liczba | % wskazań dla „tak, zatrudniamy” |
|--|--------|----------------------------------|
| Mikro (1–9 osób) | 30 | 20 |
| Małe (10–49 osób) | 27 | 18 |
| Średnie (50–249 osób) | 33 | 22 |
| Duże (powyżej 250 osób) | 60 | 40 |

Źródło: badania własne.

Jednym z interesujących zagadnień w polu problematyki rynku pracy są różne bariery blokujące indywidualny rozwój zawodowy ludzi. Dlatego też

w przypadku indywidualnych respondentów spytano ich o bariery stojące na drodze ich rozwoju zawodowego. Autorkę badań interesowało, jak pracownicy badanych firm postrzegają zewnętrzne (instytucjonalne, środowiskowe) oraz wewnętrzne (indywidualne, psychologiczne) przeszkody, które potencjalnie blokują uzyskanie przez nich lepszej pozycji na rynku pracy. Około 38% badanych powiedziało, że dostrzega takie bariery, wśród których do najważniejszych należą: brak środków własnych na sfinansowanie studiów podyplomowych i szkoleń (66%), nieznaną języków obcych (27%). Respondenci dostrzegali zatem bariery o charakterze zewnętrznym – jakoś wykształcenia i sytuację majątkową. Co ciekawe, w mniejszym stopniu skłonni byli dostrzegać przeszkody tkwiące w ich indywidualnym deficytach. Przykładowo na zbyt małe doświadczenie zawodowe wskazało 19%, na brak umiejętności autoprezentacji 16%, a już na brak odporności na stres 8%. Tymczasem wydaje się, że to właśnie indywidualne deficyty są często źródłem niepowodzeń na rynku pracy, np. brak pieniędzy na dalsze szkolenia może wynikać z tego, że pracownik nie ma po prostu odwagi zaryzykować złożenia stosownej prośby o dofinansowanie u swojego pracodawcy. Najciekawsze było to, że tylko 3% badanych odpowiedziało, że nie posiada umiejętności pracy wielozadaniowej i to jest dla nich właśnie ważna bariera rozwoju zawodowego. Można w tym miejscu zaryzykować hipotezę, że działa tu klasyczny błąd atrybucji¹⁶. Ludzie są bardziej skłonni do przypisywania swoich porażek czynnikom zewnętrznym („mam słabą pozycję na rynku pracy, bo nie ma w firmie środków na szkolenia i studia”) niż czynnikom wewnętrznym („barierą dla mnie nie do przejścia jest podjęcie się nowych zadań w tygodniu pracy”). A więc przykładowo dla wielu pracowników nieznaną języków obcych może być spowodowana właśnie tym, że dana osoba ciągle „nie znajduje czasu” na pójście na kurs językowy z powodu „zbyt wielu zadań w pracy”. Każda z barier wskazanych przez respondentów mogłaby być jednak potencjalnie niwelowana lub minimalizowana poprzez stosowne formy szkolenia, a co najważniejsze badane osoby wyrażały gotowość do skorzystania z takich szkoleń. Ukierunkowanie szkoleń na problematykę kompetencji miękkich mogłoby znacząco poprawić sytuację wielu osób borykających się z takimi barierami.

Ankietowane firmy mają oczywiście własne wizje tego, jaki powinien być ich nowy pracownik. Dlatego też zapytano się o zakres poszukiwanych kompetencji (w pytaniu można było wskazać kilka odpowiedzi). Najczęściej wskazywano, że firma poszukuje kompetencji praktycznych związanych ze specyfiką przedsiębiorstwa (73%), kolejne to kierunkowe wykształcenie związane ze stanowiskiem (50%), kompetencje osobiste i związane z komunikacją interpersonalną miały około 21% wskazań. I znowu widać znaczący nacisk pracodawców na kompetencje praktyczne, w mniejszym zaś stopniu na kompetencje osobiste, w tym te o charakterze miękkim.

¹⁶ Aronson E., Wilson T.D., Akert R., *Psychologia społeczna. Serce i umysł*. Poznań: Zysk i S-ka, 1997.

Kwestia oceny kompetencji pracowników wiąże się ściśle z problemem oceny kwalifikacji osób aplikujących o pracę. Pytając respondentów firmy o to, czy kandydaci zgłaszający się do nich do pracy posiadają zazwyczaj wskazane uprzednio potrzebne kompetencje, uzyskano przewagę pozytywnych odpowiedzi świadczących o dobrej opinii pracodawców o kandydatach i nowo zatrudnionych osobach – 41% dla odpowiedzi „tak, po zatrudnieniu nie wymagają dodatkowych szkoleń”, 26% „w zasadzie tak, ale szkolenia mogłyby poprawić ich kompetencje”. Co ciekawe, około 10% badanych pracodawców powiedziało, że nie znajdują kandydatów od razu posiadających poszukiwane przez firmę kompetencje.

Ostatnim badanym problemem była kwestia sposobów pozyskiwania nowych pracowników. Ponad połowa badanych firm zamieszcza ogłoszenia w tradycyjnych mediach (prasa, radio i TV), ale około 47% również na stronach internetowych. Ważnym wynikiem dla WSB był stosunkowo niższy poziom wskazań na Biuro Karier (20%). Instytucja ta wciąż ma niewykorzystany do końca potencjał i pozostaje nieznana dla wielu przedsiębiorców. Pracodawcy wciąż są nastawieni na bardziej im znane, standardowe formy pośrednictwa, jak urzędy pracy i reklamy. Można to potraktować jako konserwatyzm pracodawców, którzy nieskorzy się do polepszania swojego kapitału ludzkiego poprzez nowe formy pośrednictwa (np. uwidocznili się niski odsetek firm korzystających z doradztwa – 9%). W świetle tych wyników oraz uprzednich uwag dotyczących zbyt małej aktywności absolwentów rysuje się obraz rynku, gdzie konserwatywne metody działania obydwu stron (firm i kandydatów) mogą stanowić barierę rozwoju regionalnego. Potwierdza to poniekąd słabe zainteresowanie targami pracy – w odpowiedzi na pytanie „Czy do tej pory firma uczestniczyła w targach pracy?” tylko 17% odpowiedziało „tak”. A na pytanie „Czy w przyszłości Państwa firma wzięłaby udział w tzw. wirtualnych targach pracy dotyczących regionalnego rynku pracy?” otrzymano również wiele negatywnych odpowiedzi – 33% dla „nie”, 23% dla „tak” i aż 40% dla „trudno powiedzieć”.

6. Podsumowanie

Niniejsze badanie pokazało, że szkolenia są dziś stałym elementem regionalnego rynku pracy. Pracownicy i przedsiębiorstwa są zaś świadomi korzyści płynących z udziału w szkoleniach i wykazują stosunkowo wysoką gotowość do aktywności na tym polu. Niestety, w badaniu uwidocznili się również zjawisko, które określono jako swoisty konserwatyzm postaw podmiotów rynku pracy.

Syndrom konserwatyizmu polega tu na trzymaniu się zarówno przez pracowników, jak i pracodawców standardowych, najbardziej znanych form działania. Przejawia się to w kilku wymiarach. Po pierwsze, dotyczy wyboru formy szkoleń oraz ich zakresu tematycznego. Mimo że pracodawcy zarzucają swoim pracownikom braki w zakresie kompetencji miękkich, wolą ich wysyłać na standardowe szkolenia praktyczne. Sami pracownicy popełniają błąd atrybucji

i również skłaniają się w stronę znanych im form doskonalenia własnych kompetencji praktycznych, nie przyznając stosownej wagi własnym deficytom psychologicznym. Przedsiębiorstwa deklarowały również większe zainteresowanie standardowymi formami szkoleń, ostrożnie podchodząc do form innowacyjnych, jak e-learning czy coaching indywidualny. Konserwatyzm wyraża się także w zauważalnej ostrożności przedsiębiorców, którzy deklarują brak przekonania co do tego, czy przykładowo skorzystają z dofinansowanych szkoleń. W sytuacji kryzysu ekonomicznego jest to zrozumiała ostrożność.

Po drugie, konserwatyzm wyrażał się również w zbytym optymizmie badanych (optymizm wobec aktualnej sytuacji oznacza w tym przypadku brak gotowości do zmiany). Postawa pracodawców wobec kompetencji pracowników ich firm sprowadza się bowiem do opinii wyrażającej się zadaniem „Jest dobrze, nie trzeba tego psuć”. Wydaje się, że w trudnej sytuacji rynkowej pracodawcy i ich firmy powinni być szczególnie ostrożni, jeśli chodzi o zbytni optymizm w stosunku do własnych zasobów. Kapitał ludzki jest wyjątkowo podatny na obniżanie jakości w sytuacji braku stymulujących do rozwoju impulsów. Przekonanie firm o dobrej jakości zatrudnionych pracowników w sytuacji dynamicznie zmieniającego się rynku może okazać się złudne i problematyczne w dłuższej perspektywie.

Po trzecie, szkodliwy konserwatyzm przejawiał się w stanowisku firm w stosunku do nowszych metod rekrutacji pracowników. Niski poziom korzystania z instytucji pośredniczących, jak biura karier czy targi pracy, może świadczyć o braku pewnej elastyczności w zakresie polepszania własnego kapitału ludzkiego.

Po czwarte, syndrom konserwatyzmu ujawniał się, jak się wydaje (choćby wymagałoby to rozwiniętych badań jakościowych), w pewnym lekceważeniu problematyki kompetencji miękkich. Ani pracownicy, ani pracodawcy nie wyróżniali specjalnie tych kompetencji (np. gotowości do zmiany, wielozadaniowości czy umiejętności interpersonalnych). Zdaniem autorki, oznaczać to może, że respondenci prezentowali bardzo konserwatywne podejście do kapitału ludzkiego, rozumiane jako obszar konkretnych umiejętności praktycznych i wiedzy specjalistycznej. Tezę o istnieniu tego wymiaru konserwatyzmu mogą poniekąd potwierdzać wyniki badań prowadzonych kilka lat temu w regionie kujawsko-pomorskim w ramach projektu „Monitoring Plus. Badanie ukrytego potencjału lokalnego rynku pracy” (lata 2004–2005). W badaniu tym uzyskano wynik pokazujący, że ówczesne badane przedsiębiorstwa prawie w ogóle nie korzystały ze szkoleń z zakresu kompetencji miękkich¹⁷ i koncentrowały się wyłącznie na standardowych kursach doszkalających (BHP, sprzedaż i obsługa klienta itp.). Porównanie wyników badania z wynikami projektu „Monitoring Plus” mogą wskazywać na jedynie niewielką zmianę trendu w zakresie popularyzacji pro-

¹⁷ Dębowski P., Potrzeby lokalnego rynku pracy województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie kształcenia i podnoszenia kwalifikacji. W: Sojak R., Szalacha J. (red.), *Ukierunkowany rozwój albo dryf*. Toruń: UMK, 2006, s. 209–252.

blematyki kompetencji miękkich. Nadal jednak potrzebna jest działalność promocyjna i informacyjna, która mogłaby uświadomić znaczenie tych kompetencji dla ogólnej poprawy kapitału ludzkiego.

Niniejsze badanie, jak to podkreślono, miało praktyczne cele związane z wielopoziomowym rozwijaniem współpracy pomiędzy Wyższą Szkołą Bankową w Toruniu a regionalnym rynkiem pracy. Dlatego też wyniki badań należy traktować jako wstęp do dalszych poszukiwań badawczych i jako punkt wyjścia do pogłębionych analiz. Badania jakościowe, pogłębione wywiady z uczestnikami rynku pracy mogłyby zweryfikować wstępne tezy o istnieniu czterech obszarów syndromu konserwatyzmu postaw. Nie wyklucza się zatem, że weryfikacja ta mogłaby sfalsyfikować pewne postawione w tym artykule tezy.

Literatura

- Aronson E., Wilson T. D., Akert R., *Psychologia społeczna. Serce i umysł*. Poznań: Zysk i S-ka, 1997. ISBN 83-7150-016-5.
- Balandynowicz-Panfil K., Aktywizacja zawodowa osób starszych jako wyzwanie dla polityki państwa. W: Wiśniewski Z. (red.), *Determinanty zawodowej aktywności ludzi starszych*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2009, s. 13–52.
- Dębowski P., Potrzeby lokalnego rynku pracy województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie kształcenia i podnoszenia kwalifikacji. W: Sojak R., Szalacha J. (red.), *Ukierunkowany rozwój albo dryf*. Toruń: UMK, 2006, s. 209–252.
- Kluske-Wojciszke B., Łosiewicz M. „Generacja 50+” – atut czy przeszkoda na rynku pracy? W: Frycy J. (red.), *Równi na rynku pracy?* Gdańsk: WSB, 2009, s. 31–35.
- Kossowska M., Sołtysińska I., *Szkolenia pracowników a rozwój organizacji*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2002. ISBN 83-88597-73-6.
- Maksim M., *Ewaluacja szkoleń dla bezrobotnych w województwie kujawsko-pomorskim*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2008. ISBN 978-83-7285-407-0.
- Schomburg J., Szuścińska A., Kompetencje poszukiwane przez pracodawców na rynku pracy. W: Frycy J. (red.), *Równi na rynku pracy?* Gdańsk: WSB, 2009, s. 15–20.
- Schumpeter J., *Kapitałizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa: PWN, 1995. ISBN 83-01-11786-9.
- Splawski M., Stankiewicz P., Wpływ przemian związanych z powstaniem gospodarki opartej na wiedzy na strukturę zatrudnienia w województwie kujawsko-pomorskim. W: Sojak R., Szalacha J. (red.), *Ukierunkowany rozwój albo dryf*. Toruń: UMK, 2006, s. 31–82.
- Wiśniewski Z., *Deregulacja rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*. W: Frieske K.W. (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2003, s. 53–66.
- Wiśniewski Z., Zatrudnienie i rynki pracy w warunkach społeczeństwa informacyjnego. W: Wiśniewski Z., Pochtowski A. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2004, s. 15–25.

RACHUNEK KOSZTÓW UPADŁOŚCI

Andrzej Tokarski

Abstrakt: Rachunek kosztów upadłości to nowoczesne narzędzie rachunkowości zarządczej dające możliwość zaspokojenia wierzycieli upadającego bądź niewypłacalnego przedsiębiorstwa w jak największym zakresie, poprzez minimalizację i kontrolę ponoszonych przez podmiot kosztów. Ponadto pozwala na zastosowanie odpowiednich działań i środków zapobiegających ogłoszeniu upadłości, w sytuacji gdy jednostka znajduje się w trudnej sytuacji finansowej oraz ma możliwość jej poprawy.

Zastosowanie rachunku kosztów upadłości umożliwia redukcję kosztów upadłości, których wysokość uzależniona jest od branży, wielkości majątku przedsiębiorstwa, formy upadłości oraz okresu trwania procesu upadłościowego. W praktyce pozwoli na zminimalizowanie wartości ponoszonych kosztów upadłości do kosztów koniecznych i nieodzownych do prawidłowego przebiegu postępowania upadłościowego.

Słowa kluczowe: koszty procesu upadłości, koszty poprzedzające upadłość, koszty upadłości, upadłość.

1. Wprowadzenie

Bankructwa i upadłości przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej są jej nieodłącznym elementem¹. Pełnią funkcję niezbędnej selekcji w biznesie i mają do spełnienia istotną funkcję racjonalizacji, oczyszczania rynku z jednostek niemogących sprostać jego wymogom efektywności.

¹ Bauer K., *Zarządzanie informacjami w procesie upadłościowo-naprawczym przedsiębiorstw*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński, 2009, s. 7.

W systemie gospodarki wolnorynkowej upadłość nie jest zjawiskiem wyłącznie patologicznym. Służy ona zabezpieczeniu partykularnych interesów podmiotów biorących udział w obrocie gospodarczym oraz zapewnieniu bezpieczeństwa systemu wymiany gospodarczej poprzez wyeliminowanie z rynku podmiotów słabych i nieudolnych².

Upadłość przedsiębiorstw jest nieodłącznym elementem funkcjonowania gospodarki opartej na zasadach rynkowych. Rynek weryfikuje, kto jest w stanie się na nim utrzymać, a kto musi upaść. Jednostki produkujące po wyższych kosztach oraz wytwarzające produkty, na które nie ma zbytu, nie mogą w dłuższym okresie czasu funkcjonować. Skazane są one albo na przejęcie przez inne efektywniej działające podmioty, albo na bankructwo. Tylko przedsiębiorstwa potrafiące przystosować się do zmieniających warunków są w stanie utrzymać się na rynku w dłuższym okresie.

Procesy naprawcze i upadłościowe są nieuniknione w gospodarce rynkowej. Występują one obiektywnie w przedsiębiorstwach, które napotyka trudności z utrzymaniem zdolności do kontynuowania swojej działalności.

2. Aspekt ekonomiczny i prawny upadłości

Upadłości i bankructwa przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej stanowią następstwo utraty przez przedsiębiorstwa zdolności do spłaty długów³. Tym samym upadłość pełni funkcję niezbędnej selekcji w biznesie i ma do spełnienia istotną funkcję racjonalizacji, oczyszczania rynku z jednostek niemogących sprostać jego wymogom efektywności, co stanowi zarazem element ochrony wierzycieli i innych jednostek.

Pojęcia bankructwo i upadłość traktowane są jako synonimy⁴. Nie jest to precyzyjne, albowiem bankructwo to pojęcie z zakresu przede wszystkim ekonomii, podczas gdy upadłość to w zasadzie kategoria prawna⁵. Utożsamianie bankructwa z upadłością jest zasadne jedynie w przypadku upadłości zawinionej (podlegającej karze współmiernej do winy, co regulują szczegółowe przepisy), natomiast upadłość niezawiniona nie jest traktowana jako bankructwo w sensie ekonomicznym, gdyż nie wynika z nieprawidłowości w zarządzaniu przedsię-

² Hrycaj A., *Syndyk masy upadłości*. Poznań: Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, 2006, s. 1.

³ Tokarski A., Rola rachunkowości w postępowaniu upadłościowym. W: Kiziukiewicz T. (red.), *Rachunkowość w zarządzaniu jednostkami gospodarczymi*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, 2009, s. 497.

⁴ Mączynska E., Ocena ryzyka upadłości przedsiębiorstwa. W: Fierla A., *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*. Warszawa: SGH, 2009, s. 57.

⁵ Herman A., Bankructwa przedsiębiorstw – zgodnie z prawem czy ekonomią? *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2009, nr 1, s. 4.

biorstwem, lecz z przyczyn leżących poza nim, np. z powodu oszustwa przez kontrahenta (tab. 1).

Tab. 1. Bankructwo a upadłość

| Upadłość ≠ bankructwo | Upadłość = bankructwo | | |
|-----------------------|--|-----------------|-----------------------|
| Niezawiniona | Zawinione | | |
| Nie podlega karze | Nieumyślne | Umyślne | Umyślne z chęci zysku |
| | Podlega karze | | |
| | Odpowiedzialność karna przedsiębiorców (grzywna, pozbawienia prawa sprawowania określonych funkcji, kara pozbawienia wolności) | | |
| | Kara łagodniejsza | Kara ostrzejsza | Kara najostrzejsza |

Zródło: Mączyńska E., Ocena ryzyka upadłości przedsiębiorstwa. W: Fierla A. (red.), *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*. Warszawa: SGH, 2009, s. 58.

Z punktu widzenia ekonomii *bankrutem* jest przedsiębiorstwo, które nie jest w stanie regulować swoich długów i wartość jego majątku nie wystarcza na pokrycie wszystkich zobowiązań (bankrutem jest także firma, która mimo że zaistniały powyższe przesłanki, nadal prowadzi działalność).

W aspekcie prawnym upadłość przedsiębiorstwa następuje dopiero po ogłoszeniu bankructwa przez sąd. Ma na celu równomierne zaspokojenie wszystkich wierzycieli dłużnika, który nie jest w stanie zaspokoić każdego z osobna. Powinna zapobiec prowadzeniu egzekucji przeciwko dłużnikowi przez tylko niektórych wierzycieli (gdy inni nie mają jeszcze tytułu egzekucyjnego, np. jeśli ich wierzytelności nie są jeszcze płatne) oraz w przypadku, gdy istnieje system pierwszeństwa w postępowaniu egzekucyjnym. Oznacza to, że fakt bankructwa jest ustalany sądownie na podstawie wniosku skierowanego bądź przez dłużnika, bądź przez jednego lub kilku wierzycieli. W pierwszym przypadku można mówić o bankructwie dobrowolnym, w drugim o bankructwie przymusowym.

Główną przesłanką do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości w prawodawstwie polskim jest zaprzestanie płacenia zobowiązań w dłuższym czasie. Tak więc krótkotrwale wstrzymanie płacenia długów wskutek przejściowych trudności nie jest podstawą do ogłoszenia upadłości. Przepisy prawa stanowią,

że upadłość ogłasza się w stosunku do dłużnika, który stał się niewypłacalny⁶. Zgodnie z art. 11 prawa upadłościowego i naprawczego [...] *dłużnik jest niewypłacalny, jeżeli nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań, przy czym za niewypłacalnego uważa się podmiot wtedy gdy jego zobowiązania przekraczają wartość majątku, nawet wtedy gdy na bieżąco te zobowiązania wykonuje*⁷. Drugą przesłanką może być wystąpienie nadwyżki stanu czynnego nad stanem biernym. W języku ekonomicznym oznaczałoby to brak możliwości pokrycia wszystkich zobowiązań z posiadanego majątku.

Bankructwo w sensie ekonomicznym nie musi oznaczać upadłości w sensie prawnym, ale każda upadłość ogłoszona przez sąd oznacza bankructwo ekonomiczne.

3. Istota kosztów upadłości w rachunkowości

Ustawa prawo upadłościowe i naprawcze do kosztów postępowania upadłościowego zalicza opłaty sądowe i wydatki niezbędne do osiągnięcia celu postępowania (art. 230 ust. 1 prawa upadłościowego i naprawczego)⁸. Wydatek oznacza rozchód środków pieniężnych. Nie każdy jednak wydatek pieniężny jest kosztem, natomiast na pewno każdy koszt musi pociągać za sobą wydatek pieniężny. Wszystkie wydatki, które nie zmieniły się w koszty pozyskania przychodów, podlegają aktywowaniu, czyli są wykazane w bilansie. Koszty aktywowane staną się kosztami uzyskania przychodów dopiero w momencie ich sprzedaży, rozliczenia. Artykuł 230 ust. 1 PUiN nie określa jednak tego jednoznacznie, gdyż jest tak sformułowany, że można wnioskować, iż dopiero wydatek pociąga za sobą zarachowanie kosztu, ale koszt upadłości może być zarachowany wcześniej i to on pociąga za sobą wydatek, o czym stanowią ust. 2 i 3 tego artykułu. Przepisy te wskazują na rozdzielenie tych pojęć na wydatki i koszty postępowania upadłościowego. Oznacza to, że powstałe koszty upadłości powinny być wydatkiem, ale może nastąpić przesunięcie w czasie pomiędzy kosztem a wydatkiem. Wynika z tego, że art. 230 PUiN stał się nieprecyzyjny przez wpisanie w ust. 1 tego artykułu słowa „wydatki”.

Rachunkowość w procesie upadłościowym prowadzona jest na podstawie ustawy o rachunkowości, a jeśli chodzi o zarachowanie kosztów – to nadrzędnym prawem jest art. 6 tej ustawy. W związku z tym art. 230 ust. 1 PUiN powinien brzmieć: do kosztów postępowania upadłościowego zalicza się opłaty sądowe oraz koszty niezbędne do osiągnięcia celu tego postępowania.

⁶ Tokarski A., Tokarski M., Rachunkowość źródłem informacji o przewidywaniu upadłości przedsiębiorstw w polskiej gospodarce. W: Kiziukiewicz T. (red.), *Rachunkowość w zarządzaniu jednostkami gospodarczymi*. Szczecin: Akademia Rolnicza – Uniwersytet Szczeciński, 2006, s. 345.

⁷ Ustawa z 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze*, Dz.U. nr 60, poz. 535, dalej PUiN.

⁸ Dorozik L., *Restrukturyzacja ekonomiczna przedsiębiorstw*. Warszawa: PWE, 2006, s. 167.

Koszty upadłości pojawiają się jeszcze przed procesem upadłości. Można do nich zaliczyć te bezpośrednio związane z wystąpieniem trudnej sytuacji finansowej, czyli tzw. koszty trudności finansowych. Są to koszty⁹:

- dodatkowych odsetek w związku z nieterminowymi płatnościami zobowiązań,
- renegocjacji umów terminowych,
- doradztwa prawnego,
- wyceny majątku pod zastaw,
- utraty wartości aktywów w związku z ich wyprzedażą,
- inne, np. sądowe, komornicze,
- zmian umów.

Ponadto do kosztów przed procesem upadłości można zaliczyć tzw. koszty pośrednie, zwane inaczej kosztami upadłości, obejmujące:

- koszty kontraktów wynikające ze zmienności inwestycyjnej,
- utratę sprzedaży i zysku,
- koszty restrykcji finansowych stosowanych wobec przedsiębiorstw z trudnościami finansowymi,
- straty wywołane niechęcią do prowadzenia interesów z taką jednostką,
- obniżenie standardów warunków pracy pracowników,
- koszty deprecjacji prestiżu zawodowego kierownictwa podejrzanego o nieudolność zarządzania.

Najważniejsze koszty upadłości jednak powstają wówczas, gdy zostaje przerwana zasada kontynuacji działania, czyli już w samym procesie upadłości. Wówczas koszty upadłości można podzielić na:

I. Koszty poprzedzające upadłość, czyli tzw. koszty symptomatyczne, do których zalicza się opisane wcześniej bezpośrednio i pośrednio koszty upadłości.

II. Koszty procesu upadłościowego, w skład którego można zaliczyć:

1. Koszty przygotowawcze – koszty postępowania sądowego.

2. Koszty postępowania upadłościowego:

a) koszty administracyjne biura syndyka:

- koszty wynagrodzenia wraz z narzutami:

- syndyka wraz z narzutem,
- rady wierzycieli,
- pracowników syndyka,

- koszty obwieszczeń i ogłoszeń,

b) koszty likwidacyjne:

⁹ Chłodnicka H., Koszty upadłości – klasyfikacja, pomiar i prezentacja. W: *IV Ogólnopolskie Seminarium Doktorskie Rachunkowości i Finansów*. Sopot: WSFiR, 2004, s. 19.

- wynagrodzeń pracowników (wraz z odszkodowaniami i odprawami),
- wyceny majątku,
- licytacji,
- publiczno-prawne,
- odsetek wierzytelności,
- komorników,
- pozostałe koszty działalności upadłościowej.

Koszty upadłości mogą być ujmowane w różnych przekrojach¹⁰. Niezależnie od przekroju ich prezentacji zasady ich ustalania powinny być identyczne. Do podziału można zastosować system powiązań kosztów z obszarami działalności procesu upadłościowego. Stąd można wyodrębnić:

1. Koszty podstawowej działalności upadłościowej wyceny majątku:

- koszty licytacji,
- koszty wynagrodzeń pracowników jednostki wraz z narzutami i z odprawami w związku z rozwiązaniem umów o pracę,
- koszty kar, odszkodowań, grzywien,
- podatki i inne daniny publiczne,
- koszty komorników,
- odpisy z tytułu trwałej utraty wartości dokonywane w związku z wyprzedają środków trwałych,
- odpisy z tytułu trwałej utraty wartości zasobów w związku z ich wyprzedają,
- koszty wynagrodzeń pracowników wypłacanych z FŚSP nieujętych w kosztach działalności przed ogłoszeniem upadłości.

2. Koszty działalności administracyjnej upadłości:

- wynagrodzenie syndyka, rady wierzycieli, pracowników zatrudnionych przez syndyka w celu wykonania upadłości,
- koszty obwieszczeń i ogłoszeń,
- koszty postępowania sądowego,
- pozostałe koszty utrzymania biura syndyka.

3. Koszty działalności finansowej upadłości:

- odsetki od wierzytelności,
- odsetki sądowe, administracyjne,
- utrata wartości inwestycji w związku z ich wyprzedają,
- pozostałe koszty finansowe.

¹⁰ Chłodnicka H., Identyfikacja i systematyka kosztów upadłości. W: Nowak E. (red.), *Modele rachunku kosztów i rachunkowości zarządczej*. Wrocław: Akademia Ekonomiczna, 2004, s. 135.

Tak więc koszty upadłości można zdefiniować jako uprawdopodobnione zmniejszenie w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych o wiarygodnie określonej wartości, powodujące osłabienie sytuacji finansowej jednostki, wiążące się z powstaniem dodatkowych obciążeń determinujących przyszły proces upadłości w formie zmniejszenia wartości aktywów albo zwiększenia wartości zobowiązań lub rezerw¹¹.

4. Sprawozdanie rachunkowe syndyka a koszty upadłości

Należy zaznaczyć, że sprawozdane rachunkowe przedstawione przez syndyka określa wpływy i wydatki ze wskazaniem, kiedy, od kogo, za co i jaka kwota wpłynęła oraz kiedy, komu, z jakiego tytułu i jaką kwotę wypłacono (czyli faktyczne przychody i rozchody środków pieniężnych). Koszty upadłości to natomiast nie tylko wpływy i wydatki, lecz także zarachowane, ale nieuregulowane pozostałe koszty.

Do sprawozdania powinny być dołączone dokumenty potwierdzające zamieszczone w nim informacje. Między informacjami o przychodach i kosztach umieszczonymi w sprawozdaniu z czynności a informacjami zawartymi w sprawozdaniu rachunkowym jest taka różnica, że pierwsze dotyczą przychodów i kosztów w momencie ich powstania (co nie zawsze skutkuje jednoczesnym przepływem środków finansowych), drugie natomiast dotyczą rzeczywistego przepływu gotówki.

Z porównania tych dokumentów można wyciągnąć wnioski dotyczące stanu finansowego masy, w szczególności, czy zobowiązania i należności masy są regulowane na bieżąco. Sumy pieniężne wchodzące do masy upadłości oraz sumy uzyskane ze zbycia rzeczy i praw obciążonych rzeczowo, jeżeli nie podlegają natychmiastowemu wydaniu, syndyk składa na oprocentowany rachunek bankowy lub na rządowy rachunek depozytowy (art. 227 PUiN). Sprawozdanie ostateczne syndyk składa po ukończeniu czynności, czyli z chwilą ustania upadłości, a więc po ukończeniu postępowania, po wykonaniu ostatniego podziału funduszy masy albo po umorzeniu upadłości. Wymagania co do treści i formy sprawozdań ostatecznych nie różnią się od wymagań stawianych sprawozdaniom okresowym, z tą jednak różnicą, że dotyczą całego procesu i w związku z tym ich stopień szczegółowości jest mniejszy niż w sprawozdaniach składanych w toku postępowania. Sprawozdanie ostateczne rozpatruje sędzia komisarz po wysłuchaniu w miarę potrzeb i możliwości syndyka i członków rady wierzycieli.

Poniżej przedstawiono przykładowe ostateczne sprawozdanie rachunkowe syndyka.

¹¹ Chłodnicka H., Regulacje prawne procesu upadłościowego a potrzeby ich zmian. *Forum Rachunkowości* 2007, nr 3, s. 50.

I. Wpływy:

1. Sprzedaż nieruchomości.
2. Sprzedaż środków transportu.
3. Sprzedaż wyposażenia.
4. Sprzedaż towarów.
5. Działalność gospodarcza.
6. Odsetki bankowe i od nieterminowych zapłat.
7. Najem.
8. Odzyskane należności.
9. Zyski nadzwyczajne.
10. Stan kasy.

II. Wydatki:

1. Zaspokojenie wierzycieli:
 - a) w ramach planu podziału,
 - b) poza planem podziału.
2. Koszty postępowania upadłościowego:
 - a) koszty masy upadłości:
 - podatki i wieczyste użytkowanie,
 - podatek od środków transportu,
 - koszty mediów,
 - koszty dozoru,
 - ogłoszenia i obwieszczenia (18 ogłoszeń),
 - koszty sądowe egzekucyjne,
 - inne, w tym:
 - archiwizacja,
 - koszty działalności gospodarczej,
 - b) koszty syndyka:
 - wynagrodzenie syndyka (pobrane),
 - wynagrodzenie dwóch pracowników biura,
 - opinie prawne,
 - koszty kancelaryjne i biurowe,
 - wynajem biura,
 - szkolenie syndyka,
 - ryczałt kilometrów,
 - opinie biegłych.

III. Koszty zakończenia postępowania:

1. Wpis sądowy.
2. Ogłoszenia obwieszczenia.
3. Wykreślenie upadłego z ewidencji działalności gospodarczej.
4. Opłaty pocztowe i kancelaryjne.
5. Wynagrodzenia pracowników.
6. Wynajem biura.

7. Wynagrodzenie syndyka¹².

Zasadniczym obrazem kosztów upadłości jest więc sprawozdanie z wpływów i wydatków, a tylko dodatkowo przedstawia się koszty i przychody, które mogą być jeszcze nieuregulowane, co ciągle będzie za sobą pociągać wydatki, a to spowoduje przesunięcia w czasie wypłat dla wierzycieli albo w ogóle ich niezaspokojenie. Ponadto można również stwierdzić, że sędzia komisarz – jako osoba niebędąca specjalistą w dziedzinie rachunkowości – nie zdaje sobie sprawy, jakie koszty generuje proces upadłościowy.

5. Rachunek zysków i strat a koszty upadłości

Współczesny porządek gospodarki rynkowej i związana z nim konieczność podejmowania trudnych decyzji gospodarczych powodują ciągle wzrost wymagań stawianych przed treścią i jakością sprawozdań finansowych. Wraz z postulatem poprawy ich jakości pojawia się konieczność coraz szybszego dostarczania informacji o nietypowych przepływach strumieni w działalności gospodarczej. Właściwe byłoby, aby w tworzonym przez rachunkowość liczbowym obrazie przebiegów i rezultatów działalności gospodarczej uwzględniony był problem ryzyka, trudności finansowych, a nawet upadłości.

Rozwijające się koncepcje rachunkowości powinny uwzględniać w sprawozdaniach finansowych prezentacje zarejestrowanej wielkości kosztów upadłości. Celem takiej prezentacji ma być unikanie fałszywych oczekiwań i niespodziewanych reakcji rynku związanych z brakiem informacji. Sprawozdanie z ujęciem kosztów upadłości powinno identyfikować i klasyfikować te koszty. Użytkownik takich informacji będzie mógł ocenić wpływ kosztów upadłości na koszty i przychody prezentowane w sprawozdaniu finansowym. Sprawozdaniem najlepiej obrazującym i klasyfikującym koszty upadłości byłby rachunek zysków i strat.

Wdrożenie rachunku kosztów upadłości w przedsiębiorstwie stwarza możliwość uszczegółowienia sprawozdań finansowych poprzez odzwierciedlenie kosztów upadłości stanowiących udział: kosztów działalności operacyjnej, pozostałych kosztów operacyjnych i kosztów finansowych.

Poniżej zaprezentowano sprawozdanie finansowe uwzględniające koszty upadłości przedsiębiorstwa.

¹² Dziedziczak I., *Procesy upadłościowe i naprawcze w polskiej gospodarce*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, 2004, s. 207–208.

- A. Przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi, w tym od jednostek powiązanych:
 - I. Przychody netto ze sprzedaży produktów.
 - II. Zmiana stanu produktów.
 - III. Koszt wytworzenia produktów na potrzeby własne jednostki.
 - IV. Przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów.
- B. Koszty działalności operacyjnej:
 - I. Amortyzacja.
 - II. Zużycie materiałów i energii.
 - III. Usługi obce.
 - IV. Podatki i opłaty, w tym podatek akcyzowy.
 - V. Wynagrodzenia.
 - VI. Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia.
 - VII. Pozostałe koszty rodzajowe.
 - VIII. Wartość sprzedanych towarów i materiałów.
- B.1. Koszty upadłości działalności podstawowej:
 - 1. Wynagrodzenie syndyka, jego pracowników i zatrudnionych przed dniem upadłości.
 - 2. Wydatki biura syndyka.
 - 3. Archiwizacja danych.
 - 4. Koszty obwieszczeń prasowych.
 - 5. Podatki i opłaty notarialne.
 - 6. Ubezpieczenie społeczne i inne świadczenia.
 - 7. Wycena i zabezpieczenie majątku.
 - 8. Inne koszty upadłości działalności podstawowej.
- C. Zysk (strata) ze sprzedaży (A – B).
- D. Pozostałe przychody operacyjne:
 - I. Zysk ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych.
 - II. Dotacje.
 - III. Inne przychody finansowe.
- E. Pozostałe koszty operacyjne:
 - I. Strata ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych.
 - II. Aktualizacja wartości aktywów niefinansowych.
 - III. Inne.
- E.1. Koszty upadłości pozostałej działalności operacyjnej:
 - 1. Koszty postępowania sądowego.
 - 2. Odszkodowania z tytułu zwolnień.
 - 3. Koszty likwidacji majątku.
 - 4. Utrata wartości aktywów.
 - 5. Inne koszty upadłości działalności operacyjnej.
- F. Zysk (strata) z działalności operacyjnej.

G. Przychody finansowe:

- I. Dywidendy i udziały w zyskach, w tym od jednostek powiązanych.
- II. Odsetki, w tym od jednostek powiązanych.
- III. Zysk ze zbycia inwestycji.
- IV. Aktualizacja wartości inwestycji.
- V. Inne.

H. Koszty finansowe:

- I. Odsetki, w tym od jednostek powiązanych.
- II. Strata ze zbycia inwestycji.
- III. Aktualizacja wartości inwestycji.
- IV. Inne.

H.I. Koszty finansowe upadłości:

- 1. Odsetki przeterminowane.

I. Zysk (strata) z działalności gospodarczej ($F + G - H$).

J. Wynik zdarzeń nadzwyczajnych ($J.I - J.II$):

- I. Zyski nadzwyczajne.
- II. Straty nadzwyczajne.

K. Zysk (strata) brutto ($I + / - J$).

L. Podatek dochodowy.

M. Pozostałe obowiązkowe zmniejszenia zysku (zwiększenia straty).

N. Zysk (strata) netto ($K - L - M$)¹³.

Wkomponowanie kosztów upadłości w sprawozdanie rachunku zysków i strat nie naruszałoby zasad sporządzania tego sprawozdania, a mogłoby mieć istotne znaczenie dla prezentacji informacji dla użytkowników¹⁴.

Zastosowanie rachunku kosztów upadłości w przedsiębiorstwie umożliwiłoby stworzenie dokładnej specyfikacji ponoszonych kosztów, w tym kosztów upadłości. Jego wdrożenie w momencie, gdy zaistnieją ku temu obiektywne przesłanki, pozwoliłoby na zastosowanie właściwych działań zapobiegających upadłości przedsiębiorstwa, a w sytuacji ogłoszenia upadłości zminimalizowanie wysokości ponoszonych kosztów i zmaksymalizowanie zaspokojenia wierzytelności majątkiem przedsiębiorstwa.

¹³ Sojak S., Trojanek M., Rachunek kosztów upadłości. W: Sojak S., *Założyć firmę i nie zbankrutować – studia przypadków*. Warszawa: Difin, 2010, s. 101–103.

¹⁴ Chłodnicka H., Przesłanki zastosowania rachunku kosztów upadłości w rewizji finansowej. W: Micherda B. (red.), *Sprawozdawczość i rewizja finansowa w procesie poprawy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego*. Kraków: Akademia Ekonomiczna, 2005, s. 118.

6. Podsumowanie

Wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że obok sprawozdania składanego dla syndyka z wyraźnym zaznaczeniem kosztów i przychodów prowadzonej upadłości, z wyłączeniem dokonanych płatności, sprawozdaniem najlepiej obrazującym i klasyfikującym koszty upadłości jest rachunek zysków i strat. Wkomponowanie kosztów upadłości w rachunek zysków i strat nie naruszy zasad sporządzania tego sprawozdania, a może mieć istotne znaczenie dla prezentacji informacji dla użytkowników. Informacje dotyczące kosztów upadłości powinny pojawić się również w sprawozdaniu o dodatkowych informacjach i objaśnieniach.

Wdrożenie rachunku kosztów upadłości w praktyce wymaga właściwej wiedzy ekonomicznej i precyzyjnej interpretacji ponoszonych przez jednostkę gospodarczą kosztów. Jednakże ze względu na możliwości, które stwarza jego zastosowanie, staje się jednym z istotnych instrumentów rachunkowości.

Rachunek kosztów upadłości to nowoczesne narzędzie rachunkowości zarządczej dające możliwość zaspokojenia wierzycieli upadającego bądź niewypłacalnego przedsiębiorstwa w jak największym zakresie, poprzez minimalizację i kontrolę ponoszonych przez podmiot kosztów¹⁵. Ponadto pozwala na zastosowanie odpowiednich działań i środków zapobiegawczych ogłoszenia upadłości, w sytuacji gdy jednostka znajduje się w trudnej sytuacji finansowej oraz posiada możliwości jej poprawy. Umożliwia redukcję kosztów upadłości, których wysokość uzależniona jest od branży, wielkości majątku przedsiębiorstwa, formy upadłości oraz okresu trwania procesu upadłościowego. W praktyce pozwoli na zminimalizowanie wartości ponoszonych kosztów upadłości do kosztów koniecznych i nieodzownych do prawidłowego przebiegu postępowania upadłościowego.

Istotnym aspektem tworzenia i funkcjonowania rachunku kosztów upadłości jest więc wyselekcjonowanie z podstawowych kategorii kosztów tych, które dotyczą bezpośrednio procesu upadłościowego, a w momencie zaistnienia przesłanek upadłości kosztów symptomatycznych upadłości.

Literatura

- Bauer K., *Zarządzanie informacjami w procesie upadłościowo-naprawczym przedsiębiorstw*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński, 2009. ISBN 978-83-233-2606-9
- Chłodnicka H., Identyfikacja i systematyka kosztów upadłości. W: Nowak E. (red.), *Modele rachunku kosztów i rachunkowości zarządczej*. Wrocław: Akademia Ekonomiczna, 2004. Seria: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. ISSN 0324-8445.
- Chłodnicka H., Koszty upadłości – klasyfikacja, pomiar i prezentacja. W: *IV Ogólnopolskie Seminarium Doktorskie Rachunkowości i Finansów*. Sopot: WSFiR, 2004. ISBN 83-7187-784-9.

¹⁵ Sojak S., Trojanek M., dz. cyt., s. 97.

- Chłodnicka H., Przesłanki zastosowania rachunku kosztów upadłości w rewizji finansowej. W: Micherda B. (red.), *Sprawozdawczość i rewizja finansowa w procesie poprawy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego*. Kraków: Akademia Ekonomiczna, 2005. ISBN 83-922067-2-X.
- Chłodnicka H., Regulacje prawne procesu upadłościowego a potrzeby ich zmian. *Forum Rachunkowości* 2007, nr 3.
- Dorozik L., *Restrukturyzacja ekonomiczna przedsiębiorstw*. Warszawa: PWE, 2006. ISBN 83-208-1606-8.
- Dziedziczak I., *Procesy upadłościowe i naprawcze w polskiej gospodarce*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, 2004. ISBN 83-7241-396-7.
- Herman A., Bankructwa przedsiębiorstw – zgodnie z prawem czy ekonomią? *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2009, nr 1.
- Hrycaj A., *Syndyk masy upadłości*, Poznań: Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, 2006. ISBN 83-89873-03-6.
- Mączyńska E., Ocena ryzyka upadłości przedsiębiorstwa. W: Fierla A. (red.), *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*. Warszawa: SGH, 2009. ISBN 978-83-7378-449-9.
- Sojak S., Trojanek M., Rachunek kosztów upadłości. W: Sojak S. (red.), *Założyć firmę i nie zbankrutować – studia przypadków*. Warszawa: Difin, 2010. ISBN 978-83-7641-195-8.
- Tokarski A., Rola rachunkowości w postępowaniu upadłościowym. W: Kiziukiewicz T. (red.), *Rachunkowość w zarządzaniu jednostkami gospodarczymi*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, 2009. Seria: Zeszyty Naukowe. Uniwersytet Szczeciński. Finanse, Rynki Finansowe; Ubezpieczenia, nr 18. ISSN 1733-2842.
- Tokarski A., Tokarski M., Rachunkowość źródłem informacji o przewidywaniu upadłości przedsiębiorstw w polskiej gospodarce. W: Kiziukiewicz T. (red.), *Rachunkowość w zarządzaniu jednostkami gospodarczymi*. Szczecin: Akademia Rolnicza – Uniwersytet Szczeciński, 2006. Seria: Zeszyty Naukowe. Uniwersytet Szczeciński. Prace Katedry Rachunkowości; nr 27. ISSN 1230-364X.

Akty prawne

Ustawa z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz.U. nr 60, poz. 535.

III. PRAWO

**HEGEMONI I ICH PRAWO
W CZASACH POLSKIEGO KOMUNIZMU. PRÓBA ANALIZY
PRAWNOUSTROJOWEJ I FILOZOFICZNO-PRAWNEJ**

David Bunikowski

Abstrakt: Autor, rozwijając własną teorię prawa hegemonu, analizuje prawne i faktyczne działania pierwszych sekretarzy PZPR: Bieruta, Gomułki, Gierka, Jaruzelskiego. Z analizy konstytucyjnoprawnej wynika, że sekretarze partii często nie przestrzegali prawa, które obowiązywało na terenie PRL. Można przytoczyć wiele przykładów takich zachowań: od nielegalnych procesów sądowych „na zamówienie”, poprzez sankcje karne lub cywilne i realne restrykcje dotyczące członków opozycji politycznej, po tworzenie przez partię prawa nieoficjalnego (np. dyrektywy, wytyczne) i marginalizowanie władz konstytucyjnych w praktyce. Najbardziej kontrowersyjnym kazusem realizacji prawa hegemonu przez partię było wprowadzenie stanu wojennego przez gen. Jaruzelskiego w grudniu roku 1981.

Słowa kluczowe: hegemon, komunizm, Polska, prawo.

1. Prawo hegemonu w Polsce Ludowej. Wprowadzenie

W pracy zawarto rozważania z zakresu teorii prawa hegemonu, koncentrując się na okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1945–1990)¹. Jej celem jest wykazanie, że partia marksistowsko-leninowska (komunistyczna) i jej tzw. pierwsi sekretarze byli swoistymi hegemonami, opierając swoje działania na prawie hegemonu, a nie tylko na prawie oficjalnym. Autor opiera się głównie na własnej

¹ Artykuł jest poprawioną i uzupełnioną wersją tekstu: Bunikowski D., Hegemoni i ich prawo w czasach polskiego komunizmu. W: *Konserwatysta.pl* [on-line]. [Dostęp 4.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.konserwatyzm.pl/publicystyka.php/Artykul/956/>.

analizie stanu prawnego, choć zdaje sobie sprawę, że literatura przedmiotu² jest ogromna, jednak jej referowanie niewiele wnosiloby do nauki. Autor uważa, że w politycznej organizacji społeczeństwa socjalistycznego podstawowe badania muszą dotyczyć nade wszystko podstaw konstytucyjnych i konstytucji samych w sobie, gdyż to one, będąc najwyższym źródłem prawa w państwie, kształtują jego ustroj. Jednocześnie zdaje sobie sprawę z konieczności, choć mniej istotnej, pogłębienia analizy innych, głównie ustawowych przepisów prawnych, upoważniających decydentów politycznych do podejmowania istotnych decyzji władczych w państwie. Istotniejsze bowiem wydają się faktyczne działania władzy i rzeczywista rola pierwszego sekretarza i partii marksistowsko-leninowskiej – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR). Przepisy prawne na poziomie ustawowym mogą natomiast, oczywiście, wskazać na faktyczną realizację programu socjalistycznego, trend zmian w prawie oraz określić stopień i rodzaj konceptualizacji przepisów konstytucyjnych.

W tym miejscu trzeba przybliżyć teorię prawa hegemonu. Ma ona następujące założenia. W państwie występuje ośrodek decyzyjny zwany ośrodkiem dyspozycyjnym, jako że wydaje dyspozycje poszczególnym agendum prawotwórczym i organom stosującym prawo w państwie. Ośrodek decyzyjny może mieć charakter faktyczny (realny) lub instytucjonalny (zalegalizowany). Może mieć jednak również charakter nieformalny – faktyczny (realny). W takiej sytuacji stanowi albo pewien układ osób i wzajemnych zależności, albo spoczywa w rękach jednej osoby. W tym drugim przypadku ośrodkiem decyzyjnym jest jedna osoba, którą na potrzeby naukowe autor nazywa „hegemonem”. Hege-

² Zob. np. znakomitą współczesną analizę Lecha Mażewskiego, *Posttotalitarny autorytaryzm w PRL 1956–1989. Analiza ustrojowopolityczna*. Warszawa-Biała Podlaska: Arte i Klub Zachowawczo-Monarchistyczny, 2010. Główną tezę pracy stanowi stwierdzenie, że *Działania władz PRL po październiku 1956 r. prowadziły, generalnie rzecz biorąc, do usuwania pozostałości demokratycznego totalitaryzmu, w tym budowy państwa prawa, zwiększenia zakresu swobody gospodarczej, próby odbudowy samorządności lokalnej, a nawet regulacji stanu nadzwyczajnego* [...] (s. 12–13). Odejście od demokratycznego totalitaryzmu po 1956 r. w kierunku systemu posttotalitarnego autorytaryzmu było „bezapelacyjne” (s. 197). Autor stawia wiele innych szczegółowych tez. Każda jest związana ze szczegółową analizą stanu prawnego, szczegółowych ustaw oraz wydarzeń politycznych, zwłaszcza zachowań władz partii komunistycznej. Posttotalitarny autorytaryzm miał fazę „bez instytucjonalizacji” (era Gomułki) i zinstytucjonalizowaną (era Gierka i Jaruzelskiego). W ramach ostatniej fazy L. Mażewski kładzie nacisk na następujące procesy ustrojowo-polityczne: 1) upadek przewodniej roli PZPR (w czasach stanu wojennego i rządów Jaruzelskiego aparat partyjny zaczął ustępować biurokracji państwowej; pierwszy sekretarz stanął na czele rządu; nastąpiło wzmocnienie ustrojowej i faktycznej pozycji Rady Ministrów), 2) tworzenie podstaw państwa prawa (utworzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1980 r., Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego w 1982 r., instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w 1987 r.), 3) liberalizację ustroju (chodzi o sprawy gospodarcze, np. działalność gospodarczą w zakresie drobnej wytwórczości, swobodę działalności gospodarczej, inwestycje zagraniczne, a także o uregulowanie położenia Kościoła oraz wolności słowa i sumienia), a na końcu 4) demokratyzację systemu (przebudowa struktury zarządu lokalnego od lat 70., odwołanie się do opinii społeczeństwa wyrażonej w referendum w latach 80.), co oznaczało upadek autorytaryzmu (porozumienie okrągłego stołu, wolne wybory w 1989 r., a w konsekwencji pokojowa zmiana ustroju państwa).

mon wywiera realny wpływ na działania najważniejszych instytucji państwowych oraz na całokształt władzy publicznej w państwie.

Silą hegemonów są: jego autorytet, przekonanie innych o jego nieomyślności, perswazja i złożone obietnice, przekonanie innych o posiadaniu prawdy absolutnej lub o „powołaniu do wypełnienia dziejowej misji”, ale także lęk przed nim, wynikający z obawy o własne życie, zdrowie, utratę dotychczasowej pozycji. Posiada on realne i „żywe prawo” – „prawo hegemonów”. Prawo to nadaje kierunek działaniom podporządkowanych (nieoficjalnie), oficjalnych organów władzy publicznej i ich jednostek oraz działaniom podporządkowanych (oficjalnie lub nieoficjalnie) ruchów politycznych czy społecznych. Prawo hegemonów może również interweniować w konkretnej sprawie urzędowej, zmieniając radykalnie jej bieg. Dyspozycja hegemonów jest podstawowym źródłem prawa hegemonów. Istotą dyspozycji jest wykonanie woli hegemonów. Wola hegemonów jest podstawą dyspozycji. Hegemon może zająć się każdą sprawą w państwie. Dyspozycja może mieć charakter ogólny lub szczegółowy. Niewykonanie dyspozycji rodzi poważne konsekwencje, które mają charakter rozsiany lub skupiony (sankcje rozsiane i skupione)³.

W pracy omówiono polskie przypadki władzy hegemonów od połowy XX w. do upadku komunizmu⁴ w Polsce. W tym celu należy przeanalizować i skonfrontować władzę faktyczną hegemonów (co robili, co mogli robić) oraz z jednej strony formalnie i oficjalnie zajmowane stanowiska w państwie przez hegemonów (kim byli w państwie), z drugiej strony regulacje prawne, dotyczące władzy, zwłaszcza konstytucyjne, obowiązujące w państwie (kto był władzą wedle prawa). Dyferencjacja pomiędzy tymi stanami (faktycznym i prawnoustrojowym) w stopniu wyższym niż relatywnie niewielki wskazuje na istnienie władzy hegemonów.

Po II wojnie światowej rolę hegemonów lokalnych zależnych od decyzji Moskwy pełnili wieloletni pierwsi sekretarze partii komunistycznej: Bolesław Bierut, Władysław Gomułka, Edward Gierek, gen. Wojciech Jaruzelski. Sekretarze partyjni z krajów satelicko-radzieckich byli, co do zasady, zależni w stopniu zasadniczym od Moskwy. Nie mogli zatem pełnić roli zbliżonej do hegemonów Józefa Piłsudskiego, który mimo całej kontrowersji wokół swej osoby był niezależnym politykiem oraz charyzmatycznym wodzem. Nie da się jednak ukryć, że działał poza i ponad prawem oficjalnym (utrzymał fasady demokracji i konstytucji marcowej) oraz że ciężką na nim poważną zarzuty dotyczące nadużyć związanych z usuwaniem, prześladowaniem lub izolowaniem przeciwników poli-

³ Zob. Bunikowski D., Instrumentalizm prawa, prawo hegemonów a polityka władzy. *Jurysta* 2007, nr 2, s. 6–8; Bunikowski D., Wolność słowa, prawo do informacji a prawo hegemonów. W: Marszałek-Kawa J., Chludziński B. (red.), *Znaczenie informacji w społeczeństwie. Wybrane aspekty prawne*. Toruń: Adam Marszałek, 2007.

⁴ Autor posługuje się terminem komunizm, a nie socjalizm, pomijając dywagacje na temat tego, czy osiągnięto komunizm, czy tylko socjalizm. Chodzi o podkreślenie autorytarnej formy rządów na wzór radziecki.

tycznych. Z pierwszymi sekretarzami sytuacja wygląda nieco inaczej, gdyż działali w ramach bloku państw podległych komunistycznej Moskwie. Oni jednak również nie liczyli się często z prawem powszechnie obowiązującym, z prawami człowieka zabezpieczonymi umowami międzynarodowymi, a nawet z konstytucją jako najwyższym źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

Konstytucja PRL nie wymieniała stanowiska sekretarza partii w żadnym punkcie, a w praktyce był on wraz z partią komunistyczną *de facto* „władcą kraju”. Komunizm jako ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy poprzez swą rewolucyjność miał stworzyć nowe stosunki społeczne. Udało mu się także stworzyć (i kontynuować za Rosją Radziecką) nową tradycję polityczną – władzy hegemońskiej sekretarzy partyjnych, biur politycznych (politbiur) i „dworu partyjnego”. Rozdźwięk między prawem najwyższym, zapisanym w Konstytucji PRL, prawem państwowym a prawem nieoficjalnym, partyjnym wydawał się ogromny⁵, wzorowany na początkowych doświadczeniach radzieckich.

2. Radzieckie wzorce ustrojowe

W celu uzyskania większej przejrzystości wywodów zasadniczy tok rozważań należy poprzedzić określeniem istoty systemu partyjnego ZSRR za czasów Stalina. Stanowił on rozwiązanie modelowe dla innych państw realnego socjalizmu. Charakteryzował się monopartyjnością, centralistyczną strukturą partii komunistycznej z wiodącą rolą „wodza partii” (pierwszego sekretarza), specyficznym charakterem relacji pomiędzy partią komunistyczną i jej przywódcą a aparatem państwowym. Dualizm partia-państwo został zastąpiony za Stalina dominacją partii nad administracją i państwem, co zostało potwierdzone stosownymi regulacjami konstytucyjnymi o kierowniczej roli partii w państwie. Początkowo pozycja ustrojowa partii komunistycznej w Rosji Radzieckiej nie miała tak silnych podstaw konstytucyjnych. Była to pozycja faktyczna, zgodnie z leninowską zasadą rewolucji socjalistycznej i przewodnictwa partii w budowie socjalizmu. Przyjęcie tego radzieckiego wzorca pozwoli określić rolę kolejnych przywódców politycznych w systemie prawnoustrojowym PRL.

⁵ Sejm miał być [...] *najwyższym organem władzy państwowej w PRL, będącym najwyższym wyrazicielem woli ludu pracującego miast i wsi i powołanym do urzeczywistnienia suwerennych praw narodu* (tak pisał wybitny znawca prawa konstytucyjnego, a z drugiej strony marksista i komunista, S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Warszawa: PWN, 1964, s. 18, a przecież wiadomo było, że kierowniczą rolę pełni partia komunistyczna, a nie sejm. Był to rodzaj „prawnej schizofrenii” i nihilizmu prawnego. W początkowym okresie funkcjonowania Konstytucji PRL (1952–1956) Rada Państwa, kolegiatna głowa państwa, zajęła nawet faktycznie pozycję sejmu, wbrew duchowi Konstytucji PRL i intencjom ustrojodawcy: istotne kwestie społeczne regulowano poprzez dekrety Rady, a nie ustawy sejmu. Z kolei Rada Ministrów miała być głównym zarządzającym organem władzy wykonawczej, a działała na polecenie partii, która nadzorowała, integrowała, kontrolowała działania swoich członków i wszystkich organów państwowych.

Jak podkreśla się w nauce historii ustroju, pierwsza radziecka konstytucja uchwalona przez V Wszechrosyjski Zjazd Rad w dniu 10 lipca 1918 r. ukonstytuowała Rosyjską Federacyjną Socjalistyczną Republikę Radziecką oraz określiła lud pracujący miast i wsi jako suwerena. Konstytucja, jak to stało się zwyczajem radzieckim, była pełna elastyczności, niedomówień i luk. Nie zagwarantowano samodzielności „wolnych państw” w federacji ani nie określono, jakie są to w ogóle państwa. Umowę związkową tworzącą Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich zawarto dopiero w roku 1922. Konstytucja ZSRR z 31 stycznia 1924 r. mówiła o nowym państwie stworzonym przez republiki sowieckie. W aktach tych przemieszano kompetencje organów i wykreowano specyficzną formę zasady koncentracji władzy państwowej w rękach organu teoretycznie wykonawczego, a w praktyce w rękach partii komunistycznej – organu niemającego umocowania w konstytucji. Konstytucja z 5 grudnia 1936 r. dokonała swoistej rewolucji w tym systemie. Rola partii komunistycznej została wyeksplikowana, a więc tym samym stan faktyczny, dotychczas obowiązujący, a polegający na wszechwładzy partii bolszewików, został zalegalizowany w świetle prawa. Podkreślono tamże: *Wszechzwiązkowa Komunistyczna Partia (bolszewików)* [jest] *awangardą mas pracujących w ich walce o umocnienie i rozwój ustroju socjalistycznego oraz stanowi kierowniczy trzon wszystkich, zarówno społecznych, jak i państwowych organizacji ludzi pracy*. Konstytucja stalinowska stała się wzorcem dla konstytucji państw satelickich, w tym dla PRL⁶.

Z kolei uznany historyk ustroju, Krystyna Kamińska, słusznie zauważa, jak funkcjonowała władza w ZSSR po 1936 r. na gruncie konstytucji stalinowskiej. Píše ona: *Administracja centralna, a także lokalna podlegały kierownictwu partii komunistycznej. Wiele decyzji, które winien podejmować rząd, podejmowały organy partyjne, dysponujące rozbudowanym aparatem pomocniczym. Kierownictwo partyjne pomijało organy przedstawicielskie, tym samym więc powstał stosunek bezpośredniej zależności organów administracyjnych od organów partyjnych. W praktyce organy konstytucyjne miały charakter tylko formalny, fasadowy*⁷.

Według uznanego socjalistycznego teoretyka państwa i prawa, Sylwestra Zawadzkiego, funkcje partii marksistowsko-leninowskiej w systemie politycznej organizacji społeczeństwa socjalistycznego można ująć następująco:

1. Partia zrzeszająca *najbardziej świadomych i zaangażowanych* przedstawicieli klasy robotniczej, chłopstwa i postępowej inteligencji, opierając się na teorii marksizmu-leninizmu, wypracowuje *program budownictwa socjalistycznego* dostosowany do aktualnych warunków w kraju; *jest ośrodkiem inspiracji politycznej*.
2. Partia *kojarzy różnorakie interesy: bieżące i perspektywiczne, klas i warstw, lokalne i branżowe*; miast i wsi; *jest ośrodkiem integracji społecznej*⁷.

⁶ Zob. Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustroju państw*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze Lexis-Nexis, 2001, s. 633–636.

⁷ Zob. Kamińska K., Gaca A., *Historia ustrojów państwowych*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2002, s. 630.

3. Partia, biorąc pod uwagę socjalistyczny program, poprzez uchwały Zjazdu i posiedzenia Komitetu Centralnego *koordynuje działania swoich członków w organach państwowych i organizacjach społecznych, zapewniając jednolity kierunek ich działania; jest siłą koordynującą działalność podmiotów składających się na system politycznej organizacji społeczeństwa*⁸.
4. *Partia prowadzi działalność polityczno-wychowawczą w społeczeństwie, zmierzającą do wyjaśnienia jej linii politycznej i kształtowania świadomości socjalistycznej mas.*
5. *Partia rekrutuje i wychowuje kadry działaczy politycznych, którzy działają potem w partii, aparacie państwowym i organizacjach społecznych.*
6. *Partia sprawuje kontrolę polityczną przede wszystkim przez swych członków w organach przedstawicielskich, ale również i w innych formach nad działalnością aparatu państwowego*⁸.

Funkcje te świadczą, zdaniem S. Zawadzkiego, o kierowniczej roli partii leninowsko-marksistowskiej w państwie typu socjalistycznego. Ważne jest, że możliwe były dwa modele systemów partyjnych (ze względu na tradycje polityczne i przebieg rewolucji oraz strukturę społeczną): system jednopartyjny (jak w ZSRR, a później w Jugosławii, Rumunii, Albanii, Mongolii, na Węgrzech i Kubie) i system złożony z kilku partii z przewodnią rolą partii komunistycznej, robotniczej (PRL, Czechosłowacja, NRD, Bułgaria, KRLD, Wietnam)⁹.

W praktyce w państwach socjalistycznych stało się normą, że obok administracji państwowej i jej jednostek na różnych szczeblach w państwie (od miast i wsi po województwa, obwody), istniał aparat komunistyczny, który „dublował” tę administrację na tych szczeblach, decydując poprzez partyjne dyspozycje o działaniach administracji państwowej (lokalnej, regionalnej, centralnej), która to podejmowała je już – *pro forma* – na podstawie powszechnie i formalnie obowiązujących przepisów prawa. Państwo komunistyczne utrzymywało tę fikcję prawną: decyzje zapadały we właściwym ośrodku decyzyjnym (partia), a administracja państwowa „transformowała” je na akty i działania legitymujące się formalnie w powszechnie obowiązującym prawie. Na tym polegała przewodnia rola partii. W gruncie rzeczy był to stan bezprawia i autorytarnototalnych rządów organów, instytucji i ludzi niepowołanych do tego w świetle prawa oficjalnego. Szczególna interpretacja roli partii i konstytucji (przepisy o przewodniej roli partii czy o władzy ludu pracującego) pozwalała jednak na utrzymywanie takiego stanu fikcji i oparcia się na władzy hegemonskiej partii lub pierwszego sekretarza.

⁸ Zawadzki S., System politycznej organizacji społeczeństwa socjalistycznego. W: Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*. Warszawa: PWN, 1979, s. 201–202.

⁹ Tamże, s. 202–203.

3. Budowa socjalizmu (tzw. budownictwo socjalistyczne) w Polsce. Sekretarz partii leninowsko-marksistowskiej jako hegemon

Zacząć należy od tego, że Krajowa Rada Narodowa oraz Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego były organami samozwańczymi, nielegalnymi i niekonstytucyjnymi. Powołanie się w *Manifeście PKWN* ogłoszonym 22 lipca 1944 r.¹⁰ na legitymację swej władzy w konstytucji marcowej wywołać może zdziwienie i poważne wątpliwości wśród prawników i historyków. Twierdzenie manifestu, że organy władzy na emigracji są *władzą samozwańczą, władzą nielegalną, emigracyjnym <rządem>*, a Krajową Radę Narodową (w skład której weszli *reprezentanci stronnictw demokratycznych*) *powołał walczący naród* w trakcie wojny jako *swą reprezentację i podziemny parlament*, jest nieprawdą. W ocenie autora jedyną legitymacją władzy komunistycznej w Polsce była władza hegemonu Józefa Stalina i wymuszenie przez niego uznania międzynarodowego dla nowych władz komunistycznych w Polsce. Przedwojennych proradzieckich komunistów przywieziono z Moskwy – pod osłoną NKWD oraz wojsk radzieckich zdobyli oni władzę w kraju¹¹. Początkowo nowa władza nawiązywała do demokratycznej konstytucji z roku 1921¹².

*Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej*¹³ przyznała przewodniczącemu KRN (B. Bierutowi) uprawnienia marszałka sejmu i prezydenta RP. W *Ustawie Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁴ zawarto artykuły z konstytucji marcowej, dotyczące relacji między prezydentem, rządem i sejmem. Utrzymano trójpodział władzy na ustawodawczą (sejm ustawodawczy), wykonawczą (prezydent, rada państwa, rząd), sądowniczą (niezawisłe sądy)¹⁵. Rola sekretarza B. Bieruta była jednak większa w życiu politycznym i społecznym niż wynikało to z jego prezydenckich uprawnień. W *Ustawie Konstytucyjnej z 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*¹⁶ potraktowano sejm ustawodawczy jako *organ zwierzchni Narodu Polskiego*, wybierający prezydenta na siedem lat (zob. art. 1 i preambuła).

¹⁰ Zob. *Dekret Krajowej Rady Narodowej z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, Dz.U. 1944, nr 1, poz. 1.

¹¹ Takie też są fakty i z nimi nie należy polemizować.

¹² Por. *Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

¹³ Dz.U. 1944, nr 5, poz. 23.

¹⁴ Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71.

¹⁵ Jednocześnie jednak działała Prokuratura Wojskowa ścigająca przestępstwa polityczne na podstawie *Dekretu PKWN-u z dnia 23 września 1944 r. prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej*, Dz.U. 1944, nr 6, poz. 29.

¹⁶ Dz.U. 1947, nr 9, poz. 43.

*Uchwała Sejmu z 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich*¹⁷ eksplikowała prawa i wolności z konstytucji marcowej (dodając prawa socjalne, np. prawo do pracy i prawo do korzystania z ubezpieczeń społecznych) oraz podkreślała *in fine demokratyczny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej*. Już wówczas jednak dochodziło do represji i zbrodni sądowych ze strony partii na opozycjonistach i byłych żołnierzach Armii Krajowej (np. sprawa gen. Augusta Fieldorffa-Nila). Zauważalna w tych latach stała się jednak swoista interpretacja demokracji na tle pojęcia i roli partii komunistycznej w państwie.

Ma rację Lech Mażewski, pisząc, że „zwrot ustrojowy” oznaczający przejęcie (receptę) radzieckich wzorców ustrojowych dokonywał się w tym okresie (koniec lat 40. i początek lat 50.) na poziomie ustawodawstwa zwykłego (a jeszcze nie na poziomie zmian konstytucyjnych)¹⁸. Monopol partii komunistycznej natomiast był przede wszystkim ustanawiany w praktyce. Te przeobrażenia wskazywały na kierunek zmian i reform konstytucyjnych¹⁹.

Wyrazem tego były przygotowania do uchwalenia w pełni komunistycznej konstytucji, zapowiedzianej przez *Ustawę Konstytucyjną z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej*²⁰, która bez ogródek mówiła już w preambule o *narodzie budującym socjalizm*.

*Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.*²¹ ustanowiła nowe zasady ustroju państwa, w którym w praktyce partia odgrywała najważniejszą rolę (formalnie nie zostało to zapisane). W Preambule czytamy, że PRL jest *republicą ludu pracującego*. Zasady ustroju

¹⁷ *Uchwała Sejmu z 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich*, cyt. za: Deklaracja Sejmu Ustawodawczego w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich uchwalona dnia 22 lutego 1947 r. W: *Zbiór konstytucji* [on-line]. [Dostęp 22.11.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://konstytucja.e-studio.biz.pl/konstytucja15.html>.

¹⁸ Mażewski L, dz. cyt., s. 14–15, zwłaszcza przypisy 22 i 23. Były to m.in. następujące ustawy, a także dekrety i rozporządzenia: *Dekret z dnia 3 lutego 1947 r. o obowiązku uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym*, Dz.U. 1947, nr 16, poz. 61; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa*, Dz.U. 1947, nr 16, poz. 62; *Ustawa z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej*, Dz.U. 1949, nr 7, poz. 43; *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o zmianie ustawy o paszportach*, Dz.U. 1949, nr 23, poz. 153; *Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130; *Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1950, nr 38, poz. 346; *Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych*, Dz.U. 1950, nr 38, poz. 347. Dostępne teksty w formie zeskanowanej na stronie: *Internetowy System Aktów Prawnych* [on-line]. [Dostęp 23.11.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://isap.sejm.gov.pl>.

¹⁹ Jak napisze później jeden z uczonych: *Zarówno aktualna struktura polityczna i społeczno-gospodarcza Polski, jak i stały jej rozwój w kierunku socjalizmu znajdują wyraz w obowiązującym prawie, w urzędzeniach, instytucjach i poszczególnych normach prawnych*. Zob. Smoleński J., *Ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komentarz*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze, 1971, s. 16.

²⁰ *Ustawa Konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej*, Dz.U. 1951, nr 33, poz. 255.

²¹ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.*, Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232.

politycznego wyrażone w art. 1–6 odnosiły się do *państwa demokracji ludowej* (art. 1 ust. 1), *władzy ludu pracującego miast i wsi* (art. 1 ust. 2), sprawowania władzy przez lud pracujący przez przedstawicieli do sejmu i rad narodowych (art. 2), prawa PRL jako *wyrazu interesów i woli ludu pracującego* (art. 4 ust. 1), obowiązku przestrzegania prawa przez organy państwa i obywateli (art. 4 ust. 2), działalności organów władzy i administracji państwowej na podstawie przepisów prawa (art. 4 ust. 3), jawności działań władzy i informowania obywateli (art. 5), znaczenia sił zbrojnych dla strzeżenia suwerenności (art. 6). Partia komunistyczna, podążając za radzieckimi wzorcami ustrojowymi, miała wprowadzać te zasady w życie i budować socjalizm.

Formalnoprawnie o partii i sekretarzach nie było mowy w konstytucji. Zgodnie z art. 15 najwyższym organem władzy państwowej był Sejm PRL, co w praktyce było fikcją. Rada Ministrów podlegała sejmowi i była organem wykonawczym, natomiast Rada Państwa – również podlegała sejmowi – posiadała uprawnienia prawodawcze, kontrolne i nadzorcze, kreacyjne, interpretacyjne (zob. art. 25). Co ważne, prokuraturze polecono strzeżenie *praworządności ludowej* (art. 54 ust. 1) i nade wszystko ściganie przestępstw *godzących w ustroj* (art. 54 ust. 2). Teoretycznie sędziowie byli niezawisli i podlegali tylko ustawom (art. 52), a nie instrukcjom partyjnym. Art. 48 stanowił jednak wyraźnie, że mają strzec ustroju PRL, *zdołszy polskiego ludu pracującego i praworządności ludowej*. Regulacje te otwierały – przy odpowiedniej wykładni – drogę do nadużyć ze strony partii w sądownictwie i orzecznictwie.

Zmiana Konstytucji PRL nowelą z 10 lutego 1976 r.²² (za E. Gierka) miała na celu głównie dwie kwestie. Po pierwsze, art. 3 (w tekście jednolitym z 16 lutego 1976 r.²³) stanowił, że [...] *przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza*. Tym samym dyktatura partii została prawnie zalegalizowana. Front Jedności Narodowej potraktowano jako *wspólną płaszczyznę działania organizacji społecznych* (do podstaw Frontu obok PZPR zaliczono wprost Zjednoczone Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne). O sekretarzu partii jednak nie wspomniano. Partia komunistyczna, opierając się na wzorcach radzieckich (tradycja radziecka), ustaliła tryb funkcjonowania i kompetencje biura politycznego, komitetu centralnego, plenum i sekretarza. Znaczenie pierwszego sekretarza zależało jednak też w dużej mierze od uwarunkowań ekonomicznych, społecznych, politycznych i jego pozycji wewnątrz partii. Po drugie, w art. 6 p. 2 Konstytucji napisano, że PRL w swej polityce [...] *umacnia przyjaźń i współpracę ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i innymi państwami socjalistycznymi*.

²² Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1976, nr 5, poz. 29.

²³ Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 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.

Regulacje te ściślej wiązały formalnoprawnie PRL z ZSRR i wzmocniały prawną oraz polityczno-faktyczną pozycję PZPR i pierwszego sekretarza. Nie zmieniało to mimo wszystko faktu, że partia mogła sekretarza odsunąć; pełniła zatem rolę „bezpiecznika”²⁴ systemu prawnoustrojowego i politycznego oraz całej politycznej organizacji społeczeństwa socjalistycznego – w stosunku do działań i władzy hegemonia sekretarza. Ważniejszym bezpiecznikiem systemu realnego socjalizmu był pierwszy sekretarz w Moskwie i jego władza hegemońska oraz możliwości i środki szybkiej reakcji (naciski polityczne, wojsko, gospodarka etc.). Będzie o tym mowa w podsumowaniu.

Trochę miejsca należy poświęcić biografii politycznej polskich hegemonów komunistycznych: B. Bierutowi, W. Gomułce, E. Gierkowi, i odrębnie oraz szerzej samemu W. Jaruzelskiemu. Zwrócić trzeba uwagę na zajmowane przez nich formalne funkcje a rzeczywistą rolę w państwie. Przy W. Gomułce i E. Gierku pamiętać należy o „zabezpieczającej funkcji” partii odsuwającej od władzy upadłego hegemonia²⁵.

W analizie roli kolejnych przywódców politycznych w systemie prawnoustrojowym PRL istotne wydaje się uwzględnienie zaplecza politycznego pierwszego sekretarza oraz uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i politycznych, które ulegały zmianom na przestrzeni lat. Warunki społeczno-ekonomiczne oraz polityczne w istotnym stopniu determinowały faktyczne i prawne znaczenie przywódców partii komunistycznej PRL. Znaczenie to było mniej lub bardziej zbliżone do modelu radzieckiego. Można rzecz za Marksem, że rzeczywistość byt określa świadomość: warunki ekonomiczne, społeczne, polityczne w kraju (i czasem za granicą) oraz relacje wewnątrz partii były determinantami faktycznej pozycji przywódcy partii i państwa. Należy pamiętać, że rola pierwszych sekretarzy była nade wszystko rolą faktyczną. Dla celów porównawczych można sięgnąć do przykładu innych państw realnego socjalizmu (np. Niemieckiej Republiki Demokratycznej i roli Ericha Honeckera w tym systemie polityczno-prawnym); ze względu na objętość pracy nie jest jednak taka komparatystryka możliwa.

Pierwszy przywódca PRL, B. Bierut (1892–1956), od stycznia 1944 r. był przewodniczącym samorzadczą Krajowej Rady Narodowej, organu działającego rzekomo na podstawie konstytucji marcowej, w praktyce zaś, w opinii autora, nielegalnego i marionetkowego parlamentu komunistycznego pod egidą Stalina. Sejm Ustawodawczy w dniu 5 lutego 1947 r. powołał B. Bieruta na prezydenta Polski. Po uchwaleniu Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. został premierem (21 listopada 1952 – 18 marca 1954 r.). Pełnię władzy skupił w jednym ręku jako sekretarz generalny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (od 22 grudnia 1948 r.). Na wzór stalinowski w kraju uprawiano kult wodza – B. Bieruta. B. Bie-

²⁴ Tak autor nazywa instytucje zabezpieczające przed wystąpieniem patologii systemu.

²⁵ Autor świadomie używa alegorii do upadłego anioła socjalizmu.

rut odpowiedzialny jest za liczne tzw. zbrodnie stalinowskie (np. pokazowe procesy i prześladowania opozycji) oraz za pełne uzależnienie od Moskwy.

Kolejny przywódca partii, W. Gomułka (1905–1982), pełnił funkcję sekretarza dwukrotnie: w latach 1943–1948 był pierwszym sekretarzem Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej, a w latach 1956–1970 pierwszym sekretarzem PZPR. Początkowo, w 1956 r., z jego osobą wiązano w społeczeństwie duże nadzieje. Liczono na częściowe uniezależnienie się od Moskwy, przywrócenie swobód obywatelskich, polepszenie sytuacji materialnej i na narodową, patriotyczną, suwerenną retorykę. Po okresie tzw. odwilży Gomułka zastrzył działania i zastosował represje, czego przejawem były zbrodnie w postaci wydarzeń marcowych z 1968 r. (nagonka antysemitka, antyinteligencja i antydemokratyczna) oraz wydarzeń na Wybrzeżu z roku 1970. Partia popierająca „nowoczesnego, światowego”, bardziej liberalnego Edwarda Gierka zmusiła go do rezygnacji w dniu 20 grudnia 1970 r. W opinii plenum partii i nowego sekretarza wcześniejsze założenia partii, choć były słuszne (*słuszna linia generalna partii* – słowa Gierka), to nie były realizowane w praktyce; ponadto nie zwracano wystarczającej uwagi na potrzeby społeczeństwa (czyli na *realną poprawę warunków bytu mas pracujących*, jak mówił Gierek)²⁶.

Następny przywódca partii i państwa, Edward Gierek (1913–2001), w latach 1970–1980 jako pierwszy sekretarz prowadził dość otwartą i niezależną – w dużym stopniu od ZSSR – politykę zagraniczną i opartą na zachodnich kredytach politykę gospodarczą. Wzrost gospodarczy, modernizacja wsi, rozwój miast i przedsiębiorstw, rozwój infrastruktury, wzrost wydatków na kulturę i naukę oraz podniesienie stopy życiowej przeciętnego Polaka były oczywiste. Edward Gierek ułożył dobre stosunki z Watykanem, RFN, Francją czy Stanami Zjednoczonymi. Z drugiej strony, za jego inicjatywą wpisano do konstytucji PRL sformułowania o *nieczystej przyjaźni z ZSSR* i o *przewodniej roli partii* w Polsce. W czerwcu 1976 r. np. w Ursusie i Radomiu brutalnie represjonowano opozycjonistów (tzw. ścieżki zdrowia). Ciosem dla E. Gierka okazało się powstanie zorganizowanej opozycji demokratycznej, fala strajków oraz powstanie Solidarności. Partia w oficjalnych komunikatach podała, że E. Gierek choruje, i tymczasowo przekazała władzę Stanisławowi Kani. Formalnie plenum PZPR odebrało funkcję pierwszego sekretarza E. Gierkowi i zastąpiono go Stanisławem

²⁶ Zob. Bocheński T., Gebert S., Starościak J., *Rady narodowe. Ustrój i działalność*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze, 1971, s. 1, 3, 5. Z drugiej strony Gierek powtarzał: *We wszystkich swych poczynaniach partia nasza niezłomnie kieruje się marksizmem-leninizmem, leninowskimi zasadami i normami* (s. 5). Słowa te niewiele znaczyły, wypadło je sekretarzowi partii powiedzieć czy napisać z powodów symbolicznych i pragmatycznych, w celu utrzymania dobrych stosunków z Moskwą i potwierdzenia swojej pozycji w partii i społeczeństwie. Zgodnie z Konstytucją PRL państwo budowało socjalizm, a radzieckie wzorce ustrojowe były przecież wciąż żywe jako tradycja. W latach 70. o leninizmie nie było już jednak w praktyce mowy, państwo było autorytarne, a gospodarka socjalistyczna, ale państwo otworzyło się na Zachód, pobudziło popyt wewnętrzny i wymianę międzynarodową.

Kanią. Partia i plenum partii stanowiły zatem siłę decydującą o obsadzie, trwaniu i zmianach na stanowisku sekretarza partii. Później Gierka spotkały prześladowania ze strony partii (nie były to jednak, rzecz jasna, tego typu represje, jakie stosowano wobec opozycji demokratycznej).

4. Generał Jaruzelski a legalność stanu wojennego

General Wojciech Jaruzelski (ur. w 1923 r.) piastował funkcję pierwszego sekretarza partii w latach 1981–1989. Dodatkowo pełnił też funkcję premiera w latach 1981–1985 oraz potem w latach 1985–1989 funkcję przewodniczącego Rady Państwa. W latach 1968–1983 był ministrem spraw wojskowych. Od 1961 r. był posłem na sejm. Odmówił przyjęcia stopnia marszałka. Z tych stanowisk najważniejsze było stanowisko sekretarza partii, chociaż wpływ i kontrola nad wojskiem wydają się również istotne. Na czasy W. Jaruzelskiego przypada kryzys gospodarczy spowodowany niewydolnością gospodarki centralnie sterowanej oraz odważną, by nie powiedzieć brawurową, polityką gospodarczą E. Gierka, nastawioną na realizację potrzeb konsumpcjonistycznego społeczeństwa. Wojciech Jaruzelski jest odpowiedzialny jako sekretarz partii za ostre rozprawienie się z opozycją, zwłaszcza z Solidarnością.

13 grudnia 1981 r. był głównym orędownikiem wprowadzenia stanu wojennego. Uzasadnieniem był niepokój w kraju i groźba interwencji radzieckiej. *Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym*²⁷, wydany przez Radę Państwa, i uchwała Rady Państwa o wprowadzeniu stanu wojennego (z tego samego dnia) zostały ogłoszone przez gen. W. Jaruzelskiego w telewizji państwowej w dniu 13 grudnia; już w nocy z 12 na 13 grudnia przystąpiono do ich wykonania. Represje i aresztowania dotknęły wielu opozycjonistów; były potem także ofiary śmiertelne np. w przypadku pacyfikacji kopalni „Wujek”.

Dekret o stanie wojennym został wydany na podstawie art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL, na podstawie art. 1 i 2 dekretu o stanie wojennym mogła być wydana dopiero stosowna uchwała Rady Państwa o wprowadzeniu stanu wojennego (określająca okres trwania stanu wojennego, zakres terytorialny stanu wojennego w kraju etc.). Rada Państwa spieszyła się, chcąc wypełnić lukę prawną: bez dekretu o stanie wojennym nie było podstawy prawnej do jego wprowadzenia w formie konkretnej uchwały.

Tymczasem art. 2 ust. 2 dekretu o stanie wojennym stanowił, że uchwała Rady Państwa w sprawie wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw PRL, a także opublikowaniu w środkach masowego przekazu. Dekret ogłoszono w Dzienniku Ustaw po paru dniach. Został on bowiem ogłoszony w dzienniku promulgacyjnym dopiero 14 grudnia, ale wszedł w życie z mocą wsteczną od 12 grudnia. Konstytucja PRL jasno stano-

²⁷ Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154.

wiła, że dekrety wydane przez Radę Państwa podpisują przewodniczący Rady Państwa i jej sekretarz, a ogłoszenie dekretu w Dzienniku Ustaw zarządza jej przewodniczący (art. 31 ust. 2). *Uchwała Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa*²⁸ wchodziła w życie z dniem jej powzięcia. Stanowiła absolutne bezprawie²⁹.

W opinii autora nastąpiło wówczas naruszenie zasad techniki prawodawczej oraz zasad konstytucyjnych (organy działają na podstawie prawa i w ramach swoich kompetencji). Mówiąc kolokwialnie, partia zareagowała „gierkami prawnymi”, „nocnym szaleństwem legislacyjnym” i paniką – po prostu chodziło o próbę sformalizowania i zalegalizowania stanu prawnego powstałego w wyniku naruszenia lub obchodzenia procedur konstytucyjnych.

Władza partyjna zdawała sobie sprawę z tego bezprawia, gdyż próbowała zalegalizować stan wojenny poprzez przedstawienie dekretów (m.in. dekretu o stanie wojennym, ale i kolejnych dekretów z grudnia) do zatwierdzenia na posiedzeniu sejm na początku stycznia 1982 r. (sejm zatwierdził dekrety). Przy czym to zatwierdzenie (formalne) dekretów Rady Państwa jest także wątpliwe prawnie: jak sejm mógł zatwierdzić dekrety w trakcie trwania swojej sesji? Przecież wedle Konstytucji PRL sejm zatwierdza dekrety Rady Państwa wydane w okresie pomiędzy sesjami. Niektórzy mogą podnieść, że sejm stanowił wówczas formalnie najważniejszy konstytucyjny organ w państwie, będący organem przedstawicielskim narodu, a ponadto w ramach swej władzy ustawodawczej i kontrolnej i jej istoty miał prawo do zatwierdzenia takich dekretów wydanych w trakcie sesji, skoro miał prawo zatwierdzenia dekretów wydanych pomiędzy sesjami. Nie jest to do końca jasne. Tak czy inaczej, zdawano sobie słusznie sprawę z faktu nielegalności stanu wojennego.

Wola partii i W. Jaruzelskiego były mocniejszym argumentem od mocy konstytucji i prawa obowiązującego powszechnie. Zgodnie z art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL Rada Państwa miała prawo do wprowadzenia stanu wojennego, *jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność i bezpieczeństwo państwa* (także bez ograniczeń czasowych). Nawet zakładając, że ten merytoryczny warunek został spełniony, to naruszono konstytucję w trzech punktach.

Primo, Rada Państwa miała uprawnienia do wydawania dekretów z mocą ustawy tylko między sesjami sejm (art. 30 p. 5 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL), a sesja sejmowa wszak w grudniu 1981 r. trwała; *secundo*, dekret był wykonywany przed jego formalnym ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw (nie spełniono zatem nawet formalnych wymogów obowiązywania prawa – tekst nieogłoszony bowiem nie obowiązuje), a przecież nie można było wydać uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego na podstawie nieogłoszonego dekretu.

²⁸ Dz.U. 1981, nr 29, poz. 155.

²⁹ W preambule uchwały czytamy na początku jej głębokie uzasadnienie aksjologiczne: *Z uwagi na zagrożenie żywotnych interesów państwa i narodu, w celu przeciwdziałania dalszemu upadkowi dyscypliny społecznej oraz stworzenia warunków skutecznej ochrony spokoju, ładu oraz porządku publicznego, a także zapewnienia ścisłego przestrzegania przepisów prawa i poszanowania zasad współżycia społecznego [...]*.

tu o stanie wojennym; *tertio*, powstanie Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (12/13 grudnia 1981 – 22 lipca 1983 r.), ogłoszone przez W. Jaruzelskiego, było całkowicie niekonstytucyjnym posunięciem. Był to pozakonstytucyjny organ rządzący krajem w okresie stanu wojennego. Miał charakter samozwańczy i nie nawiązywał do formalnie nieuchylonej, sanacyjnej *Ustawy o stanie wojennym z 23 czerwca 1939 r.*³⁰

Luka w Konstytucji PRL (brak regulacji nt. władz oraz praw i obowiązków obywateli w stanie wojennym) nie uzasadniała powołania bezprawnego organu jako władzy najwyższej. W związku z represjami politycznymi, łamiącymi nawet wówczas obowiązujące prawo karne (np. internowanie, ścieżki zdrowia), zbrodniami dokonanymi przez wojsko, policję i służby specjalne (np. zabójstwo ks. Jerzego Popiełuszki) oraz wprowadzeniem stanu wojennego – na W. Jaruzelskim ciążyły i ciężą oskarżenia prokuratorskie. Okres jego władzy był szczytem bezprawia i konstytucyjnego nieładu. Czas ów pokazał, jak bardzo partia zagrożona utratą władzy „szanuje” prawo i uchwaloną przez swoich posłów konstytucję. W opinii autora, wprowadzenie stanu wojennego i związana z nim próba jego zalegalizowania prowadzi do następującego wniosku. Liczyła się głównie władza hegemońska pierwszego sekretarza i partii komunistycznej, wspierana interesami mniej lub bardziej ważnych dygnitarzy różnego typu w tym systemie władzy, oraz nieoficjalne prawo, które ta hegemońska siła stworzyła. Partia chciała utrzymać się przy władzy, nawet kosztem naruszenia Konstytucji PRL, co prawnie z przesadną emfazą wśród obrońców decyzji o stanie wojennym nazywa się „stanem wyższej konieczności”.

5. Refleksje ogólne o prawie hegemonu. „Ucieczka do hegemonu”

Sekretarze partyjni i partia leninowsko-marksistowska w Polsce Ludowej zbudowali system terroru i strachu, faktycznej jedynopartii oraz rządów opartych na wojsku i służbach specjalnych³¹. W momentach krytycznych partia rządząca

³⁰ Dz.U. 1939, nr 57, poz. 366. Ustawa sanacyjna padła ofiarą *desuetudo*.

³¹ W związku z tym z paroma tezami L. Mażewskiego, dz. cyt., należy polemizować. Po pierwsze, trudno mówić o demokratycznym totalitaryzmie w latach 1952–1956. Niewiele tam było z demokracji. Demokracja jako władza ludu to reżim, czyli metody rządzenia – wolne wybory, pluralizm partyjny, wolność sumienia, zgromadzeń, zrzeszeń. Co najwyżej partia powoływała się na wolę ludu, gdyż lud pracujący, czyli zbiorowość ludzi pracy, był formalnie suwerenem. Suwerenem nie była jednak taka zbiorowość w ogóle, ale zhierarchizowana struktura ludu z partią komunistyczną na czele, która instytucjonalizowała wolę ludu (co L. Mażewski sam podkreśla na s. 28–29). W tym sensie oraz przy indoktrynacji mas, szerokiej propagandzie i ogromnym poparciu społeczeństwa dla partii – w rewolucyjnie i doktrynalnie pojętej jedności, tj. „jedności moralno-politycznej narodu” – mógł występować demokratyczny totalitaryzm. I tylko przy założeniu, że możliwa jest leninowska „dyktatura proletariatu” jako „kierownictwo masami pracującymi (i całym społeczeństwem) przez proletariatu” (zob. cytat z Lenina za: Zawadzki S., dz. cyt., s. 184). W praktyce chodziło o partię, która reprezentowała pro-

poprzez stosowne procedury i organy (plenium, KC, politbiura) przejmowała rolę hegemonu, usuwając sekretarza obdarowanego wcześniej władzą hegemońską (przykład E. Gierka i W. Gomułki). Nie da się jednak ukryć, że sekretarze i partia przyczynili się do procesu odbudowy zniszczonego po II wojnie światowej kraju i zapewnienia obywatelom pewnego bezpieczeństwa socjalnego („mała stabilizacja” socjalna, materialna obywateli PRL, ale także nieduże różnice płacowe i majątkowe między nimi).

Sytuacja partii komunistycznej i jej lidera była jednak specyficzna w bloku państw komunistycznych. Zawsze istniała groźba realizacji zabezpieczającej funkcji systemu realnego socjalizmu ze strony komunistycznej partii radzieckiej oraz „dworu” radzieckiego hegemonu – pierwszego sekretarza KC Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego. Chodzi głównie o interwencje zbrojne (przykład Czechosłowacji z 1968 r.) i służb specjalnych, nacisk polityczny na zmiany kadrowe we władzach partii w bloku komunistycznym, zerwanie kontaktów handlowych z danym krajem. Radziecka partia komunistyczna miała faktyczne prawo do odsunięcia lub osłabienia pozycji samego pierwszego sekre-

letariatu. Jest to jednak dość dziwna forma demokracji. Po drugie, być może zmiany prawne, ustrojowe, polityczne dokonywane przez władze PRL, w szczególności partię, były nieświadome czy niezamierzone (L. Mażewski nawiązuje tutaj do znanych poglądów wybitnego znawcy totalitaryzmu i autorytaryzmu, Andrzeja Walickiego, zob. np. s. 73). Jest bardzo realne, że już w latach 60., a zwłaszcza 70., ideologia stawała się fasadą (na użytek formalnych działań i oficjalnych dokumentów, symboliki i ceremoniałów), jednak jest mało realne, by partia, która miała przywileje, chciała oddać władzę (liberalizując i demokratyzując ustrój). Albo zbliżała się do „prawicowego autorytaryzmu”, jak chciałby L. Mażewski (s. 12), gdyż nagle zaczęła popierać np. wolny rynek. Partia, tak sądzi autor, chciała utrzymać się przy władzy, ale zmiany społeczne i polityczne poszły już za daleko. System państwowy wyczerpał swoje możliwości przetrwania. Po trzecie, L. Mażewski za Friedrichem Augustem von Hayekiem (zob. już motto książki oraz s. 9, przyp. 6) uważa, że liberalizacja ustroju to swobody gospodarcze i te dotyczące życia prywatnego. Totalitaryzm to całkowite, totalne regulowanie życia społecznego i prywatnego. Przeciwstawia się demokrację (całowładztwo ludu) autorytaryzmowi (władza innych organów niż organy przedstawicielskie). Rządy ludu stają naprzeciwko rządów elity władzy. Może być autorytaryzm, który jest liberalny (gospodarczo, obyczajowo). Może być demokracja, która jest totalna (bolszewizm). Elity władzy PRL, zachowując autorytarne rządy, nie były zatem takie złe, skoro chciały wolnego rynku i wolności obywatelskich i czyniły pewne kroki w tym kierunku – taki wniosek płynie z książki L. Mażewskiego. Tymczasem była to elita pozbawiona ideologii, socjalizm był fasadą, brakowało idei, za którą warto umrzeć, poza ideologią trwania przy władzy. L. Mażewski sam przyznaje, że elita partyjna odstępiała od budowy socjalizmu, pozostawiając wzniosłe hasła jedynie dla sfery deklaratywnej. Bardzo płytka pod względem ideologicznym była to autorytarna forma rządów, z elitą niewiele wiedzącą też o wolnym rynku, kapitalizmie i wolności obywatela. Reżim PRL (metody rządzenia) był dyktatorski, autorytarny, represyjny, także w stosunku do Kościoła. Liberalne zmiany gospodarcze (liberalizacja gospodarki w latach 80. ze słynną ustawą Wilczka na czele) i polityczne (budowa podstaw państwa prawa, próba zniesienia dualizmu partia-państwo, wolności związkowe) były próbą ratowania upadającego systemu. Już F.A. Hayek przewidział, że wolności gospodarcze wymuszają później wolności polityczne. Ludzie wolni gospodarczo chcą być wolni politycznie. W przypadku PRL liberalizacja i demokratyzacja systemu były próbą utrzymania władzy poprzez poszukiwanie legitymizacji politycznej i ustanowienie bardziej efektywnego systemu gospodarczego.

tarza w ZSRR. Relacje między tymi instytucjami były skomplikowane: pierwszy sekretarz KC KPZR kontrolował radziecką partię i władzę jako superhegemon w bloku radzieckim, ale partia mogła go tej funkcji w sprzyjających okolicznościach pozbawić. Na zewnątrz ZSRR pierwszy sekretarz KC KPZR pełnił funkcję superhegemona wobec lokalnych hegemonów i aparatu partyjnego w państwach bloku komunistycznego, mimo że niektórym z nich udało się alienacja z tej relacji (Nicolae Ceaușescu w Rumunii, Enver Hodža w Albanii, Broz Tito w Jugosławii), kosztem politycznej izolacji lub totalnej walki polityczno-ideologicznej.

Warto wspomnieć, że pewne idee rządów silnej ręki i jednej osoby czy hegemonia odżyły także w niepodległej Polsce po 1989 r. w obozie prawicy – w części dawnej Solidarności, nawiązującej do myśli sanacyjnej i idei Józefa Piłsudskiego. Żaden z polityków nie uzyskał jednak władzy (faktycznej czy prawnej), która determinowałaby nazwanie go lub pewnego układu hegemonem, poza pewnymi krótkimi okresami i tylko w pewnym zakresie.

Wydaje się, że czas absolutnych władców minął bezpowrotnie. Wolność człowieka polega współcześnie również na tym, że ma prawo wziąć udział w uczciwych wyborach władz, które kierują wspólnotą polityczną, przestrzegając praw człowieka i ochraniając wolność człowieka³². Nie wszędzie w ten sposób rozumie się wolność: w tradycji azjatyckiej czy bizantyjskiej władza hegemońska ma silne podłoże aksjologiczne i kulturowe oraz posiada boską czy ideologiczno-dziejową legitymizację (przykład Rosji putinowskiej, Chin komunistycznych, autorytarnego Singapuru). Tendencje te widoczne są również na innych kontynentach (chavezowska Wenezuela, fidelowska Kuba, autorytaryzmy latynoskie, dyktatury afrykańskie i islamskie). Poza kręgiem kultury zachodniej idea hegemonia jako wszechpana w państwie jest zatem wciąż żywa: nie umarła i ma się dobrze, a przyszłość jest wielką niewiadomą. Nie jest też do końca jasne, czy nie odgrywa dużej roli w amerykańskiej kulturze politycznej i praktyce polityczno-społecznej, zwłaszcza w „ujęciu ukrytych znaczeń i działań” (tendencja do dominacji życia politycznego przez prezydenta, jego obóz, czyli dwór, wpływy w gospodarce, powiązania z biznesem, nielegalne działania służb specjalnych, kontrola ruchów opozycyjnych, vide: Watergate).

Idea władzy hegemońskiej jest po prostu żywą, a dziś ukrytą częścią kultury, polityki, myśli i filozofii Zachodu, i mimo formalnego dystansowania oraz oderwania się systemów politycznych i polityki od tej idei jej absolutny zanik jest niemożliwy, tak samo jak niemożliwy jest zakaz czytania Platona. Z jednej strony bowiem, pochodzenie tej idei jest platońskie (Zachód), a z drugiej – konfucjańskie (Azja) lub mahometańskie (islam). Ideę platońską wzmacniała i reinterpretowała doktryna chrześcijańska. W wersjach zwulgaryzowanych (Afryka, Ameryka Południowa) brakuje tak silnego uzasadnienia aksjologiczno-

³² Szeroko na ten temat: Bunikowski D., *Instrumentalizm...*; Bunikowski D., *Wolność...*

filozoficzno-kulturowego (religijnego nawet³³) i tam idea hegemonia opiera się na prymitywnej koncepcji obrony bieżących interesów dyktatora.

Dyktatura partii komunistycznej i hegemonów – pierwszych sekretarzy, mimo marksistowsko-leninowskiej aury i komunizująco-socjalistycznego frontu propagandowo-ideologicznego, miała w sobie, jak każda utopia, coś fundamentalnego z platonizmu. Totalna kontrola ze strony absolutnej władzy, która „wie lepiej”, była tego wyrazem.

Polska w czasach komunizmu wpisała się w ten sposób politycznego myślenia (*political thinking*) „władzy o władzy”. Państwo miało być miejscem i stabilizacji³⁴, i rewolucji, a stało się co najwyżej państwem „małej stabilizacji” (określowo, ale jednak) i opętanym systemem: strachu, terroru, wyzwalań ludzkiej nienawiści, nadętej propagandy, a nade wszystko powiązań partyjno-agencuralnych oraz układów partyjnych na różnych poziomach życia społecznego.

Niektórzy hegemoni cieszą się nawet w XXI w. dużą popularnością w badaniach opinii publicznej w Polsce – w związku z ową stabilizacją (E. Gierek) i systemem sprawowania rządów (W. Jaruzelski). Ucieczka od wolności pcha nas w ramiona autorytaryzmu (jak pisał Erich Fromm), czyli hegemonów, nawet komunistycznych. Problemy socjalne i pragnienie stabilizacji, która jest podstawą myślenia politycznego obywateli, są dodatkowym i ważnym uzasadnieniem tej ucieczki do hegemonia.

³³ Chyba że weźmie się pod uwagę teologię wyzwolenia i jej polityczne konotacje (dyktatura proletariatu, mas, biednych etc.).

³⁴ Kategorii pojęciowej „myślenia politycznego” (co to jest myślenie polityczne, na czym ono polega, kto może myśleć politycznie), którego istotą jest stabilizacja (*stability*), ład społeczny, niezależnie od ustroju (np. Iran, Stany Zjednoczone, III Rzesza w czasie holokaustu), autor używa w tym znaczeniu za profesorem Michealem Freedemem, dyrektorem Centre for Political Ideologies w Oksfordzie (z jego wykładu na konferencji *The Real and the Imaginary: Alternative Patterns of Political Thinking*, Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 9 January 2008; M. Freedom pracuje obecnie nad książką na temat myślenia politycznego). Według autora niniejszej pracy, można powiedzieć, że stabilizacja jest związana z przewidywalnością działań organów władzy publicznej, zachowań obywateli i mieszkańców, a także zachowań i regul na rynku towarów i usług oraz z ogólną sytuacją zewnętrzną (suwerenność, pokój), a także środowiskowo-ekologiczną (kłęski). Im zsumowany stopień przewidywalności wśród tych czynników jest wyższy, tym stabilizacja ma większy wymiar, co jest oczywiste, aczkolwiek czynniki te nie są do końca porównywalne i należy je zrelatywizować w ocenie do konkretnej sytuacji i do danego państwa (dany czynnik może być wówczas determinujący i decydujący przy ocenie poziomu stabilizacji).

Literatura

- Bocheński T., Gebert S., Starościak J., *Rady narodowe. Ustrój i działalność*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze, 1971.
- Bunikowski D., Hegemoni i ich prawo w czasach polskiego komunizmu. W: *Konserwaty-sta.pl* [on-line]. [Dostęp 4.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.konserwatyzm.pl/publicystyka.php/Artykul/956/>.
- Bunikowski D., Instrumentalizm prawa, prawo hegemonu a polityka władzy. *Jurysta* 2007, nr 2.
- Bunikowski D., Wolność słowa, prawo do informacji a prawo hegemonu. W: Marszałek-Kawa J., Chludziński B. (red.), *Znaczenie informacji w społeczeństwie. Wybrane aspekty prawne*. Toruń: Adam Marszałek, 2007. ISBN 978-83-7441-722-8.
- Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustroju państw*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze Lexis-Nexis, 2001. ISBN 83-88296-73-6.
- Kamińska K., Gaca A., *Historia ustrojów państwowych*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2002. ISBN 83-7285-086-0.
- Mażewski L., *Posttotalitarny autorytaryzm w PRL 1956–1989. Analiza ustrojowopolityczna*. Warszawa-Biała Podlaska: Arte i Klub Zachowawczo-Monarchistyczny, 2010. ISBN 978-836-193811-8.
- Rozmarn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Warszawa: PWN, 1964.
- Smoleński J., *Ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komentarz*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze, 1971.
- Zawadzki S., System politycznej organizacji społeczeństwa socjalistycznego. W: Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*. Warszawa: PWN, 1979. ISBN 83-01-00502-5.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.*, Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232.
- Ustawa o stanie wojennym z 23 czerwca 1939 r.*, Dz.U. 1939, nr 57, poz. 366.
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej*, Dz.U. 1944, nr 5, poz. 23.
- Ustawa Konstytucyjna z 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*, Dz.U. 1947, nr 9, poz. 43.
- Ustawa z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej*, Dz.U. 1949, nr 7, poz. 43.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o zmianie ustawy o paszportach*, Dz.U. 1949, nr 23, poz. 153.
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1950, nr 38, poz. 346.

- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych*, Dz.U. 1950, nr 38, poz. 347.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej*, Dz.U. 1951, nr 33, poz. 255.
- Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz.U. 1976, nr 5, poz. 29.
- Dekret Krajowej Rady Narodowej z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, Dz.U. 1944, nr 1, poz. 1.
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej*, Dz.U. 1944, nr 6, poz. 29.
- Dekret z dnia 3 lutego 1947 r. o obowiązku uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym*, Dz.U. 1947, nr 16, poz. 61.
- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym*, Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154.
- Uchwała Sejmu z 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich*. W: *Zbiór konstytucji* [on-line]. [Dostęp 22.11.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://konstytucja.e-studio.biz.pl/konstytucja15.html>.
- Uchwała Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa*, Dz.U. 1981, nr 29, poz. 155.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przyjmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa*, Dz.U. 1947, nr 16, poz. 62.
- Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 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.

Inne źródła

- Freeden M. (dyrektor *Centre for Political Ideologies* w Oksfordzie), wykład na konferencji *The Real and the Imaginary: Alternative Patterns of Political Thinking*, *Department of Politics and International Relations, University of Oxford*, 9 January 2008.

STAWKI PODATKU OD WARTOŚCI DODANEJ W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Michalina Duda

Abstrakt: Podstawowym celem niniejszego artykułu¹ jest analiza przepisów prawa wspólnotowego w zakresie stawek w podatku od wartości dodanej. W pierwszej części opracowania przedstawiono zmiany regulacji dotyczących stawek VAT oraz działania, jakie dotychczas podejmowane były przez organy Wspólnoty w celu zbliżania ich poziomu. Następnie omówiono unormowania odnoszące się do zasad stosowania stawek podstawowych i obniżonych przez poszczególne państwa członkowskie, przy czym, z uwagi na projektowane zmiany w zakresie stosowania stawek obniżonych, szczególną uwagę zwrócono na przepisy tworzące normatywne podstawy stosowania tego rodzaju preferencji.

Słowa kluczowe: podatek od wartości dodanej, stawki podatkowe.

1. Wprowadzenie

Z dniem 1 grudnia 2010 r. Komisja Europejska rozpoczęła szerokie konsultacje społeczne dotyczące sposobów usprawnienia wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Konsultacjom towarzyszy dokument pt. *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*², w którym zawarto pytania zebrane w kilku ogólnych obszarach tematycznych. Jedną z podnoszonych kwestii jest problem oceny wpływu obec-

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2008–2011 jako projekt badawczy nr N N 113 117034.

² Zob. *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, KOM (2010) 695 wersja ostateczna, Bruksela 1.12.2010 [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0695:FIN:PL:PDF>.

nej struktury stawek podatku od wartości dodanej na funkcjonowanie jednolitego rynku. W tej płaszczyźnie pod debatę publiczną poddano zagadnienia: zakłócania konkurencji, wysokich kosztów przestrzegania prawa dla przedsiębiorców oraz celowości stosowania stawek obniżonych. Ponieważ budowa docelowego, opartego na opodatkowaniu w miejscu pochodzenia systemu VAT wiąże się z koniecznością znacznie większego ujednoczenia stawek, szczególnie istotny wydaje się dobór instrumentów służących realizacji tego celu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że podatek od wartości dodanej jest głównym źródłem dochodów podatkowych państw członkowskich³. Ponadto na skutek kryzysu gospodarczego w latach 2009–2010 nastąpił znaczący wzrost średniego poziomu stawek VAT w poszczególnych państwach, zaś kwestia rezygnacji z możliwości stosowania stawek obniżonych, a nawet ograniczenia zakresu ich stosowania, wciąż budzi liczne kontrowersje⁴.

Z początkiem 2011 r. w Unii Europejskiej nastąpił dalszy wzrost stawek podatku od wartości dodanej. Jednym z państw członkowskich, w których zdecydowano się na zwiększenie obciążeń tym podatkiem, jest Polska. W podatku od towarów i usług stawka podstawowa podwyższona została o jeden punkt procentowy, a stawkę ulgową ustalono na poziomie 8%⁵, przy czym minister właściwy do spraw finansów publicznych został upoważniony do obniżenia w drodze rozporządzenia stawek podatku do wysokości 0%, 5% lub 8% dla dostaw niektórych towarów i świadczenia niektórych usług⁶. Z uwagi na powszechny i cenotwórczy charakter podatku od wartości dodanej zmiany te budzą obawy, zarówno u podatników formalnych, jak i samych konsumentów. Jako szczególnie dolegliwe, a nawet krzywdzące, postrzegane jest podwyższenie niektórych z dotychczasowych stawek obniżonych, przede wszystkim tych, które odnoszą się do dostawy produktów spożywczych, książek i periodyków, odzieży dla niemowląt oraz obuwia dziecięcego. Jeszcze więcej kontrowersji budzą przepisy przewidujące możliwość dalszego podwyższania stawek w sytuacji przekroczenia przez państwowy dług publiczny tzw. drugiego progu ostrożnościowego⁷.

³ Tamże, s. 4.

⁴ *Commission staff working document. Accompanying document to the Green Paper of the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system, SEC (2010) 1455 final, Brussels 1.12.2010* [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/sec\(2010\)14](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/sec(2010)14).

⁵ Art. 146 a *Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*, Dz.U. nr 54, poz. 535, z późn. zm., dalej jako ustawa o VAT, dodany na mocy art. 19 p. 5 *Ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z ustawą budżetową*, Dz.U. nr 228, poz. 1578.

⁶ Kategorie towarów i usług, w stosunku do których stosuje się obniżone stawki, określono w *Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług*, Dz.U. nr 246, poz. 1649.

⁷ Art. 146 f–146 j ustawy o VAT dodany na mocy art. 9 *Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. nr 257, poz. 1726.

Celem niniejszego opracowania jest analiza przepisów prawa wspólnotowego w zakresie stawek podatku od wartości dodanej, a także struktury tych stawek w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ze względu na reakcje społeczne, jakie towarzyszyły podwyższeniu stawek ulgowych w Polsce, szczególną uwagę zwrócono na przepisy tworzące normatywne podstawy stosowania stawek obniżonych.

2. Proces ujednoczenia stawek w podatku od wartości dodanej

Ze względu na szczególne znaczenie podatków obrotowych w procesie tworzenia wspólnego rynku zagadnienia związane z wielkością stawek VAT obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich były wielokrotnie przedmiotem rozważań zarówno ekspertów, jak i organów prawodawczych Wspólnoty⁸. Pierwsze akty stanowiące podstawę harmonizacji legislacji państw członkowskich w zakresie podatków pośrednich nie przewidywały jednak ujednoczenia tego elementu konstrukcji podatku. W przepisach I dyrektywy wskazano jedynie, że: [...] *przy każdej transakcji zostanie naliczony podatek od wartości dodanej, obliczony od ceny towarów lub usług według stawki właściwej dla tych towarów lub usług, po odliczeniu podatku od wartości dodanej poniesionego przy nabyciu różnych elementów kosztowych*⁹.

Kwestia ujednoczenia stawek wzbudzała wiele kontrowersji również na gruncie VI dyrektywy VAT¹⁰. W ocenie Komisji likwidacja granic fiskalnych wymagała uprzedniego zbliżenia stawek podatkowych, jednak zdaniem władz niektórych państw członkowskich, np. Wielkiej Brytanii, działania takie nie były

⁸ Już w raporcie Komitetu Podatkowego i Finansowego z 1963 r. (ang. Fiscal and Financial Committee) wskazano, że istniejący system podatku obrotowego powinien być zastąpiony przez wspólny system VAT obejmujący opodatkowanie wszystkich etapów produkcji i dystrybucji do etapu handlu hurtowego w miarę ujednoczoną stawką, z możliwością wprowadzenia przez państwa dodatkowego podatku dla sprzedaży detalicznej. Szerzej zob. Farmer P., Lyal R., *EC Tax Law*. Oxford: Clarendon Press, 1994, s. 15 i nast.

⁹ Art. 1 (2) *Pierwszej Dyrektywy Rady z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich w zakresie podatków obrotowych (67/227/EEC)*, Dz.U. 71, s. 1301, tłumaczenie zawarte w: Sachs K. (red.), *VI Dyrektywa VAT. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2004, s. 3.

¹⁰ W pierwotnej wersji VI dyrektywy brak było przepisów dotyczących wysokości stawki podstawowej czy limitu stawek obniżonych. Wskazano jedynie, że standardowa stawka podatku od wartości dodanej ustanowiona jest przez każde z państw członkowskich jako stopa procentowa podstawy opodatkowania, tak samo dla dostaw towarów i dla świadczenia usług. Ponadto przewidziano możliwość stosowania zwiększonych i obniżonych stawek podatkowych, zastrzegając jednocześnie, że każda obniżona stawka podatkowa powinna być tak ustalona, aby kwota podatku wynikająca z jej zastosowania pozwalała na dokonanie zwyczajnych odliczeń od całkowitej kwoty podatku od wartości dodanej (tzw. *the sponge rate*). Wskazano również, że stawką obowiązującą przy imporcie jest stawka stosowana na terytorium kraju dla dostaw tych samych towarów. Art. 12 *Szóstej Dyrektywy Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoczona podstawa wymiaru podatku (77/388/EEC)*, Dz.Urz. L. 145, s. 1, dalej jako VI dyrektywa.

konieczne¹¹. W 1987 r. Komisja Europejska opublikowała raport na temat utworzenia rynku wewnętrznego oraz ujednoczenia stawek VAT, w którym wskazywała, że optymalny poziom podstawowej stawki podatku powinien być zawarty w przedziale od 14% do 20%, zakres stawek obniżonych natomiast winien wahać się między 4% a 9%. Propozycja ta nie została jednak przyjęta¹². Dopiero w czerwcu 1991 r. osiągnięto kompromis, którego wyrazem była dyrektywa 92/77/EWG zobowiązująca państwa członkowskie w okresie od 1 stycznia 1993 r. do końca 1996 r. do stosowania stawki podstawowej nie niższej niż 15%¹³. Jednocześnie przewidziano, że Rada przed dniem 31 grudnia 1996 r. podejmie jednomyślnie decyzję o minimalnym poziomie stawki standardowej, jaki obowiązywać będzie po tym dniu.

Na mocy dyrektywy 92/77/EWG do systemu prawa wspólnotowego wprowadzono również przepisy normujące kwestię stosowania obniżonych stawek VAT. I tak, państwa członkowskie upoważnione zostały do ustalenia jednej lub dwóch stawek ulgowych, przy czym ich wysokość nie mogła być niższa niż 5%. Zakres zastosowania owych stawek został ograniczony do dostaw towarów i świadczenia usług enumeratywnie wskazanych w załączniku do VI dyrektywy¹⁴. Ponadto państwa członkowskie mogły stosować obniżoną stawkę w odniesieniu do dostaw gazu ziemnego i energii elektrycznej, pod warunkiem, że nie istniało ryzyko zakłócenia konkurencji¹⁵. W treści powołanej dyrektywy przewidziano również możliwość przyjęcia przepisów szczególnych w zakresie stawek stosowanych do towarów używanych, dzieł sztuki, antyków, przedmiotów kolekcjonerskich, produktów rolnych oraz złota¹⁶. Warto zwrócić uwagę, że zarówno wymóg stosowania stawki podstawowej na wskazanym minimalnym poziomie, jak i zasada, że państwa członkowskie mogą wprowadzać jedną lub dwie stawki obniżone wynoszące co najmniej 5%, utrzymane zostały do dnia dzisiejszego¹⁷.

¹¹ Opowiadając się przeciwko ujednoczeniu stawek, podnoszono, że prawa rynku wymuszają zmniejszanie różnic pomiędzy wysokością stawek w takim stopniu, w jakim jest to konieczne dla funkcjonowania wspólnego rynku. Zob. Farmer P., Lyal R., dz. cyt., s. 89.

¹² Szerzej zob. Kolimeczkow B., Mularczyk G., Stawki. W: Sachs K. (red.), *VI Dyrektywa VAT. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2004, s. 279.

¹³ *Dyrektywa Rady 92/77/EWG z dnia 19 października 1992 r. uzupełniająca i zmieniająca system podatku od wartości dodanej i zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG (zbliżenie stawek)*, Dz.Urz. L. 316, s. 1, dalej jako dyrektywa 92/77/EWG.

¹⁴ Art. 12 (3) (a) VI dyrektywy dodany na mocy art. 1 p. 1 dyrektywy 92/77/EWG.

¹⁵ Art. 12 (3) (b) VI dyrektywy dodany na mocy art. 1 p. 1 dyrektywy 92/77/EWG. Państwa, które zamierzały wprowadzić taką stawkę, zobowiązane były do powiadomienia o tym Komisji, która z kolei mogła wydać decyzję dotyczącą ryzyka pogorszenia warunków konkurencji.

¹⁶ Art. 12 (3) (c)–(e) VI dyrektywy dodany na mocy art. 1 p. 1 dyrektywy 92/77/EWG. Zob. także *Dyrektywa Rady 94/5/WE z dnia 14 lutego 1994 r. uzupełniająca wspólny system podatku od wartości dodanej i zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG – przepisy szczególne dotyczące towarów używanych, dzieł sztuki, przedmiotów kolekcjonerskich i antyków*, Dz.Urz. L. 60, s. 16.

¹⁷ Podstawę prawną w zakresie ustalenia minimalnej stawki podstawowej stanowiły kolejno następujące akty: *Council Directive 96/95/EC of 20 December 1996 amending, with regard to the level of the*

3. Stawka podstawowa

W myśl przepisów dyrektywy VAT państwa członkowskie stosują stawkę podstawową, która jest określona przez każde państwo jako procent podstawy opodatkowania i która jest jednakowa dla dostaw towarów i świadczenia usług¹⁸. Zasada, w myśl której podstawowa stawka podatku jest jednakowa zarówno dla dostawy towarów, jak i świadczenia usług, służy zachowaniu neutralności podatku z punktu widzenia podejmowanych decyzji gospodarczych. Zróżnicowanie stawek dla dostaw towarów i świadczenia usług prowadziłoby bowiem do tego, że strony danej czynności mogłyby w sposób sztuczny dążyć do określenia warunków transakcji jako dostawy towarów albo świadczenia usług, w zależności od tego, która z tych czynności byłaby opodatkowana w sposób bardziej korzystny¹⁹. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przepisy dyrektywy VAT przewidują odstępstwa od powyższej zasady, dopuszczając stosowanie stawek obniżonych²⁰.

Jak już wspomniano, w ramach procesu zbliżania stawek podatku od wartości dodanej wprowadzono regulacje określające minimalny poziom stawki podstawowej. Do końca 2010 r. norma zawierająca ową restrykcję była zawarta w przepisie stanowiącym, że w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2010 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15%. Jednocześnie dyrektywa VAT zobowiązywała Radę do ustalenia poziomu stawki podstawowej, która będzie stosowana po 31 grudnia 2010 roku²¹. Ponieważ powołany przepis utracił moc obowiązującą z końcem 2010 r., konieczne było wprowadzenie nowych

standard rate of value added tax, Directive 77/388/EEC on common system of value added tax, Dz.Urz. L. 388, s. 89; Dyrektywa Rady 1999/49/WE z dnia 25 maja 1999 r. zmieniająca, w odniesieniu do poziomu standardowej stawki podatku, dyrektywę 77/388/EWG w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. L. 139, s. 27; Dyrektywa Rady 2001/4/WE z dnia 19 stycznia 2001 r. zmieniająca szóstą dyrektywę (77/388/EWG) w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, w odniesieniu do okresu stosowania minimalnej standardowej stopy, Dz.Urz. L. 22, s. 17; Dyrektywa Rady 2005/92/WE z dnia 12 grudnia 2005 r. zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do okresu stosowania minimalnej stawki standardowej VAT, Dz.Urz. L. 345, s. 19.

¹⁸ Art. 96 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. UE L nr 347, s. 1, z późn. zm., dalej jako dyrektywa VAT.

¹⁹ Zob. Cmoch A., *Struktura i wysokość stawek*. W: Martini J. (red.), *Dyrektywa VAT 2006/112/WE. Komentarz 2009*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza „UNIMEX”, 2009, s. 483.

²⁰ W takich sytuacjach często pojawiają się wątpliwości dotyczące określenia, jakie warunki muszą być spełnione, aby dana transakcja została zaklasyfikowana jako dostawa towaru lub usługa. Na gruncie przepisów *Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*, Dz.U. nr 54, poz. 535, z późn. zm., wątpliwości tego rodzaju budzi m.in. kwalifikacja druku książek z materiałów własnych. Usługi poligraficzne podlegają bowiem opodatkowaniu stawką podstawową, podczas gdy dostawa książek opodatkowana jest stawką ulgową. Por. Zubrzycki J., *Leksykon VAT*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza „UNIMEX”, 2010, t. 1, s. 56–59.

²¹ Art. 97 dyrektywy VAT w brzmieniu obowiązującym do końca roku 2010. Podstawą do wydania powołanych regulacji dyrektywy był przepis art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który z dniem 1 grudnia 2009 r. został zastąpiony przez unormowania Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

regulacji w przedmiotowym zakresie²². W związku z tym w grudniu 2010 r. przyjęta została dyrektywa 2010/88/UE, na mocy której utrzymano wskazany limit w kolejnych latach, tj. od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2015 r., zastrzegając jednocześnie, że przyjęcie powyższego rozwiązania nie wyklucza dalszych zmian prawodawstwa dotyczącego VAT w trakcie tego okresu²³.

W świetle obowiązujących przepisów prawa wspólnotowego władztwo w zakresie ustalania wysokości podstawowych stawek podatku od wartości dodanej przysługuje poszczególnym państwom członkowskim. Restrykcje wynikające z dyrektywy VAT dotyczą jedynie minimalnego poziomu stawek standardowych, brak natomiast regulacji, które wyznaczałyby górny ich limit. Nie oznacza to jednak, że państwa członkowskie dysponują w tej sferze pełną swobodą. Należy bowiem zwrócić uwagę, że pomimo odrzucenia przez Radę propozycji Komisji, w których przewidziano maksymalną wysokość stawki podstawowej²⁴, państwa członkowskie wyraziły zgodę na pewne ograniczenia w tym zakresie. Ściślej rzecz ujmując, państwa zobowiązały się do podejmowania działań mających na celu niedopuszczenie do rozszerzenia istniejącej 10-punktowej różnicy między obowiązującymi stawkami podstawowymi²⁵. W sytuacji, gdy minimalna dopuszczalna stawka VAT wynosi 15%, oznacza to, że stawka maksymalna nie może przekroczyć 25%. Warto dodać, że obawy związane z dalszym pogłębianiem się różnic w poziomie stawek standardowych dotyczą przede wszystkim zagrożeń konkurencji między państwami stosującymi wysokie i niskie stawki, a także potencjalnych ujemnych skutków budżetowych²⁶.

²² W czerwcu 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt dyrektywy zmieniającej w tym zakresie dyrektywę VAT. Zob. *Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, with regard to the duration of the obligation to respect a minimum standard rate*, Brussels 28.06.2010, COM (2010) 331 final [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11582.en10.pdf>.

²³ Dyrektywa Rady 2010/88/UE z dnia 7 grudnia 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE dotyczącą wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej, Dz.Urz. UE L 326, s. 1.

²⁴ Zob. *Proposal for a Council Directive amending Directive 77/388/EEC on the common system of Value Added Tax (level of standard rate)*, Brussels 20.12.1995, COM (95) 731 final [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0731:FIN:EN:PDF>; *Proposal for a Council Directive Amending, with regard to the level of standard rate, Directive 77/388/EEC on the common system of value added tax*, Brussels 30.11.1998, COM (1998) 693 final [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0693:FIN:EN:PDF>. Kierując się wysokością stawek podstawowych stosowanych w państwach członkowskich, Komisja postulowała przyjęcie regulacji, która przewidywałaby, że wysokość stawki standardowej powinna być ustalona w przedziale od 15% do 25%.

²⁵ Dyrektywy Rady: 96/95/WE oraz 1999/49/WE przyjęte zostały wraz z oświadczeniem do protokołu Rady wskazującym na wysiłki państw członkowskich mające na celu uniknięcie istniejącej różnicy między poziomem stawek.

²⁶ Zob. uzasadnienie do wniosku Komisji w sprawie *Dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE dotyczącą wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej*, COM (2010) 331 final, Brussels 28.6.2010 [on-line]. [Dostęp

Analizując przepisy prawa wspólnotowego w zakresie stawek w podatku od wartości dodanej, należy jeszcze zwrócić uwagę, że na mocy dyrektywy VAT Austria została uprawniona do stosowania drugiej stawki podstawowej w gminach Jungholz i Mittelberg (Kleines Walsertal). Wysokość owej stawki może być niższa od poziomu odpowiedniej stawki w pozostałej części Austrii, musi jednak wynosić co najmniej 15%²⁷. Portugalia z kolei może wprowadzać stawki niższe niż te, które są stosowane na kontynencie w transakcjach realizowanych w regionach autonomicznych Azorów i Madery oraz w bezpośrednim imporcie do powyższych regionów²⁸.

Poziom stawek podstawowych w poszczególnych państwach Unii Europejskiej utrzymuje się na względnie stałym poziomie. Istotnych zmian w tym zakresie nie spowodowało nawet rozszerzenie Wspólnoty w latach 2004 i 2007. Stawki standardowe mieszczą się w przedziale 15–25%, przy czym najczęściej stosowana jest stawka w wysokości 20%. Najwyższe stawki występują w Danii, Szwecji i na Węgrzech, stawkę minimalną przyjęły natomiast tylko dwa państwa, tj. Cypr i Luksemburg. Warto również zwrócić uwagę, że w z początkiem 2011 r. nastąpił wzrost stawek podstawowych w kilku państwach członkowskich. Obok Polski stawkę podstawową podniosły: Łotwa (z 21% do 22%), Portugalia (z 21% do 23%), Słowacja (z 19% do 20%) oraz Wielka Brytania (z 17,5% do 20%)²⁹.

4. Stawki obniżone

W myśl przepisów dyrektywy VAT państwa członkowskie mogą stosować jedną lub dwie stawki obniżone³⁰. Z brzmienia wskazanej regulacji jednoznacznie wynika, że normy prawa wspólnotowego przyznają państwom prawo do skorzystania z takiej możliwości, nie nakładają jednak żadnego obowiązku w tym zakresie. Należy również zwrócić uwagę, że prawo do stosowania stawek obniżonych podlega dość licznym ograniczeniom. Po pierwsze zasadą jest, że stawki niższe niż stawka podstawowa mogą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do dostaw ściśle określonych towarów oraz do świadczenia ściśle określonych

20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0331:FIN:PL:PDF>.

²⁷ Art. 104 dyrektywy VAT.

²⁸ Art. 105 ust. 2 dyrektywy VAT.

²⁹ Zob. *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st July 2010*, *taxud.c.1 (2010) 477911 – EN* [on-line]. [Dostęp 25.12.2010], s. 3. Dostępny w World Wide Web: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf. Por. *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2011*, *taxud.c.1 (2011) 39295 – EN* [on-line]. [Dostęp 20.12.2010], s. 3. Dostępny w World Wide Web: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf.

³⁰ Art. 98 ust. 1 dyrektywy VAT.

usług. Po drugie stawki te nie mają zastosowania do usług świadczonych drogą elektroniczną. Trzecie ograniczenie dotyczy samej wysokości stawek. Zgodnie bowiem z treścią dyrektywy VAT stawki określane są jako procent podstawy opodatkowania, który nie może być niższy niż 5%. Jednocześnie wysokość stawki ulgowej powinna być tak ustalona, aby kwota VAT wynikająca z jej zastosowania pozwalała na odliczenie w całości podatku, który zgodnie z przepisami dyrektywy VAT podlega odliczeniu³¹.

Katalog towarów i usług, w stosunku do których państwa członkowskie mogą ustalić stawki niższe niż podstawowa, został określony w załączniku nr III do dyrektywy VAT i co do zasady obejmuje te towary i usługi, na które osoby osiągające najniższe dochody wydają większość środków pieniężnych pozostających w ich dyspozycji³². Ponadto na Radę nałożono obowiązek dokonywania przeglądu zakresu stosowania stawek obniżonych. Przegląd ten dokonywany jest na podstawie sprawozdania Komisji, co dwa lata, począwszy od roku 1994. Dyrektywa VAT stanowi również, że zgodnie z art. 93 traktatu Rada może zdecydować o zmianie wykazu towarów i usług wymienionych w załączniku nr III³³.

W styczniu 2006 r. Rada zobowiązała Komisję do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie ogólnego sprawozdania oceniającego na temat wpływu stawek obniżonych stosowanych do usług świadczonych lokalnie, w tym usług restauracyjnych. Sprawozdanie miało zostać sporządzone na podstawie analizy przeprowadzonej przez niezależny zespół ekspertów i przedłożone nie później niż 30 czerwca 2007 roku³⁴. Przeprowadzenie przedmiotowe-

³¹ Art. 98 ust. 2 i 3 oraz art. 99 dyrektywy VAT.

³² Zob. Cmoch A., dz. cyt., s. 490. W załączniku III wymieniono m.in.: środki spożywcze łącznie z napojami, ale z wyłączeniem napojów alkoholowych, produkty farmaceutyczne wraz z produktami używanymi do celów antykonceptyjnych oraz higieny osobistej, książki na wszystkich nośnikach fizycznych, dzienniki i periodyki z wyłączeniem materiałów, które w całości lub w przeważającej mierze służą celom reklamowym, sprzęt medyczny i pomocniczy, a także towary przeznaczone do wykorzystania w produkcji rolnej z wyłączeniem dóbr inwestycyjnych, takich jak maszyny lub budynki. Obok wskazanych kategorii towarów w załączniku określono usługi, w stosunku do których może być stosowana stawka podstawowa.

³³ Art. 100 dyrektywy VAT. Sprawozdania na temat stosowania stawek VAT zawarto w następujących dokumentach: *Report from the Commission to the Council in accordance with Article 12 (4) and 28 (2) (g) of the Sixth Council Directive of May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turn-over taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment*, COM (1994) 584 final, Brussels 13.12.1994; *Report from the Commission to the Council and to the European Parliament in accordance with Article 12 (4) of the Sixth Council Directive of May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turn-over taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment*, COM (1997) 559 final, Brussels 13.11.1997; *Report from the Commission on reduced VAT rates drawn up in accordance with Article 12 (4) of the Sixth Council Directive of May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turn-over taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment*, COM (2001) 599 final, Brussels 22.10.2001. Wszystkie dokumenty dostępne są w bazie aktów prawnych UE: <http://eur-lex.europa.eu/pl/index.htm>.

³⁴ Art. 101 dyrektywy VAT.

go studium powierzono grupie ekonomistów z Copenhagen Economics³⁵. Na podstawie przygotowanego opracowania 5 lipca 2007 r. Komisja przyjęła projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę VAT w zakresie stawek obniżonych³⁶. W uzasadnieniu do wskazanego dokumentu podkreślono, że wprawdzie ze względów ekonomicznych pożądane jest zbliżanie stawek w poszczególnych państwach członkowskich, jednak precyzyjnie skonstruowany system stawek ulgowych może przynieść określone korzyści gospodarce, w szczególności może pozytywnie wpłynąć na tworzenie nowych miejsc pracy oraz walkę z szarą strefą³⁷. W ocenie Komisji stawki obniżone stosowane w odniesieniu do usług o charakterze lokalnym nie stanowią zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, nie powinny również zakłócać konkurencji³⁸. W związku z powyższym zaproponowano rozszerzenie załącznika nr III o wy-

³⁵ Zob. *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final report, 21 June 2007 r.* [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/study_reduced_vat.pdf. W przedmiotowym raporcie sformułowano następujące tezy. Po pierwsze istnieją teoretyczne i praktyczne przesłanki do tego, aby rozszerzyć możliwość stosowania stawek obniżonych na te sektory gospodarki, w których usługi mogą być stosunkowo łatwo zastąpione przez samodzielne wykonanie danych czynności przez potencjalnego usługobiorcę (ang. *do-it-yourself*) lub usługi wykonywane nielegalnie. Po drugie istnieją teoretyczne, lecz nie empiryczne argumenty za tym, aby rozszerzyć możliwość stosowania stawki obniżonej na te sektory, które zatrudniają znacząco liczbę niskowyzkwalifikowanych pracowników, np. hotele, restauracje, niektóre usługi świadczone na rynku lokalnym. Obniżenie stawki powinno przyczynić się do wzrostu zatrudnienia takich osób. Zgodnie z trzecią tezą obniżenie stawek jest także uzasadnione z punktu widzenia realizacji funkcji redystrybucyjnej, w odniesieniu do dóbr szczególnie istotnych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, czyli przede wszystkim produktów spożywczych. Jednocześnie zastrzeżono, że jest to celowe jedynie w tych państwach, w których istnieją znaczne i stałe różnice w konsumpcji między gospodarstwami o niskich i wysokich dochodach. W myśl ostatniej z głównych tez raportu obniżenie stawek może stanowić zachętę dla osób o niskich dochodach do korzystania w większym zakresie z dóbr o znaczeniu kulturalnym, np. książek, muzyki, imprez kulturalnych oraz urządzeń energooszczędnych.

³⁶ *Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards reduced rates of value added tax, COM (2008) 428 final, Brussels, 7.7.2008* [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0428:FIN:EN:PDF>. Wraz z powyższym projektem Komisja przyjęła dwa dokumenty: *A Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on VAT Rates other than standard VAT rates*, COM (2007) 380 oraz *A Commission staff working document – Main conclusions of the study on reduced VAT rates applied to goods and services in the Member States of the European Union*, SEC (2007) 910. Dokumenty te dostępne są w bazie aktów prawnych UE: <http://eur-lex.europa.eu/pl/index.htm>.

³⁷ Obniżenie stawek stosowanych w odniesieniu do usług pracochłonnych może skłonić konsumentów do korzystania z usług osób o niskich kwalifikacjach. W takiej sytuacji zakup tego rodzaju usług jest bardziej opłacalny niż wykonywanie danych czynności samodzielnie, co powinno się przyczynić do zmniejszenia szarej strefy i wzrostu zatrudnienia. Szerzej zob. *Study on reduced VAT ...*, s. 20–28.

³⁸ Zob. *Explanatory Memorandum to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards reduced rates of value added tax*, COM (2008) 428 final, Brussels, 7.7.2008, s. 3.

brane usługi świadczone na rykach lokalnych oraz o tzw. usługi pracochłonne objęte przepisami przejściowymi mającymi zastosowanie do końca roku 2010³⁹. Zmiany wprowadzono na mocy dyrektywy Rady 2009/47/WE z dnia 5 maja 2009 roku⁴⁰.

Obok wskazanych regulacji o charakterze ogólnym dyrektywa VAT przewiduje także, że po konsultacji z Komitetem ds. VAT każde państwo członkowskie może stosować stawkę obniżoną w odniesieniu do dostaw gazu ziemnego, energii elektrycznej lub dostaw energii cieplnej⁴¹. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika przy tym, że państwa mają prawo stosować obniżoną stawkę do wybranych świadczeń z zakresu dostawy gazu oraz energii elektrycznej i cieplnej⁴². Warto również zwrócić uwagę, że w myśl obecnie obowiązujących przepisów Komisja nie jest już zobowiązana do wypowiedzania się na temat istnienia ryzyka zakłócenia konkurencji związanego ze stosowaniem stawki obniżonej do dostaw wskazanych towarów. Procedura ta jest zbędna, gdyż przepisy dotyczące ustalenia miejsca opodatkowania zapewniają pobór VAT w miejscu, w którym gaz ziemny, energia elektryczna i ciepła są rzeczywiście konsumowane przez nabywcę, zapobiegając tym samym zakłóceniom konkurencji między państwami członkowskimi⁴³. Z uwagi jednak na szczególne znaczenie sektora energetycznego istotne jest, aby Komisja i inne państwa członkowskie były odpowiednio informowane o każdym przypadku wprowadzenia obniżonej stawki VAT przez dane państwo. Dlatego też na członków wspólnoty nałożono obowiązek uprzedniej konsultacji z Komitetem ds. VAT.

Ostatnią grupą czynności, w stosunku do których możliwe jest wprowadzenie stawki ulgowej, jest import dzieł sztuki, przedmiotów kolekcjonerskich i antyków⁴⁴. Państwa członkowskie, które skorzystały z takiej możliwości, mogą

³⁹ Art. 106–108 dyrektywy VAT uchylone na mocy *Dyrektywy Rady 2009/47/2009 z dnia 5 maja 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej*, Dz.Urz. UE L 116, s. 18, dalej jako dyrektywa 2009/47/2009.

⁴⁰ Na mocy dyrektywy 2009/47/WE do załącznika nr III dodano: remonty i naprawy prywatnych budynków mieszkalnych, mycie okien i sprzątanie w tych budynkach, drobne naprawy rowerów, butów i wyrobów skórzanych, odzieży i wyrobów włókienniczych użytku domowego, usługi w gospodarstwach domowych, fryzjerstwo, a także usługi restauracyjne i cateringowe. W odniesieniu do dostawy napojów alkoholowych lub bezalkoholowych w ramach usług restauracyjnych i cateringowych dodano, że dane państwo członkowskie może włączyć lub wykluczyć dostawę owych napojów przy stosowaniu stawki obniżonej. Z uwagi na postęp technologiczny oraz potrzebę zagwarantowania neutralności podatku od wartości dodanej możliwość stosowania stawki obniżonej rozszerzono przewidziano również w stosunku do książek na nośnikach elektronicznych (CD, CD-ROM).

⁴¹ Art. 102 dyrektywy VAT w brzmieniu nadanym *Dyrektywą Rady 2009/162/UE z dnia 22 grudnia 2009 r. zmieniającą niektóre przepisy dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*, Dz.Urz. UE z 2010 r., L 10, s. 14, dalej jako dyrektywa 2009/162/UE.

⁴² Zob. orzeczenie ETS z dnia 8 maja 2003 r., C-384/01 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, cyt. za Cmoch A., dz. cyt., s. 495.

⁴³ Art. 138–139 dyrektywy VAT w brzmieniu nadanym dyrektywą 2009/162/UE.

⁴⁴ Art. 103 ust. 1 dyrektywy VAT.

również stosować stawkę obniżoną do dostaw dzieł sztuki dokonywanych przez twórcę lub jego następców prawnych oraz okazjonalnych dostaw dzieł sztuki dokonywanych przez podatnika innego niż podatnik pośrednik, w przypadku gdy dzieła sztuki zostały zaimportowane przez samego podatnika lub zostały mu dostarczone przez twórcę lub jego następców prawnych, bądź też gdy ich nabycie uprawnia podatnika do całkowitego odliczenia VAT⁴⁵. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że wprowadzenie możliwości stosowania obniżonej stawki w odniesieniu do importu dzieł sztuki, przedmiotów kolekcjonerskich i antyków pozwala na zrównanie ciężaru finansowego ponoszonego przez podatników dokonujących importu wskazanych towarów oraz dokonujących ich zakupu i korzystających z procedury opodatkowania marży⁴⁶.

Adresatami norm zawartych w powołanych powyżej przepisach dyrektywy VAT są wszystkie państwa Unii Europejskiej, należy jednak pamiętać, że na mocy przepisów przejściowych niektóre państwa członkowskie zostały upoważnione do stosowania stawek obniżonych także do towarów i usług niewymienionych w załączniku nr III. I tak, Cypr może stosować jedną z dwóch stawek obniżonych do dostaw skroplonego gazu ropopochodnego (LPG) w butlach⁴⁷. Portugalia została natomiast upoważniona do wprowadzenia jednej z dwóch stawek ulgowych do opłat na mostach drogowych w regionach Lizbony⁴⁸.

Obok wskazanych sytuacji możliwość stosowania stawek obniżonych, w tym również do towarów i usług innych niż wymienione w załączniku nr III, przewidują przepisy szczególne, które znajdują zastosowanie do czasu wprowadzenia docelowego systemu VAT⁴⁹. Na mocy wskazanych regulacji państwa członkowskie, które w dniu 1 stycznia 1991 r. przyznawały zwolnienie z prawem do odliczenia lub stosowały stawki niższe niż 5% do towarów i usług innych niż określone w załączniku nr III, mogą nadal stosować stawkę obniżoną do dostaw tych towarów lub świadczenia takich usług⁵⁰. Państwa, które w tym dniu stosowały stawkę obniżoną do odzieży dziecięcej, obuwia dziecięcego lub do budownictwa mieszkaniowego, mogą utrzymać taką stawkę⁵¹. Z kolei pań-

⁴⁵ Art. 103 ust. 2 dyrektywy VAT. Brak możliwości stosowania stawki ulgowej do dostaw dokonywanych przez twórcę lub jego następców prawnych prowadziłby do sytuacji, w której dla podatnika pośrednika bardziej korzystny byłby import wskazanych towarów niż ich zakup. Z tego samego powodu przedmiotowa preferencja znajduje zastosowanie w odniesieniu do dostaw okazjonalnych dokonywanych przez podatnika innego niż podatnik pośrednik. W doktrynie wątpliwość budzi natomiast kwestia, dlaczego jedynie pełne, a nie częściowe odliczenie uprawnia podatnika do stosowania stawki ulgowej. Szerzej zob. Terra B., Kajus J., *A Guide to the European VAT Directives*. Amsterdam: IBFD, 2007, vol. 1, *Introduction to European VAT*, s. 706–707.

⁴⁶ Zob. Terra B., Kajus J., dz. cyt., s. 706.

⁴⁷ Art. 104 a dyrektywy VAT dodany na mocy dyrektywy 2009/47/WE.

⁴⁸ Art. 105 ust. 1 dyrektywy VAT zmieniony na mocy dyrektywy 2009/47/WE.

⁴⁹ Art. 109 dyrektywy VAT. Na temat systemu docelowego szerzej zob. Lipniewicz R., *Docelony system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzspółnotowych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010, s. 198–234.

⁵⁰ Art. 113 dyrektywy VAT.

⁵¹ Art. 115 dyrektywy VAT w brzmieniu nadanym dyrektywą 2009/47/WE.

stwa, które w tym czasie stosowały stawkę obniżoną do dostaw towarów i świadczenia usług innych niż wymienione w załączniku nr III, mogą nadal stosować stawkę ulgową do tych czynności, pod warunkiem jednak, że nie będzie ona niższa niż 12%⁵². Do czasu wprowadzenia docelowego systemu VAT istnieje również możliwość opodatkowania stawką obniżoną dostawy żywych roślin⁵³. Pozostałe preferencje dotyczą poszczególnych państw członkowskich. Irlandia może zostać upoważniona przez Komisję do stosowania stawki obniżonej do dostaw produktów energetycznych przeznaczonych do ogrzewania i oświetlenia⁵⁴. Austrii przyznano prawo do opodatkowania stawką ulgową wynajmu nieruchomości na cele mieszkaniowe oraz win produkowanych w gospodarstwach rolnych przez rolników producentów⁵⁵. Grecja może w nomosach: Lesbos, Chios, Samos, Dodekanez, Cyklady oraz na wyspach: Thasos, Sporady Północne, Samotraka i Skyros stosować stawki do 30% niższe niż odpowiednie stawki obowiązujące w Grecji kontynentalnej⁵⁶.

Jak to już wskazano, zasadą jest, że wysokość stawek obniżonych nie może być niższa niż 5%. Również i w tym zakresie dyrektywa VAT przewiduje wyjątki określone w treści przepisów szczególnych. I tak, państwa członkowskie, które w dniu 1 stycznia 1991 r. przyznawały zwolnienie z prawem do odliczenia VAT zapłaconego na poprzednim etapie lub stosowały stawki obniżone niższe niż stawka 5%, mogą utrzymać te zwolnienia lub stawki. Warunkiem jest, aby zostały one przyjęte ze względu na jasno określony interes społeczny oraz korzyści dla konsumentów końcowych, a także były zgodne z prawodawstwem wspólnotowym⁵⁷. Państwa, które w dniu 1 stycznia 1993 r. były zobowiązane do podwyższenia stawki podstawowej obowiązującej w dniu 1 stycznia 1991 r. o ponad 2%, mogą stosować stawkę obniżoną niższą niż 5% do dostaw towarów i świadczenia usług należących do kategorii określonych w załączniku nr III. Stawka ta nie może jednak wynosić 0%⁵⁸. Pod warunkiem zgodności z prawodawstwem wspólnotowym zwolnienia z prawem do odliczenia mogą być również utrzymane przez Finlandię i Szwecję w odniesieniu do dostaw niektórych gazet, dzienników, periodyków i produktów farmaceutycznych oraz do druku wybranych publikacji⁵⁹.

⁵² Art. 118 dyrektywy VAT.

⁵³ Art. 122 dyrektywy VAT.

⁵⁴ Art. 112 dyrektywy VAT.

⁵⁵ Art. 117 i 119 dyrektywy VAT w brzmieniu nadanym dyrektywą 2009/47/WE. Stawki te nie mogą być niższe niż 10% w przypadku usług wynajmu i 12% w odniesieniu do opodatkowania win.

⁵⁶ Art. 120 dyrektywy VAT.

⁵⁷ Art. 110 dyrektywy VAT.

⁵⁸ Art. 114 dyrektywy VAT.

⁵⁹ Art. 111 dyrektywy VAT. Finlandia może stosować stawkę 0% do dostaw prenumerowanych gazet i czasopism oraz do druku publikacji przekazywanych członkom stowarzyszeń użyteczności publicznej. Szwecja upoważniona została do utrzymania stawki 0% do dostaw dzienników, w tym dzienników radiowych i nagrywanych na kasetach dla osób niedowidzących, pro-

W treści dyrektywy VAT odrębnie ujęto odstępstwa wynegocjowane przez kraje, które przystąpiły do Wspólnoty po dniu 30 kwietnia 2004 r., przy czym w stosunku do tych państw derogacje zostały przyznane na ściśle określony okres, nie zaś do czasu wprowadzenia modelu docelowego⁶⁰. Zakres odstępstw wynegocjowanych przez poszczególne państwa dotyczył zarówno możliwości stosowania stawek obniżonych w odniesieniu do towarów nieujętych w załączniku nr III⁶¹, jak i utrzymywania stawek niższych niż stawka minimalna⁶². Ponieważ termin wskazanych derogacji upłynął z dniem 31 grudnia 2010 r., omawianie powołanych regulacji nie wydaje się celowe⁶³. Warto jedynie podkreślić, że na mocy przedmiotowych unormowań również Polsce przyznano szczególne uprawnienia. Obejmowały one prawo stosowania zwolnienia z prawem do odliczenia do dostaw niektórych książek i specjalistycznych periodyków, możliwość utrzymania stawki wynoszącej co najmniej 3% do dostaw wybranych środków spożywczych oraz stawki wynoszącej co najmniej 7% do świadczenia usług związanych z budową, remontem i przebudową budynków mieszkalnych nie-wykorzystywanych w ramach polityki społecznej⁶⁴.

duktów farmaceutycznych dostarczanych do szpitali lub sprzedawanych na podstawie recepty, a także do produkcji periodyków publikowanych przez organizacje non profit.

⁶⁰ W grudniu 2007 r. Rada przyjęła dyrektywę przedłużającą okres przejściowy w stosunku do preferencji, jakie zostały przyznane do końca 2007 r. oraz do 1 stycznia 2010 roku. Komisja uznała, że należy przedłużyć okres stosowania niektórych odstępstw do końca 2010 r., czyli do dnia, do którego przedłużono eksperyment dotyczący stosowania obniżonej stawki VAT w odniesieniu do usług pracochłonnych. Zob. *Dyrektywa Rady 2007/75/WE z dnia 20 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do niektórych przepisów tymczasowych dotyczących stawek podatku od wartości dodanej*, Dz.Urz. UE L. 346, s. 13, dalej jako dyrektywa 2007/75/WE.

⁶¹ Republika Czeska została upoważniona do utrzymania stawki obniżonej w odniesieniu do świadczenia usług budowlanych w zakresie prywatnego budownictwa mieszkaniowego nieobjętego ramami polityki społecznej. Słowenii zagwarantowano prawo do utrzymania stawki ulgowej do prac budowlanych, remontowych i konserwacyjnych dotyczących budynków mieszkalnych, niewykonywanych w ramach polityki społecznej. Art. 123 i 129 dyrektywy VAT w brzmieniu nadanym przez dyrektywę 2007/75/WE.

⁶² Cypr i Malta mogły utrzymać zwolnienie z prawem do odliczenia w odniesieniu do dostaw wybranych produktów farmaceutycznych i środków spożywczych przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Art. 125 i 127 dyrektywy VAT w brzmieniu nadanym przez dyrektywę 2007/75/WE.

⁶³ Na skutek upływu terminu wskazanych derogacji z dniem 1 stycznia 2011 r. w Republice Czeskiej oraz Słowenii nastąpił wzrost stawek na usługi budowlane odpowiednio z 10% do 20% oraz z 5 i 8% do 20%. Cypr utracił prawo do stosowania stawki 0% do produktów farmaceutycznych i środków spożywczych. Obecnie stawki te wynoszą 5% i 15%. Jedynie Malta, pomimo upływu terminu określonego w przepisach przejściowych, utrzymała stawkę 0% na żywność i produkty farmaceutyczne. Zob. *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st July 2010*, taxud.c.1 (2010) 477911 – EN, s. 4, 18. Por. *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2011*, taxud.c.1 (2011) 39295 – EN, s. 4, 18.

⁶⁴ Art. 128 dyrektywy VAT w brzmieniu nadanym przez dyrektywę 2007/75/WE.

Analizując regulacje prawa wspólnotowego w zakresie stawek obniżonych, należy także zwrócić uwagę na przepisy normujące możliwość stosowania stawki 0%. Wprawdzie w treści dyrektywy VAT przyjęto zasadę, że każda stawka obniżona powinna być ustalona w taki sposób, aby kwota podatku od wartości dodanej wynikająca z jej zastosowania umożliwiała odliczenie całego podatku naliczonego⁶⁵, jednak w doktrynie słusznie wskazuje się, że zarówno z praktycznego, jak i teoretycznego punktu widzenia trudno uzasadnić powyższą regulację⁶⁶. Sama dyrektywa VAT przewiduje bowiem wiele czynności, w stosunku do których stosuje się tzw. zwolnienie z prawem do odliczenia podatku naliczonego w poprzedniej fazie obrotu, czyli *de facto* stawkę 0%. Zasadniczo zwolnienia z prawem do odliczenia dotyczą transakcji międzynarodowych, a w szczególności: wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, ostatecznego importu towarów, eksportu towarów oraz transakcji uznanych za eksport, usług świadczonych przez pośredników, dostawy towarów objętych procedurami celnymi oraz towarów, które mają zostać objęte procedurą składu innego niż celny⁶⁷. *Ratio legis* takiego rozwiązania stanowi przyjęta w okresie przejściowym zasada opodatkowania nabycia towarów w kraju przeznaczenia, co z kolei oznacza, że zwolnienie z prawem do odliczenia ma w tym zakresie czysto techniczny charakter⁶⁸. Jak już wskazano, niektórym państwom członkowskim ponadto zagwarantowano prawo do utrzymania stawki 0% na podstawie przepisów szczególnych obowiązujących do czasu wprowadzenia docelowego systemu VAT.

Ostatnią kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest procedura orzekania o niezgodności regulacji poszczególnych państw członkowskich w zakresie stawek VAT z normami prawa wspólnotowego. W sytuacji gdy w myśl przepisów prawa krajowego danego państwa pewien rodzaj czynności opodatkowany jest stawką obniżoną, a na gruncie przepisów prawa wspólnotowego brak jest podstaw prawnych do stosowania owej preferencji, Komisja Wspólnot Europejskich może wnieść skargę przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości. Do tej pory Trybunał dwukrotnie orzekł o uchybieniu przez państwo członkowskie zobowiązaniom dyrektywy VAT w zakresie podstawowych stawek podatku od wartości dodanej. Pierwsza sprawa dotyczyła stosowania we Francji obniżonej stawki VAT do niektórych usług adwokatów oraz zastępców sądowych finansowanych w całości lub w części przez pań-

⁶⁵ Art. 99 ust. 2 dyrektywy VAT.

⁶⁶ Zob. Namysłowski R., Stawki. W: Sachs K., Namysłowski R. (red.), *Dyrektywa VAT. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., 2008, s. 531–532.

⁶⁷ Art. 169 (b) dyrektywy VAT. Państwa członkowskie zwalniają również transakcje finansowe oraz transakcje obrotu wierzytelnościami, jeżeli nabywca ma siedzibę poza Wspólnotą lub jeżeli transakcje te są bezpośrednio związane z towarami, które mają być przedmiotem eksportu poza granicę. Art. 169 (c) dyrektywy VAT.

⁶⁸ Szerzej zob. B. Terra, J. Kajus, dz. cyt., s. 704–705.

stwo⁶⁹. Druga odnosiła się do stosowania w Polsce obniżonych stawek podatku w stosunku do dostaw, importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt oraz obuwia dziecięcego⁷⁰. Ponadto Komisja Wspólnot Europejskich wystąpiła do Trybunału w wnioskiem o stwierdzenie naruszenia prawa wspólnotowego przez Republikę Federalną Niemiec i Austrię. W obydwu przypadkach skarga dotyczy stosowania obniżonej stawki podatku obrotowego do przewozu oraz wewnątrzwspólnotowego nabycia określonych zwierząt żywych, w szczególności koni, które nie są wykorzystywane do wytwarzania środków spożywczych przeznaczonych do spożycia przez ludzi lub zwierzęta⁷¹. Wskazane sprawy nie zostały jeszcze rozstrzygnięte przez Trybunał.

5. Podsumowanie

Ujednolicanie wysokości stawek podatku od wartości dodanej jest procesem, który z uwagi na odmienną sytuację finansową poszczególnych państw członkowskich musi być przeprowadzany stopniowo. W chwili obecnej trudno przewidzieć, kiedy będzie możliwa pełna harmonizacja w tym zakresie. Biorąc pod uwagę istniejące bariery natury politycznej, ekonomicznej i administracyjnej wydaje się, że jest to perspektywa dość odległa. Cały czas podejmowane są jednak działania mające na celu zwiększenie sprawności funkcjonowania wspólnego systemu VAT, czego wyraz stanowią między innymi zainicjowane przez Komisję Europejską konsultacje społeczne.

Jedną z podstawowych kwestii poddanych debacie w ramach tzw. zielonej księgi VAT jest zagadnienie zasadności dalszego utrzymywania stawek obniżonych. Z jednej strony zgodnie wskazuje się, że idealnym rozwiązaniem, zarówno z punktu widzenia maksymalizacji efektywności ekonomicznej, jak i idei wspólnego rynku, byłoby zastosowanie jednej stawki podatku do wszystkich czynno-

⁶⁹ Zob. wyrok TS z dnia 17 czerwca 2010 r. – Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej, C-492/08, Dz.Urz. UE C 221, s. 6. Komisja Wspólnot Europejskich wystąpiła także do Trybunału z wnioskiem o stwierdzenie, że Francja naruszyła przepisy dyrektywy 2006/112/WE poprzez niezastosowanie jednolitej stawki podatku od wartości dodanej w odniesieniu do usług świadczonych przez zakłady pogrzebowe oraz w odniesieniu do dostaw towarów powiązanych ze świadczeniami tych usług. Skarga została jednak oddalona. Zob. wyrok TS z dnia 6 maja 2010 r. Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej, C-94/09, Dz.Urz. UE C 179, s. 11.

⁷⁰ Zob. wyrok TS z dnia 28 października 2010 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-49/09, Dz.Urz. EU C 346, s. 9. W stosunku do wskazanych czynności obowiązywała stawka 7%.

⁷¹ Zob. skarga wniesiona w dniu 19 listopada 2009 r. – Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec, C-453/09, Dz.Urz. UE C 24, s. 32; skarga wniesiona w dniu 11 listopada 2009 r. – Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii, C-441/09, Dz.Urz. UE C 24, s. 27.

ści podlegających opodatkowaniu. Z drugiej podnosi się, że istnieją teoretyczne i empiryczne przesłanki do tego, aby za pomocą tego elementu konstrukcji podatku realizować niektóre cele społeczne. Ze względu na regresywny charakter podatku od wartości dodanej stawki obniżone postrzegane są przede wszystkim jako jeden z instrumentów redystrybucji dochodów. Ponadto wskazuje się, że precyzyjnie skonstruowany system stawek ulgowych może przynieść określone korzyści dla gospodarki, w szczególności może pozytywnie wpłynąć na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób o niskich kwalifikacjach oraz przyczynić się do zmniejszenia zakresu szarej strefy. Obniżone stawki podatkowe traktowane są również jako pozytywny bodziec prawnofinansowy, który powinien zachęcać do zmiany trybu życia, na przykład wyboru zdrowszej żywności czy korzystania w większym zakresie z dóbr kultury.

Kwestia zakresu stosowania stawek obniżonych budzi kontrowersje również w kontekście zróżnicowania sytuacji prawnej tzw. starych państw Unii oraz państw, które przystąpiły do Wspólnoty po 30 kwietnia 2004 roku. W odniesieniu do tych pierwszych przepisy przejściowe uprawniające do nakładania stawek ulgowych obowiązują bowiem do momentu wprowadzenia docelowego systemu VAT, podczas gdy preferencje wynikające z traktatów akcesyjnych miały charakter *leges temporales* i w zasadzie przeszły już obowiązywać. W konsekwencji pojawił się problem uprzywilejowanej pozycji prawnej niektórych z tzw. starych państw Unii.

Ostatnim zagadnieniem, na jakie należy zwrócić uwagę w trakcie debaty nad strukturą stawek podatku od wartości dodanej, jest sytuacja finansów publicznych w poszczególnych państwach członkowskich. Na skutek kryzysu gospodarczego z dniem 1 stycznia 2011 r. pięć państw zdecydowało się na podniesienie stawki podstawowej, podwyższony został również poziom stawek ulgowych. W Polsce wprowadzono nawet przepisy przewidujące możliwość wzrostu stawek do poziomu 25%, 10% i 7%, w przypadku gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB przekroczyłaby 55%. W takiej sytuacji trudno będzie zrezygnować ze stosowania stawek obniżonych, w szczególności wówczas, gdy w odbiorze społecznym postrzegane są one jako względnie skuteczny instrument realizacji celów polityki społecznej, w tym pro rodzinnej. Nie oznacza to jednak, że działania takie nie są pożądane. Podatki obrotowe umożliwiają wprawdzie realizację niektórych celów społecznych, w tym poprzez różnicowanie stawek do wyrobów zaspokajających potrzeby pierwszego rzędu i wyrobów luksusowych, są to jednak środki mało selektywne. Zdecydowanie bardziej skutecznymi instrumentami korygowania negatywnych skutków działania praw wolnego rynku są podatki umożliwiające uwzględnienie sytuacji osobistej i życiowej podatnika oraz finansowane ze środków budżetowych świadczenia i usługi socjalne.

Literatura

- Farmer P., Lyal R., *EC Tax Law*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Lipniewicz R., *Docelony system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzspółnotowych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010. ISBN 978-83-264-0182-4.
- Martini J. (red.), *Dyrektywa VAT 2006/112/WE. Komentarz 2009*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza „UNIMEX”, 2009. ISBN 978-83-60235-99-7.
- Sachs K. (red.), *VI Dyrektywa VAT. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2004. ISBN 978-83-7526-840-9.
- Sachs K., Namysłowski R. (red.), *Dyrektywa VAT. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008. ISBN 978-83-7526-840-9.
- Terra B., Kajus J., *A Guide to the European VAT Directives*. Amsterdam: IBFD, 2007, vol. 1, *Introduction to European VAT*. ISBN 978-90-8722-004-4.
- Zubrzycki J., *Leksykon VAT*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza „UNIMEX”, 2010, t. 1. ISBN 978-83-61792-11-6.

Akty prawa krajowego

- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*, Dz.U. nr 54, poz. 535, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z ustawą budżetową*, Dz.U. nr 228, poz. 1578.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. nr 257, poz. 1726.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług*, Dz.U. nr 246, poz. 1649.

Akty prawa wspólnotowego

- Pierwsza Dyrektywa Rady z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich w zakresie podatków obrotowych (67/227/EEC)*, Dz.U. 71, s. 1301.
- Szоста Dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EEC)*, Dz.Urz. L. 145, s. 1.
- Dyrektywa Rady 92/77/EWG z dnia 19 października 1992 r. uzupełniająca i zmieniająca system podatku od wartości dodanej i zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG (zbliżenie stawek)*, Dz.Urz. L. 316, s. 1.
- Dyrektywa Rady 94/5/WE z dnia 14 lutego 1994 r. uzupełniająca wspólny system podatku od wartości dodanej i zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG – przepisy szczególne dotyczące towarów używanych, dzieł sztuki, przedmiotów kolekcjonerskich i antyków*, Dz.Urz. L. 60, s. 16.
- Council Directive 96/95/EC of 20 December 1996 amending, with regard to the level of the standard rate of value added tax, Directive 77/388/EEC on common system of value added tax*, Dz.Urz. L. 388, s. 89.
- Dyrektywa Rady 1999/49/WE z dnia 25 maja 1999 r. zmieniająca, w odniesieniu do poziomu standardowej stawki podatku, dyrektywę 77/388/EWG w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*, Dz.Urz. L. 139, s. 27.

- Dyrektywa Rady 2001/4/WE z dnia 19 stycznia 2001 r. zmieniająca szóstą dyrektywę (77/388/EWG) w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, w odniesieniu do okresu stosowania minimalnej standardowej stopy, Dz.Urz. L. 22, s. 17.
- Dyrektywa Rady 2005/92/WE z dnia 12 grudnia 2005 r. zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do okresu stosowania minimalnej stawki standardowej VAT, Dz.Urz. L. 345, s. 19.
- Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. UE L nr 347, s. 1, z późn. zm.
- Dyrektywa Rady 2007/75/WE z dnia 20 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do niektórych przepisów tymczasowych dotyczących stawek podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. UE L. 346, s. 13.
- Dyrektywa Rady 2009/47/2009 z dnia 5 maja 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. UE L 116, s. 18.
- Dyrektywa Rady 2009/162/UE z dnia 22 grudnia 2009 r. zmieniająca niektóre przepisy dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. UE 2010, L 10, s. 14.
- Dyrektywa Rady 2010/88/UE z dnia 7 grudnia 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE dotyczącą wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej, Dz.Urz. UE L 326, s. 1.

Orzecznictwo

- Wyrok ETS z dnia 8 maja 2003 r., C-384/01 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2003, s. I-04395.
- Wyrok TS z dnia 6 maja 2010 r. Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej, C-94/09, Dz.Urz. UE C 179, s. 11.
- Wyrok TS z dnia 17 czerwca 2010 r. – Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej, C-492/08, Dz.Urz. UE C 221, s. 6.
- Wyrok TS z dnia 28 października 2010 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej, C-49/09, Dz.Urz. EU C 346, s. 9.

Inne źródła

- A Commission staff working document – Main conclusions of the study on reduced VAT rates applied to goods and services in the Member States of the European Union*, SEC (2007) 910.
- Commission staff working document. Accompanying document to the Green Paper of the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system*, SEC (2010) 1455 final, Brussels 1.12.2010 [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/sec\(2010\)14](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/sec(2010)14).
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on VAT Rates other than standard VAT rates*, COM (2007) 380.
- Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards reduced rates of value added tax*, COM (2008) 428 final, Brussels, 7.7.2008 [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0428:FIN:EN:PDF>.
- Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, with regard to the duration of the obligation to respect a minimum standard rate*,

- Brussels 28.06.2010, COM (2010) 331 final [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11582.en10.pdf>.
- Proposal for a Council Directive amending Directive 77/388/EEC on the common system of Value Added Tax (level of standard rate)*, Brussels 20.12.1995, COM (95) 731 final [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0731:FIN:EN:PDF>.
- Proposal for a Council Directive Amending, with regard to the level of standard rate, Directive 77/388/EEC on the common system of value added tax*, Brussels 30.11.1998, COM (1998) 693 final [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0693:FIN:EN:PDF>.
- Report from the Commission on reduced VAT rates drawn up in accordance with Article 12 (4) of the Sixth Council Directive of May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turn-over taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment*, COM (2001) 599 final, Brussels 22.10.2001.
- Report from the Commission to the Council and to the European Parliament in accordance with Article 12 (4) of the Sixth Council Directive of May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turn-over taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment*, COM (1997) 559 final, Brussels 13.11.1997.
- Report from the Commission to the Council in accordance with Article 12 (4) and 28 (2) (g) of the Sixth Council Directive of May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turn-over taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment*, COM (1994) 584 final, Brussels 13.12.1994.
- Skarga wniesiona w dniu 11 listopada 2009 r. – Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii, C-441/09, Dz.Urz. UE C 24, s. 27.
- Skarga wniesiona w dniu 19 listopada 2009 r. – Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec, C-453/09, Dz.Urz. UE C 24, s. 32.
- Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final report, 21 June 2007* [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/study_reduced_vat.pdf.
- Uzasadnienie do wniosku Komisji w sprawie dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE dotyczącą wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej*, COM (2010) 331 final, Brussels 28.6.2010 [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0331:FIN:PL:PDF>.
- VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st July 2010, taxud.c.1 (2010) 477911 – EN* [on-line]. [Dostęp 25.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf.
- VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2011, taxud.c.1 (2011) 39295 – EN* [on-line]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf.

Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT, KOM (2010) 695 wersja ostateczna, Bruksela 1.12.2010 [online]. [Dostęp 20.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0695:FIN:PL:PDF>.

**KAPITAŁ ZAKŁADOWY SPÓŁEK KAPITAŁOWYCH
W PRAWIE POLSKIM.
ISTOTA – FUNKCJE – PERSPEKTYWY**

Zdzisław Gordon

Abstrakt: Kapitał zakładowy spółek kapitałowych to wyrażona w pieniądzu kwota, której równowartość wspólnicy obowiązani są wnieść do spółki i która nie może być przez spółkę wypłacona wspólnikom tak długo, jak długo spółka istnieje. Realizuje on trzy funkcje: prawną, gospodarczą i zabezpieczającą. W tradycyjnym ujęciu najistotniejsze znaczenie ma funkcja zabezpieczająca (gwarancyjna), która oznacza, że stanowi on gwarancję ochrony wierzycieli spółki. W literaturze coraz częściej podważa się jednak zdolność kapitału zakładowego do realizacji tej funkcji i wysuwa się postulaty rezygnacji z konstrukcji kapitału zakładowego. W prawie polskim reforma kapitału zakładowego spółki z o.o. także wydaje się przesądzona. Nie do przyjęcia jest jednak całkowita rezygnacja z ochrony interesów wierzycieli, gdyż prawo musi zapewniać ochronę słabszym uczestnikom obrotu, a w takiej sytuacji wobec spółek kapitałowych znajduje się wielu drobnych przedsiębiorców. Za alternatywę wobec kapitału zakładowego uznać trzeba ochronę wierzycieli poprzez tzw. test wypłacalności, warunkujący wypłaty na rzecz wspólników od tego, by po wypłacie majątek spółki co najmniej równoważył jej zobowiązania. Nie jest ona jednak wolna od wad. Jeśli więc miałyby nastąpić rezygnacja z konstrukcji kapitału zakładowego i instrumentem chroniącym wierzycieli miałby być test wypłacalności, to konieczne wydaje się stworzenie swoistego bufora, który by zapobiegał wykorzystywaniu konstrukcji spółki z o.o. do przedsięwzięć o dużym stopniu ryzyka, z przerzuceniem znacznej części tego ryzyka na kontrahentów spółki, nie mówiąc już o jej wykorzystywaniu do zwykłych oszustw. Rolę takiego bufora mógłby stanowić obligatoryjny kapitał rezerwowy, wzorowany na rozwiązaniu przyjętym w niemieckiej UG, albo instytucja obligatoryjnego przekształcenia spółki bezkapitałowej w tradycyjną spółkę kapitałową z kapitałem zakładowym w razie osiągnięcia określonej wielkości obrotu w określonym czasie.

Słowa kluczowe: spółki kapitałowe – kapitał zakładowy.

1. Wprowadzenie

Wiele wskazuje na to, że w konstrukcji spółek kapitałowych przewidzianej przepisami prawa polskiego, zwłaszcza w konstrukcji spółki z o.o., już w niedalekiej przyszłości może dojść do swoistej rewolucji. Coraz częściej bowiem podważa się filar, na którym opiera się ta konstrukcja – kapitał zakładowy. Warto więc podjąć próbę określenia perspektyw kapitału zakładowego w kontekście jego istoty i przypisywanych mu dotychczas funkcji. Niniejsze opracowanie stanowi taką próbę.

2. Istota kapitału zakładowego

Z ekonomicznego punktu widzenia kapitał zakładowy stanowi jedno ze źródeł finansowania majątku spółki i odzwierciedla wartość tego majątku w tej jego części, którą wspólnicy obowiązani są wnieść do spółki. Stąd w księgach rachunkowych i w bilansie spółki kapitał jest ujmowany po stronie pasywów¹. Do tego ujęcia nawiązuje się też na gruncie prawa, choć w prawie obowiązującym brak jest legalnej, czyli pochodzącej od ustawodawcy definicji kapitału zakładowego. Sam termin jest jednak terminem języka prawnego i ustawodawca wielokrotnie się nim posługiwał i posługuje.

W literaturze prawniczej *kapitał zakładowy* bywa różnie definiowany. Jeszcze pod rządami kodeksu handlowego² Tadeusz Dziurzyński określał go jako [...] *sumę czystego majątku, którą spółka zobowiązuje się w interesie wierzycieli utrzymać w całości i nie rozdzielać pomiędzy wspólników* (akcjonariuszy)³, Stanisław Janczewski, w odniesieniu do spółki akcyjnej, definiował go jako [...] *wymienioną w statucie sumę pieniężną, która ulega wpłaceniu przez akcjonariuszów i która ma służyć za podstawę działalności spółki oraz za podstawę jej materialnej odpowiedzialności wobec wierzycieli*⁴, zaznaczając, że pojęciu temu odpowiada także kapitał zakładowy w spółce z o.o.⁵ Współcześnie, pod rządami kodeksu spółek handlowych⁶, pojęcie kapitału zakładowego definiuje się podobnie. Na przykład Kazimierz Kruczałak⁷, Jacek Napierała⁸, Andrzej Szajkowski i Monika Tarska⁹ oraz Andrzej Szumań-

¹ Art. 36 *Ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości*, Dz.U. 2002, nr 76, poz. 694, ze zm.

² *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy*, Dz.U. nr 57, poz. 502, ze zm.

³ Dziurzyński T., Fenichel Z., Honzatko M., *Kodeks handlowy. Komentarz*. Łódź: Łódzka Agencja Informacyjna, 1992, s. 177, 334.

⁴ Janczewski S., *Prawo handlowe, wekslowe i czekowe*. Warszawa 1946, s. 143.

⁵ Tamże, s. 223.

⁶ *Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych*, Dz.U. nr 94, poz. 1037, ze zm.

⁷ Kruczałak K., *Prawo handlowe. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze LexisNexis, 2004, s. 161, 192.

⁸ Napierała J., Spółka akcyjna. W: Koch A., Napierała J. (red.), *Prawo handlowe. Spółki handlowe – umowy gospodarcze*. Kraków: Zakamycze, 2002, s. 406.

ski¹⁰ stwierdzają zgodnie, że jest to liczbowo oznaczona kwota pieniężna, stanowiąca sumę udziałów (akcji) wspólników (akcjonariuszy) i tzw. pierwotny majątek spółki. Nieco inaczej rzecz ujmuje Andrzej Kidyba, według którego o kapitale zakładowym można mówić w dwóch znaczeniach: po pierwsze, jako o funduszu założycielskim, będącym sumą wniesionych do spółki wkładów, oraz po wtóre, jako cyfrowo określonej wartości pieniężnej będącej sumą udziałów wspólników w jej kapitale¹¹.

Jak się wydaje, zaprezentowane definicje kapitału zakładowego nie do końca oddają jego istotę. Przede wszystkim zasadniczą wątpliwość budzi utożsamianie kapitału z majątkiem spółki, ponieważ, jak była o tym mowa, kapitał jest źródłem pochodzenia majątku i jako taki plasuje się po stronie pasywów, podczas gdy majątek to aktywa spółki¹². Niewiele też wyjaśnia twierdzenie, że kapitał stanowi sumę udziałów (akcji), choć jest ono poprawne, jeżeli udział (akcję) traktować jako ułamek kapitału zakładowego, a takie znaczenie także tym pojęciem się przypisuje. Udział (akcja) w tym ostatnim znaczeniu odzwierciedla bowiem nominalną wartość udziału (akcji) jako prawa podmiotowego, obejmującego swoim zakresem ogół uprawnień spółkowych, które nabywca otrzymuje w zamian za wniesiony wkład. Jednakże, mając na względzie tę ostatnią uwagę, zasadniejsze byłoby traktowanie kapitału jako sumy wartości wkładów, jak to czyni A. Kidyba. I to ujęcie ma jednak słabą stronę, bo udziały (akcje) nie muszą być obejmowane według ich wartości nominalnej. Jest tak zwłaszcza wówczas, gdy dochodzi do podwyższenia kapitału zakładowego i nowe udziały (akcje) obejmowane są za cenę emisyjną wyższą od wartości nominalnej.

Wskazane okoliczności przemawiają za nieco innym ujęciem istoty kapitału zakładowego spółki kapitałowej, przy czym, w przekonaniu autora niniejszego artykułu, istotę tę najlepiej oddaje formuła, według której jest to wyrażona w pieniądzu kwota, nie mniejsza od ustawowo określonego minimum, której równowartość wspólnicy obowiązani są wnieść do spółki i która nie może być „wyprowadzona” ze spółki na rzecz wspólników tak długo, jak długo spółka istnieje¹³.

Na tle tej formuły wypada zwrócić uwagę na pięć kwestii. Po pierwsze, kapitał zawsze wyrażany jest w pieniądzu i to bez względu na charakter wkładów, którymi jest pokrywany, a więc zarówno wówczas, gdy wspólnicy wnoszą wkłady pieniężne, jak i wówczas, gdy wspólnicy wnoszą wkłady niepieniężne (apor-

⁹ Szajkowski A., Tarska M., *Pravo spółek handlowych*. Warszawa: C.H. Beck, 2004, s. 323.

¹⁰ Szumański A., Spółka akcyjna. W: Pyziol W., Szumański A., Weiss I., *Pravo spółek*. Bydgoszcz-Kraków: Branta, 2002, s. 531.

¹¹ Kidyba A., *Pravo handlowe*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 2002, s. 295–296.

¹² Inaczej Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 grudnia 1996 r. (CKU 38/96, opubl. *Prokuratura i Prawo* 1997, z. 4, poz. 29), w którym wyrażono błędny pogląd, że [...] *kapitał zakładowy jest zawsze majątkiem spółki z o.o., ale cały majątek spółki nie musi być kapitałem zakładowym*.

¹³ Por. Gordon Z., *Kapitał zakładowy i inne kapitały spółki*. W: Gordon Z. (red.), *Spółka akcyjna w praktyce*. Warszawa: Verlag Dashöfer, 1999, rozdz. 5.1.1, s. 1 i nast.

ty), także gdy część wspólników wnosi wkłady pieniężne, a część – wkłady niepieniężne. Po drugie, minimalną wysokość kapitału zakładowego określają przepisy prawa, przy czym, według kodeksu spółek handlowych (dalej k.s.h.), obecnie jest to kwota 5 tys. złotych w spółce z o.o. i kwota 100 tys. zł w spółce akcyjnej¹⁴. Po trzecie, kapitał zakładowy wyrażany jest w pieniądzu rozumianym jako urzędowy środek płatniczy, a więc w warunkach polskich – w złotych polskich¹⁵. Jedyny wyjątek dotyczy spółki europejskiej, której kapitał określa się w euro¹⁶. Po czwarte, wyraźnie trzeba podkreślić, że kapitał to nie kwota, którą wspólnicy (akcjonariusze) mają wnieść do spółki, lecz kwota, której równowartość winna być przez nich wniesiona do spółki. Nie jest to tylko gra słów, bo pierwsze stwierdzenie oznaczałoby, że do spółki kapitałowej mogą być wnoszone wyłącznie wkłady pieniężne, tymczasem tak nie jest. Nie ma bowiem przeszkód, by wkład przybrał postać aportu i tę okoliczność uwzględnia zaproponowana formuła, określająca istotę kapitału zakładowego. Wreszcie po piąte, kapitał zakładowy wyznacza granicę wypłat z majątku spółki na rzecz wspólników w czasie istnienia spółki i tego dotyczy sformułowanie, że chodzi o kwotę, która nie może być „wyprowadzona” ze spółki na rzecz wspólników.

3. Funkcje kapitału zakładowego

W piśmiennictwie prawniczym kapitałowi zakładowemu zazwyczaj przypisuje się trzy podstawowe funkcje: prawną, gospodarczą (ekonomiczną) i zabezpieczającą (gwarancyjną)¹⁷.

Funkcja prawna ma podwójny wymiar. Z jednej strony oznacza ona, że uczestnictwo w kapitale zakładowym jest wyrazem uczestnictwa w spółce¹⁸. Osoba wnosząca wkład na poczet kapitału otrzymuje bowiem w zamian prawa udziałowe w postaci udziałów albo akcji i w ten sposób uzyskuje status wspólnika (akcjonariusza). Prawa udziałowe są zbywalne, mogą być zatem przenie-

¹⁴ Warto w tym miejscu odnotować, że pierwotnie k.s.h. określał minimalne pulapy kapitału zakładowego na kwotę 50 tys. zł. dla spółki z o.o. i na kwotę 500 tys. zł dla spółki akcyjnej. Obecne progi zostały wprowadzone nowelą k.s.h. z roku 2008.

¹⁵ Zob. art. 154 § 1 i art. 308 § 1 k.s.h.

¹⁶ Zob. art. 4 *Rozporządzenia Rady (WE) Nr 2157/2001 z 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej*, Dz.Urz. UE nr L.01.294.1.

¹⁷ Zob. np. Szumański A., *Spółka akcyjna*, s. 540 i nast.; Mróz T., *Funkcje kapitału zakładowego a przedmiot wkładu w spółkach kapitałowych*. W: Całus A. (red.), *Studia z prawa prywatnego gospodarczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ireneusza Weissa*. Kraków: Zakamycze, 2003 oraz Michalski M., *Spółka akcyjna*. Warszawa; Kraków: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2008, s. 180 i nast. Zob. także Opalski A., *Kapitał zakładowy w spółce akcyjnej*. *Studia Prawa Prywatnego* 2008, z. 2, s. 31–33; Pawelczyk M., *Kapitał zakładowy w spółce akcyjnej*. *Radca Prawny* 2002, z. 1, s. 28 i nast.; Wiśniewski C., *Funkcje kapitału zakładowego w spółce z o.o.* *Przegląd Podatkowy* 1992, z. 2, s. 27 i nast.

¹⁸ Zob. np. przywołane w poprzednim przypisie prace A. Szumańskiego i M. Michalskiego.

sione na inną osobę. Tym samym nabywca tych praw uzyskuje uczestnictwo w kapitale zakładowym i tym sposobem także można stać się współnikiem (akcjonariuszem). Z drugiej strony prawna funkcja kapitału zakładowego wiąże się z nabyciem przez spółkę kapitałową osobowości prawnej. Jest tak dlatego, że określenie wysokości kapitału zakładowego w akcie erekcyjnym spółki¹⁹ oraz objęcie wszystkich składających się nań udziałów (akcji) i ich pokrycie do pełnej wysokości (w spółce z o.o.) albo statutowo określonej wysokości nie mniejszej niż czwarta jego część (w spółce akcyjnej) stanowi warunek sądowej rejestracji spółki, prawo zaś wiąże uzyskanie statusu osoby prawnej dopiero z tą rejestracją, a nie z samym tylko zawiązaniem spółki²⁰.

Drugą funkcją przypisywaną kapitałowi zakładowemu jest funkcja gospodarcza (ekonomiczna). Wyraża się ona w tym, że wkłady wnoszone na poczet kapitału zakładowego stanowią pierwotny majątek spółki, a więc majątkowy punkt oparcia dla podjęcia przez spółkę jej działalności, czy inaczej mówiąc, bazę majątkową dla tej działalności²¹. Taka baza jest nieodzowna, gdyż bez niej trudno wyobrazić sobie jakąkolwiek działalność, a już na pewno działalność gospodarczą, do prowadzenia której z reguły spółki kapitałowe są tworzone²².

Trzecią funkcją, którą ma realizować kapitał zakładowy, jest funkcja zabezpieczająca (gwarancyjna)²³. Panuje przy tym powszechne przekonanie, że jest to funkcja najważniejsza. Jej istota sprowadza się do tego, że kapitał zakładowy jest pomyślany jako prawny instrument zabezpieczenia interesów wierzycieli spółki. Potrzebę stworzenia takiego instrumentu uzasadnia się przymiotem osobowości prawnej spółek kapitałowych. Osoba prawna jest bowiem odrębnym i samodzielny podmiotem prawa, więc przynajmniej co do zasady za jej zobowiązania zaciągnięte wobec osób trzecich nikt inny poza nią samą nie odpowiada. Dotyczy to także współników (akcjonariuszy) spółek kapitałowych i na tym polega jedna z najistotniejszych różnic dzielących spółki kapitałowe i spółki osobowe. Elementem konstrukcyjnym spółek osobowych jest bowiem osobista odpowiedzialność współników za zobowiązania spółki, stanowiąca dla wierzycieli spółki gwarancję uzyskania zaspokojenia swoich roszczeń i zarazem cenę, którą płacą wspólnicy tych spółek, za brak obowiązku wnoszenia wkładów o charakterze kapitałowym. Skądinąd w tym przede wszystkim wyraża się ułomność osobowości prawnej spółek osobowych. W spółkach kapitałowych

¹⁹ Tamże.

²⁰ Od momentu zawiązania do chwili sądowej rejestracji spółki kapitałowe, jako spółki w organizacji, w myśl przepisu art. 11 k.s.h. mają status tzw. ułomnej osoby prawnej.

²¹ Szerzej na temat funkcji gospodarczej kapitału zob. np. Szumański A., *Spółka akcyjna*, s. 540–541 i inne prace przywołane w przypisie 17.

²² Wypada w tym miejscu odnotować, że spółki kapitałowe mogą mieć każdy prawnie dozwolony cel, który nie musi być realizowany przez prowadzenie przedsiębiorstwa (zarobkowej działalności gospodarczej).

²³ Zob. zwłaszcza Szumański A., *Problem funkcji gwarancyjnej kapitału zakładowego (akcyjnego) spółki kapitałowej*, *Państwo i Prawo* 1997, z. 6, s. 78 i nast., a także prace przywołane w przypisie 17.

element osobistej odpowiedzialności wspólników (akcjonariuszy) nie występuje. Wobec tego w spółkach tych realność zaspokojenia wierzycieli musi być zapewniona za pomocą innego instrumentu prawnego i w założeniu instrumentem tym ma być właśnie kapitał zakładowy.

Odpowiadając na pytanie, w jaki sposób kapitał zakładowy realizuje funkcję zabezpieczającą, należy w pierwszej kolejności oczyścić przedpole. Jest to o tyle konieczne, że w obiegowej opinii można się spotkać z opaczny rozumieniem omawianej funkcji. W szczególności chodzi tu o pogląd, jakoby funkcja zabezpieczająca kapitału wyrażała się w tym, że wyznacza on górną granicę odpowiedzialności spółki za zobowiązania. Tymczasem tak nie jest, gdyż spółki kapitałowe odpowiadają za swoje zobowiązania bez ograniczeń. Można też spotkać się z poglądem, jakoby wkłady wnoszone na poczet kapitału miały być zdeponowane i miały „czekać” w tym depozycie na ewentualnych wierzycieli, podnoszących roszczenia wobec spółki²⁴. Nie ma jednak mowy o jakimkolwiek depozycie, a spółki mogą swobodnie korzystać ze składników majątkowych wniesionych tytułem wkładów i swobodnie rozporządzać tymi składnikami. Istota rzeczy nie polega więc ani na wyznaczeniu granic odpowiedzialności spółki za zobowiązania, ani na swoistym depozycie. Mechanizm, za pomocą którego kapitał zakładowy ma realizować funkcję zabezpieczającą, sprowadza się natomiast do zabiegu z dziedziny prawa bilansowego (rachunkowości) i znajduje swój wyraz w ujmowaniu kapitału w księgach rachunkowych i w bilansie spółki po stronie pasywów. Zabieg ten sprawia, że majątek spółki nie może być uszczuplony poprzez wypłaty na rzecz wspólników, jeżeli miałoby to pociągnąć za sobą zmniejszenie tego majątku poniżej wartości kapitału zakładowego, a jeżeli bilans spółki wykazuje także inne pasywa, co skądinąd jest w praktyce regułą, to poniżej sumy pasywów z wyłączeniem zysku. Cała ta konstrukcja zmierza ku temu, by spółka dysponowała majątkiem, którego wartość co najmniej równoważy kapitał zakładowy, i by właśnie w tym majątku wierzyciele mogli szukać zaspokojenia swoich roszczeń.

Tak ujętą konstrukcję, przede wszystkim w imię realizacji funkcji zabezpieczającej, mają wzmacniać odnoszące się do kapitału zakładowego zasady jego realnego pokrycia i jego nienaruszalności (stałości)²⁵. Zasada realnego pokrycia kapitału zakładowego ma zapewnić rzeczywiste zgromadzenie majątku odpowiadającego wysokości tego kapitału. Zasada ta znajduje wyraz w wielu unormowaniach prawnych. Z punktu widzenia funkcji zabezpieczającej najistotniejsze znaczenie mają składające się na jej treść rozwiązania dwojakiemu rodzaju. Po pierwsze, chodzi tu o wymóg kapitałowego charakteru wkładów wnoszonych na poczet kapitału zakładowego. W grę wchodzi zatem wyłącznie wkłady,

²⁴ W tej kwestii zob. zwłaszcza Szumański A., Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1988 r. *Państwo i Prawo* 1990, z. 2, s. 148–151 oraz Szumański A., *Problem...*, s. 78 i nast., a także Wiśniewski A.W., *Prawo o spółkach. Podręcznik praktyczny*. Warszawa: Twigger, 1993, t. 3, s. 100.

²⁵ Zasady te szczegółowo omawia m.in. Michalski M., dz. cyt., s. 185 i nast.

które mają wymierną wartość ekonomiczną, a więc wkłady, których wartość da się wyliczyć, wyrazić w pieniądzu i „przełożyć” na kapitał zakładowy²⁶. Będą to więc wkłady pieniężne oraz takie tylko majątkowe wkłady niepieniężne (aporty), które charakteryzują się zbywalnością oraz zdolnością bilansową i zdolnością egzekucyjną²⁷. Wymogi te pośrednio znajdują swój wyraz w treści art. 14 § 1 k.s.h., który od strony negatywnej ujmuje kryteria zdolności aportowej w spółkach kapitałowych, stanowiąc, że przedmiotem wkładu do takich spółek nie może być prawo niezbywalne lub świadczenie pracy bądź usług. Po drugie, chodzi tu o uwarunkowanie sądowej rejestracji spółki, a także rejestracji podwyższenia jej kapitału zakładowego, od pokrycia kapitału zakładowego do pełnej wysokości (w spółce z o.o.) albo statutowo określonej wysokości nie mniejszej niż czwarta jego część (w spółce akcyjnej)²⁸.

Wspomniana wcześniej zasada nienaruszalności (stałości) kapitału zakładowego jest właściwie związana wyłącznie z funkcją zabezpieczającą. W istocie bowiem stanowi ona kwintesencję tej funkcji, czyli zakaz uszczuplania majątku spółki poprzez wypłaty na rzecz wspólników (akcjonariuszy) inne niż te, na które prawo wyraźnie zezwala, tj. wypłaty z tytułu dywidendy i z tytułu wynagrodzenia za nabyte przez spółkę własne udziały (akcje)²⁹. Daje temu wyraz wiele unormowań k.s.h. W szczególności należy tu wskazać na przepisy ustanawiające zakaz zwrotu wpłat dokonanych na poczet kapitału zakładowego oraz zakaz dokonywania innych wypłat na rzecz wspólników (akcjonariuszy), jeżeli nie jest przewidziane wyraźnym przepisem prawa (art. 189 i art. 344 k.s.h.). Na nienaruszalność kapitału zakładowego zorientowane są także unormowania wyłączające możliwość pobierania odsetek od wniesionych wkładów oraz od udziałów albo akcji (art. 190 i art. 346 k.s.h.) oraz przepisy limitujące pulę środków przeznaczonych na dywidendy (art. 192 i art. 348 k.s.h.). Temu samemu celowi służą również przepisy nakładające na wspólników (akcjonariuszy) obowiązki zwrotu jakichkolwiek świadczeń otrzymanych od spółki wbrew przepisom prawa albo wbrew postanowieniom umowy (statutu) spółki (art. 198 i art. 350 k.s.h.).

²⁶ Por. Gordon Z., dz. cyt., rozdz. 5.2, s. 1 i nast.

²⁷ Na temat kryteriów zdolności aportowej zob. zwłaszcza Szumański A., *Wkłady niepieniężne do spółek kapitałowych*. Warszawa: PWN, 1997, s. 57 i nast. oraz Minas M., *Aport w spółce kapitałowej*. Gdańsk: Arche, 2005, s. 12 i nast. i cytowana tam literatura oraz orzecznictwo.

²⁸ Co do spółki z o.o. – zob. art. 163 p. 2 k.s.h., a co do spółki akcyjnej – art. 306 p. 2 oraz art. 309 § 3 i § 4 k.s.h.

²⁹ Szumański A., *Spółka akcyjna*, s. 537. Otwartą sprawą pozostaje jednak to, czy zakazem, o którym mowa, objęte są wszelkie wypłaty na rzecz wspólników, czy te tylko, które są podstawę znajdującą w stosunku spółki, a nie w innych stosunkach prawnych zachodzących między spółką i jej wspólnikiem.

4. Problem zdolności kapitału zakładowego do realizacji przypisywanych mu funkcji

Na tle poczynionych uwag rodzi się pytanie, czy kapitał zakładowy w istocie jest zdolny do realizacji przypisywanych mu funkcji i czy rzeczywiście funkcje te realizuje. Twierdząca odpowiedź na postawione pytanie nie budzi wątpliwości tylko co do funkcji prawnej. Istotne wątpliwości powstają natomiast co do dwóch pozostałych funkcji.

W odniesieniu do funkcji gospodarczej należy przede wszystkim podkreślić brak normatywnego związku między wysokością kapitału zakładowego a przedmiotem działania spółki, określonym w umowie (statucie) spółki³⁰. Na brak owego związku jeszcze pod rządami kodeksu handlowego zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, który w niepublikowanym orzeczeniu z dnia 13 października 1988 r. (III CZP 72/88)³¹ stwierdził, że badanie przez sąd rejestrowy danych wskazanych w umowie spółki z o.o. nie obejmuje oceny, czy kapitał zakładowy wystarczy na realizowanie określonego umową przedmiotu działania spółki. Pogląd ten trzeba uznać za aktualny także w obecnym stanie prawnym, skoro przepis art. 23 ustawy o KRS ogranicza kognicję sądu w postępowaniu rejestrowym jedynie do badania formalnoprawnej zgodności procesu tworzenia spółek kapitałowych z przepisami prawa i do badania prawdziwości danych zgłoszonych do rejestru³².

Istnienie związku między kapitałem zakładowym i przedmiotem działania spółki podważa zresztą sam ustawodawca poprzez wyznaczenie minimalnych pułapów kapitału zakładowego. Jeśli bowiem kwota 100 tys. zł, stanowiąca minimalną wysokość kapitału zakładowego w spółce akcyjnej, niejednokrotnie może stanowić dostateczną bazę majątkową do podjęcia działalności gospodarczej przez spółkę, to w żadnym razie nie da się tego powiedzieć o kwocie 5 tys. zł, stanowiącej minimalny pułap kapitału w spółce z o.o.

Wątpliwości co do realizacji funkcji gospodarczej przez kapitał zakładowy potęgują się, jeśli zważyć, że wysokość tego kapitału nie ma też związku z rzeczywistą działalnością spółki, która skądinąd wcale nie musi pokrywać się z umownie (statutowo) określonym przedmiotem działania³³. Jest bowiem powszechną praktyką określanie przedmiotu działania spółki na wyrost i ujmowanie w jego zakresie wielu rodzajów działalności, a nie tylko tych, które rzeczywiście w zamiarze założycieli mają być przez spółkę prowadzone. Czyni to bowiem spółkę bardziej mobilną na uwarunkowania gospodarcze i sytuację rynkową oraz eliminuje koszty zmiany umowy (statutu) w przypadkach zmian rzeczywistego przedmiotu jej działalności. Z drugiej strony, nawet w razie wąskie-

³⁰ Akcentuje to zwłaszcza Opalski A., *Kapitał zakładowy. Zysk. Umorzenie*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze LexisNexis, 2002, s. 30 i nast.

³¹ Orzeczenie to omawia i analizuje A. Szumański w głosie powołanej w przypisie 24.

³² *Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym*, Dz.U. 2007, nr 168, poz. 1186, ze zm.

³³ Zasadnie zwraca na uwagę Opalski A., *Kapitał zakładowy. Zysk...*, s. 33.

go określenia przedmiotu działania w umowie (statucie) spółki albo wąskiego zakresu rzeczywiście prowadzonej działalności, minimalne pulapy kapitału zakładowego także pozostają bez związku z tą działalnością i jej zakresem.

To, że wedle obowiązującego prawa kapitał zakładowy nie musi przystawać ani do umownego (statutowego), ani do rzeczywistego przedmiotu działania spółki, nie jest dziełem przypadku. Nie ma bowiem jasnych i obiektywnych kryteriów, według których wspomniane relacje dałoby się ująć w kategoriach normatywnych, mających ze swej istoty generalny i abstrakcyjny charakter³⁴. Tym samym jednak realizacja gospodarczej funkcji przez kapitał zakładowy w przypadku wielu spółek, zwłaszcza spółek z o.o., może się okazać iluzoryczna, a w związku z tym prezentowana w piśmiennictwie teza, jakoby wspomniana funkcja miała największy ciężar gatunkowy³⁵, wydaje się co najmniej dyskusyjna.

Równie poważne wątpliwości powstają na tle zabezpieczającej funkcji kapitału zakładowego. Przede wszystkim należy bowiem zwrócić uwagę, że konstrukcja kapitału nie chroni majątku spółki, a tym samym jej wierzycieli, przed uszczupleniami innymi niż wypłaty na rzecz wspólników (akcjonariuszy). Co istotniejsze jednak także ochrona majątku przed uszczupleniami na rzecz wspólników (akcjonariuszy) ma ograniczony zakres. Rację mają bowiem ci autorzy, którzy twierdzą, że wbrew pozorom transfer z majątku spółki do majątku wspólników może się odbywać nie tylko w sposób otwarty poprzez wypłaty, na które prawo wyraźnie zezwala (dywidendy i wynagrodzenie z tytułu nabycia przez spółkę własnych udziałów albo akcji), lecz także w sposób ukryty i to różnymi, niekoniecznie nielegalnymi sposobami³⁶. W literaturze³⁷ wskazuje się mianowicie choćby na zjawisko powoływania do organów nadzoru członków najbliższej rodziny i przyznawanie im z tego tytułu wysokich wynagrodzeń czy też zatrudnianie takich osób w spółkach z zawyżonym wynagrodzeniem. Innym przykładem mogą być umowy cywilnoprawne wspólników (akcjonariuszy) zawierane ze spółką na niekorzystnych dla niej warunkach, zwłaszcza co do wynagrodzenia i zabezpieczeń, jak choćby przewłaszczenie składników majątku spółki na zabezpieczenie wierzytelności wspólnika (akcjonariusza). Formą ukrytego transferu mogą być także inne zabezpieczenia udzielane przez spółkę wspólnikom (akcjonariuszom) wobec osób trzecich, takie jak poręczenia czy gwarancje. W grę wchodzi też bardziej wyrafinowane sposoby ukrytego transferu, jak prowadzenie przez wspólników (akcjonariuszy) działalności przy wyko-

³⁴ Tamże.

³⁵ Mróz T., dz. cyt., s. 182.

³⁶ Zob. np. Radwan A., Sens i nonsens kapitału zakładowego – przyczynek do ekonomicznej analizy ustawowej ochrony wierzycieli spółek kapitałowych. W: Cejmer M., Napierała J., Sójka T. (red.), *Instytucje prawne dyrektywny kapitałowej*. Kraków: Zakamycze, 2005, cz. 2, s. 33 oraz Sójka T., Umowa przewidująca odprowadzenie zysku przez spółkę akcyjną a zasada utrzymania kapitału zakładowego. W: Cejmer M., Napierała J., Sójka T. (red.), *Instytucje prawne dyrektywny kapitałowej*. Kraków: Zakamycze, 2005, cz. 2, s. 232 i nast.

³⁷ Tamże.

rzystaniu majątku spółki lub posiadanych przez nią źródeł informacji czy podejmowanie ze spółką wspólnych przedsięwzięć z lokalizacją w spółce tych ich elementów, które obarczone są zwiększonym ryzykiem. Ukryty transfer może mieć też swoje źródło w przeszacowaniu wartości aktywów. Przytoczone przykłady pokazują, że w praktyce łatwo zminimalizować zabezpieczającą funkcję kapitału zakładowego, a tym samym jego możliwości w zakresie ochrony interesów wierzycieli rzeczywiście są ograniczone.

Co więcej, w literaturze wskazuje się, że na „niewydolność” instytucji kapitału zakładowego w zakresie realizacji jego funkcji nakładają się też inne negatywne czynniki. Chodzi w szczególności o to, że przyjęta konstrukcja kapitału podraża koszty zawiązania i funkcjonowania spółek³⁸, a także przynajmniej do pewnego stopnia powoduje zamrożenie środków³⁹. O ile z pierwszym ze wskazanych zastrzeżeń trudno się nie zgodzić, choć w gruncie rzeczy w skali gospodarczej nie są to koszty znaczące, o tyle to drugie zastrzeżenie jest co najmniej dyskusyjne. Jak bowiem była o tym mowa, wkłady wnoszone na poczet kapitału nie podlegają złożeniu do jakiegokolwiek depozytu i mogą być na wszelkie sposoby wykorzystywane przez spółkę, w tym mogą być przedmiotem obrotu. Nadto kapitał może być równoważony takimi składnikami majątku spółki, które ze względu na swą istotę i funkcje gospodarcze i tak by musiały pozostawać w spółce (np. maszyny i urządzenia produkcyjne).

5. Reforma kapitału zakładowego w obcych systemach prawnych

Ograniczona zdolność kapitału zakładowego do realizacji przypisywanych mu funkcji i jego inne niedostatki znacznie wcześniej niż w Polsce zostały dostrzeżone w innych państwach. W efekcie w rozwiązaniach prawnych niektórych państw zachodnich wyraźnie zarysował się rozbrat z instytucją kapitału zakładowego.

Miarodajne jest tu zwłaszcza prawo Stanów Zjednoczonych, ukształtowane w jego obecnej postaci w drugiej połowie wieku XX, pod wpływem amerykańskiej doktryny liberalizmu gospodarczego. W Stanach Zjednoczonych, gdzie spółki regulowane są prawem stanowym, zerwanie z instytucją kapitału zakładowego w spółkach kapitałowych nastąpiło najpierw w tzw. kodeksie kalifornijskim (*California Corporations Code*) z 1975 r., a następnie w noweli z 1980 r. tzw. ustawy modelowej (*Model Business Corporation Act*) z 1950 r., stanowiącej wzorzec przyjęty przez większość ustaw stanowych⁴⁰.

³⁸ Zob. np. Opalski A., Kapitał zakładowy: skuteczny instrument ochrony wierzycieli czy przestarała konstrukcja prawna? Próba porównania modeli ochrony wierzycieli w prawie państw europejskiej i Stanów Zjednoczonych. *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004, z. 2, s. 493 i nast. Zob. także Radwan A., dz. cyt., s. 74–75.

³⁹ Zob. np. Opalski A., Kapitał zakładowy: skuteczny..., s. 493 i nast.

⁴⁰ W literaturze polskiej rozwiązania przyjęte w omawianym zakresie w prawie amerykańskim najpełniej omawia Opalski A., Kapitał zakładowy: skuteczny..., s. 441 i nast.

Bardziej złożona jest sytuacja w prawie państw Unii Europejskiej, a to z uwagi na drugą dyrektywę europejskiego prawa spółek, zwaną powszechnie dyrektywą kapitałową, odnoszącą się do spółek akcyjnych⁴¹. Zgodnie z jej treścią spółki akcyjne muszą mieć kapitał zakładowy w minimalnej wysokości ustalonej przepisami prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. W konsekwencji rezygnacja z instytucji kapitału zakładowego, przynajmniej w jej tradycyjnym kształcie, dotyczy tylko spółek z o.o. albo tzw. spółek prywatnych (*private company*), które w systemie *common law* są odpowiednikiem spółek z o.o. W spółkach, o których mowa, rezygnacja ta, przynajmniej częściowo, jest jednak faktem i znajduje swój wyraz w konstrukcji określanej mianem spółki *light* albo w konstrukcji spółek bezkapitałowych. Pod pojęciem spółki *light* zazwyczaj rozumie się spółkę, która nie ma określonej minimalnej wysokości kapitału, jako spółki bezkapitałowe zazwyczaj traktowane są spółki, w których w ogóle nie ma obowiązku zgromadzenia kapitału zakładowego⁴².

W prawie angielskim spółki prywatne nigdy nie musiały i dalej nie muszą gromadzić kapitału zakładowego, przynajmniej w takim ujęciu, z jakim stykamy się na gruncie kontynentalnych systemów prawnych⁴³. Z kolei prawo francuskie wprawdzie nie zrezygnowało z instytucji kapitału zakładowego w spółkach z o.o. (*la société a responsabilité limitée*), to jednak od reformy z 2003 r. nie wyznacza jego minimalnej wysokości, co w praktyce wyłącza jego zabezpieczającą funkcję i przenosi znaczenie kapitału w obszar funkcji prawnej, jako że w istocie sprowadza jego rolę wyłącznie do określenia zakresu praw udziałowych poszczególnych wspólników⁴⁴. Z kolei w prawie niemieckim w 2008 r. doszło do normatywnego wyodrębnienia dwóch postaci spółek z o.o.⁴⁵ Pierwszą z nich jest klasyczna spółka z o.o. (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH*) z kapitałem zakładowym, którego minimalna wysokość wynosi 25 tys. euro, drugą zaś – spółka przedsiębiorców o ograniczonej odpowiedzialności (*Unternehmersgesellschaft [haftungsbeschränkt] – UG [haftungsbeschränkt]*) z kapitałem zakładowym wynoszącym od 1 do 24 999 euro. Specyfiką UG jest zwłaszcza to, że wkłady muszą mieć charakter pieniężny i że corocznie 25% zysku jest z mocy prawa wyłączony z podziału i musi być przekazywane na kapitał rezerwowy dopóty, dopóki kapitał ten nie osiągnie kwoty 25 tys. euro.

⁴¹ Dyrektywa Nr 77/91/EWG z 13 grudnia 1976 r. w sprawie tworzenia spółek akcyjnych i utrzymywania oraz zmian wysokości ich kapitału, Dz.Urz. UE 1977, nr L 026.

⁴² Wypada jednak zaznaczyć, że w literaturze nie ma jednolitości w posługiwaniu się określeniem spółka *light*. W przyjętym tu znaczeniu wskazanym pojęciem operuje m.in. Lutter M., Reforma GmbH w Niemczech. *Monitor Prawniczy* 2008, z. 23, s. 1266 i nast. Zob. także Romanowski M., W sprawie spółki z o.o. „light” i efektywności kapitału zakładowego. *Przegląd Prawa Handlowego* 2010, z. 1, s. 9–10.

⁴³ Calus A., *Prawo cywilne i handlowe państw obcych*. Warszawa: Państwowe Wydaw. Ekonomiczne, 1979, s. 55–56.

⁴⁴ W polskiej literaturze najnowsze rozwiązania francuskie krótko omawia Romanowski M., *W sprawie...*, s. 7–8.

⁴⁵ Szerzej zob. Lutter M., dz. cyt., s. 1266 i nast.

Reforma kapitału zakładowego przeprowadzona w systemach prawa krajowego niektórych państw zachodnich nie pozostała bez wpływu na prawo wspólnotowe. W ramach Unii podjęto prace nad nową dyrektywą kapitałową, ale pomimo ich zaawansowania prawodawca europejski ostatecznie nie zdecydował się na wprowadzenie w najbliższym czasie dalej idących zmian dotyczących instytucji kapitału zakładowego. Doszło jednak do liberalizacji dyrektywy kapitałowej⁴⁶.

6. Problem reformy kapitału zakładowego w prawie polskim

Polski ustawodawca nie skorzystał z wzorców anglosaskich, francuskich i niemieckich i jak na razie utrzymał *status quo* w zakresie regulacji kapitału zakładowego. Jedyne *novum*, to implementacja nowych rozwiązań prawa wspólnotowego do polskiego systemu prawnego, która znalazła wyraz w noweli k.s.h. z roku 2008⁴⁷. Nastąpiło m.in. odstąpienie od badania przez biegłych rewidentów niektórych aportów (art. 312¹ k.s.h.), złagodzenie zasad nabywania akcji własnych przez spółkę akcyjną (art. 362 i art. 363 § 1 k.s.h. w nowym brzmieniu), złagodzenie zakazu finansowania przez spółkę akcyjną nabywania emitowanych przez nią akcji (art. 345 k.s.h. w nowym brzmieniu) oraz uproszczenie procedury obniżania kapitału zakładowego spółki akcyjnej (art. 456 k.s.h. w nowym brzmieniu). Wspomniana nowelizacja k.s.h. stała się też okazją do obniżenia minimalnych progów kapitału zakładowego, obowiązujących obecnie w Polsce. To właśnie w jej wyniku minimalna wysokość kapitału zakładowego spółki z o.o. została obniżona z 50 tys. zł do 5 tys. zł, a spółki akcyjnej z 500 tys. zł do 100 tys. zł⁴⁸. Jednocześnie jednak trwają już prace nad nowelizacją przepisów o spółce z o.o. w zakresie dotyczącym kapitału zakładowego. Dzieje się to pod silnym wpływem doktryny, która idei zmian nie porzuciła, a jej postulaty brzmią nawet silniej niż dotąd, choć przybrały łagodniejszą postać⁴⁹.

Przyszłość kapitału zakładowego w prawie polskim nie musi zatem oznaczać braku jego reformy. W odniesieniu do spółki akcyjnej kierunki tej reformy wyzna-

⁴⁶ Dyrektywa Nr 2006/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. zmieniająca Dyrektywę Nr 77/91/EWG w sprawie tworzenia spółek akcyjnych i utrzymywania oraz zmian wysokości ich kapitału, Dz.Urz. UE 2006, nr L 264. Prace nad tą dyrektywą i koncepcje prezentowane w ich toku omawiają Oplustil K., Reforma kapitału zakładowego w prawie europejskim i polskim. W: *Kodeks spółek handlowych po pięciu latach*. Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego, 2006, s. 551 i nast.; Romanowski M., Opalski A., O potrzebie zasadniczej reformy polskiego prawa spółek. *Przegląd Prawa Handlowego* 2008, z. 6, s. 4–5.

⁴⁷ Ustawa z 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. nr 118, poz. 747. W literaturze na ten temat zob. np. Barczak M., Implementacja Dyrektywy 2006/68/WE do kodeksu spółek handlowych. *Prawo Spółek* 2008, z. 10, s. 2 i nast.

⁴⁸ Zob. art. 154 § 1 oraz art. 308 § 1 k.s.h. w ich pierwotnym i obecnym brzmieniu.

⁴⁹ Głównymi orędownikami zmian są A. Opalski, M. Romanowski oraz K. Oplustil i A. Radwan we wszystkich pracach powoływanych w niniejszym opracowaniu.

czy prawo europejskie, choć trudno w tej chwili prognozować, kiedy to nastąpi i na czym będzie polegało. Przesądzona wydaje się natomiast reforma kapitału zakładowego spółek z o.o., uzasadniana dwojakiego rodzaju argumentami.

Przede wszystkim zwraca się uwagę, że system prawny, który przewiduje rygorystyczne i mało elastyczne rozwiązania dotyczące kapitału zakładowego, może okazać się nieatrakcyjny dla przedsiębiorców. To z kolei może odwozić od tworzenia nowych spółek na terytorium Polski, a także grozić migracją spółek już istniejących poprzez przenoszenie ich siedziby z Polski do tych państw, które mają liberalniejsze rozwiązania prawne⁵⁰. W Unii Europejskiej taka migracja jest dość łatwa do przeprowadzenia, zwłaszcza wobec traktowania transgraniczności jako istotnego elementu zasady swobody przedsiębiorczości, będącej przecież jednym z filarów prawa wspólnotowego⁵¹. Zapewne zagrożenie, o którym mowa, potencjalnie istnieje, trudno jednak przesądzać, na ile jest ono realne, bo przecież zawsze łatwiej jest się obracać w obszarze prawa rodzimego niż w obszarze prawa obcego. Przykład spółki europejskiej jest tu wymowny: od kilku lat istnieją podstawy prawne do zawiązywania takich spółek, ale nie zawodziło to ich masowym powstawaniem⁵². Jeśli więc reformować kapitał zakładowy, to z uwagi na drugi argument wysuwany na rzecz tej reformy, a mianowicie ze względu na uelastycznienie struktury majątkowej spółek z o.o., choć odrębną sprawą pozostaje, jak daleko owa elastyczność ma sięgać.

W świetle poglądów prezentowanych w doktrynie reforma kapitału zakładowego spółek z o.o. może polegać na jednym z trzech rozwiązań⁵³. Pierwszym z nich jest całkowite zniesienie instytucji kapitału zakładowego bez jednoczesnego wprowadzania alternatywnego systemu ochrony wierzycieli, drugim – zastąpienie instytucji kapitału zakładowego alternatywnym systemem ochrony wierzycieli, a trzecim – wprowadzenie obok instytucji kapitału zakładowego alternatywnego systemu ochrony wierzycieli i pozostawienie samym spółkom wyboru między jednym z tych systemów⁵⁴.

Punktem wyjścia do oceny pierwszego z możliwych rozwiązań musi być odpowiedź na pytanie, czy prawo w ogóle powinno chronić interesy wierzycieli spółek kapitałowych za pomocą szczególnych instrumentów, wkomponowanych w konstrukcję tych spółek. Można bowiem twierdzić, że każdy uczestnik obrotu sam powinien dbać o swoje interesy, dokonując rozeznania rynku, oceny skali ryzyka związanego z określonym kontraktem i z osobą kontrahenta, wreszcie korzystając ze znanych prawu różnych form zabezpieczeń wierzytelności, czy to rzeczowych (np. zastaw, hipoteka, przewłaszczenie na zabezpieczenie), czy osobistych (np. poręczenie, gwarancja, weksel). Twierdzenie to jest jednak bałamutne, gdyż opiera się na założeniu, że każdy uczestnik obrotu dysponuje

⁵⁰ Zob. np. Radwan A., dz. cyt., s. 69–70.

⁵¹ Napierała J., *Europejskie prawo spółek*. Warszawa: C.H. Beck, 2006, s. 20 i nast.

⁵² Spostrzeżenie to autor zawdzięcza prof. J. Frąckowiakowi.

⁵³ Romanowski M., Opalski A., dz. cyt., s. 6.

⁵⁴ Tamże.

odpowiednio silnym i równym potencjałem ekonomicznym, organizacyjnym i intelektualnym. Tymczasem tak nie jest. Pozycję w obrocie wyznacza układ faktyczny, a nie gwarantowana przez prawo formalna równość uczestników tego obrotu. Zasadnie więc mówi się o silniejszych i słabszych uczestnikach obrotu oraz o potrzebie stworzenia instrumentów prawnych, zapewniających ochronę tym słabszym⁵⁵. Oczywiście w stosunkach z udziałem spółek kapitałowych ich kontrahenci nie muszą mieć słabszej pozycji. Wielu z nich, takich jak banki, ubezpieczyciele i inne instytucje finansowe, poradzi sobie bez dodatkowych instrumentów ochronnych. Nie da się jednak tego powiedzieć o chyba znacznie większej liczbowo, przynajmniej w Polsce, grupie małych i średnich przedsiębiorców, zwłaszcza takich, których działalność opiera się na pracy własnej i prowadzona jest bez całego logistycznego zaplecza. Nie mogą też ginąć z pola widzenia wierzyciele publicznoprawni oraz wierzyciele, których wierzytelności powstały wskutek innych zdarzeń prawnych niż kontrakty, takich jak czyny niedozwolone czy bezpodstawne wzbogacenie. Nie mają oni żadnego wpływu na powstanie wierzytelności i żadnych szans na zabezpieczenie tych wierzytelności. Tak więc wzgląd na ochronę słabszych uczestników obrotu, a także wierzycieli „pozakontraktowych”, zdecydowanie przemawia za wkomponowaniem w konstrukcję spółek kapitałowych instrumentów chroniących wierzycieli.

Otwartą sprawą pozostaje jednak to, jaką postać ów instrument miałby przybrać, gdyż obok kapitału zakładowego w grę wchodzi także inne rozwiązania. Za poważną alternatywę dla kapitału zakładowego uznać należy przede wszystkim rekomendowany przez grupę ekspertów Komisji Europejskiej (*High Level Group of Company Law Experts*) tzw. test wypłacalności (*solvency test*), obejmujący swoim zakresem test bilansowy (*balance test*) oraz test płynności finansowej (*liquidity test*)⁵⁶. Istotą pierwszego ze wskazanych testów jest uwarunkowanie wszelkich wypłat dokonywanych z majątku spółki kapitałowej na rzecz jej wspólników od tego, aby po wypłacie aktywa spółki co najmniej równoważyły jej zobowiązania⁵⁷, drugi wskazany test natomiast sprowadza się do uwarunkowania wypłat na rzecz wspólników od zapewnienia, że po wypłacie spółka będzie posiadać majątek o takiej wartości, która zapewni zaspokojenie wymagalnych zobowiązań w określonym czasie (np. w czasie jednego roku)⁵⁸. Sankcją za

⁵⁵ Łętowska E., *Ochrona „słabszych” uczestników obrotu jako problem legislacyjny*. Lublin: UMCS, 1982, s. 115 i nast. Wprawdzie autorka odnosi swoje rozważania głównie do ochrony konsumentów, to jednak nie ulega wątpliwości, że mają one szerszy wymiar i mogą być użyteczne także poza tzw. prawem ochrony konsumenta.

⁵⁶ Na temat testu wypłacalności w omawianym kształcie, a także innych możliwych testów zob. Komarnicki I., *Ograniczenia wypłat na rzecz akcjonariuszy w prawie europejskim*. W: Cejmer M., Napierała J., Sójka T. (red.), *Instytucje prawne dyrektywy kapitałowej*. Kraków: Zakamycze, 2004, s. 101 i nast.

⁵⁷ Tamże, s. 143–145.

⁵⁸ Tamże.

dokonanie wypłat wbrew wynikowi testu wypłacalności miałyby być osobista odpowiedzialność członków zarządu spółki kapitałowej wobec wierzycieli, którzy wskutek tego nie otrzymali zaspokojenia.

Nie ma przeszkód, aby test wypłacalności funkcjonował równoległe z instytucją kapitału zakładowego, wzmacniając jego funkcję zabezpieczającą. Możliwe jest jednak rozwiązanie polegające na wprowadzeniu testu z jednoczesnym zniesieniem instytucji kapitału zakładowego. Miałyby to daleko idące implikacje. Przede wszystkim – w ujęciu rachunkowym i bilansowym – miejsce kapitału zakładowego o stałej wartości musiałby zająć kapitał podstawy o wartości zmiennej. Z drugiej strony musiałoby nastąpić rozerwanie istniejącego dotąd związku między wartością wkładu kapitałowego wnoszonego do spółki a nominalną wartością udziału przyznanego w zamian za ten wkład, gdyż taka wartość nominalna, odpowiadająca określonej ułamkowi kapitału zakładowego, przestałaby istnieć. W efekcie udział nabrałby charakteru beznominalowego⁵⁹, a to z kolei otwierałoby możliwość jego swobodnego umorzenia i w dalszej konsekwencji – możliwość elastycznego kształtowania stosunków majątkowych w spółce w granicach wyznaczonych testem wypłacalności.

Z punktu widzenia ochrony wierzycieli spółek kapitałowych walorem koncepcji opartej na teście wypłacalności jest przede wszystkim to, że uwzględnia on interesy wszystkich wierzycieli, a więc także tych słabszych. Nie jest to jednak koncepcja wolna od wad. Test wypłacalności nie daje bowiem ochrony wierzycielom pozakontraktowym, a nawet wierzycielom kontraktowym w takim zakresie, w jakim wchodzi w grę odpowiedzialność za wady oraz odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Zaistnienie takiej odpowiedzialności jest nieprzewidywalne i z natury rzeczy, przynajmniej do czasu podniesienia roszczeń przez wierzyciela, nie znajduje odzwierciedlenia w księgach rachunkowych i w bilansie, a więc nie może być uwzględnione w teście, gdyż test sporządza się na podstawie danych z rachunkowości spółki. Z tych samych względów poza testem pozostają zobowiązania z nowych kontraktów, zawartych po sporządzeniu testu. Można oczywiście zniwelować te mankamenty, np. poprzez ujęcie w teście rezerwy na tego typu zobowiązania, ale w gruncie rzeczy byłby to przynajmniej w pewnym stopniu powrót do koncepcji kapitałowej ochrony wierzycieli. Zauważyć też trzeba, że w przypadku testu wypłacalności punkt ciężkości w zakresie ochrony wierzycieli zostaje w znacznym stopniu przeniesiony z majątku spółki na majątek członków jej władz, nie ma zaś żadnych faktycznych i prawnych gwarancji ich wypłacalności.

W świetle poczynionych uwag wyższość testu wypłacalności nad kapitałową ochroną wierzycieli nie jest więc wcale tak oczywista, jak na pozór by się

⁵⁹ Szerzej na ten temat zob. Cejmer M., Zawicki K., Akcje bez określonej wartości nominalnej (akcje beznominalowe). W: Cejmer M., Napierała J., Sójka T. (red.), *Instytucje prawne dyrekcji kapitałowej*. Kraków: Zakamycze, 2005, cz. 2, s. 101 i nast.

mogło wydawać. Nie wiadomo też, jak w praktyce funkcjonowałby system oparty na teście wypłacalności. Na tym tle zrodził się w doktrynie postulat, aby przynajmniej obecnie nie rezygnować z konstrukcji kapitału zakładowego, lecz umożliwić polskim spółkom z o.o. wybór między tymi dwoma rozwiązaniami problemu ochrony wierzycieli⁶⁰. Zapewne jest to postulat, który warto rozważyć, choć z dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, że założyciele nowych spółek, mając wybór między dwoma systemami ochrony wierzycieli, będą wybierać alternatywny dla kapitału zakładowego system, oparty na teście wypłacalności. Majątkowa elastyczność spółki bezkapitałowej oraz zwolnienie wspólników z obowiązku wnoszenia wkładów o ściśle określonej wartości nominalnej i wskutek tego uniknięcie swoistego zamrożenia kapitału albo uniknięcie barier wynikających z jego braku przy jednoczesnym wyłączeniu ich osobistej odpowiedzialności za zobowiązania spółki z pewnością czyniłoby taką konstrukcję wyjątkowo atrakcyjną dla osób poszukujących formy organizacyjno-prawnej prowadzenia zarobkowej działalności gospodarczej.

Na tym tle pojawiają się jednak dwie kwestie, które nie mogą być pominięte w toku prac nad reformą konstrukcji spółek kapitałowych. Po pierwsze, zdawać sobie trzeba sprawę, że przyjęcie analizowanej koncepcji może pociągnąć za sobą odwrót od spółek osobowych, choćby tylko ze względu na właściwy dla nich element osobistej odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółki, który nie występuje w spółkach kapitałowych, w tym w spółce bezkapitałowej. W kontekście zmian dotyczących spółki z o.o. poważnej dyskusji wymaga zatem przyszłość spółek osobowych. Po wtóre i zarazem istotniejsze, istnieje niebezpieczeństwo, że koncepcja spółki bezkapitałowej będzie wykorzystywana do działalności albo przedsięwzięć o dużym stopniu ryzyka gospodarczego z przeliczeniem znacznej części tego ryzyka, w ostatecznym rozrachunku, na kontrahentów spółki, nie mówiąc już o jej wykorzystaniu do zwykłych oszustw. Dlatego zasadne wydaje się stworzenie swoistego bufora, który temu by zapobiegał. Jego funkcję mogłoby stanowić rozwiązanie wzorowane na konstrukcji kapitału rezerwowego przyjętej w niemieckiej UG. Wprawdzie nie odbiega ona zbyt daleko od konstrukcji kapitału zakładowego, bo przecież w trakcie istnienia spółki nakazuje zgromadzenie odrębnego kapitału mającego stanowić gwarancję ochrony wierzycieli i z tego względu dotknięta jest tymi samymi mankamentami co kapitał zakładowy, to jednak pozwala na minimalizację kapitałowego zaangażowania wspólników w momencie zawiązywania spółki, co jest jej niewątpliwym atutem. Rozważyć też można koncepcję opartą na obligatoryjnym przekształceniu spółki bezkapitałowej w tradycyjną spółkę kapitałową w razie osiągnięcia określonej wielkości obrotu w oznaczonym czasie⁶¹. Byłby to bowiem swoisty „test powagi”, zapobiegający istnieniu spółek kapitałowych prowadzą-

⁶⁰ Romanowski M., Opalski A., dz. cyt., s. 6.

⁶¹ Byłoby to rozwiązanie analogiczne do tego, jakie przewidywał art. 26 § 4 k.s.h. w jego pierwotnym brzmieniu, co do obligatoryjnego przekształcenia spółki cywilnej w spółkę jawną.

cych przedsiębiorstwa w większym rozmiarze, których wspólnicy tak naprawdę nie ponoszą istotnego ryzyka związanego z działalnością spółki⁶².

Literatura

- Calus A., *Prawo cywilne i handlowe państw obcych*. Warszawa: Państwowe Wydaw. Ekonomiczne, 1979.
- Cejmer M., Napierała J., Sójka T. (red.), *Instytucje prawne dyrektywy kapitałowej*. Kraków: Zakamycze, 2004. Seria: Europejskie prawo spółek, t. 1. ISBN 83-7333-395-9.
- Cejmer M., Zawicki K., Akcje bez określonej wartości nominalnej (akcje beznominalowe). W: Cejmer M., Napierała J., Sójka T. (red.), *Instytucje prawne dyrektywy kapitałowej*. Kraków: Zakamycze, 2005, cz. 2. Seria: Europejskie prawo spółek, t. 2. ISBN 83-7444-210-7.
- Dziurzyński T., Fenichel Z., Honzatko M., *Kodeks handlowy. Komentarz*. Łódź: Łódzka Agencja Informacyjna, 1992. ISBN 83-900394-1-9.
- Gordon Z., Kapitał zakładowy i inne kapitały spółki. W: Gordon Z. (red.), *Spółka akcyjna w praktyce*. Warszawa: Verlag Dashöfer, 1999. ISBN 83-910914-3-0.
- Janczewski S., *Prawo handlowe, wekslowe i czekowe*. Warszawa 1946.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 2002. ISBN 83-7247-125-8.
- Kruczalak K., *Prawo handlowe. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze LexisNexis, 2004. ISBN 83-7334-330-X.
- Lutter M., Reforma GmbH w Niemczech. *Monitor Prawniczy* 2008, z. 23.
- Łętowska E., *Ochrona „słabszych” uczestników obrotu jako problem legislacyjny*. Lublin: UMCS, 1982. Seria: Annales UMCS, vol. XXIX.
- Michalski M., *Spółka akcyjna*. Warszawa; Kraków: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2008. ISBN 978-83-7526-238-4.
- Minas M., *Aport w spółce kapitałowej*. Gdańsk: Arche, 2005. ISBN 83-89356-25-2.
- Mróz T., Funkcje kapitału zakładowego a przedmiot wkładu w spółkach kapitałowych. W: Calus A. (red.), *Studia z prawa prywatnego gospodarczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ireneusza Weissa*. Kraków: Zakamycze, 2003. ISBN 83-7333-190-5.
- Napierała J., *Europejskie prawo spółek*. Warszawa: C.H. Beck, 2006. ISBN 83-7387-108-X.
- Napierała J., Spółka akcyjna. W: Koch A., Napierała J. (red.), *Prawo handlowe. Spółki handlowe – umowy gospodarcze*. Kraków: Zakamycze, 2002. ISBN 83-7333-003-8.
- Opalski A., Kapitał zakładowy w spółce akcyjnej. *Studia Prawa Prywatnego* 2008, z. 2.
- Opalski A., *Kapitał zakładowy. Zysk. Umorzenie*. Warszawa: Wydaw. Prawnicze LexisNexis, 2002. ISBN 83-7334-115-3.
- Opalski A., Kapitał zakładowy: skuteczny instrument ochrony wierzycieli czy przestarzała konstrukcja prawna? Próba porównania modeli ochrony wierzycieli w prawie państw europejskiej i Stanów Zjednoczonych. *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004, z. 2.

⁶² Na znaczenie „testu powagi” (*seriousens, Seriositätsschwelle*) zasadnie zwraca uwagę Oplustil K., dz. cyt., s. 567.

- Oplustil K., Reforma kapitału zakładowego w prawie europejskim i polskim. W: *Kodeks spółek handlowych po pięciu latach*. Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego, 2006. ISBN 83-229-2694-4.
- Pawelczyk M., Kapitał zakładowy w spółce akcyjnej. *Radca Prawny* 2002, z. 1.
- Radwan A., Sens i nonsens kapitału zakładowego – przyczynek do ekonomicznej analizy ustawowej ochrony wierzycieli spółek kapitałowych. W: Cejmer M., Napierała J., Sójka T. (red.), *Instytucje prawne dyrektywy kapitałowej*. Kraków: Zakamycze, 2005, cz. 2. Seria: Europejskie prawo spółek, t. 2. ISBN 83-7444-210-7.
- Romanowski M., W sprawie spółki z o.o. „light” i efektywności kapitału zakładowego. *Przegląd Prawa Handlowego* 2010, z. 1.
- Romanowski M., Opalski A., O potrzebie zasadniczej reformy polskiego prawa spółek. *Przegląd Prawa Handlowego* 2008, z. 6.
- Sójka T., Umowa przewidująca odprowadzenie zysku przez spółkę akcyjną a zasada utrzymania kapitału zakładowego. W: Cejmer M., Napierała J., Sójka T. (red.), *Instytucje prawne dyrektywy kapitałowej*. Kraków: Zakamycze, 2005, cz. 2. Seria: Europejskie prawo spółek, t. 2. ISBN 83-7444-210-7.
- Szajkowski A., Tarska M., *Prawo spółek handlowych*. Warszawa: C.H. Beck, 2004. ISBN 83-7387-134-9.
- Szumański A., Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1988 r. *Państwo i Prawo* 1990, z. 2.
- Szumański A., Problem funkcji gwarancyjnej kapitału zakładowego (akcyjnego) spółki kapitałowej. *Państwo i Prawo* 1997, z. 6.
- Szumański A., Spółka akcyjna. W: Pyziół W., Szumański A., Weiss I., *Prawo spółek*. Bydgoszcz-Kraków: Branta, 2002. ISBN 83-89073-04-8.
- Szumański A., *Wkłady niepieniężne do spółek kapitałowych*. Warszawa: PWN, 1997. ISBN 83-86702-72-9.
- Wiśniewski A.W., *Prawo o spółkach. Podręcznik praktyczny*. Warszawa: Twigger, 1993, t. 3. ISBN 83-900538-5-3.
- Wiśniewski C., Funkcje kapitału zakładowego w spółce z o.o. *Przegląd Podatkowy* 1992.

Akty prawne

- Dyrektywa Nr 77/91/EWG z 13 grudnia 1976 r. w sprawie tworzenia spółek akcyjnych i utrzymywania oraz zmian wysokości ich kapitału*, Dz.Urz. UE 1977, nr L 026.
- Dyrektywa Nr 2006/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. zmieniająca Dyrektywę Nr 77/91/EWG w sprawie tworzenia spółek akcyjnych i utrzymywania oraz zmian wysokości ich kapitału*, Dz.Urz. UE 2006, nr L 264.
- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2157/2001 z 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej*, Dz.Urz. UE nr L.01.294.1.
- Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości*, Dz.U. 2002, nr 76, poz. 694, ze zm.
- Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym*, Dz.U. 2007, nr 168, poz. 1186, ze zm.
- Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych*, Dz.U. nr 94, poz. 1037, ze zm.
- Ustawa z 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych*, Dz.U. nr 118, poz. 747.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy*, Dz.U. nr 57, poz. 502, ze zm.

**USTAWOWE OGRANICZENIA
STOSOWANIA INSTRUMENTÓW DŁUŻNYCH
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W POLSCE**

Agnieszka Huterska

Abstrakt: W artykule zaprezentowano instrumenty dłużne stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce oraz limity ograniczające ich wykorzystanie. Z dokonanego przeglądu wynika, że obecne regulacje dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i instrumentów zarządzania nim cechuje niespójność konstrukcyjna oraz prowizoryczność. Jest to argument przemawiający za możliwie szybkim opracowaniem kompleksowych i przejrzystych regulacji w tym zakresie.

Słowa kluczowe: instrumenty dłużne, jednostki samorządu terytorialnego.

1. Wprowadzenie

Kwestia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz instrumentów zarządzania nim wymaga obecnie szczególnej uwagi, ponieważ stanowi element nabrzmiałego problemu zadłużenia w skali kraju. Ze względu na członkostwo Polski w Unii Europejskiej i traktatowe zobowiązania dotyczące dyscypliny fiskalnej należy mieć na względzie, że fiskalne kryteria konwergencji odnoszą się do całości sytuacji w finansach publicznych danego kraju. Zagadnienia deficytu budżetowego i długu publicznego są badane w odniesieniu do tzw. *general government*, co w praktyce polskiej przekłada się na ocenę sytuacji łącznie w sektorze rządowym i samorządowym. Chociaż uwaga opinii publicznej koncentruje się na problemie nadmiernej dynamiki wzrostu zadłużenia w budżecie państwa (centralnym), wzrost zadłużenia w budżetach jednostek samorządów terytorial-

nych oraz ich pozabudżetowych obciążeń długiem staje się obecnie nie mniej istotnym zagrożeniem dla stabilności finansowej Polski.

Samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań¹.

Podstawowe jednostki samorządu terytorialnego to gmina, powiat i województwo (samorządowe). Są to podmioty publiczne posiadające osobowość prawną oraz wykonujące zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność².

Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki zgodnie z art. 9 p. 2 ustawy o finansach publicznych należą do sektora finansów publicznych³. Ustawa o finansach publicznych wprowadza ograniczenia związane z długiem samorządów. Można wyróżnić dwa rodzaje tych ograniczeń:

- wskazujące lub zabraniające dokonywania określonych transakcji,
- limitujące wielkość długu jednostki samorządu terytorialnego.

Ograniczenia te omówiono w dalszej części niniejszego opracowania.

2. Ustawowa klasyfikacja instrumentów dłużnych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 89 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe. Umowę pożyczki regulują przepisy kodeksu cywilnego – Tytuł XIX, art. 720–724⁴. Przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy lub rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości.

Umowa kredytu jest natomiast uregulowana przepisami ustawy prawo bankowe⁵, art. 69–79c. Zgodnie z art. 69 powyższej ustawy przez umowę kredytu bank obowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu.

¹ Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 1999, s. 299.

² Woźniak E., *Operacje bankowe. Materiały pomocnicze do ćwiczeń*. Konin: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie, 2006, s. 44.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93, z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939, z późn. zm.

Umowa kredytu powinna być zawarta na piśmie i określać w szczególności:

- strony umowy,
- kwotę i walutę kredytu,
- cel, na który kredyt został udzielony,
- zasady i termin spłaty kredytu,
- wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany,
- sposób zabezpieczenia spłaty kredytu,
- zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu,
- terminy i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych,
- wysokość prowizji, jeżeli umowa ją przewiduje,
- warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy.

Kredyt może być udzielony tylko przez bank, a pożyczka może być udzielana zarówno przez bank, jak i inne podmioty, np. Skarb Państwa, państwowe fundusze celowe, fundacje, osoby fizyczne⁶. Zgodnie z § 3 p. 2 *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*⁷, do kredytów i pożyczek od 1 stycznia 2011 r. zalicza się również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Papierami wartościowymi emitowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego są obligacje. Zasady emisji obligacji uregulowane są w *Ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach*⁸. Zgodnie z art. 2 p. 2 obligacje mogą emitować gminy, powiaty, województwa, zwane jednostkami samorządu terytorialnego, a także związki tych jednostek. Obligacja jest zgodnie z art. 4 p. 1 powyższej ustawy papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwier-

⁶ Borodo A., *Polskie prawo finansowe, zarys ogólny*. Wyd. 4 zm. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2010, s. 228.

⁷ Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692.

⁸ *Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach*, Dz.U. 1995, nr 83, poz. 420, z późn. zm.

dza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia.

Obligacja powinna zawierać w szczególności: powołanie podstawy prawnej emisji, nazwę (firmę) i siedzibę emitenta, miejsce i numer wpisu do właściwego rejestru albo wskazanie jednostki samorządu terytorialnego, związku tych jednostek lub miasta stołecznego Warszawy, będących emitentem, nazwę obligacji i cel jej wyemitowania, jeżeli jest określony, wartość nominalną i numer kolejny obligacji, opis świadczeń emitenta, ze wskazaniem w szczególności wysokości tych świadczeń lub sposobu ich ustalania, terminów, sposobów i miejsc ich spełniania, oznaczenie obligatariusza – przy obligacji imiennej, ewentualny zakaz lub ograniczenie zbywania obligacji imiennej, datę, od której nalicza się oprocentowanie, wysokość oprocentowania, terminy jego wypłaty i miejsce płatności, jeżeli warunki emisji przewidują oprocentowanie, oraz warunki wykupu, zakres i formę zabezpieczenia albo informację o jego braku, miejsce i datę wystawienia obligacji, podpisy osób uprawnionych do zaciągania zobowiązań w imieniu emitenta, przy czym podpisy te mogą być odtwarzane sposobem mechanicznym.

Środki uzyskane z kredytów, pożyczek, obligacji mogą zostać przeznaczone na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, których celem było pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

Na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 90 ustawy o finansach publicznych, mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych.

3. Ustawowe limity stosowania instrumentów dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego

Nadmierne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego może zagrażać wywiązywaniu się przez nie z podstawowych zadań nałożonych przez ustawę. Wynika to ze zbyt wysokich, przypadających do spłaty rat kredytów i odsetek. Jednakże jednostki samorządu terytorialnego pozostają dla banków dobrym

kredytobiorcą. Wynika to z faktu, że w przeciwieństwie do przedsiębiorstw upadłość jednostki samorządu terytorialnego nie jest możliwa⁹.

Ustawa o finansach publicznych wprowadza ograniczenia limitujące wielkość długu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 91 p. 1 ustawy o finansach publicznych suma zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Gdy jednostka samorządu terytorialnego zamierza ubiegać się o kredyt lub pożyczkę bądź emitować papiery wartościowe, jej zarząd jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki bądź wykupu papierów wartościowych.

Zgodnie z art. 92 powoływanej ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku. Dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, niedopuszczalna jest także kapitalizacja odsetek.

Kolejnym ograniczeniem zastosowanym przez ustawodawcę jest zakaz zaciągania pożyczek lub kredytów oraz emisji papierów wartościowych, a także udzielania poręczeń i gwarancji przez jednostki samorządu terytorialnego, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji.

Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określa przypadki, w których nie stosuje się ograniczeń, o których mowa w ust. 1, uwzględniając w szczególności specyfikę kredytów i pożyczek z instytucji międzynarodowych lub od pożyczkodawców rządowych, a także biorąc pod uwagę możliwość wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań oraz ograniczenie wzrostu poziomu państwowego długu publicznego.

Kolejne niezwykle istotne limity długu jednostek samorządu terytorialnego pochodzą z utrzymanych w mocy prawa artykułów 169 i 170 *Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*. Artykuły te przestają obowiązywać 31 grudnia 2013 r. (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241). Świadczy to o braku kompleksowej i perspektywicznej regulacji w tak ważnej dla jednostek samorządu terytorialnego i całego państwa kwestii.

Zgodnie z art. 169 łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, a także potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwaran-

⁹ Borodo A., dz. cyt., s. 233. Art. 6 p. 2 *Ustawy z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze*, Dz.U. nr 60, poz. 535, z późn. zm.

cji, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Punkty 2 i 3 art. 169 zawierają odwołania do art. 15 i art. 5 uchylonej ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Przepisy te w wypadku, gdy relacja ogłoszonego przez ministra finansów w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy 55%, ograniczały do 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego:

- kwotę przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,
- kwotę wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,
- kwotę potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji.

Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez doktrynę i zgodnie z zasadami techniki prawodawczej przepis dotyczący art. 169 powinien być interpretowany w odniesieniu do regulacji nowej ustawy, tzn. *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. W związku z tym odwołania do art. 15 ust. 1 p. 1 lit. a oraz art. 5 ust. 3 z uwagi na uchylenie aktu normatywnego z dnia 30 czerwca 2005 r. nie obowiązują. Według interpretacji celowościowej można założyć, że ustawodawca zamierzał utrzymać w mocy kwestionowane regulacje, jednakże został popełniony błąd legislacyjny.

Zgodnie z utrzymanym w mocy art. 170 *Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Przepisy art. 169 i 170 stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego.

Na spełnienie limitów wynikających z art. 170 bardzo duży wpływ ma wprowadzone w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*. Analiza potencjalnego wpływu zaliczenia do kredytów i pożyczek kredytów handlowych, czyli zobowiązań powstających w wyniku bezpośredniego udzielenia pożyczki przez dostawców lub producentów na transakcje dotyczące wyrobów i usług, zamieszczona na stronie WWW regionalnych izb obrachunkowych, wskazuje, że przed zmianą w 17 na 100 jednostek samorządu terytorialnego kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2. kwartału 2010 r.

budżetowego przekroczyła 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki. Po uwzględnieniu zmian wprowadzonych przez rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2010 r. tylko 4 na 100 jednostek zmieściłyby się w ustawowym limicie¹⁰.

4. Podsumowanie

Jak wyżej wskazano, obecne regulacje dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i instrumentów zarządzania nim cechuje niespójność konstrukcyjna oraz prowizoryczność, w sytuacji gdy problem zadłużenia publicznego zarówno władz centralnych, jak i samorządowych staje się coraz bardziej nabrzmiały.

Jedną z istotnych słabości obecnych regulacji jest pozostawienie możliwości ukrywania przez samorządy rzeczywistego poziomu zadłużenia dzięki przeliczeniu go do zależnych tzw. spółek słupek, czyli spółek zastępstwa inwestycyjnego, które zaciągają długi w imieniu gminy¹¹.

Zgodnie z uchwałą nr 10/2010 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 16 czerwca 2010 r.¹² do długu jednostek samorządu terytorialnego nie zalicza się zobowiązań jednostek organizacyjnych danego szczebla samorządu posiadających osobowość prawną, np. szpitali, instytucji kultury czy spółek komunalnych. Na jednostce samorządowej ciąży jednak obowiązek sfinansowania zobowiązań tych podmiotów w wypadku ich likwidacji lub przekształcenia. Analogiczny obowiązek spłaty części zobowiązań przez jednostkę samorządu terytorialnego istnieje w razie likwidacji związku komunalnego współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego¹³. Oznacza to możliwość przekształcenia przez jednostki samorządu terytorialnego bezpośredniego bezwarunkowego zobowiązania w zobowiązanie o charakterze gwarancyjnym.

Powyższe wraz z wcześniej wymienionymi wadami obecnych rozwiązań prowadzi do wniosku, że kompleksowe uporządkowanie regulacji zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego przejrzyście ustalające procedury i instrumenty rzutujące na faktyczne obciążenie długiem tych jednostek staje się zadaniem niezwykle pilnym.

¹⁰ Analiza potencjalnego wpływu zobowiązań NIEWYMAGALNYCH wykazanych w części D sprawozdania RB-Z na wskaźnik zadłużenia w związku ze zmianą rozp. w sprawie tytułów dłużnych. W: *Regionalne Izby Obrachunkowe* [on-line]. [Dostęp 28.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.rio.gov.pl/index.php>.

¹¹ Rudzka-Lorentz C., Spółki komunalne często służą do ukrywania zadłużenia samorządów. *Forum Samorządowe*, 15 lutego 2011 – 15 marca 2011, nr 2/51.

¹² *Uchwała nr 10/2010 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie wystąpienia do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP o wystąpienie z projektem nowelizacji art. 243 i art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.*

¹³ Wiewióra M., Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich. *Materiały i Studia* 2009, z. 239, s. 29.

Literatura

- Analiza potencjalnego wpływu zobowiązań NIEWYMAGALNYCH wykazanych w części D sprawozdania RB-Z na wskaźnik zadłużenia w związku ze zmianą rozp. w sprawie tytułów dłużnych. W: *Regionalne Izby Obrachunkowe* [on-line]. [Dostęp 28.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.rio.gov.pl/index.php>.
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe, zarys ogólny*. Wyd. 4 zm. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2010. ISBN 978-83-7285-556-5.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 1999. ISBN 83-87673-81-1.
- Rudzka-Lorentz C., Spółki komunalne często służą do ukrywania zadłużenia samorządów. *Forum Samorządowe*, 15 lutego 2011 – 15 marca 2011, nr 2/51.
- Wiewióra M., Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich. *Materiały i Studia* 2009, z. 239.
- Woźniak E., *Operacje bankowe. Materiały pomocnicze do ćwiczeń*. Konin: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie, 2006. ISBN 978-83-88335-23-5.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach*, Dz.U. 1995, nr 83, poz. 420, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*, Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939, z późn. zm.
- Ustawa z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze*, Dz.U. nr 60, poz. 535, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692.
- Uchwała nr 10/2010 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie wystąpienia do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP o wystąpienie z projektem nowelizacji art. 243 i art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.*

**ZASADA PROWADZENIA POSTĘPOWANIA PODATKOWEGO
W SPOSÓB BUDZĄCY ZAUFANIE DO ORGANÓW PODATKOWYCH.
TEORIA A ORZECZNICTWO**

Ireneusz Nowak

Abstrakt: Celem opracowania jest wskazanie, że zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych ma charakter normatywny. Tym samym jako norma prawna mająca charakter powszechnie obowiązujący rodzi odpowiednie skutki proceduralne dla organów podatkowych, a jej naruszenie może doprowadzić do uchylecia lub stwierdzenia nieważności indywidualnego aktu administracyjnego.

Słowa kluczowe: organy podatkowe, postępowanie podatkowe, zasada zaufania, zasady ogólne procedury podatkowej.

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest charakterystyka zasady prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych w świetle dorobku doktryny oraz orzecznictwa. Ponadto wykazano, że prawidłowa procedura podatkowa, będąca fundamentem konstytucyjnego porządku prawnego, ma podstawowe znaczenie dla sytuacji prawnej zarówno podatników, jak i organów podatkowych, gdyż polega na uznaniu priorytetu prawa jako środka, za pomocą którego przebiega prawidłowy proces podatkowy¹.

¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K. 24/00, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* 2001, z. 3, poz. 51.

W artykule wskazano także, że wyrażona w art. 121 § 1 ordynacji podatkowej² zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych jest nie tylko postulatem ustawodawcy względem organów podatkowych, lecz także kryterium oceny ich działania, rezultatem której może być uchylenie indywidualnego aktu administracyjnego, nawet jeżeli w toku postępowania nie naruszono innych przepisów proceduralnych³. Tylko bowiem takie przeświadczenie umożliwi dłużnikowi podatkowemu (podatnikowi) utożsamianie się z własnym państwem (wierzycielem podatkowym), [...] *na którego utrzymanie łoży, zakłada bowiem wzajemną lojalność i najwyższe zaufanie*⁴.

2. Prawo podatkowe jako prawo publiczne

Prawo podatkowe należy do najbardziej restrykcyjnych gałęzi prawa publicznego⁵ i jako prawo o ingerencyjnym charakterze często porównywane jest do prawa karnego. Jak trafnie zwrócono uwagę w doktrynie [...] *tak, jak prawo karne ingeruje w sferę wolności człowieka, tak prawo podatkowe prowadzi do ograniczenia (odebrania) własność*⁶.

W literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądowym poza sporem pozostaje stanowisko, że zasada autonomii woli podmiotów stosunków cywilnoprawnych i ich równorzędna pozycja⁷ zastąpiona jest w prawie podatkowym przez podatkowopravny stan faktyczny, uregulowany w ustawie podatkowej⁸.

W Polsce dominuje zasada samoobliczenia podatku przez podatnika⁹. Ponadto w prawie podatkowym ma zastosowanie zasada *ignorantia iuris nocet* (nie-

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. 2005, nr 8, poz. 60, z późn. zm.

³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2007 r., sygn. akt VIII SA/Wa 135/07, *Orzecznictwo w Sprawach Gospodarczych* 2008, nr 10, poz. 85.

⁴ Dębowska-Romanowska T., *Zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2002 r.*, sygn. akt P. 7/2000, System Informacji Prawnej „Legalis”.

⁵ Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*. Gdańsk: Wydaw. ODDK, 2008, s. 28.

⁶ Tamże.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt I SA/Wr 259/07, System Informacji Prawnej „Legalis”; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 763/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F98CD10D0>.

⁸ Mastalski R., *Obowiązek podatkowy i zobowiązanie podatkowe*. W: Weralski M. (red. nauk.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*. Wrocław: Wydaw. Polskiej Akademii Nauk, 1985, t. III Instytucje budżetowe, cz. II, Dochody i wydatki budżetu s. 213; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2008 r., sygn. akt III SA/GI 699/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/089BE36278>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2008 r., sygn. akt III SA/GI 696/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3889649D1A>.

⁹ Mariański A., Ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym a tendencje orzecznicze. *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 2004, nr 3, s. 32.

znajomością prawa nie można się tłumaczyć¹⁰, w myśl której fakt, że podatnik nie zna treści przepisów prawnych, nie jest okolicznością usprawiedliwiającą¹¹. Innymi słowy, w polskim systemie podatkowym większość zobowiązań podatkowych powstaje z mocy prawa i opiera się na samoobliczeniu podatku. Oznacza to, że podatnik z chwilą zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie zobowiązania podatkowego, jest obowiązany do oceny swojej sytuacji podatkowoprawnej, obliczenia i zapłaty podatku. Organy podatkowe natomiast nie angażują się w proces obliczania podatku. Ich zadaniem jest kontrola i w razie stwierdzenia, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił lub zapłacił za mało podatku, wydanie decyzji określającej (deklaratoryjnej), w której określają zobowiązanie podatkowe¹². Taka sytuacja [...] *zmienia charakter ustrojowy organów administracji finansowej, przekształcając je w istocie z organów bezpośrednio i pierwotnie stosujących prawo celem określenia sytuacji adresatów obowiązków – w organy kontroli następczej* [...] ¹³. Tym samym „karkołomność” w dokonaniu właściwej subsumcji ustalonego stanu faktycznego do odpowiednich uregulowań prawnych, biorąc pod uwagę prawidłową interpretację mających w sprawie zastosowanie przepisów prawa podatkowego, spoczywa na dłużniku podatkowym¹⁴.

3. Postępowanie podatkowe jako procedura inkwizycyjna

Postępowanie podatkowe nie jest modelowym postępowaniem kontradyktoryjnym, w którym uczestniczą dwie równe sobie strony, lecz ma charakter inkwizycyjny¹⁵. Innymi słowy, rozstrzyganie sporów powstających na linii wierzyciel podatkowy-podatnik następuje w trybie procedury podatkowej, która nie jest prowadzona przez niezależnego arbitra, lecz przez organ podatkowy, który na

¹⁰ Duniewska Z., *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*. Łódź: Wydaw. Uniwersytetu Łódzkiego, 1998, s. 10 i nast.

¹¹ Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*. Toruń: Wydaw. TNOiK „Dom Organizatora”, 2002, s. 376.

¹² Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 2010, s. 100–101; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Po 649/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B0B4C5E9AF>.

¹³ Dębowska-Romanowska T., dz. cyt., s. 101.

¹⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 284/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/81943DA967>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 października 2006 r., sygn. akt II SA/Łd 527/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EB315CDE3C>.

¹⁵ Brzeziński B., Masternak M., Dokument sporządzony w języku obcym jako dowód w postępowaniu podatkowym. *Przegląd Podatkowy* 2005, nr 5, s. 45; Strzelec D., Czynnny udział strony w postępowaniu dowodowym – nieprawidłowości w praktyce organów podatkowych. *Prawo i Podatki* 2007, nr 7, s. 26 i nast.

mocy przepisów prawa wyposażony jest w odpowiednie instrumenty do zwierzchniej ingerencji w sferę uprawnień i obowiązków dłużnika podatkowego¹⁶.

Podatnik, pomimo dysponowania określonymi gwarancjami proceduralnymi, nie jest partnerem mającym równorzędną pozycję wobec organu podatkowego prowadzącego postępowanie, ponieważ stosunek podatkowoprawy jest odmienny od stosunku cywilnoprawnego, w którym strony mogą kształtować według własnego uznania treść łączącego je stosunku prawnego¹⁷.

Konstytutywnym elementem postępowania podatkowego jest to, że sprawy są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych (podatkowych), a więc zewnętrznych aktów władczych, określających sytuację prawną konkretnie oznaczonego podatnika w konkretnie oznaczonej sprawie. Procedura podatkowa [...] *ma na celu ustalenie istnienia i zakresu rozszczeń państwa oraz samorządu terytorialnego w stosunku do podmiotów, które znajdują się w sytuacji określonej przez prawo podatkowe, [...] a podejmowane w postępowaniu czynności organów podatkowych, stron i innych uczestników postępowania – zmierzają do rozstrzygnięcia sprawy podatkowej, np. wymiaru podatku*¹⁸. Tym samym celem postępowania podatkowego jest dążenie do konkretyzacji i urzeczywistnienia uprawnień i obowiązków nakładanych przez szczegółowe (materialne) prawo podatkowe¹⁹. Ponadto w ordynacji podatkowej, jako akcie prawnym regulującym procedurę podatkową, brak jest przepisu, który [...] *nielączalby, jak to czyni art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, stosowanie zasady, według której nieznanomość prawa szkodzi (ignorantia iuris nocet). Oznacza to, że w postępowaniu podatkowym brak znajomości przepisów prawa może szkodzić stronie i innym uczestnikom tego postępowania. Organy podatkowe nie mają bowiem obowiązku czuwania nad tym, aby podmioty te nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa*²⁰.

¹⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt I SA/Gd 1115/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/200A5F1627>.

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 17 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/OI 587/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/878B26356E>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 277/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF2112C629>.

¹⁸ Gomulowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*. Warszawa: Wydaw. LexisNexis, 2010, s. 435.

¹⁹ Mastalski R., *Postępowanie podatkowe*. W: Weralski M. (red. nauk.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*. Wrocław: Wydaw. Polskiej Akademii Nauk, 1985, t. III *Instytucje budżetowe*, cz. II, *Dochody i wydatki budżetu*, s. 224, tenże *Prawo podatkowe – część ogólna*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 1998, s. 224; Chróścielewski W., Nykiel W., *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 2000, s. 11–14; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 563/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A0AC9FF85>.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2006r., sygn. akt III SA/Wa 1585/06, System Informacji Prawnej „Legalis”.

4. Zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych jako jedna z zasad ogólnych procedury podatkowej

Aby postępowanie podatkowe mogło wypełniać funkcje przypisane mu przez ustawodawcę, zarówno jego struktura, jak też funkcjonowanie, muszą odpowiadać pewnym założeniom ogólnym²¹, określanym jako zasady postępowania. I takie też zasady ogólne, mające charakter normatywny²², zawarto w ordynacji podatkowej w art. 120–129, przez co stały się one normami obowiązującego prawa²³. Stefan Rozmaryn stwierdził, [...] że są to zasady ogólne [...] wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego. Są to zasady, które mają obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania, stanowiąc wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów [...].²⁴ Również w judykaturze powszechny jest pogląd, że w toku postępowania podatkowego szczególną rolę pełnią tzw. zasady ogólne, które winny znaleźć odzwierciedlenie na każdym etapie procedury podatkowej, poczynając od wszczęcia do ostatecznego zakończenia, niezależnie od przedmiotu postępowania²⁵.

Zasady ogólne nie są w żadnym wypadku [...] zasadami „ponad-pozytywnymi” typu prawno-naturalnego, [...] a są częstokroć konkretyzacją i rozwinięciem norm konstytucyjnych [...]. Są prawem ustawowym, [...] przepisami skodyfikowanymi, [...] nie są naukowym uogólnieniem, teoretycznym sądem, rezultatem dokonywanej przez doktrynę analizy czy syntezy, lecz mają charakter norm prawnych, ustanowionych przez ustawodawcę²⁶. Tym samym nie można ich postrzegać jako dyrektywy interpretacyjne, wskazówki lub ogólnikowe zalecenia dla organów podatkowych co do metody kierowania postępowaniem²⁷.

Strona w toku postępowania może domagać się przestrzegania przez organ tych przepisów. Natomiast w postępowaniu instancyjnym może ona realizować swoje uprawnienia wynikające z zasad ogólnych, formułując w odwołaniu od decyzji zarzut, iż organ nie dopełnił związanych z określoną zasadą obowiązków, np. naruszył zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu poprzez niezawiadomienie strony o miejscu i terminie przesłuchania świad-

²¹ Brzeziński B. i in., *Komentarz do Ordynacji podatkowej*. Gdańsk: Wydaw. ODDK, 2003, s. 183.

²² Strzelec D., Rola zasad ogólnych w procesie wykładni przepisów normujących postępowanie podatkowe i ochronę praw podatnika. *Prawo i Podatki*, wyd. specjalne nr 4, s. 23 i nast.

²³ Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa: Wydaw. LexisNexis, 2009, s. 40; Ziemiński K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*. Poznań: Wydaw. UAM, 1989, s. 30 i nast.

²⁴ Rozmaryn S., O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego. *Państwo i Prawo* 1961, nr 12, s. 889.

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 924/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/78CD0040E5>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt I SA/Wr 463/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C70FB4705C>.

²⁶ Rozmaryn S., dz. cyt., s. 887–888.

²⁷ Wróblewski J., Zagadnienia procesowe modelu sądowego stosowania prawa. *Studia Prawnicze* 1986, nr 1–2, s. 87–88.

ka²⁸. Tym samym nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych, jako norm prawnych sobie równorzędnych, rodzi odpowiednie skutki proceduralne, np. może doprowadzić do uchylenia decyzji lub stwierdzenia jej nieważności²⁹.

Zasady ogólne jako przepisy rangi ustawowej, stanowiące integralną część przepisów regulujących postępowanie podatkowe, są dla organów podatkowych tak samo wiążące jak inne przepisy tej procedury³⁰. Ponadto zasady ogólne mogą być nieodzowne do wypełniania luk występujących na gruncie postępowania podatkowego³¹. Jan Paweł Tarno przypisuje tym zasadom funkcje [...] *ujednoliczenia praktyki stosowania prawa administracyjnego, sterowania działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego, pełnienia roli dyrektyw interpretacyjnych, zapewnienia elastyczności podejmowanych na ich podstawie przepisów działań, wyznaczenia kierunku pracom legislacyjnym*³².

Przepisy ordynacji podatkowej, analogicznie jak przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, formułując zasady ogólne, nie nadają im nazw własnych. Nazwy te zostały wykształcone w piśmiennictwie, a następnie przejęte przez judykaturę³³. I tak właśnie jest w przypadku analizowanej zasady, uregulowanej w art. 121 § 1 ordynacji podatkowej, zgodnie z którym postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych.

5. Zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych w świetle konstytucyjnych wymogów państwa prawnego

Zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych w świetle, rozumiana szerzej jako zasada zaufania obywateli do państwa, koresponduje z zasadą lojalności państwa (*imperium*) wobec obywatela (podatnika) poprzez jej stosowanie, będąc jednocześnie podstawą tzw. przyzwoitej legislacji. Ponadto jako pochodna zasady państwa prawnego

²⁸ Mariański A. (red.), Strzelec D., Milek T., Kubiak S., *Podatnik w postępowaniu podatkowym*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 2006, s. 169.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. akt II FSK 395/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1BB211C049>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2284/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DBA2F7DB9F>; Brzeziński B. i inni, dz. cyt., s. 183–184.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 571/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3FF096C1FC>.

³¹ Por. Maruchin W., Czy wypełniać luki w prawie podatkowym na korzyść podatnika. *Prawo i Podatki* 2008, nr 7–8, s. 9–13, 12–16.

³² Tarno J.P., Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1986, t. XXXVI, s. 63.

³³ Koperkiewicz-Mordel K., Chrościelewski W., Nykiel W., *Polskie prawo podatkowe. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydaw. Difin, 2006, s. 78.

opiera się na założeniu określonej pewności i przewidywalnym postępowaniu organów państwa. Wniosek ten znajduje również wsparcie w orzecznictwie, gdzie zauważa się, że [...] *rewersem zasady zaufania do organów państwa, ujmowanej jako uzasadnione prawo oczekiwania obywatela określonego działania państwa, jest przewidywalność poczynań jego organów. Przyjęcie odmiennego poglądu oznaczałoby zanegowanie zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), wymagającej przestrzegania prawa zarówno przez obywateli, jak i organy administracji i odstąpienie od wymogu przestrzegania prawa przed dotychczasową praktyką*³⁴.

Przy budowie systemu podatkowego muszą być przestrzegane konstytucyjne zasady regulujące stanowienie i wprowadzanie w życie przepisów ustawowych dotyczących podatków (tzw. wymóg rzetelnej i prawidłowej procedury)³⁵. Inaczej mówiąc, [...] *z zasady ochrony zaufania obywatela do prawidłowości działań organów administracji wynika, iż nie powinien być narażony na uszczerbek obywatel działający w przekonaniu, iż odnoszące się doń działania organów państwa są prawidłowe i odpowiadające prawu*³⁶.

Na tle dokonanych ustaleń należy stwierdzić, że działania władcze rozumiane jako takie, w których o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie organ wykonujący administrację publiczną, a adresat jest związany tym jednostronnym działaniem, muszą mieć zawsze wyraźną podstawę ustawową³⁷, przede wszystkim w przepisach powszechnie obowiązującego materialnego prawa podatkowego³⁸. *A contrario* uprawnień organu administracji podatkowej do działań władczych (w ramach *imperium*) nie można domniemywać³⁹.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, [...] *zasada zaufania obywatela do państwa [...] jest zasadą prawnokonstytucyjną, która rodzi określone obowiązki w sferze działalności państwa. W dziedzinie prawodawczej działalności państwa stwarza ona [...] obowiązek kształtowania prawa w taki sposób by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli tego nie wymaga ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli [...] i wreszcie*

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/GI 1236/08, System Informacji Prawnej „Legalis”.

³⁵ Rosiński R., *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*. Warszawa: Wydaw. Difin, 2008, s. 13 i nast.; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F7825A7D17>.

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/GI 868/09, System Informacji Prawnej „Legalis”.

³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/GI 631/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4859CE5B72>.

³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 709/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B34B78E861>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/GI 630/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0E31468398>.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/OI 916/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AE95F16557>.

obowiązek nie nadawania przepisom prawnym mocy wstecznej. Gdy idzie o ten ostatni obowiązek zasada zaufania od państwa wymaga, by mocy wstecznej nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną. Nie należy także stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służącym ich realizacji. Na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków obywateli wspiera się bowiem zaufanie obywateli do państwa i jego społeczna siła [...]»⁴⁰.

W piśmiennictwie akcentuje się, że również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości [obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – przyp. autora] [...] *utrwalił się pogląd, że zasada ochrony zaufania (the principle of the protection of legitimate expectations) stanowi element porządku prawnego Wspólnoty Europejskiej*⁴¹.

Konkludując, należy powtórzyć za Ryszardem Mastalskim, że [...] *podatnik powinien budować swoje poczucie pewności prawa oraz zaufania do państwa [przyp. autora] nie tylko na samym brzmieniu słów ustaw podatkowych, lecz także na tym, jak administracja i sądy stosują prawo podatkowe*⁴².

6. Nakaz prowadzenie postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych

Przepis art. 121 ordynacji podatkowej (dalej o.p.), wyrażający zasadę prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, ma swój odpowiednik w art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego⁴³, zgodnie z którym [...] *organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli*. Niestety, ustawodawca pominął w art. 121 § 1 o.p. postanowienia art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego, które nakładalyby na organy podatkowe obowiązek pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli. Jak trafnie zauważono w literaturze przedmiotu, [...] *pominięcie tych kwestii stanowi wyraz generalnego wycofywania się w Ordynacji z obowiązków względem podatnika*⁴⁴, co [...] *należy uznać za małostkowe i godzące w zasadę państwa prawa*⁴⁵.

⁴⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. akt K 1/88, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/33A1F2D176>; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 r., sygn. akt K 3/88, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/69A62F61AC>.

⁴¹ Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz bieżący do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, System Informacji Prawnej „Lex”.

⁴² Mastalski R., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 1995, s. 100.

⁴³ *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, tekst jedn. Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071, z późn. zm.

⁴⁴ Dzwonkowski H. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2008*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 2008, s. 648.

⁴⁵ Tamże, s. 648.

Postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Trafnie określono w piśmiennictwie, że zasada ta stanowi [...] *klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to bowiem zasada najszersza pod względem zakresu [...]*⁴⁶, a jej generalnym założeniem jest poprawienie stosunków łączących podatnika z organami administracji podatkowej.

Jak zasadnie zwrócono uwagę w literaturze, [...] *szersze ujęcie zasady zaufania prowadzi do stawiania wymogu życzliwości i uprzejmości [...]* Jest to jednak standard pozaprawnny i trudno jest go wyegzekwować w ramach zasad postępowania podatkowego. Oczywiście mieści się on jednak także w wymogach tak sformułowanej zasady⁴⁷. Pogląd ten jest powszechnie akceptowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie czytamy, [...] *iż ze względu na dużą ogólność tej normy prawnej, zarzut dotyczący tego przepisu należy analizować w odniesieniu do zasad prowadzonego w konkretnej sprawie postępowania podatkowego, a przede wszystkim zapewnienia stronom postępowania realizacji ich podstawowych praw, określonych w ustawie zasadniczej i ustawach proceduralnych. Przepis ten ma przede wszystkim umożliwić stronie obronę swoich praw poprzez chociażby składanie czy to wniosków dowodowych, czy to możliwość oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, czy też wreszcie domagania się sprawiedliwego i równego traktowania, w odniesieniu chociażby do innych podatników, których dotyczy ten sam stan faktyczny i te same uregulowania prawne*⁴⁸. Zbliżone stanowisko prezentują inne sądy administracyjne, zauważając, że [...] *zasada ta niesie w sobie nie tylko treści normatywne, ale również daleko wykracza poza ramy prawne. Nieprzypadkowo jednakże ustawodawca zawarł tę regułę jako drugą z kolei w Ordynacji podatkowej, tuż po zasadzie legalizmu i praworządności. Należy sądzić, iż w ten właśnie sposób chciano zwrócić uwagę na takie wartości, jak sprawiedliwość, równość podmiotów oraz poszanowanie reguł zachowań międzyludzkich. Zasada ta snym zakresem obejmuje również poszanowanie reguł kultury administrowania. Na kulturę administrowania składają się zarówno środki materialne, jak i moralne. Szczególne znaczenie ma stosunek pracowników organów administracji państwowej do strony (stron), jak i innych uczestników postępowania, np. wykazanie przez pracowników życzliwości, cierpliwości przy udzielaniu informacji*⁴⁹.

W świetle art. 121 § 1 o.p. wykluczone jest posługiwanie w trakcie stosowania przepisów [...] *zasadą in dubio pro tributario tak samo, jak w przypadku innych przepisów prawa podatkowego, a zatem nie wolno posługiwać się zasadą in dubio pro fisco i doprowadzać do sytuacji, w której ulgi podatkowe stają się kolejną, tzw. pułapką podatkową*⁵⁰. Innymi słowy, [...] *nie można przerzucać na podatnika błędów lub uchybień popełnionych przez samego prawodawcę (niejasność przepisów), jak i przez organ podatkowy (niewłaściwa ich interpretacja). W razie wątpliwości co do brzmienia przepisów prawnych wyzna-*

⁴⁶ Rozmaryn S., dz. cyt., s. 903.

⁴⁷ Dzwonkowski H. (red.), dz. cyt., s. 651.

⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Gl 135/09, System Informacji Prawnej „Legalis”.

⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2291/08, System Informacji Prawnej „Legalis”.

⁵⁰ Mariański A., Ulgi i zwolnienia podatkowe w orzecznictwie sądowym. *Glosa* 2004, nr 4, s. 10.

czających podatnikowi takie lub inne obowiązki – należy kierować się w tym względzie, w procesie stosowania prawa podatkowego, zasadą orzeczniczą *in dubio pro tributario*, czyli zasadą rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika⁵¹. Tak więc [...] postępowanie budzące zaufanie to postępowanie staranne i merytorycznie poprawne, w którym dopuszczają się wnioskowane dowody, traktuje równo interesy podatnika i Skarbu Państwa, a materialnoprawnych wątpliwości nie rozstrzyga na niekorzyść podatnika⁵².

Jeżeli organy podatkowe przy tym samym stanie faktycznym i prawnym podejmują różne rozstrzygnięcia, będzie to stanowiło naruszenie zasady wyrażonej w art. 121 ordynacji podatkowej⁵³. Podobny pogląd, z którym w pełni należy się zgodzić, został zawarty w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2006 r., gdzie czytamy, że [...] *navet jeśli przyjąć i zaakceptować odrębność każdego postępowania podatkowego i autonomię zapadających w tych różnych postępowaniach rozstrzygnięć, to nie jest do pogodzenia z wyrażoną w art. 121 Ordynacji podatkowej zasadą prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych ta okoliczność, że organy te niezależnie od siebie raz uznają te same faktury za prawidłowo dokumentujące czynności sprzedaży, a raz uznają te faktury za fikcyjne, i to wiedząc nawzajem o swoich ocenach. Sprawia to wrażenie pełnej dowolności oceny zgromadzonych dowodów, której skutkiem jest ściągnięcie podatku od towarów i usług w podwójnej wysokości, raz od firmy wystawiającej fakturę (wg organu dokumentowała ona sprzedaż), raz od firmy, na rzecz której faktura była wystawiona (wg organu faktura była fikcyjna)*⁵⁴. Analogicznie w innym wyroku sądu administracyjnego zauważono, że [...] *rozstrzygnięcie w sposób odmienny w stosunku do różnych podatników w analogicznym stanie faktycznym i prawnym jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz zasadą zaufania obywateli do organów państwa (art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej)*⁵⁵.

*W sytuacji, w której przeprowadzone dowody są ze sobą sprzeczne, organ podatkowy nie może ograniczyć się do wyboru jednego z nich, lecz musi nyczerpująco uzasadnić, dlaczego drugiemu dowodowi nie dał wiary. Brak przekonującej argumentacji w tym zakresie (zawartej w decyzji) spowoduje, że ustalenia organu zostaną uznane za dowolne i sprzeczne z zasadami określonymi w art. 121 § 1, art. 122, art. 187 § 1 i art. 191 o.p.*⁵⁶

Nie do zaaprobowania jest również taka sytuacja, gdzie zaufanie do organów podatkowych jest naruszone w sytuacji *braku podjęcia jakichkolwiek działań*

⁵¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 1037/09, System Informacji Prawnej „Lex”.

⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 1055/06, System Informacji Prawnej „Legalis”.

⁵³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2505/08, System Informacji Prawnej „Legalis”.

⁵⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3151/05, System Informacji Prawnej „Legalis”.

⁵⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt III SA/Po 60/09, System Informacji Prawnej „Lex”.

⁵⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 274/09, System Informacji Prawnej „Lex”.

zmierzających do rozpatrzenia wniosku strony przez okres ośmiu miesięcy, a następnie zwrócenie się o doprecyzowania, jasnego sformułowania⁵⁷. Również w świetle zasady wynikającej z art. 121 § 1 ordynacji podatkowej [...] nakładanie na podatnika obowiązków w zasadzie niemożliwych do spełnienia w bardzo krótkim czasie (np. uzyskanie zaświadczenia z innego kraju według wzoru narzuconego przez Rzeczypospolitą Polską w terminie 7 dni) stanowi naruszenie zasady zaufania do organów podatkowych⁵⁸.

Nie budzi wątpliwości, że organ podatkowy, zgodnie z art. 122, art. 187 § 1 w związku z art. 121 § 1 ordynacji podatkowej, [...] ma obowiązek podjąć wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, tak aby wzbudzić zaufanie u podatników. Ciężar dowodzenia spoczywa, nie na podatniku, lecz na organie, który powinien także z urzędu przeprowadzić dowody niezbędne do poczynienia prawidłowych ustaleń faktycznych. Po ich zebraniu powinno dojść do wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady wyrażonej w art. 191 Ordynacji podatkowej, która w świetle poglądów wyrażanych w doktrynie i judykaturze polega na tym, że oceny dowodów dokonuje się w oparciu o zasady logiki, prawa nauki, doświadczenie życiowe oraz znaczenia i wartości zebranych materiałów dla toczącej się sprawy⁵⁹.

Doniosłą rolę z punktu widzenia realizacji zasady z art. 121 § 1 ordynacji podatkowej jest uzasadnienie decyzji. Zadaniem jego jest objaśnienie stronie toku myślenia prowadzącego do zastosowania przepisu prawnego w sprawie oraz wytłumaczenie powodów, dla których nie uwzględniono jej racji. Ponadto, prawidłowo sporządzone uzasadnienie daje również możliwość pełnej merytorycznej weryfikacji decyzji w postępowaniu sądowym⁶⁰.

Konkludując, można stwierdzić, że zawarta w art. 121 § 1 ordynacji podatkowej zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych określa wyraźnie to, co *implicite* jest zawarte w zasadzie praworządności. Z zasady wyrażonej w art. 121 § 1 ordynacji podatkowej wynika przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organy administracji podatkowej. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań⁶¹.

⁵⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt III SA/Wa 1024/09, System Informacji Prawnej „Legalis”.

⁵⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 1504/09, System Informacji Prawnej „Legalis”.

⁵⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2004 r., sygn. akt III SA 2197/03, System Informacji Prawnej „Legalis”.

⁶⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Op 255/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F0FA078D0>.

⁶¹ Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz bieżący do Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, System Informacji Prawnej „Lex”.

7. Podsumowanie

Organy podatkowe powinny stosować zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie we wszelkiego rodzaju kontaktach z podatnikami, ponieważ nie jest to postulat prawodawcy wobec tych organów, ale zasada mająca charakter normatywny⁶². Choć dyspozycja przepisu art. 121 § 1 ordynacji podatkowej jest sformułowana w sposób ogólny, to znajduje jednak konkretyzację i rozwinięcie w licznych szczegółowych postanowieniach tego aktu prawnego. Tym samym choć nie jest możliwe przeprowadzenie szczegółowego zestawienia zachowań, które służą budowie zaufania podatników do organów podatkowych, a szerzej do organów państwa, ocena, czy funkcjonowanie tych jednostek wykazuje harmonię z analizowaną zasadą, [...] *musi być przeprowadzona na tle konkretnego stanu faktycznego i z uwzględnieniem ogółu towarzyszących sprawie okoliczności*⁶³.

Zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, jako jedna z fundamentalnych zasad, na których opiera się w Polsce porządek prawny, [...] *nie może być traktowana wyłącznie jako abstrakcyjny postulat wobec organów, lecz jako norma prawna, której zastosowanie mieć będzie konkretny wymiar*⁶⁴. Tym samym, jeżeli w polskim systemie podatkowym prawodawca zastosował metodę samoobliczenia podatku przez podatnika jako metodę dominującą, to nieodzowne jest współdziałanie podatnika z organem podatkowym. W piśmiennictwie podatkowym zauważa się, że taka współpraca musi wpływać nie tylko ze strony dłużnika podatkowego, lecz także od organów podatkowych, ponieważ do jej urzeczywistnienia niezbędne jest wzajemne zaufanie⁶⁵. *A contrario w myśl tej zasady nie można przerzucać na podatnika błędów lub uchybień popełnionych przez samego prawodawcę (niejasność przepisów), jak i przez organ podatkowy (niewłaściwa ich interpretacja)*⁶⁶.

Tylko wówczas, gdy podatnik ma wystarczające zaufanie do swoich praw i obowiązków podatkowych, [...] *możliwe staje się kształtowanie pozytywnej świadomości prawnej, tj. wewnętrznej akceptacji dla treści obowiązku podatkowego. Gotowość podatnika do spełnienia obowiązków podatkowych, a zwłaszcza stopień tej gotowości ujawnia*

⁶² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2007 r., sygn. akt VIII SA/Wa 135/07, *Orzecznictwo w Sprawach Gospodarczych* 2008, nr 10, poz. 85.

⁶³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 959/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/11DB831AE4>; Kmiecik Z., Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki. *Samo-rząd Terytorialny* 1997, nr 11, s. 33–34.

⁶⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2002 r., sygn. akt III SA 3390/00, *Monitor Podatkowy* 2002, nr 9, s. 33; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt I SA/Kr 466/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/83E4DAE725>.

⁶⁵ Brzeziński B., Budowa zaufania za pieniądze podatnika. *Fiskus* 2006, nr 19, s. 12 i nast.

⁶⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2003 r., sygn. akt I SA/Gd 661/03, System Informacji Prawnej „Legalis”.

*nastawienie do kryjącego się za ustawami podatkowymi przymusu, który wynika z atrybutu władczych działań państwa [...]*⁶⁷.

Literatura

- Brzeziński B., Budowa zaufania za pieniądze podatnika. *Fiskus* 2006, nr 19.
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*. Gdańsk: Wydaw. ODDK, 2008. ISBN 978-83-7426-446-4.
- Brzeziński B. i in., *Komentarz do Ordynacji podatkowej*. Gdańsk: Wydaw. ODDK, 2003. ISBN 8371878389.
- Brzeziński B., Masternak M., Dokument sporządzony w języku obcym jako dowód w postępowaniu podatkowym. *Przegląd Podatkowy* 2005, nr 5.
- Chróścielewski W., Nykiel W., *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 2000. ISBN 83-7110-335-2.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa: Wydaw. LexisNexis, 2009. ISBN 978-83-7620-105-4.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 2010. ISBN 978-83-255-1263-7.
- Dębowska-Romanowska T., *Zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2002 r., sygn. akt P. 7/2000*, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Duniewska Z., *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*. Łódź: Wydaw. Uniwersytetu Łódzkiego, 1998. ISBN 8371711670.
- Dzwonkowski H. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2008*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 2008. ISBN 978-83-7483-670-8.
- Gomułowicz A., Moralność podatkowa – uwarunkowania i zasadnicze dylematy. W: Gomułowicz A., Malecki J. (red. nauk.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*. Poznań: Wydaw. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 2003. ISBN 8386254823.
- Gomułowicz A., Malecki J., *Podatki i prawo podatkowe*. Warszawa: Wydaw. LexisNexis, 2010. ISBN 978-83-7620-229-7.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz bieżący do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, System Informacji Prawnej „Lex”.
- Kmieciak Z., Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki. *Samorząd Terytorialny* 1997, nr 11.
- Koperkiewicz-Mordel K., Chróścielewski W., Nykiel W., *Polskie prawo podatkowe. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydaw. Difin, 2006. ISBN 83-7251-636-7.
- Mariański A., Ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym a tendencje orzecznicze. *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 2004, nr 3.
- Mariański A., Ulgi i zwolnienia podatkowe w orzecznictwie sądowym. *Glosa* 2004, nr 4.
- Mariański A. (red.), Strzelec D., Milek T., Kubiak S., *Podatnik w postępowaniu podatkowym*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 2006. ISBN 83-7387-940-4.

⁶⁷ Gomułowicz A., Moralność podatkowa – uwarunkowania i zasadnicze dylematy. W: Gomułowicz A., Malecki J. (red. nauk.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*. Poznań: Wydaw. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 2003, s. 366.

- Maruchin W., Czy wypełniać luki w prawie podatkowym na korzyść podatnika. *Prawo i Podatki* 2008, nr 7–8.
- Mastalski R., Obowiązek podatkowy i zobowiązanie podatkowe. W: Weralski M. (red. nauk.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*. Wrocław: Wydaw. Polskiej Akademii Nauk, 1985, t. III Instytucje budżetowe, cz. II, Dochody i wydatki budżetu. ISBN 8304019221.
- Mastalski R., Postępowanie podatkowe. W: Weralski M. (red. nauk.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*. Wrocław: Wydaw. Polskiej Akademii Nauk, 1985, t. III Instytucje budżetowe, cz. II, Dochody i wydatki budżetu. ISBN 8304019221.
- Mastalski R., *Prawo podatkowe – część ogólna*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 1998. ISBN 837110085X.
- Mastalski R., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck, 1995. ISBN 8371100612.
- Morawski L. *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*. Toruń: Wydaw. TNOiK „Dom Organizatora”, 2002. ISBN 8372851018.
- Rosiński R., *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*. Warszawa: Wydaw. Difin, 2008. ISBN 9788376411620.
- Rozmarny S., O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego. *Państwo i Prawo* 1961, nr 12.
- Strzelec D., Czynnny udział strony w postępowaniu dowodowym – nieprawidłowości w praktyce organów podatkowych. *Prawo i Podatki* 2007, nr 7.
- Strzelec D., Rola zasad ogólnych w procesie wykładni przepisów normujących postępowanie podatkowe i ochronę praw podatnika. *Prawo i Podatki*, wyd. specjalne nr 4.
- Tarno J.P., Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1986, t. XXXVI.
- Wróblewski J., Zagadnienia procesowe modelu sądowego stosowania prawa. *Studia Prawnicze* 1986, nr 1–2.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*. Poznań: Wydaw. UAM, 1989. ISBN 832320103X.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, tekst jedn. Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa*, tekst jedn. Dz.U. 2005, nr 8, poz. 60, z późn. zm.

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. akt K 1/88, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/33A1F2D176>.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 r., sygn. akt K 3/88, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/69A62F61AC>.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F7825A7D17>.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K. 24/00, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* 2001, z. 3, poz. 51.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2002 r., sygn. akt III SA 3390/00 *Monitor Podatkowy* 2002, nr 9.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2003 r., sygn. akt I SA/Gd 661/03, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 563/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A0AC9FF85>.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 763/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F98CD10D0>.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 284/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/81943DA967>.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. akt II FSK 395/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1BB211C049>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2004 r., sygn. akt III SA 2197/03, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3151/05, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 1055/06, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 października 2006 r., sygn. akt II SA/Łd 527/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EB315CDE3C>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 1585/06, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2284/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DBA2F7DB9F>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2007 r., sygn. akt VIII SA/Wa 135/07, *Orzecznictwo w Sprawach Gospodarczych* 2008, nr 10, poz. 85.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt I SA/Wr 259/07, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2008 r., sygn. akt III SA/Gl 696/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3889649D1A>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2008 r., sygn. akt III SA/Gl 699/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/089BE36278>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt I SA/Wr 463/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C70FB4705C>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2291/08, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Gl 1236/08, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2505/08, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 924/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/78CD0040E5>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 274/09, System Informacji Prawnej „Lex”.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt III SA/Po 60/09, System Informacji Prawnej „Lex”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Gl 868/09, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 1037/09, System Informacji Prawnej „Lex”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 1504/09, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 277/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF2112C629>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt III SA/Wa 1024/09, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Po 649/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B0B4C5E9AF>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Gl 135/09, System Informacji Prawnej „Legalis”.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Op 255/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F0FA078D0>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 17 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 587/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/878B26356E>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 959/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/11DB831AE4>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt I SA/Kr 466/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/83E4DAE725>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 571/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3FF096C1FC>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 709/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B34B78E861>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 631/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4859CE5B72>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 630/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0E31468398>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 916/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AE95F16557>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt I SA/Gd 1115/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/200A5F1627>.

ABSTRACTS

David Bunikowski

Hegemons and their law in the time of the Polish communism. An attempt at a constitutional, legal and philosophical analysis

The author, developing his theory of hegemony, interprets legal and real actions taken by the Secretaries of the Polish United Workers' Party: Bierut, Gomulka, Gierek, General Jaruzelski, and by the Party itself. According to the constitutional and legal analysis, the Polish communist Secretaries did not often obey the law which was valid at the time. There are many examples of such actions: from illegal judicial processes „on demand of the authority”, through criminal sanctions as well as civic and real restrictions for members of the political opposition, to unofficial officials' appointments or political directives/unofficial law of the Party, and marginalization of the due constitutional powers. The most controversial case of the realization of the hegemony law by the Party seems to be the enforcement of the martial law by General Jaruzelski in December 1981.

Keywords: communism, hegemony, law, Poland.

Michalina Duda

Value added tax rates in the light of Community law

This paper focuses on the current Community legislation concerning the value added tax rates. The fundamental point of this attempt is that the definitive VAT system based on taxation at origin would require a higher degree of harmonization of VAT rates compared to the current system based on taxation at destination. The first part of the paper reviews both amendments to provisions on the tax rates and the policy adopted by Community authorities in order to establish more uniform VAT rates structure. The following parts present a legal framework for the application of standard and reduced VAT rates in Member States. Due to the fact that the European Commission has launched a broad consultation process on the functioning of the current VAT system,

including the structure of reduced rates, particular attention is paid to the existing provisions on reduced, super reduced and parking rates.

Keywords: tax rates, value added tax.

Zdzisław Gordon

Share capital in stock corporations under Polish law.

Nature – functions – perspectives

Share capital of stock corporations is a monetary value whose equivalent shareholders are obliged to contribute to a company, and which cannot be paid back by a company to shareholders throughout its duration. Share capital exercises three functions: legal, economic and security-enforcing. From a traditional perspective the security (guarantee) function is the most important and it entails that share capital constitutes a guarantee of protecting a company's creditors. In the literature, however, the ability of share capital to perform this function has been more and more often undermined and consequently proposals are put forward to resign from the construction of share capital. The decision to reform share capital of a limited liability company in Polish law, too, seems already to have been decided upon. It is, however, unacceptable to completely resign from the protection of creditors' interests since the law must provide protection for weaker participants of trading such as small entrepreneurs in relation to stock companies. A serious alternative to share capital, however, seems to be the protection of creditors through the so-called solvency test, which subjects the payments for the benefit of shareholders to the condition that a company's assets at least balance its liabilities after such a payment. The protection of creditors based on the solvency test is not, however, free from faults. If the construction of share capital was to be resigned from and the solvency test was to be adopted to serve the function of a means of protecting creditors, it seems necessary to develop a characteristic buffer which would prevent using the construction of a limited liability company in high risk ventures and shifting a considerable amount of this risk on to the company's business partners, not to mention defending against making use of it for common fraud. The role of such a buffer might be played by an obligatory reserve capital based on the German UG model or the institution of obligatory transformation of a non-stock corporation into a traditional stock corporation with a share capital once it reaches a certain turnover in a prescribed period of time.

Keywords: stock corporations – share capital.

Agnieszka Huterska

**Statutory limitations of issuing debt instruments
by units of local government in Poland**

This article presents debt instruments used by units of local government in Poland and limitations of issuing these instruments. A conclusion that arises from this review is that legal regulations related to indebtedness of local government units as well as to their instruments of debt management are characterized by inconsistency and temporariness. This is a strong argument for possibly immediate preparation of comprehensive but transparent regulations in this area.

Keywords: debt instruments, units of local government.

Aleksandra Jezierska-Thöle

**Changes and directions in the socio-economic development
of rural and urban areas of the River Drwęca Basin**

The article presents the diversity in the socio-economic development of rural and urban areas in the River Drwęca Basin conditioned by the demography, history and geography of the region. The time span in question is from 1995 to 2007. In order to delimit the demographic changes the Perkal method was used, while the complex assessment of diversity in economic development was based on Hellwig's synthetic indicator called 'taxonomic method of diversity'. Regional diversity is visible in the following three areas: economic (increased spread of the entrepreneurship index), social (increased diversity in unemployment rate), spatial (in the income of boroughs and in the expenses per head) as well as in agriculture (due to diverse natural conditions and low level of both social and technical infrastructure). The paper also shows the new directions and chances for further development.

Keywords: rural areas, socio-economic development.

Marek Matuszak

**Which theories can explain the emerging economic problems?
Theories of the firm in the new institutional economics**

The article presents basic assumptions and new theories of the firm connected with New Institutional Economics (NIE). NIE is regarded as a stream of research which enlarges and enriches the neoclassical economics. NIE focuses on the phenomena ignored by the traditional economics. The research field of NIE is very diversified but the adhesive which integrates all its streams

is the idea that the main determinants of the development are institutions. The following part of the article contains a brief presentation of the notion, the significance and the types of institutions. It is stated that the market and its mechanisms depend on the characteristics of institutions which define its nature. Next the article presents briefly new theories of the firm related to NIE – the moral hazard or agency- theoretic approach, transaction cost economics approach and „capabilities” approach. The last part of the article examines the importance of institutions for creating the competitive advantage of a firm and of economies.

Keywords: agency theory, contractual theory of the firm, institutions, new institutional economics (NIE), new theories of the firm, transaction costs.

Ireneusz Nowak

The principle of tax proceedings conduct arousing confidence in tax bodies. Theory and judicature

The aim of the publication is to point out that the principle of tax proceedings conduct arousing confidence in tax bodies has prescriptive character. All the same, as a legal norm to be universally binding, it has particular procedural effects for the tax bodies, and its contravention may lead to the cassation or invalidity allegation of an individual administrative act.

Keywords: general rules of tax procedure, principle of confidence, tax bodies, tax proceedings.

Wojciech Ożarowski

The stress of bank employees

The present article aims at coping with the stress of a bank employee. The investigated group determined 54 workers of different bank agencies: customer consultants and cashiers. A questionnaire of inquiry as well as a CISS questionnaire by Endler and Parker have been used as tools. Advisers cope with stress better than cashiers. Stress bears on their effectiveness. Cashiers feel greater stress due to worse relations with their superiors, high responsibility at work, anxieties concerning excessive duties and routine practices. They use different stress management strategies – there is no prevailing strategy. The employees in both departments try to cope with stress impromptu, without analyzing its reasons, which leads to the rapid deterioration of their psychophysical condition and to the development of professional burn-up symptoms.

Keywords: bank workers, CISS questionnaire, professional stress, stress management strategies.

Joanna Szalacha

The hypothesis of a syndrome of conservatism on the regional labor market. A draft of the research on regional employees' and employers' attitudes towards the development of the professional competence in the region of kujawsko-pomorskie

The article presents some analytical outcomes of the sociological research that took place in June 2009 within companies in kujawsko-pomorski region. The research raised questions about professional training needs of companies and attitudes towards personal abilities, as well as professional development of the company staff. The research was completed by means of an internet poll among the staff of these companies. The article elaborates a hypothesis that there is a specific syndrome of conservatism towards market challenges and different issues of the human capital development. The syndrome concerns both companies and their staff, and can be dangerous for local economic development.

Keywords: conservative attitude, employees' capacities, labor market research, training needs.

Andrzej Tokarski

Account of insolvency cost

The account of the insolvency cost is a modern tool for management accounting, enabling to satisfy the creditors of the insolvent company to the largest extent, by minimizing and controlling the costs incurred by an entity. In addition, it allows the application of appropriate actions and measures preventing from bankruptcy in the occurrence of a unit being in financial difficulty, and it demonstrates the capacity to improve performance.

The application of the insolvency cost account permits a bankruptcy cost reduction, whose amount depends on a particular industry, value of company assets, insolvency forms, and the insolvency process duration. In practice, it permits to minimize the incurred insolvency costs to essential and necessary costs for the proper conduct of the insolvency proceedings.

Keywords: cost of insolvency, cost of insolvency proceedings, insolvency, insolvency-preceding costs.

NOTY O AUTORACH

Dawid Bunikowski, dr, Katedra Prawa Administracyjnego, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Michalina Duda, dr, Katedra Finansów i Prawa Finansowego, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

Zdzisław Gordon, dr, Katedra Prawa Handlowego, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu; Katedra Prawa, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Agnieszka Huterska, dr, Katedra Zarządzania Finansami, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Aleksandra Jezierska-Thöle, dr, Zakład Gospodarki Przestrzennej i Planowania Strategicznego, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Marek Matuszak, dr, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych w Płocku, Politechnika Warszawska; Katedra Marketingu, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Ireneusz Nowak, dr, Katedra Materialnego Prawa Podatkowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

Wojciech Ożarowski, dr, Wydział Humanistyczny, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi.

Joanna Szalacha, dr, Katedra Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Andrzej Tokarski, dr, Katedra Rachunkowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.