

ISSN 1896-8333



zeszyty naukowe

Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy

Legnica 2007

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy

ZESZYTY NAUKOWE
nr 1



Legnica 2007

Komitet redakcyjny:

prof. dr hab. J. Boć (przewodniczący), W. Gajaszek, M. Szczypiorski

Wydawca, redakcja, skład i diapozytywy:

Stowarzyszenie

na Rzecz Rozwoju Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy

„Wspólnota Akademicka”

ul. Sejmowa 5 A, 59-220 Legnica

tel. (076) 723 21 20, tel./fax (076) 723 29 04.

© Copyright by Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy
„Wspólnota Akademicka”.

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych bez uprzedniego wyrażenia zgody przez wydawcę.

Instytut Administracji

Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna

ABSTRAKT

Europejski Kodeks Dobrej Administracji (EKDA) stanowi uszczegółowienie prawa do dobrej administracji ustanowionego w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. EKDA przyjęty jako standard dobrej praktyki administracyjnej w organach i instytucjach Unii Europejskiej, chociaż ma charakter „miękkiego prawa”, stał się kolejnym w Europie dokumentem, który powinien przyczynić się do podniesienia poziomu pracy urzędników i wzmocnienia ochrony prawa do dobrej administracji.

Należy podkreślić, że działania urzędnika administracji, zarówno polskiej, jak i Unii Europejskiej, nie podlegają jedynie ocenie z punktu widzenia sprawdzenia zgodności ich działania z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż taka ocena byłaby niepełna. Dla realizacji prawa jednostki do dobrej administracji szczególnie ważne jest życzliwe i uprzejme odnoszenie się do osób, gotowość świadczenia pomocy, wskazywania zainteresowanym właściwych organów i funkcjonariuszy, rozsądne i szybkie postępowanie niezależnie od źródła nakazanych czy postulowanych zachowań. Dlatego w dążeniu do dobrej administracji istotne znaczenie przypisuje się uzupełniającym regulacje pozytywne, zalecanym obiektywnym kryteriom, wskazanym ogólnie w EKDA. Nie ma więc przeszkód, aby subsydiarnie stosować wspólnotowy standard również w Polsce.

Wprowadzenie

Pojęcie „dobrej administracji” jest wieloznaczne i można je rozpatrywać na różnych płaszczyznach. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że w formułowaniu prawa do dobrej administracji pierwszorzędne znaczenie ma aspekt materialnoprawny, natomiast dalszym aspektem – proceduralnemu, strukturalno-organizacyjnemu oraz personalnemu – przypisuje się charakter służebny [12]. Pomijając szerokie dyskusje na ten temat, można przyjąć ogólne stwierdzenie, że dobra administracja jest determinowana prawem, zostaje ujęta i ustabilizowana w obowiązujących przepisach prawa. Regulacje normatywne obejmują strukturę organizacyjną administracji publicznej, podstawę prawną działania jej organów oraz określają ich zadania, właściwość, kompetencje, a także stosowaną procedurę administracyjną [4]. Od dobrej administracji obywatel ma prawo oczekiwać, aby przyznane mu uprawnienia, a tym bardziej nakładane na niego obowiązki, dokonywane były w sposób przewidziany prawem [5]. Dobra legislacja ma więc zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania dobrej administracji. Należy jednak zauważyć, że prawo pozytywne, nazywane twardym prawem (*hard law*), nie zawsze jest w stanie zapewnić odpowiednią precyzyjność formułowanym normom, dlatego w kształtowaniu treści prawa do dobrej administracji rolę uzupełniającą przypisuje się tzw. miękkie-

mu prawu (*soft law*), które przyjmuje formę zaleceń, postulatów czy kodeksów etycznych [8].

Zdaniem T. Rabskiej problematyka dobrej administracji jest tak stara jak sama administracja, natomiast Z. Niewiadomski rozwija tę myśl, podkreślając, że „istnieje ciągle niezaspokojona tęsknota do dobrej administracji wyrażana poprzez poszczególne ekipy rządzące, administrację publiczną czy samych obywateli” [10]. Współcześnie ta tęsknota wykracza poza ramy prawa krajowego.

Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej

W europejskim kręgu kulturowym dążenie do dobrej administracji znajduje wyraz w aktach prawnych wewnątrzpaństwowych, a także w dokumentach rangi międzynarodowej (np. Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, Traktacie o Unii Europejskiej, Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka, Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej) [12].

W ocenie T. Jasudowicza od początku swojej działalności Wspólnoty Europejskie „zdezerowały się z problemami administracji w dwojakim poniekąd wymiarze [...] na niedostatki w zapewnieniu spójności administracji krajowej nakładały się niedostatki własnej administracji wspólnotowej”. Z czasem za pośrednictwem stanowienia prawa wspólnotowego oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ukształtowano zręby czegoś, co może być nazwane europejskimi standardami administracyjnymi [6]. Działania podejmowane w ramach Unii Europejskiej wyrażają dążenie do tworzenia dobrej administracji i jednocześnie zmierzają do ochrony jednostki przed złą administracją. Na podkreślenie zasługuje fakt, że prawo do dobrej administracji rozważane w płaszczyźnie prawa podmiotowego po raz pierwszy zostało określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE) przyjętej w 2000 roku w Nicei [6].

Prawo do dobrej administracji ustanowione w artykule 41 KPP UE podkreśla szczególnie prawo do tego, aby sprawy jednostki rozpatrywane były przez organy i instytucje Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Działania administracji powinny być jasne, zrozumiałe i przejrzyste. W tym celu każdej osobie zapewnia się prawo wglądu do dokumentów jej dotyczących i prawo wyrażenia opinii w sprawie przed wydaniem rozstrzygnięcia, natomiast na administrację nałożono obowiązek uzasadniania podjętych decyzji. Ponadto w celu ułatwienia komunikacji z urzędnikami każda osoba może kierować pisma do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i uzyskać odpowiedź w tym samym języku. Art. 41 ust. 3 KPP UE przewiduje także prawo dochodzenia odszkodowania za jakąkolwiek szkodę spowodowaną działaniami urzędnika unijnego. Rok później uregulowane w KPP UE prawo do dobrej administracji zostało rozwinięte i dookreślone w uchwalonym przez Parlament Europejski (6 września 2001 r.) dokumencie pod nazwą Kodeks Dobrej Administracji [11].

Charakter i rola Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji

Europejski Kodeks Dobrej Administracji (EKDA) uwzględnia zasady obowiązujące w prawie Wspólnoty Europejskiej, w orzecznictwie jej sądów oraz systemach prawnych krajów członkowskich [12]. W ocenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Kodeks ten nie

stworzył żadnych nowych zasad prawa administracyjnego, lecz zebrał jedynie w jednym akcie zasady uznawane za obowiązujące w celu zwrócenia na nie uwagi zarówno osób będących petentami, jak i urzędników świadczących usługi administracyjne [12]. Prawo do dobrej administracji przysługuje każdej jednostce i odnosi się do spraw załatwianych przez organy i instytucje Unii Europejskiej*. Warto podkreślić, że EKDA nie stanowi aktu prawnie wiążącego, ma jedynie charakter zaleceń. Mimo to w doktrynie prawa przeważa pogląd, że ukształtowany został europejski standard prawa do dobrej administracji, co może wpłynąć na usprawnienie działalności administracji publicznej w krajach UE, zwłaszcza w tych, gdzie nie ma skodyfikowanej procedury administracyjnej [12].

Włączenie postanowień KPP UE do projektu Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej stwarzało perspektywę rychłego ewoluowania prawa obywatela do dobrej administracji w kierunku normatywnym. Obecnie perspektywa ta znacznie się oddaliła z powodu zatrzymania procesu ratyfikacyjnego i odłożenia na bliżej nieokreślony czas przyjęcia wspólnej konstytucji europejskiej. W zaistniałej sytuacji należy rozważyć, czy poruszana problematyka może mieć jakiegokolwiek znaczenie dla polskiej praktyki i procedury administracyjnej, jeżeli w Polsce od dawna obowiązuje normatywnie uregulowane postępowanie administracyjne oraz sądowa kontrola administracji publicznej, a także istnieje bogaty dorobek doktryny oraz piśmiennictwa prawniczego [13].

Zdaniem J. Bocia EKDA nie zawiera przepisów, które byłyby nieznanne w dotychczasowych regulacjach europejskich i w wewnętrznych porządkach prawnych państw pozostających w kręgu kultury europejskiej. Dla polskich urzędników prawo do dobrej administracji określone w art. 41 KPPUE i w EKDA może nabrać znaczenia jedynie wówczas, gdy oba dokumenty staną się prawem obowiązującym, i to prawem wyższym w hierarchii źródeł prawa od regulacji ustaw wewnętrznych [3].

Według J. Świątkiewicza zalecenia przyjęte w EKDA mogą stanowić cenną wskazówkę w postępowym interpretowaniu obowiązującego prawa materialnego oraz procesowego, zwłaszcza że wskazania kodeksu współbrzmia w wielu miejscach z przepisami polskich postępowań administracyjnych oraz orzecnictwem sądowym. Autor podkreśla jednocześnie, że Polska jest krajem członkowskim Unii Europejskiej i zobowiązała się do stosowania standardów państwa praworządnego, dlatego nie można abstrahować od tego faktu [13].

Natomiast A. Zoll wyraża nadzieję, że kierowanie się zaleceniami zawartymi w EKDA pozwoli na lepszą ochronę i realizację prawa do dobrej administracji poprzez podniesienie poziomu pracy urzędników, szczególnie w kontaktach z obywatelami i ich sprawami. Ponadto zauważa, że zastosowanie standardów zawartych w EKDA pozwoli na „przystosowanie codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w Unii Europejskiej, a na tym polu mamy nieco do zrobienia” [13].

M. Małecki i K. Tomaszewski podkreślają, że urzędnicy winni kierować się w swoich działaniach nie tylko normami prawa pozytywnego, lecz stosować zasady etyki i etosu zawodowego. W tym ujęciu EKDA stanowi istotny czynnik prawa jednostki do dobrej administracji ponieważ kreuje pozytywny wizerunek funkcjonariusza publicznego, między innymi po to, aby zyskał on akceptację w ocenie opinii publicznej [9].

* Pojęcie „jednostka” obejmuje osoby fizyczne i prawne niezależnie od tego, czy mają one miejsce zamieszkania lub zarejestrowaną siedzibę na terytorium jednego z państw członkowskich, czy też nie (art. 2 ust. 3 EKDA).

Katalog zasad dobrej administracji

Powyżej zaprezentowane poglądy wskazują, że warto dokonać chociażby skrótego przeglądu treści EKDA, mimo że, jak wcześniej zauważono, nie stanowi on *ius cogens* w polskim porządku prawnym. Przepisy EKDA odnoszą się do działań funkcjonariuszy, organów i instytucji Unii Europejskiej w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi, nie mają one natomiast wpływu na relacje zachodzące w obszarze tzw. interny administracji. EKDA zbudowany jest z 27 artykułów. Regulacje kodeksowe wyrażają podstawowe cele i zasady wyznaczające kierunki działań administracji, a także zalecenia techniczno-procesowe. Według klasyfikacji przyjętej przez M. Małeckiego i K. Tomaszewskiego do podstawowych zasad dobrej administracji należą: praworządność, niedyskryminacja i równe traktowanie, proporcjonalność, niezawodność i stabilność, profesjonalizm i zawodowa uczciwość [9]. Kierując się natomiast systematyką EKDA, można wyróżnić poniżej omówione zasady:

1. Zasada praworządności (art. 4) – nakazuje organom i funkcjonariuszom działanie zgodne z obowiązującym materialnym i procesowym prawem Wspólnot oraz rozstrzyganie spraw indywidualnych w oparciu o odpowiednią podstawę prawną.

2. Zasada niedyskryminacji i równego traktowania (art. 5) – zobowiązuje urzędników do powstrzymania się od nieusprawiedliwionego nierównego traktowania osób ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek i preferencje seksualne; wszelkie nierówne traktowanie musi być obiektywnie uzasadnione.

3. Zasada współmierności (art. 6) – wymaga od urzędnika podejmowania działań współmiernych do osiągnięcia obranego celu bez zbędnego ograniczania praw lub nakładania nadmiernych obowiązków na obywateli, mając przy tym na uwadze stosowne wyważenie interesu indywidualnego i interesu publicznego.

4. Zakaz nadużywania władzy publicznej w innym celu niż została powierzona (art. 7) – wskazuje, aby cel podjętych działań wynikał z określonej podstawy prawnej lub interesu publicznego, w przeciwnym wypadku postępowanie urzędnika kwalifikuje się jako nadużycie uprawnień i może skutkować pociągnięciem go do odpowiedzialności. Realizacja tej zasady nawiązuje do wcześniej wskazanych zasad praworządności i współmierności.

5. Zasada bezstronności i niezależności (art. 8) – nakazuje urzędnikom powstrzymanie się od wszelkich form faworyzowania i arbitralnych działań, a także nieuwzględniania przy rozstrzyganiu spraw własnego interesu osobistego, rodzinnego, narodowego, interesu politycznego. Zasada zawiera postulat, aby urzędnik podlegał wyłączeniu od załatwiania spraw, w których on sam lub bliski członek jego rodziny miałby interes majątkowy.

6. Zasada obiektywności (art. 9) – wymaga, aby urzędnik przy rozstrzyganiu sprawy nie sugerował się okolicznościami z tą sprawą niezwiązanymi, a jedynie uwzględniał istotne okoliczności i fakty oraz należycie oceniał ich znaczenie.

7. Zasada stabilności i doradztwa oraz uwzględniania słusznego interesu jednostki (art. 10) – nakazuje urzędnikom konsekwentne przestrzeganie reguł dotychczas ukształtowanej praktyki administracyjnej, a wszelkie uzasadnione odstępstwa od tej praktyki muszą zostać uzasadnione pisemnie, ponadto w razie potrzeby urzędnik udziela jednostce porad co do sposobu postępowania przy załatwieniu sprawy.

8. Zasada uczciwości i rozsądnego działania (art. 11) – kodeks nie rozwija treści tej zasa-

dy, ale przyjmuje się, że w wyniku przestrzegania wszystkich pozostałych zaleceń działanie urzędnika będzie uczciwe i rozsądne.

9. Zasada uprzejmości (art. 12) – zaleca, aby zachowanie urzędnika było właściwe, przystępne i uprzejme zgodnie z przyjętym modelem francuskiej służby publicznej (*service publique*) akcentującej usługodawczą rolę funkcjonariuszy administracji. Urzędnik odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną, powinien wyczerpująco i dokładnie udzielać odpowiedzi na pytania, dodatkowo starać się być jak najbardziej pomocny. W przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes jednostki urzędnik winien przeprosić i skorygować negatywne skutki w jak najwłaściwszy sposób. Realizacja tej zasady wynika nie tylko ze służebnej roli administracji publicznej, ale przede wszystkim wymaga wysokiej kultury osobistej urzędnika. Na podkreślenie zasługuje fakt, że obecnie osoby często czują się zagubione w gąszczu przepisów prawnych, mało komunikatywnych, często zmienianych, trudnych do interpretacji, wobec czego niezbędne staje się życzliwe informowanie interesantów o stanie prawnym i przysługujących uprawnieniach w danej sprawie.

10. Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13) – ma zastosowanie do każdego pisma wniesionego przez obywatela Unii Europejskiej, ponadto zaleca się w miarę możliwości stosowanie tej zasady do pism kierowanych do instytucji i organów Wspólnoty przez osoby prawne, organizacje pozarządowe i przedsiębiorców.

11. Zasada potwierdzania odbioru pism (art. 14) – wymaga od urzędnika zachowania dwutygodniowego terminu potwierdzania wniesienia pisma do organów i instytucji UE, za wyjątkiem sytuacji gdy w tym terminie zostanie przekazana odpowiedź na pismo wraz z merytorycznym uzasadnieniem (istotne jest, że każde potwierdzenie odbioru winno zawierać nazwisko, stanowisko służbowe i numer telefonu pracownika zajmującego się daną sprawą). Urzędnik nie ma natomiast obowiązku potwierdzania pism wnoszonych w nadmiernej liczbie lub pism zawierających bezsensowną treść.

12. Zasada przekazywania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15) – znajduje zastosowanie w przypadku skierowania pisma do organu czy instytucji niewłaściwej w danej sprawie. Urzędnik ma za zadanie ustalenie oraz przekazanie pisma według właściwości i niezwłoczne poinformowanie o dokonanej czynności wnoszącego pismo wraz z podaniem nazwiska, stanowiska służbowego i numeru telefonu urzędnika, do którego akta zostały skierowane. Urzędnik obowiązany jest wskazać ewentualne braki oraz błędy w dokumentach i umożliwić wnoszącemu uzupełnienie ich lub skorygowanie.

13. Zasada wysłuchania jednostki (art. 16) – umożliwia osobie realizację prawa do obrony poprzez udział w każdym stadium postępowania, a przed jego zakończeniem uprawnia do przekazania ewentualnych zastrzeżeń wyrażonych w formie ustnej lub pisemnej.

14. Zasada przestrzegania terminowości załatwienia sprawy (art. 17) – zaleca, aby każde pismo (wniosek, zażalenie) zostało rozpatrzone niezwłocznie, a w przypadku trudności nie później niż w terminie dwóch miesięcy od daty jego wniesienia; w sytuacji niezachowania terminu załatwienia sprawy skomplikowanej urzędnik winien poinformować wnoszącego o nowym, jak najszybszym terminie zakończenia postępowania.

15. Zasada obowiązkowego uzasadniania decyzji (art. 18) – wymaga merytorycznego wyjaśnienia rozstrzygnięcia sprawy z przytoczeniem istotnych faktów i podstawy prawnej wydanej decyzji, ale tylko w odniesieniu do rozstrzygnięcia negatywnie wpływającego na prawa lub interes jednostki. W sytuacji wydawania dużej liczby podobnych decyzji dopuszczalne jest przekazywanie standardowych odpowiedzi, a szczegółowe uzasadnianie tych spraw

odbywać się powinno tylko na wyraźne żądanie adresata decyzji. Przewiduje się możliwość odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia ze względu na brak wyraźnej i wystarczającej podstawy prawnej do wydania decyzji w określonej sprawie.

16. Zasada pouczenia o możliwościach odwołania (art. 19) – urzędnik zobowiązany jest do poinformowania o możliwości wniesienia odwołania od decyzji z podaniem przysługujących środków zaskarżenia i terminu ich wniesienia; w szczególności powiadamia o możliwości skorzystania z drogi sądowej oraz złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich UE.

17. Zasada niezwłocznego doręczania podjętych rozstrzygnięć (art. 20) – natychmiast po podjęciu decyzji urzędnik zapewnia przekazanie rozstrzygnięcia adresatowi, a dopiero w dalszej kolejności powiadamia o decyzji inne osoby zainteresowane danym rozstrzygnięciem.

18. Zasada ochrony danych (art. 21) – ma zapewnić, aby urzędnik przy wykorzystywaniu i przetwarzaniu danych osobowych jednostki uwzględniał sferę jego prywatności oraz nietykliwości osobistej, zgodnie z obowiązującymi w tym względzie rozporządzeniami Wspólnoty (EWG 45/2001). Zasada wprowadza również zakaz przekazywania i ujawniania danych osobom nieuprawnionym lub innego ich bezprawnego wykorzystania.

19. Zasada udzielania informacji w jasny i zrozumiały sposób (art. 22) – jednostki mogą kierować do organów i instytucji UE wnioski o informacje w formie ustnej, a przy składaniu skomplikowanych lub obszernych zapytań w formie pisemnej. Urzędnik ma obowiązek udzielić odpowiedzi w jasny i zrozumiały sposób, bacząc, aby nie ujawniać informacji poufnych. Jeżeli urzędnik nie jest właściwy do udzielenia żądanej informacji, przekazuje wniosek według właściwości oraz zawiadamiania o tym fakcie wnoszącego (podając również nazwisko i numer telefonu urzędnika właściwego w sprawie). Tylko w uzasadnionych przypadkach możliwe jest skierowanie osoby żądającej informacji do odpowiedniej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udzielanie informacji obywatelowi.

20. Zasada prowadzenia rejestrów (art. 23) – poszczególne wydziały instytucji muszą prowadzić rejestry poczty przychodzącej i wychodzącej oraz innych przekazywanych im dokumentów.

Ochrona prawa do dobrej administracji

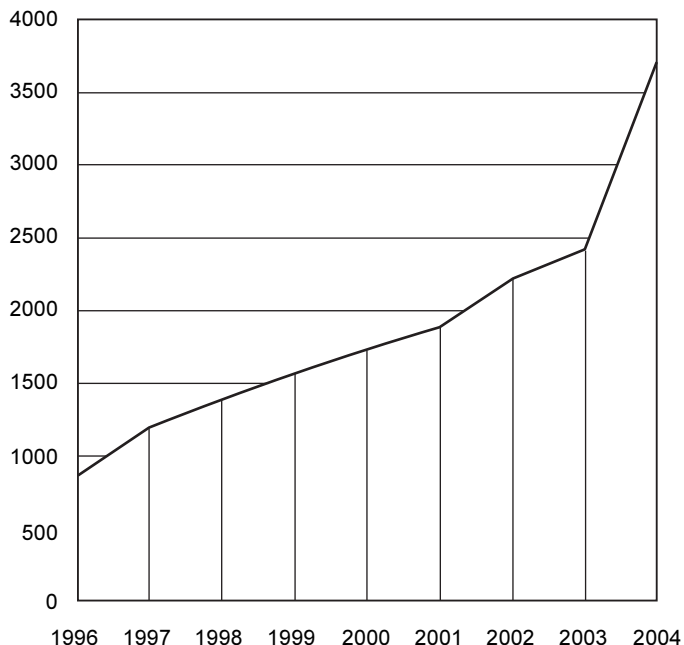
EKDA ustanawia w art. 26 ochronę prawa jednostki do dobrej praktyki administracyjnej poprzez przyznanie każdej osobie prawa złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej* na wszelkie zaniedbania dotyczące wypełniania zasad zawartych w Kodeksie. Po przyjęciu nowych państw członkowskich zanotowano wyraźne zwiększenie liczby skarg kierowanych na instytucje i urzędników Wspólnoty (wykres 1).

Z ogólnej liczby skarg (4048) większość (69,1%) dotyczyła zarzutów na działania Komisji Europejskiej (tablica 1, wykres 2).

Na podstawie analizy skarg rozpatrywanych w roku 2004 przez europejskiego *ombudsmána* stwierdzono, że najczęstsze zarzuty złego administrowania dotyczą braku przejrzystości i nieudzielania informacji przez funkcjonariuszy organów i instytucji Unii Europejskiej (22% skarg). W drugiej kolejności skarżono naruszanie przez urzędników unijnych zasady

* Prawo skargi przysługuje na mocy art. 195 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Szerzej strona internetowa: <<http://www.euro-ombudsman.eu.int>>.

niedyskryminacji i szybkości postępowania (19% skarg). Pozostałe zarzuty dotyczyły błędnego zastosowania procedury, nadużywania władzy, niedopełnienia obowiązków, pomyłek (wykres 3).



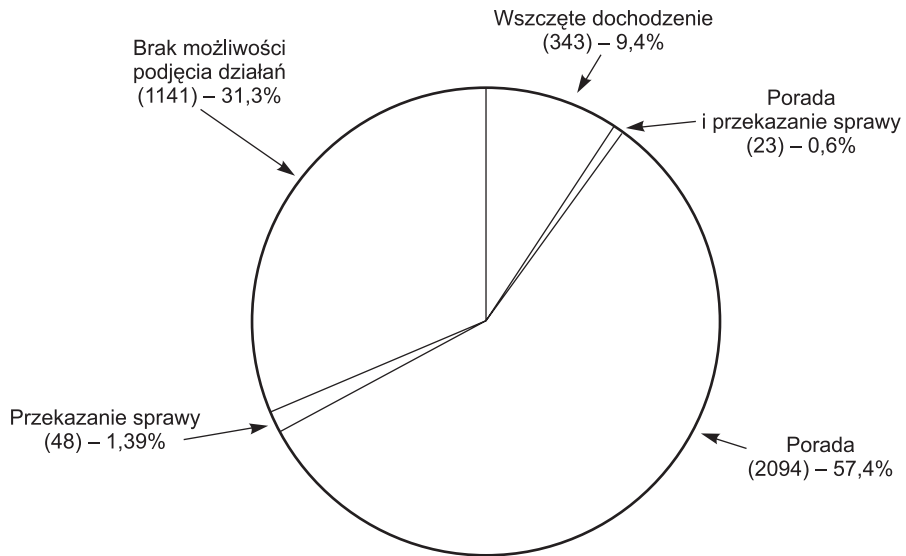
Wykres 1. Wzrost liczby skarg w latach 1996–2004

Źródło: <<http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm>>.

Tablica 1. Sprawy rozpatrywane przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2004 r.

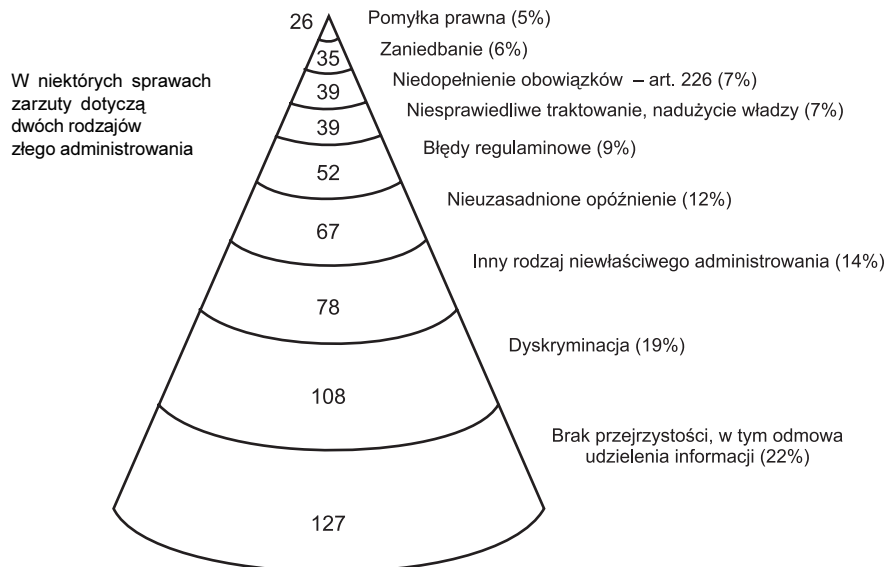
OGÓLNA LICZBA SPRAW W ROKU 2004	4 048
• Skargi i dochodzenia nie zamknięte z dniem 31. 12. 2004 r.	183
• Skargi oczekujące na decyzję o dopuszczalności z dniem 31. 12. 2004 r.	131
• Skargi otrzymane w roku 2004	3 726
• Własne inicjatywy Rzecznika	8

Źródło: <<http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm>>.



Wykres 2. Analiza skarg według rodzaju podjętych działań przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz skarżących w 2004 r.

Źródło: [/www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm)



Wykres 3. Zarzuty dotyczące złego administrowania 2004 r.

Źródło <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm>.

Na uwagę zasługuje fakt, że znaczna liczba skarg (57,4%) wymagała jedynie udzielenia porady co do sposobu załatwienia sprawy (wykres 2).

Zastosowanie zasad Kodeksu Dobrej Administracji w Polsce

W polskim porządku prawnym prawo do dobrej administracji nie znajduje bezpośrednio wyrażenia normatywnego, ale można to prawo bez problemu wywodzić z postanowień Konstytucji RP oraz wielu ustaw, a szczególnie z Kodeksu postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej, pragmatyk urzędniczych [10]. Wystarczy wspomnieć zasady ogólne polskiego postępowania administracyjnego, aby utwierdzić ten pogląd. Podstawowe zasady ogólne wymienione w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.) są zgodne z europejskim standardem. Odnajdujemy w nim zasadę praworządności, ustalenia prawdy obiektywnej, wyważania słusznego interesu indywidualnego i interesu publicznego, czynnego udziału stron w postępowaniu, zasadę przekonywania, udzielania informacji faktycznych i prawnych stronom, dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, sądowej kontroli decyzji administracyjnych, szybkości i prostoty postępowania oraz utrwalania czynności w formie pisemnej [1]. Pośród szczegółowych przepisów k.p.a. znajdujemy podobne, choć nie tożsame jak zalecane w EKDA, rozwiązania dotyczące doręczania odpowiedzi i pism, przestrzegania terminów rozstrzygania spraw, powiadamiania o przyczynach niezachowania terminów, umożliwiania uzupełnienia braków formalnych pism procesowych, pouczenia o środkach zaskarżenia itd. Obiektywizm i bezstronność urzędników gwarantują w polskim postępowaniu administracyjnym instytucje wyłączenia pracownika bądź organu administracji (członka organu kolegialnego) w określonych przepisami okolicznościach.

W regulacjach polskich zasadę uprzejmości i życzliwości wyraża *expressis verbis* art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządu terytorialnego. Można jednak przyjąć, że korespondują z tą regułą zasady ogólne i pozostałe przepisy k.p.a., wskazując obowiązek udzielania informacji o stanie prawnym i faktycznym sprawy, przekazywania sprawy skierowanej do organu niewłaściwego organowi właściwemu, powiadamiając o tym wnoszącego podanie, obowiązek rektyfikacji błędów i omyłek w wydanych rozstrzygnięciach. Polskie przepisy nie stanowią wprost obowiązku przeproszenia za błędy popełnione przez urzędnika, ale wydaje się to oczywiste z punktu widzenia powszechnie przyjętych zasad kultury.

Dążenie do podnoszenia jakości pracy urzędów oraz sprawnego, bezstronnego i uprzejmego traktowania każdej osoby przez funkcjonariuszy publicznych znajduje wyraz w podejmowanych działaniach w celu utworzenia kodeksu etycznego pracowników samorządu terytorialnego, skąd można wnioskować o istnieniu realnej potrzeby wprowadzania miękkiego prawa do pragmatyki urzędników samorządowych na wzór kodeksu etycznego korpusu służby cywilnej.

Ogólny przegląd zasad określających zakres i treść prawa do dobrej administracji zawarty w EKDA skłania do konstatacji, że w polskim porządku prawnym odnajdujemy bez trudności unormowania korespondujące z zaleceniami europejskimi, przy czym polskie regulacje przyjmują rozwiązania prawne niekiedy znacznie wykraczające poza standard przewidziany dla organów i instytucji Unii Europejskiej. Niemniej jednak należy zauważyć, że pomiędzy powinnością a rzeczywistością działania administracji publicznej niejednokrotnie zachodzą istotne rozbieżności. Znajduje to swoje odzwierciedlenie między innymi w rozpatrzonych petycjach, skargach i wnioskach wnoszonych w trybie działu VIII k.p.a. Na podstawie danych statystycznych prowadzonych przez Departament Kontroli Skarg i Wniosków Kancelarii Prezesa

Rady Ministrów w roku 2004 rozpatrzone 9673 skarg (wniosków) na działalność organów administracji rządowej i samorządowej. Najczęstsze zarzuty podnoszone w skargach dotyczą nieterminowego, przewlekłego załatwiania spraw oraz opieszałości, niewłaściwej postawy i niekompetencji urzędników. W skargach wykazano również naruszenie zasad etyki pracowników służby cywilnej zatrudnionych w urzędach skarbowych [7].

Podsumowanie

Europejski Kodeks Dobrej Administracji stanowi uszczegółowienie prawa do dobrej administracji ustanowionego w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zasady EKDA przyjęte jako standardy dobrej praktyki administracyjnej w organach i instytucjach Unii Europejskiej, chociaż mają charakter „miękkiego prawa”, stały się kolejnym w Europie dokumentem, który powinien przyczynić się do podniesienia poziomu pracy urzędników i wzmocnienia ochrony prawa do dobrej administracji.

Należy podkreślić, że działania urzędnika administracji, zarówno polskiej, jak i administracji Unii Europejskiej, nie podlegają jedynie ocenie z punktu widzenia sprawdzenia zgodności ich działania z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż taka ocena byłaby niepełna. Dla realizacji prawa jednostki do dobrej administracji szczególnie ważne jest życzliwe i uprzejme odnoszenie się do osób, gotowość świadczenia pomocy, wskazywania zainteresowanym właściwych organów i funkcjonariuszy, rozsądne i szybkie postępowanie niezależnie od źródła nakazanych czy postulowanych zachowań [12]. Dlatego w dążeniu do dobrej administracji istotne znaczenie przypisuje się uzupełniającym regulacje pozytywnym zalecaniom, obiektywnym kryteriom, wskazanym ogólnie w EKDA. Nie ma więc przeszkód, aby subsydiarnie stosować zalecany wspólnotowy standard również w Polsce.

Literatura

- [1] Adamiak B., J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004.
- [2] Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 2004, AUW No 2642.
- [3] Błaś A., J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- [4] Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998.
- [5] Drachnal J., E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002.
- [6] Gronowska B., T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005.
- [7] <http://www.kprm.gov.pl>
- [8] Izdebski H., M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- [9] Małecki M., K. Tomaszewski, *Status urzędnika Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- [10] Niewiadomski Z., *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2003.

[11] „Official Journal of the European Communities” 2000, L 267.

[12] Sze w c z y k M., *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2003.

[13] Ś w i a t k i e w i c z J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2002.

SUMMARY

The European Code of Good Administrative Practices (ECGAP) constitutes a detailed variety of the individual's right to good administration service set out in Article 41 of the European Union Essential Rights Charter. The ECGAP principles approved as standards for good administrative practices to be followed at the European Union offices and institutions, though regarded as ‘soft law’, have become another in a series of European documents expected to upgrade the quality of officers' service and augment individuals' rights to good administration.

It should be emphasised that the civil service performance, be it Polish or the European Union administration, is not assessed in terms of its consistency with the standing legal regulations, since such perspective would be incomplete. What is particularly important to execute and warrant the individual's right to good administration is a friendly attitude to customers, readiness to provide help, referring individuals to relevant offices and civil servants, and efficient as well as reasonable dealing with individual cases, irrespective of imposed or desired code of civil service conduct. Therefore, the ECGAP supplementary and objective criteria are of vital importance to attain the standard of good administration. It follows then that there is nothing in the way to obstruct the implementation of this community-recommended and subsidiary standard in Poland.

Odpowiedzialność cywilna za naruszenie prawa pacjenta do informacji

ABSTRAKT

Prawa pacjenta traktowane jako system normatywnych stosunków pomiędzy pacjentami a podmiotami odpowiedzialnymi za przekazywanie im świadczenia medycznego pozbawione gwarancji ich realizacji w praktyce stanowiłyby zaledwie system potencjalnych uprawnień. Możliwość wyegzekwowania tych praw pod rygorem odpowiedzialności cywilnej i karnej sprawia, że nie pozostają one jedynie w sferze deklaracji. Rola prawa karnego w sferze działań określonych mianem „świadczenie medyczne” jest pomocnicza; to prawu cywilnemu przypada obecnie główna rola we właściwym uregulowaniu prawidłowego przebiegu relacji pomiędzy pacjentem a podmiotem przekazującym świadczenie medyczne. Nie można także stracić z pola widzenia obowiązującego systemu norm o charakterze deontologicznym.

Podstawą odpowiedzialności cywilnej wobec pacjenta za szkodę wynikłą wskutek naruszenia jego prawa do informacji jest istnienie stosunku prawnego łączącego podmiot udzielający świadczenie zdrowotne i pacjenta. Jest ona uzależniona od tego, czy podmiot przekazujący świadczenie zdrowotne – lekarz wykonuje swój zawód w ramach umowy o pracę z zakładem opieki zdrowotnej, czy też zawarł on z tym zakładem umowę cywilnoprawną lub też świadczenie przekazuje on w ramach indywidualnej praktyki lekarskiej albo w formie spółki prawa handlowego. Dlatego też odpowiedzialność odszkodowawcza jest uzależniona zarówno od istnienia, jak i od rodzaju zobowiązania, które zostało niewykonane lub wykonane nienależycie albo też od powstania deliktu, czyli bezprawnego zachowania się człowieka, które spowodowało szkodę będącą podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej.

Zgodnie z art. 422 k.c. za szkodę odpowiedzialny jest ten, kto ją bezpośrednio wyrządził. Mając na uwadze fakt, iż przede wszystkim lekarz jest odpowiedzialny za przekazanie pacjentowi informacji medycznej, to on jest głównie odpowiedzialny za szkodę wynikłą z naruszenia tego prawa. Poza nim odpowiedzialność ponoszą zakład opieki zdrowotnej świadczący usługi zdrowotne i zatrudniony przez niego personel pielęgniarski, położne, fachowi pracownicy służby zdrowia i pracownicy administracyjni zatrudnieni na podstawie kodeksu pracy.

Artykuł poświęcony jest zagadnieniom źródeł odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu naruszenia prawa pacjenta do informacji, podmiotom odpowiedzialnym za szkodę zaistniałą z powodu naruszenia tego prawa, wskazuje przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, a nadto wskazuje rodzaje przysługujących pacjentowi roszczeń wobec sprawcy szkody.

1. Wstęp

Pacjent nie może być obecnie postrzegany wyłącznie jako chory, uzależniony od podmiotów odpowiedzialnych za sprawowanie nad nim opieki. Ewolucja praw człowieka, w tym praw pacjenta, a także towarzyszący im rozwój systemów opieki zdrowotnej przyczyniły się do zmiany postrzegania sytuacji pacjenta. Zakres uprawnień przysługujących mu oraz regulacje obowiązków nałożonych na podmioty przekazujące świadczenie zdrowotne sprawiły, że pacjent może być obecnie odbierany jako konsument usług, klient, nabywca produktów medycznych [13]. Usługa medyczna ma jednak szczególny charakter. Jej istotą jest dostarczenie świadczenia zdrowotnego, które charakteryzuje się następującymi cechami: niemajątkowym charakterem produktu finalnego, ścisłym powiązaniem z osobą odbiorcy (w celu spełnienia jego specyficznych potrzeb), oceną wykonania dokonywaną z punktu widzenia zarówno fachowości, jak i zasad etycznych, co prowadzić może do rozbieżności pomiędzy obiektywną jakością wykonania usługi, a subiektywną oceną klienta [2]. Ma to oczywisty wpływ na ukształtowanie się regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności za naruszenie tego prawa.

Prawa pacjenta traktowane jako system normatywnych stosunków pomiędzy pacjentami a podmiotami odpowiedzialnymi za przekazywanie im świadczenia medycznego, pozbawione gwarancji ich realizacji, w praktyce stanowiłyby zaledwie system potencjalnych uprawnień. Możliwość wyegzekwowania tych praw pod rygorem odpowiedzialności cywilnej i karnej sprawia, że nie pozostają one jedynie w sferze deklaracji*.

Wewnętrzny, normatywny system prawny państwa funkcjonuje w trzech podstawowych kategoriach regulujących porządek życia zbiorowego: jako prawo państwowe (konstytucyjne, administracyjne), cywilne oraz karne. Prawo cywilne porządkuje stosunki o charakterze majątkowym i niemajątkowym, a także majątkowe konsekwencje tych relacji pomiędzy osobami fizycznymi, a także obywatelami i podmiotami zbiorowymi. Dysponuje systemem sankcji tworzących tzw. odpowiedzialność cywilną. Prawo karne reguluje odpowiedzialność za czyny, które ustawodawca uznaje za społecznie niebezpieczne, a które zwalcza za pomocą sankcji kary [6].

Określenie w Konstytucji procedur i instytucji służących ochronie wolności i praw jednostki służy zbudowaniu systemu standardów, do którego zalicza się prawo do sądu i związane z nim prawo do wynagrodzenia szkody. Prawo do sądu jest jednym z praw osobistych, gwarantowanych w art. 45 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Do jego elementów zalicza się prawo dostępu do sądu, uczestnictwa w postępowaniu przed sądem umożliwiającego jednostce rozstrzygnięcie sporów prawnych na zasadach gwarantujących sprawiedliwość [9]. Ratyfikowana przez Polskę *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* stanowi w art. 6 ust. 1, iż „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu

* Pojawiają się też zdania o postępującej inflacji znaczenia zarówno praw pacjenta (z uwagi na ich ilość), jak i odpowiedzialności za ich naruszenie (ze względu na uprawnienia wobec wielości różnych podmiotów zobowiązanych do ich przestrzegania). „Pacjenta interesuje przede wszystkim to, by świadczenie było regularne, w mniejszym zaś stopniu patologia opieki zdrowotnej i to, kto i jaką poniesie odpowiedzialność za nią i jaką ma szansę na uzyskanie odszkodowania. [...] Problematyka praw pacjenta i odpowiedzialności ma natomiast pierwszorzędne znaczenie dla tych, którzy z niej żyją, czyli dla prawników” [11].

o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia”. Podobnie tę kwestię reguluje Konstytucja w art. 45 ust. 1, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy niezależny i bezstronny sąd.

Rola prawa karnego w sferze działań określonych mianem „świadczenie medyczne” jest pomocnicza; to prawu cywilnemu przypada obecnie główna rola we właściwym uregulowaniu prawidłowego przebiegu relacji pomiędzy pacjentem a podmiotem przekazującym świadczenie medyczne. Nie można także stracić z pola widzenia obowiązującego systemu norm o charakterze deontologicznym, stanowiącego uszczegółowienie norm moralnych na potrzeby profesji medycznych [6]. Ten rodzaj odpowiedzialności realizowany jest poprzez sądy lekarskie orzekające w sprawie naruszenia reguł zawodowych zawartych przede wszystkim w kodeksie etyki lekarskiej.

Poszczególne rodzaje odpowiedzialności za naruszenie praw pacjenta, w szczególności za naruszenie jego prawa do informacji medycznej nie wykluczają się wzajemnie. Lekarz* może więc ponieść zarówno odpowiedzialność karną, jak i cywilną oraz pracowniczą za naruszenie tego prawa. „Zarówno na płaszczyźnie prawa cywilnego i karnego odpowiedzialność lekarza jest uzależniona od tego, czy doszło do naruszenia zasad prawidłowego postępowania [...], w prawie cywilnym obowiązku dłużnika działania z należytą starannością [...], w kodeksie karnym ostrożności wymaganej w danych okolicznościach”**. Nadto zakład opieki zdrowotnej, w którym działał lekarz może także zostać wezwany do ponoszenia odpowiedzialności cywilnej za działanie lekarza jako tzw. podmiot zbiorowy.

2. Źródła odpowiedzialności odszkodowawczej

Podstawą odpowiedzialności cywilnej wobec pacjenta za szkodę wynikłą wskutek naruszenia jego prawa do informacji jest istnienie stosunku prawnego łączącego podmiot udzielający świadczenie zdrowotne i pacjenta. Jest ona uzależniona od tego, czy podmiot przekazujący świadczenie zdrowotne – lekarz wykonuje swój zawód w ramach umowy o pracę z zakładem opieki zdrowotnej, czy też zawarł on z tym zakładem umowę cywilnoprawną, lub też świadczenie przekazuje on w ramach indywidualnej praktyki lekarskiej albo w formie spółki prawa handlowego. Dlatego też odpowiedzialność odszkodowawcza jest uzależniona zarówno od istnienia, jak i od rodzaju zobowiązania, które zostało niewykonane lub wykonane nienależycie albo też od powstania deliktu, czyli bezprawnego zachowania się człowieka, które spowodowało szkodę będącą podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej. Doktryna nazywa pierwszy rodzaj odpowiedzialności – odpowiedzialnością *ex contractu*, a drugi – *ex delicto*. W razie szkody na osobie może zachodzić zbieg obu rodzajów odpowiedzialności. Szkada na osobie, niezależnie od tego, iż stanowić może nienależyte wykonanie zobowiązania, jest z reguły równocześnie czynem niedozwolonym.

* Wobec szerokich uprawnień do samodzielnego działania zarówno pielęgniarki, jak i położnej – można mówić o odpowiedzialności personelu medycznego, nie tylko lekarza.

** T. Dukiet-Nagórska słusznie zauważa, że określenie istoty niestaranności w art. 355 kodeksu cywilnego i nieostrożności w art. 9 kodeksu karnego wykazują tak dalece idące podobieństwo merytoryczne, że można uznać je za synonimy. Zarówno w prawie karnym, jak i cywilnym odpowiedzialność lekarza związana jest z zaistnieniem negatywnego skutku i konieczne jest ustalenie związku pomiędzy niestarannością, brakiem ostrożności a zaistnieniem negatywnego skutku, a także zaistnienie winy po stronie sprawcy [5].

W sytuacji praktyki prywatnej, gdy pacjent zawiera z lekarzem umowę o przekazanie mu świadczenia zdrowotnego, zasadniczym źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej jest art. 471 k.c. kształtujący odpowiedzialność kontraktową, o ile szkodę spowodowało niewykonanie albo nienależyte wykonanie tego zobowiązania (niemniej jednak możliwe jest także dochodzenie odszkodowania w przypadku zaistnienia szkody na skutek deliktu na zasadzie art. 415 k.c.). Można przyjąć, iż odstąpienie od przekazania pacjentowi odpowiedniej informacji o planowanym zabiegu medycznym, do przeprowadzenia którego lekarz zobowiązał się wobec pacjenta, stanowi właśnie nienależyte wywiązanie się z zawartej z nim umowy o przekazanie świadczenia.

W przypadku lekarza wykonującego pracę w ramach ZOZ-u jego odpowiedzialność kształtuje się na zasadzie winy własnej za spowodowany delikt, może też ponosić on odpowiedzialność solidarną wraz z zatrudniającym go zakładem.

W wypadku gdy świadczenie zdrowotne zostało przekazane pacjentowi w ramach niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej, który zawarł z pacjentem umowę o odpłatne lub częściowo odpłatne świadczenie, w razie niewykonania lub nienależytego wykonania tej umowy i wyrządzenia tym samym szkody pacjentowi – zakład ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 471 k.c.

Publiczny zakład opieki zdrowotnej natomiast nie zawiera z pacjentem umowy o przekazanie świadczenia zdrowotnego, a zatem nie ma mowy o odpowiedzialności odszkodowawczej z kontraktu w wypadku spowodowania szkody przez zatrudnionego w nim lekarza lub wskutek jego działania. Obowiązek przekazania pacjentowi takiego świadczenia wynika bowiem nie z umowy, ale wprost z Konstytucji. Dlatego też odpowiedzialność takiego zakładu ma charakter wyłącznie deliktowy [17]. W wyniku reformy systemu opieki zdrowotnej zakłady lecznicze należące do państwa lub gminy stały się publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Poprzez wpis do rejestru sądów rejonowych stały się odrębnymi od Skarbu Państwa osobami prawnymi, wskutek czego samodzielnie ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania, a zatem także za szkodę wyrządzoną pacjentowi.

Coraz częściej podnoszą się głosy o konieczności ustanowienia odpowiedzialności gwarancyjnej państwa za niezawinione szkody powstałe wskutek przebiegu procesu leczenia [21]. Pozwoliłoby to na uregulowanie kompensacji szkody wyrządzonej wskutek działań wykraczających poza normalne ryzyko spoczywające na pacjencie, np. w toku eksperymentu leczniczego, w wyniku transfuzji krwi i zakażenia wirusem HIV lub HCV. We Francji, Niemczech czy Wielkiej Brytanii powstają specjalne fundusze dla naprawienia pewnego typu szkód wyrządzonych pacjentom [21]. W Polsce jedyną podstawą odpowiedzialności państwa w takiej sytuacji jest art. 417 k.c. Publiczny zakład może ponosić odpowiedzialność wobec pacjenta na zasadzie słuszności, jako inna osoba prawna, za zgodne z prawem wykonywanie obowiązków, które jednakże spowodowało szkodę, pod warunkiem że z okoliczności, a zwłaszcza niezdolności poszkodowanego do pracy, jego ciężkiego położenia materialnego wynika, iż wymagają tego względy słuszności (art. 417 prim. k.c.), nawet w sytuacji gdy nie można wykonującemu świadczenie postawić zarzutu bezprawności działania. Wystarczy, że sąd ustali, iż zasądzenia odszkodowania od Skarbu Państwa wymagają względy sprawiedliwości. Poza tym przepisem, który ma charakter wyjątku od reguły, nie istnieje inna podstawa gwarancyjnej odpowiedzialności państwa.

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej wymienia prawa pacjenta stanowiące podstawowy katalog tych praw. Wśród nich najważniejszą rolę odgrywa prawo do informacji. Art. 19 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej stanowi, że pacjent ma prawo do: informacji o swoim stanie zdrowia, do wyrażenia zgody na udzielenie mu określonych świadczeń zdro-

wotnych po uzyskaniu odpowiedniej informacji. Art. 19a ust. 1 nakłada odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu zawinionego naruszenia praw pacjenta, o których mowa w poprzednim artykule. Sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę na podstawie art. 448 kodeksu cywilnego. Przepis ten dotyczy też prawa pacjenta do udostępnienia mu informacji zwartej w dokumentacji medycznej i naruszenia ochrony danych zawartych w tej dokumentacji (art.18 ust. 3 i 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej). Możliwość zasądzenia zadośćuczynienia pieniężnego istnieje, gdy:

a) zakład opieki zdrowotnej w ogóle nie udostępnił dokumentacji pacjentowi lub osobie przez niego upoważnionej,

b) zakład opieki zdrowotnej nie zabezpieczył informacji, jakie zawiera dokumentacja, dopuszczając do ich ujawnienia osobom nieuprawnionym,

c) złamane zostało prawo pacjenta do informacji w ten sposób, że nie przekazano jej w ogóle przed udzieleniem świadczenia lub udzielono jej w sposób i w zakresie niezgodnym z prawem; nastąpiło tym samym naruszenie prawa pacjenta do wyrażenia legalnej zgody lub odmowy udzielenia zgody na świadczenie poprzez przyjęcie zgody wadliwej [1].

Przy założeniu, że pacjent doznał krzywdy wskutek udzielenia mu przez zakład opieki zdrowotnej świadczenia z tytułu ubezpieczenia, podstawą roszczenia o zadośćuczynienie może być art. 19a ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, a nie art. 445 k.c. w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*, albowiem oba te przepisy dotyczą tej samej sytuacji, nie regulując jej tak samo. Odesłanie w treści art. 19 do art. 448 k.c. nie oznacza jednak innej podstawy roszczenia, lecz wskazanie dodatkowych elementów roszczenia w specjalnych okolicznościach, a mianowicie możliwość zgłoszenia alternatywnego żądania zasądzenia odpowiedniej sumy na cel społeczny oraz przejście roszczenia na spadkobierców [12].

3. Podmioty odpowiedzialne za szkodę zaistniałą z powodu naruszenia prawa pacjenta do informacji

Zgodnie z art. 422 k.c. za szkodę odpowiedzialny jest ten, kto ją bezpośrednio wyrządził. Mając na uwadze fakt, iż przede wszystkim lekarz jest odpowiedzialny za przekazanie pacjentowi informacji medycznej, to on jest głównie odpowiedzialny za szkodę wynikłą z naruszenia tego prawa. Poza nim odpowiedzialność ponoszą zakład opieki zdrowotnej świadczący usługi zdrowotne i zatrudniony przez niego personel pielęgniarski, położne, fachowi pracownicy służby zdrowia i pracownicy administracyjni zatrudnieni na podstawie kodeksu pracy*.

Zgodnie z art. 2 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry prawo do wykonywania zawodu lekarza zostaje przyznane osobie fizycznej przez odpowiednią okręgową radę lekarską. Lekarz może wykonywać swój zawód, zgodnie ze wskazaniami wiedzy medycznej, dostępnymi mu metodami i środkami, według zasad etyki zawodowej oraz z należytą starannością, działając na podstawie umowy o pracę z zakładem opieki zdrowotnej lub umowy

* Na zasadzie art. 120 § 1 kodeksu pracy: w razie wyrządzenia przez pracownika przy wykonywaniu przez niego obowiązków pracowniczych szkody osobie trzeciej, zobowiązany do naprawienia szkody jest wyłącznie pracodawca.

§ 2. Wobec pracodawcy, który naprawił szkodę wyrządzoną osobie trzeciej, pracownik ponosi odpowiedzialność przewidzianą w przepisach niniejszego rozdziału.

o charakterze cywilnoprawnym zawartej z tym zakładem albo w ramach spółki, a także w ramach indywidualnej praktyki lekarskiej.

W polskim prawie umowa, na podstawie której lekarz przekazuje pacjentowi świadczenie medyczne, jest zwykle kwalifikowana jako umowa nienazwana, do której stosuje się przepisy o umowie zlecenia (art. 750 k.c.). Oznacza to zobowiązanie lekarza do wysokiej miary staranności [24]. Na zasadzie wyjątku od reguły czasem ta umowa między lekarzem a pacjentem ma charakter umowy o dzieło, np. założenie protezy dentystycznej czy usunięcie znamienia w ramach chirurgii estetycznej.

Jeżeli lekarz jest zatrudniony w zakładzie opieki zdrowotnej na podstawie umowy zlecenia, może ponosić odpowiedzialność zarówno samodzielnie, jak i solidarnie z tym zakładem. Natomiast lekarz zatrudniający na własny rachunek pielęgniarkę lub inną osobę (trzeba uściślić, że nie chodzi tu o zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, bo wtedy znajdzie zastosowanie przywołany wyżej art. 120 k.p., ale „na podstawie stosunku cywilnoprawnego”) ponosi odpowiedzialność na zasadzie ryzyka (art. 430 k.c.), jeśli powierzył wykonanie konkretnej czynności, a osoba ta, stosując się do jego wskazówek, wyrządziła pacjentowi szkodę. Chodzi o sytuację, w której pielęgniarka np. nie zabezpieczyła dokumentacji pacjenta, co spowodowało ujawnienie tajemnicy lekarskiej o tym, że pacjent jest nosicielem wirusa HIV. Zbieg obu rodzajów odpowiedzialności (*ex contractu* i *ex delicto*) zachodzi wtedy, gdy szkoda na osobie pacjenta powstaje niezależnie, zarówno przez nienależyte wykonanie zobowiązania i jest jednocześnie czynem niedozwolonym, np. przeprowadzenie zabiegu pomimo nieprzekazania jakiegokolwiek informacji o nim lub poza zakresem udzielonej zgody.

W artykułach 30, 31, 32, 34, 35 i 40 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry ustawodawca uregulował obowiązki lekarza, których naruszenie spełnia przesłanki bezprawności i winy przesądzającej o jego odpowiedzialności.

Zakład leczniczy może być także pociągnięty do odpowiedzialności cywilnej za naruszenie prawa pacjenta do informacji. Dotyczy to zarówno publicznego zakładu (zgodnie z art. 417 k.c. odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa), jak i niepublicznego zakładu, np. prywatnej przychodni, ośrodka zdrowia, spółki lekarskiej czy kliniki. Za szkodę wyrządzoną z winy własnej zakład leczniczy, jeżeli jest osobą prawną, ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 471 i 415 k.c. Muszą być jednak spełnione podstawowe przesłanki odpowiedzialności w postaci winy, szkody i związku przyczynowego.

Zakład leczniczy ponosi też odpowiedzialność na zasadzie ryzyka za osoby, którymi się posługuje przy wykonywaniu zobowiązań lub za podwładnego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę (lekarz, pielęgniarka, laborant, salowa).

Zakładami opieki zdrowotnej są: szpital, przychodnia zdrowia, pogotowie ratunkowe, laboratorium diagnostyczne, pracownia protetyki stomatologicznej i ortodontycznej, zakład rehabilitacji. Dzieli się na zakłady publiczne i niepubliczne. Publiczne zakłady opieki zdrowotnej tworzone są przez ministra, wojewodę lub centralny organ administracji rządowej albo przez państwową uczelnię medyczną, badawczą, dydaktyczną. Publiczny zakład opieki zdrowotnej nie zawiera umowy z pacjentem, albowiem zobowiązanie do świadczenia zdrowotnego wypływa *ex lege*, to jest z ustawy, na podstawie której udziela świadczeń finansowanych ze środków publicznych wszystkim uprawnionym, nieodpłatnie i odpłatnie. Dlatego też odpowiedzialność takiego zakładu następuje *ex delicto* [23]. Niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej mogą być utworzone przez samorząd zawodowy, osobę fizyczną lub prawną, przez spółkę, fundację, stowarzyszenie itp. (art. 8 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej). Odpowiedzialność niepublicznego zakładu leczniczego, np. prywatnej kliniki, przychodni, jest kształtowana w podobnym zakresie, lecz na innych zasadach prawnych. W tym wypadku pacjent

zawiera bowiem z zakładem umowę o świadczenie usługi medycznej, stąd możliwość kształtowania odpowiedzialności *ex contractu*, a w wypadku zawinionego działania – także *ex delicto*. Za szkodę z winy własnej, przy spełnieniu podstawowych przesłanek (wina, szkoda, związek przyczynowy), zakład może ponosić odpowiedzialność zarówno na podstawie art. 471 k.c. jak i na podstawie art. 415 k.c., a nadto na zasadzie ryzyka z tytułu odpowiedzialności za osoby, którymi się posługuje przy wykonywaniu swoich zobowiązań (art. 474 i 430 k.c.), np. za pielęgniarkę, salową, laboranta itp. bez względu na swoją winę. Zakład ten nie może zwolnić się z odpowiedzialności, powołując się na brak winy w wyborze lub nadzorze nad personelem albo lekarzem [23].

Zagadnienia szkody i winy zakładu opieki zdrowotnej są wspólne dla wszystkich tego typu zakładów: klinik, szpitali, przychodni zdrowia niezależnie od tego, czy są publicznymi zakładami, czy też prywatnymi. Sposób oceny obowiązków, które zostały niewykonane lub wykonane nienależycie, jest także wspólny. Zakład każdorazowo odpowiada za szkodę wyrządzoną przez osobę fizyczną, zatrudnioną przez zakład. Odpowiada tak jak przełożony za podwładnego, a przesłanką jest wina lekarza czy innego członka zespołu.

Współczesny poziom wyspecjalizowania w procesie udzielania świadczenia medycznego powoduje, że na różnych etapach diagnozowania i leczenia pacjenta kontaktuje się on z licznymi członkami zespołu świadczącego tę usługę. Niejednokrotnie poważnym problemem jest ustalenie, kto w takim zespole ponosi winę, która może być przesłanką odpowiedzialności za szkodę. Orzecznictwo i doktryna są zgodne, że remedium na taki problem stanowi konstrukcja winy anonimowej, zwanej również bezimienną [19]. Stanowi ona podstawę odpowiedzialności zakładu, jeżeli w świetle okoliczności niewątpliwe jest zaistnienie szkody, a nie ma możliwości ustalenia, kto personalnie dopuścił się zaniedbania obowiązków (np. wysyłając po jej wcześniejszym zakopertowaniu dokumentację medyczną pod niewłaściwy adres, co doprowadziło do udostępnienia informacji o pacjencie podmiotom nieuprawnionym).

Zakład może także ponosić odpowiedzialność za winę własną, gdy sam nie wypełnia obowiązków obciążających go ze względu na cel i charakter działalności (wina ma wówczas charakter zobiektywizowany, bez potrzeby personalnego ustalenia winnego).

Niewypełnienie podstawowych obowiązków zakładu (wina organizacyjna) w odniesieniu do prawa pacjenta do informacji medycznej może przybrać postać:

a) złej organizacji pracy lekarzy i pielęgniarek, wskutek czego np. nie zatrudniono osoby do prowadzenia i zabezpieczenia dokumentacji medycznej pacjentów albo nie ma lekarza dyżurnego na dzień wolny od pracy i nikt nie może dokonać przyjęcia pacjenta na oddział ani też poinformować go o czekającym go zabiegu;

b) dostarczenia złej jakości rzeczy lub materiałów do dyspozycji pracowników, co w rezultacie powoduje szkodę (np. brak sprawnej lodówki uniemożliwiającej właściwe przechowanie leków, które w ten sposób tracą swoje właściwości i nie będą działały zgodnie z informacją przekazaną przez lekarza) lub też takie prowadzenie dokumentacji, iż w ogóle nie jest możliwe jej udostępnienie pacjentowi lub innej osobie upoważnionej z uwagi na zapis na materiale, który ulega degradacji jeszcze przed końcem terminu do przechowywania (np. na płytach CD o trwałości zapisu do 6 m-cy);

c) niewypełnienia obowiązku zachowania bezpieczeństwa danych o pacjencie (wyznaczenie do przechowywania dokumentacji medycznej takiego pomieszczenia, którego nie można zamknąć ani inaczej zabezpieczyć przed dostępem niepowołanych osób czy też zakup „pirackiego” oprogramowania zawierającego wirusy komputerowe niszczące zapisy w treści dokumentacji).

Wbrew pozorom na dostęp do informacji o stanie zdrowia rzutują względy finansowe.

Wyeksploatowana, niesprawna aparatura do prześwietlenia RTG (lub jej brak) uniemożliwia na przykład dostęp do informacji o stanie zdrowia pacjenta, uniemożliwia też prawidłową diagnostykę przed ewentualnym zabiegiem operacyjnym, a nawet może prowadzić do uzyskania błędnej informacji, skutkującej wadliwą decyzją o przeprowadzeniu zabiegu. W tej sytuacji powiązanie wynikłej stąd szkody z błędami organizacyjnymi ZOZ-u (polegającymi na odstąpieniu od zakupu nowego lub naprawy starego sprzętu) są, wydaje się, łatwe do udowodnienia.

Pozostaje jeszcze do wyjaśnienia kwestia podmiotu uprawnionego do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym. W razie wyrządzenia pacjentowi szkody (krzywdy) przy udzielaniu świadczenia z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego cywilną odpowiedzialność ponosi świadczeniodawca jako kontrahent Narodowego Funduszu Zdrowia. Takim świadczeniodawcą może być zakład opieki zdrowotnej, lekarz, grupowa praktyka lekarzy rodzinnych, jeżeli świadczenie zdrowotne było realizacją kontraktu z Funduszem [12]. Nie oznacza to, że osoby nie ubezpieczone (to jest nie podlegające obowiązkowi powszechnego ubezpieczenia lub nie płacące składki ubezpieczeniowej dobrowolnie, np. bezdomni) nie mają prawa do żadnych świadczeń zdrowotnych, a zatem wyłączeni zostali z kategorii podmiotów uprawnionych do roszczeń odszkodowawczych*. Art. 7 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej stanowi bowiem, że żadne okoliczności nie mogą być podstawą do odmowy udzielenia świadczenia, jeżeli zgłaszający się po nie wymaga natychmiastowej pomocy ze względu na zagrożenia jego życia lub zdrowia. Obowiązek jej udzielenia spoczywa w takim samym stopniu na publicznym, jak i na niepublicznym zakładzie. Zatem osoby nie ubezpieczone w przypadku korzystania z opieki medycznej w tym zakresie mają pełne prawa pacjenta i w takim samym stopniu jak ubezpieczeni – prawo do roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia ich prawa do informacji.

4. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej

Odpowiedzialność odszkodowawcza jest odpowiedzialnością majątkową. Dłużnik odpowiada całym swoim majątkiem, obecnym lub przyszłym, w zakresie ograniczonym jedynie zasadami postępowania egzekucyjnego. Warunkami przyjęcia odpowiedzialności cywilnej są występujące kumulatywnie wina, szkoda i związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem wywołującym szkodę a samą szkodą. Wina, szkoda i związek przyczynowy jedynie występując łącznie, dają podstawę tej odpowiedzialności.

W treści podstawowego przepisu regulującego odpowiedzialność cywilną ustawodawca wskazał na winę jako przesłankę: „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia” (art. 415 k.c.). Wina w literaturze traktowana jest niekiedy jako „podstawowa” przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej *ex delicto*, ale nie jest to przesłanka jedyna (z tego powodu rozróżnia się odpowiedzialność na zasadzie winy, ryzyka i słuszności; w tych dwóch ostatnich przypadkach zawinienie nie ma znaczenia dla powsta-

* Istnieje kategoria pacjentów uprawnionych do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych z mocy przepisów szczególnych, pomimo braku uprawnień z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego: żołnierze w czynnej służbie wojskowej, a nadto skazani na karę pozbawienia wolności czy też osoby poddane leczeniu w zamkniętym ZOZ z powodu choroby zakaźnej lub uzależnienia od alkoholu, narkotyków, a także z powodu choroby psychicznej.

nia odpowiedzialności). Zwykle jako ogólną przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej wskazuje się także fakt, zdarzenie, z którym ustawodawca łączy powstanie odpowiedzialności [3]. Pomimo że w treści cytowanego przepisu regulującego odpowiedzialność cywilną *ex delicto* ustawodawca wskazał na winę jako podstawową przesłankę odpowiedzialności, kodeks cywilny jednak nie zawiera wykładni autentycznej tego pojęcia. Doktryna i judykatura traktują winę jako negatywną ocenę działania lub zaniechania, dającą możliwość postawienia określonemu podmiotowi zarzutu działania lub zaniechania niezgodnego z prawem, ocenianego nagannie z punktu widzenia zarówno przepisu normatywnego, jak i zasad współżycia społecznego oraz reguł zawodowych [15]. Jest to część pojęcia winy, zwykle określana jako „bezprawność”. Zarówno judykatura, jak i doktryna łączą winę z dwoma elementami: obiektywnym – rozumianym jako niezgodne z prawem zachowaniem się podmiotu ponoszącego odpowiedzialność oraz subiektywnym, czyli dającym podstawę do przypisania sprawcy szkody, zamiarem naruszenia obowiązku lub powinności działania albo naruszenia zakazu działania [4].

Wina może przybrać postać umyślności (gdy np. lekarz z rozmysłem przekazuje informację o pacjencie osobom trzecim, wiedząc, iż spowoduje w ten sposób szkodę) lub nieumyślności nazywanej w prawie niedbalstwem (gdy sprawca szkody nie dokłada staranności wymaganej w określonego rodzaju okolicznościach i jego zachowanie odbiega od hipotetycznego wzorca, modelu dobrego, starannego postępowania, w omawianym przypadku wzorca dobrego lekarza, który dba o zachowanie w tajemnicy wszelkich informacji uzyskanych o pacjencie). Przy ocenie winy badaniu podlega stosunek sprawcy szkody do jego czynu, a także zagadnienie, czy można uczynić sprawcy zarzut, że jakieś działanie podjął niepotrzebnie (np. ujawniając informację), czy też zaniechał działania, do jakiego był zobligowany (i nie przekazał informacji pacjentowi). Kwestia rozgraniczenia winy umyślnej czy też nieumyślnej, odgrywająca kluczową rolę w prawie karnym, nie ma jednak istotnego znaczenia dla odpowiedzialności cywilnej. Ważna jest natomiast ocena należytej staranności działania, do jakiej został zobligowany lekarz. Zgodnie z art. 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry pozostaje ona w stałym związku z oceną stosunków danego rodzaju (art. 355 k.c.). Zwiększone oczekiwania wobec określonych grup zawodowych (lekarzy, pielęgniarek, położnych, farmaceutów) wynikają nie tylko ze specyfiki ich działania, ale i z prawa zwyczajowego, przyznającego im zwiększone zaufanie publiczne, a także z tworzonych przez te podmioty kodeksów etyki zawodowej. Dlatego do oceny, czy w konkretnym przypadku w relacji z pacjentem lekarz wykazał się należyłą starannością, nie wystarczy przeciętna miara staranności [20]. Model staranności i stwierdzenie niedbalstwa zawodowego jest bowiem zależny od „stosunków danego rodzaju”*, czyli także od poziomu specjalizacji, kwalifikacji zawodowych lekarza, charakteru wykonywanej przez niego pracy. Inne są bowiem oczekiwania oraz kryteria ocen wobec lekarzy pierwszego kontaktu, a inne w odniesieniu do wysoko specjalizowanych w określonej dziedzinie ekspertów zatrudnionych w szpitalach klinicznych. W stosunku do tej kategorii lekarzy pominięcie niektórych badań czy zawężenie informacji przed eksperymentem mogą być ocenione jako rażące niedbalstwo; być może nie byłoby tak surowej oceny w odniesieniu do lekarza z ośrodka zdrowia.

Wzorzec starannego działania jest w takich przypadkach zależny nie tylko od wspomnianych już czynników, ale i od aktualnego stanu wiedzy, i zmienia się wraz z postępem nauki

* Art. 355 k.c.: „...obowiązany jest do staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju (należyta staranność)”.

i techniki [4]. W Polsce prawidłowość postępowania określa się poprzez odesłanie do zasad wiedzy medycznej*. Zgodnie art. 19 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej pacjent ma prawo do świadczenia zdrowotnego odpowiadającego wymaganiom wiedzy medycznej. Według art. 4 ustawy o zawodzie lekarza, lekarz ma obowiązek wykonywać swój zawód zgodnie z zasadami aktualnej wiedzy medycznej, zasadami etyki zawodowej i z należytą starannością, ale przy pomocy dostępnych mu metod i środków. Natomiast w art. 49 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia ustawodawca daje pacjentowi prawo do świadczenia zdrowotnego odpowiadającego także wymogom aktualnej wiedzy medycznej, niemniej jednak zakreśla ramy tego prawa do posiadanych przez Fundusz środków. Taka sytuacja rodzi następujące wątpliwości: ze względu na fakt istnienia dużego zróżnicowania w standardzie wyposażenia poszczególnych zakładów opieki zdrowotnej, w dostępności do wyspecjalizowanych procedur, aparatury i środków w poszczególnych szpitalach, czy lekarzom z różnych jednostek należy stawiać zawsze takie same wymagania odnośnie należytej staranności w korzystaniu z aktualnej wiedzy medycznej?; czy na lekarzach lub – ujmując to szerzej – na personelu medycznym winien spoczywać obowiązek informowania pacjentów, która jednostka w kraju jest w stanie zapewnić im świadczenie o najwyższym standardzie medycznym, to jest zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, pod rygorem odpowiedzialności za brak należytej staranności w zaspokojeniu prawa pacjenta do informacji? Słuszne wydaje się zatem stanowisko doktryny postulującej wypracowanie skatalogowanych standardów postępowania, dających podstawę do oceny działania lekarza pod kątem jego starannego działania**. Pierwsze próby poczyniono już w odniesieniu do anestezjologii i intensywnej terapii [5]. Na celowość opracowania standardów, powszechnie przyjętych procedur postępowania medycznych wskazuje niejednokrotnie także judykatura [34]. Być może mogłoby być pomocne normatywne wyznaczenie standardów staranności przyjęte w innych krajach. W prawie angielskim, ponieważ medycyna z natury rzeczy nie jest nauką ścisłą i możliwe jest przyjęcie kilku rodzajów postępowania jako akceptowanych, uznano, iż nie wystarczy wykazanie w procesie, że istnieje kompetentne ciało medyczne, które uznaje zachowanie się lekarza za zgodne lub niezgodne z obowiązującą praktyką, ale należy udowodnić, że nie istnieje takie gremium kompetentnych przedstawicieli zawodu medycznego, które zaakceptowałoby postępowanie lekarza i uznałoby to zachowanie za zgodne z obowiązującą praktyką [26]. Najlepszym dowodem konieczności rozwiązania tego problemu są częste trudności, jakie istnieją w ocenie dowodu w postaci opinii biegłych z zakresu medycyny, występujących w konkretnych procesach, którzy w tej samej sprawie, przy tym samym materiale

* Art. 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyści stanowi, że ma on obowiązek wykonywać swój zawód zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, dostępnymi mu metodami i środkami zapobiegania, rozpoznania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością.

** Zgadzam się z T. Dukiet-Nagórską, iż na potrzebę określenia standardów prawidłowego postępowania lekarza wskazuje także fakt zróżnicowania w orzecznictwie sądu oceniającego postępowanie lekarza wobec pacjenta. O ile początkowo istniała teza, że pacjentowi należne jest świadczenie o najwyższej jakości (patrz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1983 r., IICR 385/83), to obecnie Sąd Najwyższy zmienił swoje stanowisko i zaprezentował tezę o prawie pacjenta do świadczenia zdrowotnego o przeciętnym standardzie (patrz wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r., III CKN 741/98). Przy czym prawdą jest, iż żaden z omówionych przeze mnie powyżej aktów normatywnych, które składają się na tzw. prawo medyczne, nie posługuje się pojęciem standardu działania lekarza o przeciętnym lub też najwyższym poziomie czy jakości; [5].

dowodowym wydają kompletnie dwie różne opinie, przy czym każda z nich odwołuje się do wskazań wiedzy medycznej*.

Pozostaje jeszcze do rozwiązania problem sposobu przekazania pacjentowi informacji o przyjętych standardach. On bowiem jest najbardziej zainteresowany tym, jakie postępowanie winno być wobec niego podjęte. Zgadzam się ze stwierdzeniem, że winno to nastąpić w ramach obowiązku wynikającego z art. 31 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, zgodnie z którym konieczne jest poinformowanie pacjenta o proponowanych i możliwych metodach leczenia i udzielania innych świadczeń zdrowotnych. Być może system broszur byłby wystarczający.

W przypadku naruszenia prawa pacjenta do informacji bezprawność wskazująca na winę będzie polegać przede wszystkim na naruszeniu art. 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, nakładającego obowiązek wykonywania tych zawodów z należytą starannością, zgodnie z zasadami etyki i wskazaniami wiedzy medycznej. Zatem jako działania pozbawione staranności, bezprawne i w rezultacie mogące stać się podstawą do przypisania lekarzowi winy będą traktowane postępowania polegające na:

- odstąpieniu od obowiązku poinformowania pacjenta o jego stanie zdrowia, o przebiegu leczenia oraz o podstawowych okolicznościach przekazania mu świadczenia medycznego,
- wykonaniu zabiegu bez uzyskania zgodnej z prawem zgody pacjenta,
- przekazaniu informacji o pacjencie bez jego zgody osobom trzecim,
- naruszeniu zasad przeprowadzenia eksperymentu poprzez nieprzekazanie pacjentowi szczególnie dokładnej informacji zarówno o ryzyku, jak i spodziewanych korzyściach doświadczenia,
- niewywiązaniu się z obowiązku prowadzenia dokumentacji medycznej,
- naruszenie obowiązku zachowania tajemnicy lekarskiej.

W razie sporu to lekarz (szpital) winien udowodnić (np. wpisem do dokumentacji, zapisem o przekazaniu broszury informacyjnej), że została udzielona pacjentowi odpowiednia informacja o ryzyku i skutkach zabiegów oraz badań diagnostycznych, które stanowiły podstawę podjętych działań, po uzyskaniu zgody pacjenta na ich dokonanie. Dzieje się tak dlatego, iż obowiązek przekazania informacji obciąża lekarza i to on wywodzić będzie z tego skutki prawne. Na lekarza zatem sąd nakłada dowód wykonania tego obowiązku [25]. Niewykonanie spoczywających na lekarzu obowiązków w zakresie przekazania pacjentowi takich informacji medycznych może bowiem w oczywisty sposób spowodować szkodę. W takiej sytuacji na pacjencie ciąży obowiązek wykazania, na czym polega owa bezprawność działania lekarza (art. 6 k.c.). W polskim prawie obowiązuje zasada *da mihi factum, dabo tibi ius*; w konsekwencji na dochodzącym odszkodowania bezpośrednio nie ciąży obowiązek wykazywania, jakie przepisy prawa zostały naruszone, a jedynie faktów, z których wywodzi on skutki prawne, w tym wypadku – powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej oraz jakie fakty wskazują na to, że lekarz nie dołożył wymaganej w tej sytuacji staranności.

Pojęcie „szkody” także nie zostało przez ustawodawcę wprost zdefiniowane, dlatego niezbędne jest ponownie zastosowanie reguł wykładni językowej z odniesieniem się do reguł

* Warto tu wspomnieć, iż rocznie ukazuje się około miliona doniesień naukowych w medycynie, to jest ok. 7300 tygodniowo, tylko w dziedzinie chorób wewnętrznych aż 40 tysięcy; nietrudno wyobrazić sobie konsekwencje w postaci trudności w ocenie tych informacji i odniesieniu tej wiedzy do konkretnego przypadku ocenianego przez biegłych; [18].

języka potocznego. Szkada może mieć wymiar majątkowy (rozumiany jako brak bądź strata, uszczerbek) lub niemajątkowy, i wówczas nazywana jest krzywdą. Stanowi przesłankę konieczną do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej. Bez szkody, nawet gdy podmiotowi odpowiedzialnemu za przestrzeganie prawa pacjenta można przypisać zarzut bezprawności, nie ma mowy o powstaniu odpowiedzialności odszkodowawczej. Kodeks cywilny wprowadził pojęcie szkody na osobie (gdy naruszone zostało zdrowie, prywatność, cześć, godność, wolność) i na mieniu (gdy szkoda ma wymiar materialny) [35]. Wymierność szkody jest podyktowana możliwością odniesienia się do rynkowej wartości utraconego dobra. W razie uszkodzenia ciała może polegać np. na tym, że aktywa majątku pacjenta zostały wydatkowane na pokrycie kosztów leczenia, rehabilitacji, które by nie nastąpiły, gdyby pacjent otrzymał odpowiednią informację o zabiegu i z niego np. zrezygnował.

W przypadku naruszenia dóbr osobistych i spowodowania tzw. krzywdy szkoda ma postać subiektywnego poczucia doznanego uszczerbku. Tę postać szkody opisuje się zwykle jako odczucie bólu psychicznego, naruszenie wewnętrznego spokoju, godności itp., co powoduje trudności w dokonaniu wyliczenia ekonomicznego ekwiwalentu tej postaci szkody. Trudno ustawowo uregulować wycenę bólu, strachu czy poczucia wstydu lub napiętnowania związanego np. z ujawnieniem przez lekarza tajemnicy lekarskiej o chorobie pacjenta osobom niepowołanym.

Dodatkowa trudność w wyliczeniu szkody w odniesieniu do świadczenia medycznego, traktowanego jako usługa medyczna, wynika z tego, że trudno jest pacjentowi sprawdzić, zmierzyć, ocenić jakość takiej usługi w odniesieniu do obiektywnych kryteriów czy też dotychczasowego doświadczenia własnego. Często pacjent sięga do intuicyjnego wycucia. Jakość takiej usługi z punktu widzenia pacjenta mierzona może być także dostateczną informacją o dostępności pewnych metod i środków. Szkodą może być tu poniesienie przez pacjenta opłaty za badania, pomimo że określone świadczenie mogło być zrealizowane po niższych kosztach lub bezpłatnie z jednoczesnym zagwarantowaniem pożądaných efektów medycznych.

Zgodnie z art. 361 § 1 i 2 k.c. szkoda jest ujmowana przez ustawodawcę w postaci zarówno ewidentnej straty, czyli uszczerbku, który poniósł poszkodowany (*damnum emergens*), wydatkując określone kwoty na leczenie, jak i utratę spodziewanych korzyści (*lucrum cesans*) w postaci np. utraty możliwości zawarcia przez pacjenta nowych umów handlowych na skutek zabiegu i przedłużającej się rekonwalescencji po nim, korzyści, które ocenić można jako zyski, jakie osiągnąłby, gdyby nie zaistniał delikt lub nienależyte wywiązanie się z kontraktu [35].

Związek przyczynowy, jaki musi łączyć zachowanie się sprawcy szkody z powstaniem tej szkody, uregulowany został w art. 361 § 1 k.c. i wskazuje na ponoszenie odpowiedzialności odszkodowawczej tylko za tzw. normalne, czyli typowo występujące następstwa działania lub zaniechania, z którego wynikła szkoda. Teoria tzw. adekwatnego związku przyczynowego „dokonuje segregacji zjawisk niezbędnych do wywołania szkody, z których każde stanowi ogniwo w łańcuchu skutków i z których każdy należy wziąć pod uwagę” [35]. A zatem ze związkiem przyczynowym w rozumieniu kodeksowym mamy do czynienia wówczas, gdy łączy się on z takimi przyczynami, które normalnie, czyli z reguły, wywołują określone skutki [35]. Jeżeli zaś dany skutek jest wywołany nietypową przyczyną, nie istnieje wówczas adekwatny związek przyczynowy, dający podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej.

Przeprowadzenie takiego wniosku jest kłopotliwe dla pacjenta z tego powodu, iż to on ma obowiązek wykazać w przypadku sporu, że między zachowaniem lekarza a powstałą szkodą istnieje normalny związek przyczynowy, pojmowany jako łańcuch logiczny przyczyn

i skutków*. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęta została jednakże zasada, że w odniesieniu do pacjenta wystarczy uprawdopodobnienie istnienia takiego związku w znacznym stopniu**. Jeżeli natomiast nie istnieje żaden związek pomiędzy np. upublicznieniem informacji o tym, że pacjent jest chory na żółtaczkę, a szkodą w postaci odmowy zatrudnienia tej osoby na określonym stanowisku, albowiem stało się to z powodu np. braku odpowiednich kwalifikacji, to nie może być mowy o odpowiedzialności cywilnej za taką właśnie szkodę.

Odpowiedzialność za naruszenie prawa pacjenta do informacji może być rozpatrywana na gruncie zarówno ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, jak i kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 19a ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, pacjent może domagać się zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę na podstawie art. 448 k.c. w razie zawinonego naruszenia jego prawa do informacji, o którym mowa w art. 18 ust. 2 i 3, art. 19 ust. 1 pkt 2 i 3 wymienionej ustawy***.

Art. 18 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nakłada na zakład obowiązek prowadzenia dokumentacji medycznej pacjentom, art. 18 ust. 3 zobowiązuje do udostępniania jej pacjentowi i osobom przez niego upoważnionym oraz wymienionym organom. Oznacza to, że nieprowadzenie lub prowadzenie nierzetelnej dokumentacji medycznej może stanowić jedynie podstawę dochodzenia roszczeń z tytułu szkody powstałej wskutek niedochowania tego obowiązku na podstawie przepisów kodeksu cywilnego.

Z niezrozumiałych względów ustawodawca pozbawił pacjenta na gruncie cytowanej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej możliwości uzyskania zadośćuczynienia za doznaną krzywdę także z tytułu nieprowadzenia dokumentacji medycznej w ogóle lub prowadzenia jej w sposób nierzetelny [14]. Co prawda w myśl art. 24 § 1 k.c. przewidziana została możliwość żądania zapłaty zadośćuczynienia pieniężnego oraz złożenia oświadczenia określonej treści, w odpowiedniej formie w celu usunięcia skutków zagrożenia, naruszenia dóbr osobistych, niemniej jednak jest to możliwe jedynie w przypadku bezprawnego działania, a nie w przypadku zaniechania („Ten, czyje dobro osobiste zostało zagrożone cudzym działaniem, może

* *Onus probandi* pojmowany jako powinność przedstawienia dowodów dla potwierdzenia faktów, z których strona chce wywodzić skutki prawne, jest dla pacjenta w przypadku sporu z lekarzem czy zakładem opieki zdrowotnej niezwykle problematyczny. Pacjent bowiem nie posiada specjalistycznej wiedzy o okolicznościach przebiegu świadczenia medycznego, zatem trudno jest mu powołać się na negatywne skutki prawnie istotnych, relewantnych okoliczności. Dlatego spór ten nazywany jest słusznie w doktrynie sporem pomiędzy laikiem a ekspertem. Co prawda w polskiej procedurze prawnej istnieje możliwość zobowiązania przez sąd strony nieobciążonej *onus probandi* do złożenia dowodu istotnego dla sprawy (art. 248 § 1 i 2 k.p.c.), niemniej jednak w dobie rozszerzania się zakresu kontradyktoryjności procesu cywilnego następuje ograniczenie działania sądu z urzędu. W tej sytuacji istotne znaczenie ma zarówno możność powołania się pacjenta na domniemanie faktyczne (art. 231 k.p.c.), a nadto reguła dowodu *prima facie*, pozwalająca na wywodzenie wniosków o faktach istotnych dla sprawy już z wysokiego prawdopodobieństwa ich zaistnienia, gdy trudno jest mu ustalić i wykazać okoliczności będące podstawą do zbudowania domniemania, czy też wykluczyć konkurencyjnie wykazywane przez szpital przyczyny powstania szkody, gdy nie można z całą pewnością odtworzyć mechanizmu powstania szkody medycznej.

** Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 1967 r., OSNCP z 1968 r. nr 2, poz. 26 i z dnia 17 czerwca 1969 r., OSNPKA z 1969 r. nr 7–8, poz. 155.

*** Art. 18 ust. 2 nakłada na zakład obowiązek ochrony danych zawartych w dokumentacji medycznej, a art. 19 ust. 1 pkt 2 i 3 stanowi prawo pacjenta do informacji o swoim stanie zdrowia i wyrażenia zgody na udzieleniu mu określonego świadczenia zdrowotnego po uzyskaniu odpowiedniej informacji.

żądać”). Ustawodawca wyraźnie stanowi, iż poszkodowany może żądać zaniechania takiego działania, a w razie wystąpienia skutku w postaci dokonanego naruszenia daje legitymację do żądania podjęcia czynności potrzebnych do usunięcia skutków. Jeżeli zatem wskutek nieprowadzenia w ogóle dokumentowania informacji o pacjencie nastąpi narażenie go na szkodę, pacjent ma możliwość dochodzenia zadośćuczynienia pieniężnego, jeżeli udowodni, iż narusza to jego dobra osobiste (na zasadzie art. 448 k.c. lub art. 445 k.c. w wypadku, gdy z tego powodu nastąpiła szkoda na osobie w postaci uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia).

Art. 445 k.c. stanowi o przyznaniu określonej kwoty tytułem odszkodowania w razie zaistnienia szkody na osobie w postaci uszkodzenia ciała czy rozstroju zdrowia, wynagrodzenia skutków zdarzeń o charakterze trudnym do oszacowania, przynoszącym poczucie krzywdy, wstydu, zmniejszonej wartości. Art. 448 k.c. wskazuje natomiast na możliwość przyznania odszkodowania w razie zawinionego naruszenia dobra osobistego, niezależnie od jego rodzaju, chroniąc tak szeroki katalog wartości jak zdrowie, wolność, prywatność, spokój psychiczny przed naruszeniem, np. poprzez pozbawienie pacjenta autonomii w podejmowaniu decyzji o sobie, a także o informacji, jaka dotyczy jego osoby. Treść art. 24 k.c. sama przez się nie stanowi samoistnej podstawy do dochodzenia odszkodowania, skoro w § 3 tego przepisu jest mowa, że świadczenia te przyznawane są przez ustawodawcę „na zasadach przewidzianych w kodeksie cywilnym”. Zasady te wynikają zarówno z art. 445, jak i z art. 448 k.c. [3]. Zaniechanie prowadzenia dokumentacji może zatem pacjent skarżyć na podstawie obu tych przepisów, dochodząc zadośćuczynienia pieniężnego. Niestety nie może jednak żądać wykonania zobowiązania przez zakład opieki zdrowotnej poprzez żądanie złożenia oświadczenia określonej treści, w zakresie, który winna objąć ta dokumentacja, czy też sprostowania błędów w dokumentacji lub uzupełnienia jej braków. Zgodnie ze wskazanymi przepisami pacjent może wówczas żądać jedynie zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny. Brakuje takiego uregulowania roszczenia, które zobowiązywałoby podmiot przekazujący świadczenie medyczne (winny zaniechania dokumentowania informacji o jego przebiegu) do dopełnienia czynności potrzebnych do usunięcia skutków takiego działania. Obowiązek rzetelnego prowadzenia dokumentacji medycznej nie został objęty hipotezą art. 19a ust. 1 ustawy, dlatego też dochodzenie roszczeń odszkodowawczych może nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów kodeksu cywilnego z tytułu doznanej szkody*. Jeżeli szkoda wyrządzona została zaniechaniem sprawcy, na którym ciążył obowiązek działania, a on nie wywiązał się ze swojego obowiązku, może zostać zobowiązany jedynie do naprawienia wynikłej stąd szkody [4].

W przypadku przekazania przez ZOZ nierzetelnej dokumentacji medycznej pacjenta organom lub jednostkom organizacyjnym wskazanym w art. 18 ust. 3 przytoczonej ustawy** poszkodowany może dochodzić zobowiązania zakładu do sprostowania błędów lub uzupełnienia braków w jej treści na zasadzie art. 24 k.c. Jeżeli natomiast zakład przekaże dokumentację

* Art. 19a 1: „W razie zawinionego naruszenia praw pacjenta, o których mowa w art. 18 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 oraz w art. 19 ust. 1 pkt 1–4 i ust. 3, sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę na podstawie art. 448 Kodeksu cywilnego”.

** Katalog podmiotów uprawnionych do udostępnienia im informacji zawartej w dokumentacji pacjenta jest zamknięty. Odesłanie w art. 118 ust. 3 pkt 5 do innych uprawnionych dotyczy uprawnienia jedynie w drodze odrębnych ustaw, co podkreśla wagę takiego ograniczenia, stojącego niejako na straży prawa do prywatności i tajemnicy lekarskiej.

innym jednostkom niż wymienione w tym przepisie, to jest osobom nieuprawnionym, albo gdy udostępni ją w szerszym zakresie niż niezbędny „do zapewnienia ciągłości świadczeń zdrowotnych”, nastąpi naruszenie obowiązku zapewnienia ochrony danych zawartych w dokumentacji pacjenta. W tej sytuacji sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę (na zasadzie art. 19a ust. 1 ustawy w zw. z art. 448 k.c.).

W artykule 30, 31, 32, 34, 35 i 40 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty ustawodawca uregulował obowiązki lekarza, których naruszenie spełnia przesłanki bezprawności i winy przesądzającej o jego odpowiedzialności. Cywilna odpowiedzialność lekarza to jednocześnie odpowiedzialność zawodowa za nieprawidłowe wykonywanie obowiązków zawodowych, opisanych w powyżej przytoczonych przepisach. Generalnie sprowadzić je można do dwóch podstawowych: obowiązku kompetencji* i informacji. Brak kompetencji dowodzi niedbalstwa, natomiast obowiązek udzielania pacjentowi informacji jest podstawą do podjęcia jakichkolwiek działań lekarza wobec niego. Oba obowiązki wykonywane prawidłowo dowodzą staranności działania. „Lekarz musi znaleźć czas na zapoznanie się z wytycznymi postępowania w typowych sytuacjach klinicznych i musi zacząć je stosować. W przeciwnym razie naraża pacjenta” [18].

Lekarz ma obowiązek udzielenia pacjentowi przystępnej informacji o stanie jego zdrowia. Może od obowiązku tego odstąpić, gdy pacjent wyraża takie życzenie, gdy nie ukończył 16. roku życia lub jest nieprzytomny. W takich wypadkach lekarz udziela informacji przedstawicielowi ustawowemu (dotyczy pacjenta małoletniego lub ubezwłasnowolnionego), opiekunowi faktycznemu lub osobie wskazanej, upoważnionej przez pacjenta. Przekazanie takiej informacji innym podmiotom nieupoważnionym jest bezprawne i jeżeli spowoduje szkodę, może być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej lub zadośćuczynienia za krzywdę. Zatem niepowiadomienie pacjenta o niekorzystnym dla niego rozpoznaniu i takich rokowaniach, co spowodowało, że pacjent na skutek tej niewiedzy podjął rozporządzenia majątkiem ze szkodą, może zostać uznane za bezprawne, zawinione i – o ile będzie można wykazać związek przyczynowy pomiędzy niewykonaniem obowiązku przez lekarza a szkodą, jakiej doznał pacjent niewłaściwie poinformowany – stanie się podstawą odpowiedzialności cywilnej.

W tej kategorii mieści się szkoda, a także krzywda wyrządzona pacjentce, której lekarz odmówił dostępu do niezwykle istotnej informacji, jaką jest fakt zagrożenia poczęcia i urodzenie przez nią dziecka z wadą genetyczną. Jeżeli lekarz nie poinformował jej o tym lub odmówił skierowania pacjentki na badania genetyczne przed poczęciem albo badania prenatalne, gdy była już w ciąży, dopuścił się ewidentnie zawinionego naruszenia jej prawa do informacji i wyrządził krzywdę jej oraz dziecku. W takim wypadku lekarz nie może ekskulpować się klauzulą sumienia, albowiem nie chodzi tu o wątpliwy moralnie czy etycznie zabieg aborcji, ale o prawo do odpowiedniej informacji o stanie zdrowia i naruszenie tego prawa ze szkodą dla pacjenta. Takie właśnie stanowisko stało się podstawą głośnego medialnie procesu odszkodowawczego [31], w którym rodzice dziecka chorego na rzadką chorobę genetyczną (hypochondroplazję) wystąpili przeciwko szpitalowi wobec odmowy skierowania matki dziecka na badanie prenatalne. Sąd uznał, iż pogwałcono w ten sposób ich prawo do informacji i przyznał wysokie odszkodowanie.

Nie można jednakże zapomnieć, iż w każdym zabiegu medycznym tkwi element niemożności przewidzenia wszelkich skutków i ryzyka. Lekarz jednak może zasłaniać się jedynie wzglę-

* Patrz rzymska zasada: *ignorantia culpa adnumeratur* będąca podstawą współczesnego obowiązku podnoszenia kwalifikacji.

dem obiektywnej niemożności przewidzenia całokształtu skutków, nigdy zaś względami subiektywnymi [28]. Jeżeli zatem lekarz pomija lub ogranicza informację, powołując się na taki argument, możemy mówić nawet o błędzie oświadczenia woli pacjenta, skutkującym brakiem legalności dalszego działania lekarza. Sama świadomość niebezpieczeństwa nie oznacza, że pacjent podejmuje zgodę na zasadzie ryzyka lub wyraża zgodę na szkodę. Chory wyrażając zgodę na przeprowadzenie zabiegu, nie znajduje się w pozycji kupującego, który może dowolnie zbadać przedmiot kupna – tu nie chodzi o nabycie własności lub innych praw, ale o świadczenie usług, co jest odmiennym przedmiotem stosunków cywilnoprawnych. Musi zatem akceptować rzeczywistość w oparciu o informację przekazaną mu przez lekarza. Dlatego wykonanie zabiegu medycznego, który powiódł się, jednakże wykonany został z naruszeniem zgody poprzez przekazanie niepełnej lub wadliwej informacji, stanowi, moim zdaniem, naruszenie prawa do prywatności i może skutkować roszczeniem z art. 448 k.c.

Natomiast jeżeli zabieg nie powiódł się, nawet bez winy lekarza, a przeprowadzony został pomimo wadliwie udzielonej zgody (pacjent nie został poinformowany o skutkach, ryzyku leczenia lub o metodach alternatywnych), lekarz ponosi odpowiedzialność za skutki interwencji, albowiem podejmując działania bez zgody, przyjął na siebie ryzyko również niezawinionych skutków swego postępowania [27]. W istocie chodzi tu o skutki bezprawnej ingerencji w dobra osobiste. W przeciwnym wypadku, to jest przy prawidłowo wyrażonej zgodzie (po uprzednim otrzymaniu odpowiedniej informacji) „pacjent akceptuje ryzyko zabiegu i przejmuje je na siebie” [24]. Prawo do informacji oznacza bowiem prawo do świadomego uczestnictwa w leczeniu. Podkreślić należy, iż zgoda – nazywana w literaturze „zgodą świadomą” – może zostać w świetle przepisów udzielona nie tylko na zabieg, ale na każde świadczenie zdrowotne, które jest pojęciem bardzo szerokim, co z kolei wpływa na odpowiednie ukształtowanie odpowiedzialności cywilnej.

Szczególnie istotną rolę odgrywa informacja w odniesieniu do interwencji o charakterze inwazyjnym, np. zabiegów operacyjnych. Jeżeli w stosunku do pacjenta nie istnieją bezwzględne wskazania do dokonania takiego zabiegu – prawidłowa informacja warunkująca zgodę ma miejsce wtedy, gdy „chory zostanie poinformowany [...] o konkretnych możliwościach w zakresie leczenia, a w szczególności o wskazaniach zabiegu operacyjnego jako jednego z ewentualnych sposobów leczenia”. Bez takiej informacji zabieg musi zostać uznany za bezprawny [32]. W przypadku istnienia bezwzględnych podstaw do niezwłocznej operacji wystarczy jednak, jeżeli lekarz poinformuje pacjenta o celu, rodzaju i zwykłych jej następstwach, nie musi zaś zapoznawać pacjenta z nietypowymi następstwami, które mogą wystąpić w szczególnych przypadkach powikłań [33].

Odpowiedzialność cywilną może, moim zdaniem, ponosić także ten lekarz, który bez uprzedniej informacji oraz bez zgody pacjenta, a nawet pomimo jego sprzeciwu, udziela mu świadczenia zdrowotnego, ratując w ten sposób życie. Dotyczy to np. przypadku samobójstwa. Podstawą zadośćuczynienia będzie w tym przypadku naruszenie prawa pacjenta do wyrażenia legalnej, czyli w pełni świadomej zgody na określone świadczenia medyczne, ponieważ pacjent ma prawo, a nie obowiązek, by żyć, nie mogąc być do tego zmuszanym przez władczą decyzję lekarza. Poglądy prawników jednak na tę kwestię są na tyle różne [29], że nie może być mowy o odpowiedzialności karnej za udzielenie świadczenia bez zgody pacjenta w przypadku, gdy ratuje on życie człowieka. Pozostaje dyskusyjna kwestia dowodzenia, jakiego rodzaju szkodę poniósł wskutek tego działania pacjent, czy też, jaka okoliczność stanowi dla niego doznana krzywdę. Jeżeli pacjent jest w stanie wykazać spełnienie tych przesłanek, to ma otwartą drogę do procesu cywilnego. Uratowane życie, a nawet jego jakość subiektywnie oceniona jako zła, nie są bowiem szkodą w rozumieniu prawa cywilnego, nie stanowią też o krzywdzie.

Należywym zrealizowaniem przez lekarza obowiązku wyrażonego w art. 31 ustawy o zawodzie lekarza będzie także przekazanie pacjentowi informacji nie tylko o proponowanych, ale i możliwych do wykonania metodach leczenia. Zatem podstawą do odpowiedzialności za naruszenie prawa pacjenta do odpowiedniej informacji może być fakt, iż lekarz nie powiadomił go o takich metodach diagnostyki i leczenia (na przykład mniej inwazyjnych), które nie są dostępne w zakładzie opieki zdrowotnej, w którym lekarz świadczyć może usługę medyczną (bądź są dostępne, ale tylko za pełną odpłatnością), natomiast w innej placówce są możliwe i dostępne (czy też po prostu tańsze, bo wykonywane w ramach Narodowego Funduszu Zdrowia). Pozbawienie takiej właśnie informacji niewątpliwie wyrządza pacjentowi szkodę i może stać się powodem do roszczeń o odszkodowanie.

Naruszenie tajemnicy lekarskiej dotyczy zarówno ujawnienia informacji zawartej w dokumentacji medycznej, ale także powziętej podczas wywiadu, i godzi w prawo pacjenta do prywatności. Może stać się zatem podstawą roszczeń zarówno z art. 448 i 415 k.c., jak i z art. 19 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Artykuł 23 k.c. stanowi bowiem, że dobra osobiste człowieka (wolność, zdrowie, prywatność) pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony prawnej przewidzianej w innych przepisach szczególnych.

5. Rodzaje przysługujących pacjentowi roszczeń wobec sprawcy szkody

Ogólną zasadą wynikającą z art. 361 § 1 k.c. jest naprawienie szkody poniesionej przez pacjenta w postaci straty, uszczerbku majątkowego np. z uwagi na poniesione koszty leczenia (usługi pielęgniarki, rehabilitacja, leki) i utratę spodziewanych korzyści (utrata możliwości wykonywania pracy w zaplanowanym zawodzie lub określonym miejscu pracy, brak zarobków na zaplanowanym poziomie). Art. 445 § 1 k.c. przewiduje zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, czyli rekompensatę za cierpienia psychiczne i fizyczne. Natomiast art. 448 k.c. jest skonstruowany ogólnie, wiążąc zadośćuczynienie z naruszeniem każdego dobra osobistego. Szczególna ochrona dóbr osobistych pacjenta, będących pod ochroną kodeksu cywilnego, przyznana została także ustawą z dnia 20 kwietnia 1997 r. o zakładach opieki zdrowotnej, dającą w art. 19a ust.1 poszkodowanemu pacjentowi prawo do roszczenia o zasądzenie określonej sumy tytułem zadośćuczynienia za krzywdę z powodu zawinionego naruszenia wymienionych w tym przepisie praw pacjenta*.

Odszkodowanie pieniężne – może mieć postać odszkodowania jednorazowego lub renty pełnej (w przypadku całkowitej utraty zdolności zarobkowania) albo renty alimentacyjnej. Pojęcie odszkodowania związane jest z naprawieniem w formie pieniężnej wyrządzonej komuś szkody o charakterze majątkowym. Pod pojęciem szkody w tym wypadku pojmowana jest różnica pomiędzy obecnym stanem majątkowym poszkodowanego a tym, jaki miałyby miejsce, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę [30]. W takim znaczeniu szkodą jest utrata zarobków, koszty leczenia, dojazdu do kliniki, których pacjent nie poniósłby, gdyby np. uzyskał informację o tym, że w innej placówce takie świadczenie może być wykonane w ra-

* Dotyczy naruszenia prawa do ochrony danych zawartych w dokumentacji medycznej, prawa do dostępu do tej dokumentacji, prawa do dostępu do świadczeń zdrowotnych, odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej, do informacji o: stanie zdrowia i poprzedzającej udzielenie zgody na określone świadczenia, prawa do wyrażenia i odmowy udzielenia takiej zgody, do intymności i poszanowania godności, do kontaktu z bliskimi i opieki duszpasterskiej.

mach Narodowego Funduszu Zdrowia, czyli bezpłatnie, albo gdyby odpowiednio poinformowany o rozmiarze ryzyka zabiegu z niego zrezygnował. W wypadku zgłoszenia żądania naprawienia szkody poszkodowany obowiązany jest wykazać, udowodnić podstawę i wysokość roszczenia (rachunki, faktury itp.).

Zadośćuczynienie pieniężne – ma za cel nie tyle naprawienie szkody, ile złagodzenie poczucia krzywdy doznanej w postaci cierpienia, moralnego i fizycznego; „dotyczy zniwelowania za pomocą niedoskonałego środka, jakim są pieniądze, niewymiernych pieniężnie negatywnych odczuć osoby, której dobra osobiste zostały naruszone” [10]. Może zostać przyznane za naruszenie dóbr, takich jak godność, prywatność czy też wolność w podjęciu swobodnej decyzji. Kompensuje ono skutki takiego zachowania się podmiotu, który przekazując świadczenie zdrowotne, uchybia powyższym dobrom w takim stopniu, iż pacjent subiektywnie czuje się skrzywdzony (ta okoliczność jednak podlega zobiektywizowanej ocenie przez sąd). W polskim prawie możliwość żądania zapłaty zadośćuczynienia związana jest co do zasady z naruszeniem dobra osobistego osoby fizycznej (lub prawnej) wskutek popełnienia czynu niedozwolonego. Wystarczy zatem udowodnienie przez pacjenta wystąpienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej (na podstawie winy, ryzyka albo słuszności), aby mógł on wystąpić do sądu o zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.

„Nie można pominąć, że aktualnie wysuwane są propozycje przyjęcia dopuszczalności żądania zadośćuczynienia także w innych sytuacjach, a w szczególności w razie niewykonania umowy” [10] w przypadku świadczenia usługi medycznej na podstawie kontraktu (np. o wykonanie zabiegu rekonstrukcji stawu kolanowego czy przeszczepu skóry dłoni, gdy wskutek niewykonania umowy w terminie albo niewykonania jej w ogóle, pacjent nie mógł podjąć pracy albo przeżył załamanie czy depresję). Ma to istotne znaczenie dla pacjenta o tyle, że w takim procesie to podmiot świadczący usługę medyczną byłby obciążony ciężarem dowodzenia, iż niewykonanie usługi albo jej nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności.

Roszczenie uzasadnione ujawnieniem tajemnicy lekarskiej albo brakiem odpowiedniej informacji o ryzyku wynikającym zarówno z pośpiechu, przeoczenia tego obowiązku przez lekarza czy też wynikającym z celowego ograniczenia pacjentowi tej informacji może spowodować kumulatywnie przyznane zarówno odszkodowanie, jak i kompensację szkody niemajątkowej w postaci: naruszenia prawa do autonomii informacyjnej czy prawa do autonomii decyzyjnej.

Elementem różnicującym oba rodzaje roszczeń jest to, iż w każdym z przedstawionych powyżej przypadków sąd może, a nie musi, zasądzić zadośćuczynienie na rzecz poszkodowanego. Ponieważ cierpienie, ból, poczucie alienacji, depresja nie dają się wymiernie przeliczyć na pieniądze, określenie należnej wysokości takiego roszczenia pozostawione zostało sądowi, który rozstrzyga na podstawie stanu faktycznego, dowodów, czy w ogóle oraz w jakiej wysokości możliwe jest adekwatne zadośćuczynienie poczuciu krzywdy i zaspokojenie żądania poszkodowanego. Natomiast w reżimie prawnym rządzącym zasądzeniem odszkodowania, jeżeli poszkodowany wykaże spełnienie wszelkich podstaw, to jest spełnienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej – sąd musi zasądzić odszkodowanie w udowodnionej przez stronę wysokości z uwagi na konieczność zwrotu wszelkich wynikłych i udowodnionych kosztów [16]. Nie dysponuje bowiem charakterystyczną dla zadośćuczynienia swobodą w określeniu, czy oraz w jakiej wysokości zaspokoić żądanie [16]. Pomimo to powszechnym jest kumulowanie (i to skutecznie) żądań w tzw. procesach medycznych zarówno o odszkodowanie, jak i o zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. Warto przytoczyć wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie [8] przyznający zarówno wysokie odszkodowanie, jak

i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę w sprawie o skomplikowanym stanie faktycznym i bulwersujących okolicznościach leczenia dziewczynki, której pielęgniarka, myląc ampułki, podała środek odkażający, powodując w ten sposób zmiany w mózgu i trwałe kalectwo pacjentki. Szpital i lekarz prowadzący ukryli przed rodzicami informację o przyczynie pogorszenia stanu zdrowia dziecka, co z kolei spowodowało pozostawienie dziecka bez właściwej pomocy i naprawienia szkody. Sąd podniósł, iż niewątpliwie należne jest w tym wypadku zadośćuczynienie za deprecjację podstawowego dobra, jakim jest zdrowie, niemniej jednak podniósł też konieczność realizacji, obok funkcji kompensacji i zadośćuczynienia, funkcji represyjnej przez prawo cywilne, gdy wysokość zasądzonej należności będzie dla sprawcy rażącego niedbalstwa i celowego zatajenia informacji – odczuwalną „sankcją” majątkową [10].

W doktrynie pojawia się teza, iż wszelkie naruszenia prawa pacjenta do prywatności poprzez niewłaściwe postępowanie z dokumentacją medyczną (choćby wskutek niewykonania obowiązku zanonimizowania danych o pacjencie w przypadku udostępnienia dokumentacji medycznej szkole wyższej do wykorzystania dla celów naukowych lub dydaktycznych) mogą rodzić nie tylko roszczenie o naprawienie szkody, ale także roszczenie o zobowiązanie do przeproszenia pacjenta i ogłoszenia tego orzeczenia w prasie, niezależnie od zadośćuczynienia za doznaną krzywdę [22].

Odmowa udostępnienia dokumentacji, stanowiąc naruszenie prawa pacjenta, jest zagrożeniem dla jego dobra osobistego. W takim przypadku możliwe jest więc uruchomienie innych jeszcze środków ochrony tego dobra, np. roszczenie o udostępnienie dokumentacji poprzez złożenie powództwa o ustalenie prawa, w tym wypadku prawa do dokumentacji medycznej, na gruncie art. 189 k.p.c. [7].

Literatura

- [1] Boratyńska M., P. Konieczniak, *Prawa pacjenta*, Warszawa 2001, s. 437.
- [2] Burda K., *Analiza problematyki satysfakcji pacjenta w powiązaniu z zagadnieniami dotyczącymi jakości opieki zdrowotnej*, „Antidotum” 2003, nr 1.
- [3] Cisek A., na tle art. 448 k.c., [w:] E. Gniewek [red.], *Kodeks cywilny*, Tom I, Komentarz do artykułów 1–534, Warszawa 2004.
- [4] Dubis W., komentarz do art. 415, [w:] E. Gniewek [red.], *Kodeks cywilny*, Tom I, Komentarz do artykułów 1–534, Warszawa 2004.
- [5] Dukiet-Nagórska T., *Reguły ostrożnego postępowania (standardy postępowania) w publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, „Prawo i Medycyna” 2004, nr 3.
- [6] Filar M., *Odpowiedzialność lekarzy i zakładów opieki zdrowotnej w ogólności*, [w:] M. Filar, S. Krześ, E. Marszałkowska-Krześ, P. Zaborowski, *Odpowiedzialność lekarzy i zakładów opieki zdrowotnej*, Warszawa 2005.
- [7] Głosa aprobująca do wyroku NSA z 19 maja 2003 r., „Przeгляд Sądowy” 2004, nr 11–12.
- [8] IACa 869/02 z dnia 5 listopada 2002 r.
- [9] Jabłoński M., S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony*, Wrocław 2004.
- [10] Janiszewska B., *Zadośćuczynienie za krzywdę w sprawach medycznych*, „Prawo i Medycyna” 2005, nr 2.
- [11] Jończyk J., *Prawa pacjenta i odpowiedzialność za szkodę w leczeniu*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 2.

[12] Jończyk J., *Problemy odpowiedzialności w powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym*, „Przegląd Sądowy”, 2003, nr 9.

[13] Kaczmarek T., *Prawo pacjenta a odpowiedzialność prawna lekarzy*, „Gazeta Lekarska” 1997, nr 9.

[14] Kolasiński M., *Ochrona dóbr osobistych w prawie medycznym*, „Prawo i Medycyna” 2002, nr 11.

[15] Krześ S., *Odpowiedzialność cywilna lekarza*, [w:] M. Filar, S. Krześ, E. Marszałkowska-Krześ, P. Zaborowski, *Odpowiedzialność lekarzy i zakładów opieki zdrowotnej*, Warszawa 2005.

[16] Krześ S., *Odpowiedzialność lekarzy i zakładów opieki zdrowotnej*, [w:] M. Filar, S. Krześ, E. Marszałkowska-Krześ, P. Zaborowski, *Odpowiedzialność lekarzy i zakładów opieki zdrowotnej*, Warszawa 2005.

[17] Krześ S., *Odpowiedzialność zakładów opieki zdrowotnej*, [w:] M. Filar, S. Krześ, E. Marszałkowska-Krześ, P. Zaborowski, *Odpowiedzialność lekarzy i zakładów opieki zdrowotnej*, Warszawa 2005.

[18] Kurkowski J., *Wstrząs we wstrząsie*, „Gazeta lekarska” 1999, nr 6.

[19] Lewaszkiewicz-Petrykowska B., *Wina lekarza i zakładu opieki zdrowotnej jako przesłanka odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy leczeniu*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 1.

[20] Machnikowski P., komentarz do art. 355 k.c., [w:] E. Gniewek [red.], *Kodeks cywilny*, Tom I, Komentarz do artykułów 1–534, Warszawa 2004.

[21] Nestorowicz M., *Ewolucja odpowiedzialności publicznego zakładu leczniczego za szkody wyrządzone przy leczeniu*, „Prawo i Medycyna” 1999, n 2.

[22] Nestorowicz M., *Odpowiedzialność cywilna zakładu leczniczego za bezpieczeństwo pacjenta podczas hospitalizacji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3.

[23] Nestorowicz M., *Podstawy prawne odpowiedzialności cywilnej zakładu leczniczego i lekarza*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 1.

[24] Nestorowicz M., *Prawo medyczne*, Toruń 2001.

[25] Orzeczenie SN z 17 grudnia 2004 r., II CK 303/04.

[26] Plaskacz M., *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy leczeniu w prawie angielskim*, „Prawo i Medycyna” 2005, nr 1.

[27] Safjan M., *Prawo i medycyna*, Warszawa 1998.

[28] Sośniak M., *Obowiązek powiadomienia o skutkach zabiegu lekarskiego*, [w:] *Odpowiedzialność cywilna lekarza*, Warszawa 1989.

[29] Świątek B., *Wola śmierci a obowiązek ratowania życia*, [w:] *Problemy współczesnej tanatologii*, tom VIII.

[30] Wiśniewski T., [w:] *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Księga trzecia, Tom I, Warszawa 1996.

[31] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, sygn. IACa 752/05 z dnia 5 listopada 2005 r.

[32] Wyrok SN z dnia 14 listopada 1972 r., ICR 463/73 LEX 7182.

[33] Wyrok SN z dnia 20 listopada 1979 r., IV CR 389/79 OSNCP 1980 nr 4, poz. 81.

[34] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., OTK ZU 2004, nr 1, poz. 1.

[35] Zagrobelny K., [w:] [w:] E. Gniewek [red.], *Kodeks cywilny*, Tom I, Komentarz do artykułów 1–534, Warszawa 2004.

ABRISS

Die Rechte des Patienten gehören unbestritten zum Katalog der Menschenrechte. Die Rechte der Einheit, die auf die Gestaltung der rechtlichen Situation des Patienten breiten Einfluss haben, als auch auf sein Anrecht auf Information ist das Recht auf Würde, Leben, persönliche Freiheit, Privatrecht, sowie auch ein Anspruch auf Befriedigung der Grundbedürfnisse im Bereich des Gesundheitswesens.

In der Abhandlung wurden drei grundlegende Aspekte des Anspruchs eines Patienten auf Informationsrecht besprochen: die Information, als unerlässliche Voraussetzung einer medizinischen Ableistung, ein freier Informationszugang des Patienten, die in der medizinischen Dokumentation enthalten sind sowie die Schweigepflicht in Bezug auf medizinische Informationen.

Der Grundsatz im polnischen Recht ist die Gewährung jeglicher medizinischer Leistungen erst nach der Zustimmung des Patienten, (das Element, das die Legalität der Zustimmung bedingt, ist der vorherige Informationserhalt, in den eingewilligt wird), der normativ gewährleistete freie Zugang des Patienten zur jeglichen medizinischen Dokumentation die ihn selbst betrifft (die Sicherstellung von medizinischen Leistungen auf einem entsprechenden Niveau ist ausschließlich bei gleichzeitiger ordnungsgemäßer Führung der medizinischen Dokumentation möglich), überdies hinaus die Notwendigkeit der Schweigepflicht in Bezug auf alle vom Arzt über den Patienten erlangten Auskünfte (dieser Grundsatz hat eine prinzipielle Bedeutung bei der Realisierung beinahe aller Patientenrechte).

Separate Kapitel wurden der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und der Haftung bei Verletzung des Anspruchs des Patienten auf Informationsrecht gewidmet. Die Möglichkeit der Vollstreckung des Rechts bei Strafe von Haftung und strafrechtlichen Verantwortlichkeit verursacht, dass die Patientenrechte nicht lediglich auf der Erklärungsebene verbleiben.

Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych – uwagi w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej

ABSTRAKT

W wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej prawo wyborcze w wyborach lokalnych uzyskali – obok obywateli polskich – tzw. wyborcy europejscy, czyli obywatele Unii Europejskiej mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim UE, którego nie są obywatelami. Stosownie do wspólnotowych regulacji prawnych przy realizacji tego uprawnienia należy uwzględniać zasadę niedyskryminacji pomiędzy osobami posiadającymi obywatelstwo krajowe danego państwa a wyborcami europejskimi, co jednak nie oznacza pełnej harmonizacji krajowych ustaw wyborczych i państw członkowskich UE. Dlatego polski ustawodawca przyznaje wyborcom europejskim czynne prawo wyborcze na podobnych zasadach jak obywatelom polskim oraz ogranicza w stosunku do nich bierne prawo wyborcze w ten sposób, że wyborcy europejscy mogą kandydować wyłącznie do organu stanowiącego (rady gminy), nie mogą natomiast sprawować funkcji organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Regulacje unijne akcentują pośredni sposób sprawowania władzy we wspólnocie samorządowej, dlatego jako minimalny standard uprawnień członka wspólnoty samorządowej wskazują prawo wyborcze. W Polsce wyborcom europejskim przysługuje również prawo do udziału w referendum gminnym, bowiem w referendum tym mają prawo brać udział osoby posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego. Należy zaznaczyć, że prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz prawo do udziału w referendum lokalnym może być realizowane przez wyborców europejskich tylko na poziomie gminy, nie zaś na poziomie powiatu, który jest przecież w Polsce jednostką samorządu lokalnego. Wskazane zmiany w prawie należy ocenić pozytywnie. Są one nie tylko zgodne z wymogami integracji europejskiej, która zakłada swobodę przemieszczania się oraz równość i partycypację jednostek, ale także wpisują się w ogólną tendencję przyznawania jednostce szerokiego katalogu uprawnień niezależnie od jej obywatelstwa krajowego, ze względu na członkostwo jej państwa w organizacji międzynarodowej, szczególnie podmiocie ponadnarodowym, bądź z uwagi na to, iż państwo dostrzega doniosłość każdej osoby ludzkiej czy specyfikę „władzy lokalnej”.

I

Roli samorządu terytorialnego jako beneficjenta działań Unii Europejskiej, przede wszystkim w wymiarze gospodarczym, infrastrukturalnym oraz społecznym, nie sposób przecenić. Jednak sama instytucja samorządu terytorialnego, z wyłączeniem zagadnienia rozwoju regio-

nalnego, pozostaje jakby poza formalnym zainteresowaniem wspólnotowego prawodawcy. Sytuację tę można ocenić krytycznie, ale można też uznać, iż jest to działanie świadome, które jest nie tylko zgodne z zasadą kompetencji powierzonych, ale ma również na celu zachowanie istniejącej różnorodności rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych występujących w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Dlatego tym cenniejsze wydaje się połączenie jednostki (człowieka) – obywatela Unii Europejskiej z instytucją samorządu terytorialnego, które dokonało się na gruncie prawa wspólnotowego przez przyznanie prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych (municipalnych) obywatelom Unii Europejskiej poza ich państwem macierzystym.

Relacje, które zachodzą pomiędzy Unią Europejską a instytucją samorządu terytorialnego, można scharakteryzować następująco: po pierwsze, należy zaznaczyć, że wspólnotowe regulacje prawne jedynie w ograniczonym zakresie *expressis verbis* odnoszą się do instytucji samorządu terytorialnego. Wystarczy wskazać, że istnienie tegoż samorządu wspólnotowy prawodawca dostrzegł stosunkowo niedawno, bo dopiero w *Traktacie o Unii Europejskiej* [12], który wprost, choć w ograniczonym zakresie, odwołuje się do tej instytucji. Po drugie, choć UE akceptuje i wspiera działania na rzecz umacniania samorządu terytorialnego, to, uznając istniejącą w państwach członkowskich różnorodność rozwiązań, nie wypowiada się na temat jego ustroju i organizacji. Nie ustanawia tu całościowych wzorców rozwiązań, ale akcentuje konieczność istnienia pewnej sprawności i efektywności działania struktur samorządowych, jeśli chcą one korzystać z unijnych mechanizmów pomocowych. Po trzecie, obecnie nie można mówić o istnieniu odrębnego, wspólnotowego prawa samorządu terytorialnego, choć niewątpliwie większość regulacji dotyczących poszczególnych obszarów działania UE, takich jak np. ochrona środowiska, pomoc publiczna, zamówienia publiczne czy działania na rzecz ochrony konsumentów i konkurencji, bezpośrednio wywołują skutki także w działalności tego samorządu. Również najważniejsze zasady, na których swoje działania opiera Unia Europejska: zasada państwa prawnego, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności czy gospodarki rynkowej, wywierają skutki w sferze samorządu terytorialnego. Po czwarte, istotną rolę w kształtowaniu relacji pomiędzy UE a instytucją samorządu terytorialnego odgrywa zasada subsydiarności. Zastosowanie zasady, która początkowo odnosiła się tylko do podziału kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie (art. 5 traktatu z Maastricht), do relacji z samorządem terytorialnym zostało rozpropagowane przez Komitet Regionów, który stwierdził, iż „[...] zasada subsydiarności musi odgrywać rolę regulatora relacji między UE, państwami członkowskimi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi, respektując jednocześnie sposób, w jaki rozmaite uprawnienia są wewnętrznie zorganizowane w poszczególnych państwach członkowskich” [8]. Po piąte, coraz istotniejsze znaczenie dla samorządu terytorialnego mają działania UE nakierowane na ochronę różnorodności kulturalnej i tożsamości lokalnej oraz regionalnej. Po szóste, trzeba podnieść, że bezpośrednio zainteresowanie unijnego prawodawcy skupia się na samorządzie regionalnym. Ekspozowana jest jego rola konsultacyjna oraz ma on stanowić podbudowę dla procesu tworzenia demokratycznej i obywatelskiej „Europy regionów”. Podmiotem, który odgrywa tu szczególną rolę, jest Komitet Regionów. Po siódme, relacje pomiędzy UE a instytucją samorządu terytorialnego nie osiągnęły jeszcze kształtu ostatecznego i podlegają ewolucji. Ich wyrazem są między innymi regulacje zawarte w *Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy* [13], zmierzające w kierunku wzmocnienia jego wpływu na kształt spraw europejskich, a przez to wzmocnienia demokratycznej legitymacji działań Unii.

II

Konstrukcją, na której zasadzają się regulacje prawa wspólnotowego dotyczące prawa wyborczego na poziomie lokalnym i z którą są nierozzerwalnie związane, jest obywatelstwo Unii Europejskiej. Nie charakteryzując bliżej tej instytucji, należy wspomnieć, iż jest ono określane jako personalna, wzajemna, akcydentalna, zależna i pozorna więź prawna istniejąca między osobą fizyczną a Unią Europejską [3] (zob. też [9], [24], [5], [25], [1]). Zasadnicze znaczenie dla określenia istoty obywatelstwa UE ma art. 17 ust. 1 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (TWE) [15], który na mocy zmian wprowadzonych do niego przez *Traktat o Unii Europejskiej* (TUE) uzyskał brzmienie: „1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatel Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak”. Zatem obywatelstwo UE nabywa się, jak również traci, wraz z nabyciem, bądź utratą, obywatelstwa kraju członkowskiego według reguł właściwych dla prawa krajowego danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ponadto stosownie do art. 299 TWE zakres podmiotowy obywatelstwa UE może zostać ograniczony w związku z określeniem terytoriów, do których mają zastosowanie postanowienia Traktatu oraz stosownie do *Deklaracji o narodowości Państwa Członkowskiego* z 1992 r., dołączonej do TUE, zgodnie z którą państwo członkowskie może oświadczyć, kto ma być traktowany jako jego obywatel na potrzeby Wspólnoty (zob. [1], [24], [25]).

A. Wyrozumska podkreśla, że „Obywatelstwo Unii Europejskiej nie może być definiowane jako więź między jednostką a UE, podobna do przynależności państwowej [...] jest ono określone poprzez prawa i obowiązki jednostki w ramach systemu UE” [25]. Do praw obywateli UE zamieszczonych w części drugiej TWE zatytułowanej *Obywatelstwo Unii* zalicza się: prawo do swobodnego poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej, prawo do wystąpienia z petycją do Parlamentu Europejskiego, prawo do wystąpienia ze skargą do Rzecznika Praw Obywatelskich UE, prawo do informacji i dostępu do dokumentów wspólnotowych (oczywiście nie wszystkie ze wskazanych praw są zastrzeżone wyłącznie dla osób, które posiadają status obywateli UE). Ponadto istnieje możliwość poszerzenia katalogu praw wynikających z obywatelstwa UE, nawet bez konieczności zmiany TWE, ponieważ art. 22 TWE przewiduje, że na podstawie sprawozdań składanych co dwa lata przez Komisję Europejską Rada UE może jednomyślnie, działając na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, przyjąć odpowiednie postanowienia co do wzmocnienia lub uzupełnienia praw obywatelskich, których stosowanie zaleci państwom członkowskim. W związku z powyższym uznaje się, że katalog praw obywateli UE ma charakter otwarty, dynamiczny. Wszystkie prawa i wolności obywateli UE są ze sobą wzajemnie powiązane w tym sensie, iż korzystanie z poszczególnych uprawnień niejednokrotnie warunkuje realizację innych. Fundamentalne znaczenie należy przypisać tu oczywiście prawu do swobodnego poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich Unii, bez zapewnienia którego przyznanie praw wyborczych w płaszczyźnie samorządu terytorialnego, ale również do Parlamentu Europejskiego, obywatelom UE w innym państwie członkowskim miałyby wymiar jedynie pozorny.

III

Prawem obywatela Unii Europejskiej, które zapewnia mu możliwość kreowania składu osobowego organów w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, jest prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych. Podstawą przyznania czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami państwa członkowskiego, w którym zamieszkują, jest art. 19 TWE, zgodnie z którym: „1. Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”. Powtórzenie przytoczonego przepisu można odnaleźć w *Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej* (art. 40) [7] oraz w *Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy* (art. I - 8 ust. 2 pkt B, art. II - 40).

Zgodnie ze zdaniem drugim art. 19 TWE regulacja ta została rozwinięta i uzupełniona przez dyrektywę Rady Unii Europejskiej 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r., ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami [4]. W preambule dyrektywy wskazuje się, iż przyznanie obywatelom UE praw wyborczych w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, jest wyrazem zasady niedyskryminacji między osobami mającymi obywatelstwo danego państwa członkowskiego a osobami będącymi obywatelami innego państwa członkowskiego UE, jak też następstwem swobody poruszania się i pobytu na terytorium wszystkich państw członkowskich Unii. Podkreśla się, że przyznanie tych praw nie oznacza pełnej harmonizacji krajowych ustaw wyborczych państw członkowskich UE, ale jest wyrazem dążenia do zniesienia warunku obywatelstwa [krajowego – A. F.-P.], od którego większość państw uzależniała udział w wyborach lokalnych.

Analizując merytoryczne postanowienia powyższej dyrektywy, można zauważyć, że, zgodnie z regulacją traktatową, dyrektywa eksponuje konieczność zachowania zasady równego traktowania obywateli danego państwa członkowskiego oraz tzw. wyborców europejskich, czyli obywateli Unii Europejskiej nie posiadających obywatelstwa krajowego państwa zamieszkania. Wyraża się to między innymi w tym, że obywatel UE, który chce skorzystać z prawa udziału w wyborach lokalnych w innym państwie członkowskim UE, w którym ma miejsce zamieszkania, musi:

- 1) złożyć oświadczenie, że chce z tego prawa skorzystać, co może oznaczać konieczność złożenia wniosku o wpisanie go na listę wyborców (rejestr wyborców) lub kandydatów, w przypadku biernego prawa wyborczego, przy czym w państwach, w których głosowanie jest obowiązkowe wyborcy europejscy wpisani na listę wyborców również mają obowiązek udziału w wyborach; w przypadku odmowy wpisu na listę wyborców uprawnionych do głosowania lub kandydowania obywatel UE może skorzystać ze środków prawnych takich samych jak obywatele państwa zamieszkania;

- 2) spełnić takie same warunki, np. co do minimalnego okresu zamieszkania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, lub okazać zasadniczo takie same dokumenty, jakie wymaga się od obywateli danego państwa;

3) jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze, to osoba, która chce kandydować, przedstawia takie same dokumenty co osoba posiadająca obywatelstwo krajowe; może to oznaczać wyrażenie zgody na kandydowanie, przedłożenie listy osób popierających kandydata, konieczność złożenia oświadczenia, że posiada się pełnię praw wyborczych, oświadczenia majątkowego, bądź lustracyjnego; państwo może również zastrzec, że osoba kandydująca nie może być pozbawiona prawa do kandydowania w państwie jej pochodzenia;

4) spełnić takie same wymogi jak obywatele krajowi, jeśli chodzi o zasadę niepołączalności stanowisk.

Odmienne traktowanie własnych obywateli i tzw. wyborców europejskich jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami. Przewiduje się, że państwo członkowskie ma możliwość wprowadzenia ograniczeń, w szczególności jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze. Może zastrzec, że tylko jego obywatele mogą być wybierani na „...kierownika organu wykonawczego, jego zastępcę lub członków kierowniczego kolegiального organu wykonawczego”, a przyczyną tego rodzaju ograniczeń jest „...branie udziału w wykonywaniu władzy publicznej oraz ochrona interesu publicznego”, co musi gwarantować osoba (osoby) sprawujące funkcję organu wykonawczego. Państwo może również zastrzec, że tylko jego obywatele będą brać udział w wyznaczaniu delegatów do krajowego zgromadzenia parlamentarnego.

Warto zauważyć, że unijny prawodawca, odmiennie od polskiego (por. brzmienie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) [18], definiując we wskazanej dyrektywie wspólnotę lokalną stopnia podstawowego, nie eksponuje jej elementu osobowego; nie mówi o społeczności bądź wspólnocie, nie wspomina o mieszkańcach czy też obywatelach. Skupia się raczej na aspektach organizacyjnych, podkreślając, iż idzie o podstawowy poziom organizacji samorządu terytorialnego, ustalony zgodnie z przepisami krajowymi państw członkowskich – jednostki administracyjne wprost wymienione w załączniku do dyrektywy. Jego zdaniem konstytutywnym elementem wspólnoty lokalnej jest posiadanie przez nią organów wyłonionych w powszechnych i bezpośrednich wyborach, zarządzających – w ramach własnej kompetencji – określonymi sprawami lokalnymi. Takie spojrzenie, akcentujące pośredni sposób sprawowania władzy w lokalnej wspólnocie stopnia podstawowego, pozwala zrozumieć, dlaczego, pomimo przyznania praw wyborczych w wyborach lokalnych, wspólnotowy prawodawca milczy na temat przyznania tzw. wyborcom europejskim prawa do udziału w referendum lokalnym. Ponadto wspomniane regulacje nie wypowiedają się na temat tego, jak rozumieć kluczowe tu pojęcia „mieszkaniec” oraz „miejsce zamieszkania”, co oznacza, że to prawo krajowe poszczególnych państw członkowskich określa znaczenie tych terminów. Natomiast wybory lokalne oznaczają według dyrektywy powszechne i bezpośrednie wybory mające na celu wyłonienie członków samorządowych organów przedstawicielskich oraz – jeżeli tak przewidują przepisy państwa członkowskiego – kierownika i członków samorządowych organów wykonawczych stopnia podstawowego (nieco inaczej w preambule dyrektywy: „powszechne i bezpośrednie wybory na poziomie wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego oraz jednostek podległych, dotyczy to zarówno powszechnych i bezpośrednich wyborów do samorządowych organów przedstawicielskich, jak również do samorządowych organów wykonawczych”).

Zatem to od każdego państwa członkowskiego zależy, jaki krąg osób zaliczy do członków wspólnoty samorządowej, z tym jednak zastrzeżeniem, iż obywatelom Unii Europejskiej, niezależnie od ich obywatelstwa krajowego, zamieszkałym w danym państwie członkowskim musi być zapewnione, stanowiące minimum, jeśli chodzi o ich uprawnienia we wspólnocie, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

IV

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność dostosowania polskiego prawa do wskazanych regulacji, co w odniesieniu do prawa wyborczego w wyborach lokalnych oznaczało wprowadzenie stosownych zmian przede wszystkim w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw [23] oraz w ustawie o samorządzie gminnym. W ich wyniku czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych uzyskali – obok obywateli RP – obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze działania danej gminy.

Wspomniane zamiany w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw [15] (dalej przywoływana również jako o.w.r.g.) uzależniały możliwość realizacji prawa wyborczego w danej gminie również od tego, czy wyborca został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Wyborca miał prawo wybierania do rady gminy także wówczas, gdy został wpisany do stałego rejestru wyborców w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień głosowania, jeżeli 18 lat ukończył w okresie 12 miesięcy przed dniem głosowania lub w dniu głosowania. Ustawodawca wprowadził więc znany nauce prawa cenzus domicylu, jako warunkujący korzystanie z prawa wyborczego na poziomie gminy oraz zgodnie z ogólną zasadą niedyskryminacji odniósł go do obywateli RP (art. 6 ust. 1 o.w.r.g.) oraz do tzw. wyborców europejskich (art. 6a ust. 1 o.w.r.g.). Wprowadzenie cenzusu domicylu i odniesienie go tylko do konkretnej gminy świadczy o tym, iż celem tej regulacji było to, by wytworzyła się względnie trwała więź łącząca osobę z innymi mieszkańcami lub z terytorium, chociaż minimalne zintegrowanie osoby z daną gminą. Bowiem w tym przypadku nie mogło mieć miejsca sumowanie się okresów zamieszkania w różnych państwach członkowskich UE*. Dopiero po spełnieniu tego warunku członek wspólnoty mógł skutecznie brać udział w kreowaniu składu osobowego organów gmin.

Cenzusu domicylu nie można uznać za kryterium, które przesądzało o członkostwie we wspólnocie samorządowej – tym kryterium jest wyłącznie zamieszkanie – ale niewątpliwie był to jeden z czynników, który różnicował pozycję prawną członków wspólnoty oraz kreował grupę mieszkańców czasowo pozbawionych możliwości realizacji prawa wyborczego. To rozwiązanie zostało zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który podniósł, iż pozbawiono czynnego oraz biernego prawa wyborczego wszystkie osoby pełnoletnie – obywatele RP oraz tzw. wyborców europejskich – które w ciągu 12 miesięcy przed wyborami zmieniły miejsce stałego zameldowania. W wyroku z 20 lutego 2006 r. (sygn. akt K 9/05) Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i uznał, że kwestionowana regulacja jest niekonstytucyjna, a wprowadzone ograniczenie prawa wybierania oraz prawa wybieralności nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony którejkolwiek z wyliczonych w Konstytucji RP wartości, których respektowanie lub ochrona może stanowić powód ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw.

* W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego przewiduje się, że bierne prawo wyborcze przysługuje osobie, która od co najmniej 5 lat zamieszkuje w RP lub na terytorium innego państwa członkowskiego UE oraz oczywiście spełnia pozostałe wymogi określone ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. Nr 25, poz. 219.

Jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze, to wyborca europejski może kandydować do organu stanowiącego (rady gminy) i podlega wówczas podobnym regułom jak obywatel RP*. Zmianie nie uległ art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta [19], dlatego prawo wybieralności w tym przypadku jest zarezerwowane wyłącznie dla obywateli polskich: „Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje”. Z regulacją tą koresponduje art. 26 ust. 2a dodany do ustawy o samorządzie gminnym, w którym stanowi się, że: „Wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim”. Należy zauważyć, iż wskazane wyżej ograniczenie nie dotyczy zastępców wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, możliwe jest zatem wykonywanie tych funkcji przez tzw. wyborców europejskich [10]. Polski ustawodawca skorzystał z możliwości, którą dała unijna dyrektywa, i wprowadził regulację mówiącą, iż czynnego oraz biernego prawa wyborczego nie ma wyborca europejski pozbawiony tego prawa w tym państwie członkowskim UE, którego jest obywatelem.

Wyłączenie w stosunku do określonych stanowisk możliwości obsadzania ich w drodze wyborów lokalnych, a tym samym ograniczenie w stosunku do osób będących obywatelami Unii Europejskiej biernego prawa wyborczego, jest zgodne z prawem wspólnotowym, a ponadto jest to rozwiązanie, które można odnaleźć nie tylko na gruncie polskim. W przeszłości było ono jednak przedmiotem kontrowersji. Tytułem przykładu można przypomnieć decyzję francuskiej Rady Konstytucyjnej z 20 maja 1998 r. O ile w Polsce wątpliwości wzbudziło samo przyznanie praw wyborczych osobom nie posiadającym obywatelstwa polskiego, o tyle we Francji przedmiotem zainteresowania sądu konstytucyjnego stała się kwestia ograniczenia możliwości kandydowania na określone stanowiska obsadzone w drodze wyborów lokalnych.

V

Przyznanie czynnego oraz biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych obywatelom UE nie posiadającym obywatelstwa polskiego było przedmiotem wielu uwag wyrażanych w literaturze przedmiotu, tak krytycznych, jak również aprobujących taki stan [2], [6], [11]. Ich przyczyną jest sformułowanie zawarte w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, który prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów oraz przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego zastrzega wyłącznie na rzecz obywateli polskich. Ostatecznie wątpliwości rozwiązał Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49)** stwierdził, że postanowieniom art. 62 ust. 1 Konstytucji RP nie można przypisywać swoistej „ekskluzywności”, rozumianej w ten sposób, że jeżeli dane prawo przy-

* Stosownie do unijnej dyrektywy dołącza oświadczenie wskazujące jego obywatelstwo, adres i okres stałego zamieszkania na terytorium Polski oraz ostatni adres zamieszkania w państwie pochodzenia. Przedstawia również zaświadczenie, że nie został pozbawiony prawa wybierania w państwie pochodzenia.

** Natomiast w wyroku z 31 maja 2004 r. (sygn. akt K 15/04) Trybunał zauważył, iż przepisy Konstytucji RP odnoszą się do organów sprawujących władzę w Polsce i zasad tych nie można przenosić wprost na funkcjonowanie innych, poza państwem, struktur, za pośrednictwem których RP realizuje swoje interesy.

znane zostało obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelom innych państw, w tym obywatelom Unii Europejskiej. „Tak pojmowana ekskluzywność konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu”. Aprobata Trybunału znalazł stan, w którym sformułowanie „obywatel polski” użyte w art. 62 Konstytucji RP jest inaczej rozumiane w odniesieniu do wyborów lokalnych, inaczej zaś w odniesieniu do wyborów prezydenckich, parlamentarnych czy udziału w referendum ogólnokrajowym.

Możliwość kandydowania i głosowania w wyborach lokalnych przez tzw. wyborców europejskich w Polsce dotyczy tylko gmin – stosownie do załącznika dołączonego do dyrektywy, w którym stanowi się, że podstawowa jednostka samorządu terytorialnego oznacza w Polsce gminę. Na podstawie wskazanych regulacji wyborcy europejskiemu nie przysługuje prawo wyborcze na poziomie powiatu, który jest przecież w Polsce jednostką samorządu lokalnego.

Można się zastanawiać, czy skoro tzw. wyborcom europejskim przysługuje prawo wyborcze w wyborach lokalnych na poziomie gminy, to nie należałoby uznać, iż przysługuje im również prawo do udziału w referendum lokalnym na poziomie gminy. Przecież w obu przypadkach idzie o prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, które może być realizowane tak w formach właściwych dla demokracji przedstawicielskiej, jak bezpośredniej. Ponadto obserwując zmiany w prawie państw europejskich, można zauważyć wyraźną tendencję do tego, by zamieszkałych legalnie cudzoziemców (w tym cudzoziemców-obywateli UE) oraz apatrydów uznawać za członków wspólnot istniejących przynajmniej na podstawowym poziomie organizacji samorządu terytorialnego oraz by z faktem tym wiązać przyznanie im czynnego prawa wyborczego, prawa wybieralności (z reguły z pewnymi ograniczeniami) oraz prawa do udziału w referendum lokalnym*. Można postawić tezę, iż tendencja ta wyznacza kierunek zmian w prawie także w Polsce.

Potwierdzeniem tych słów w odniesieniu do obywateli UE niebędących obywatelami polskimi są postanowienia ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym [17]. Pomimo że regulacje unijne dotyczą wyłącznie prawa wyborczego, brzmienie art. 3 ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z którym w referendum: „...mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki” wskazuje, iż obecnie wyborcy europejscy mogą powoływać się również na prawo do udziału w referendum lokalnym na poziomie gminy. Stanowisko to wydaje się aprobować Trybunał Konstytucyjny, który w uza-

* W Finlandii każdy obywatel finlandzki i każdy cudzoziemiec na stałe zamieszkujący w Finlandii, który ukończył 18 lat, jest uprawniony do głosowania w wyborach gminnych i gminnych referendach. Analogicznie, co do zasady, kwestię tę rozwiązały Dania, Holandia, Irlandia, Hiszpania [10]. Były to decyzje poszczególnych państw europejskich inspirowane działaniami Rady Europy bądź opierające się na zasadzie wzajemności, bądź przyznanie praw wyborczych było konsekwencją przynależności do UE, np. we Francji. W Niemczech funkcjonuje podział na mieszkańców oraz obywateli gminy. Wyłącznie tym drugim przysługuje prawo wyborcze oraz prawo do udziału w referendum dotyczącym spraw gminy, przy czym obywatelem jest osoba, która posiada obywatelstwo niemieckie lub obywatelstwo jednego z państw członkowskich UE (art. 116 i 28 ust. 1 ustawy zasadniczej).

sadnieniu do przywoływanego już wyroku z 11 maja 2005 r. przyjął, iż „Konstytucja jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej nie uzależnia przy tym przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa. O przynależności do wspólnoty rozstrzyga miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej”.

Wypowiedź tę można traktować również jako zapowiedź przyznania prawa wyborczego oraz prawa do udziału w referendum lokalnym pozostałym cudzoziemcom oraz apatrydom legalnie mieszkającym na terytorium polskiej gminy. Należy jednak zaznaczyć, że obecnie cudzoziemcy, którzy nie są obywatelami UE, oraz bezpaństwowcy są pozbawieni prawnej możliwości partycypacji w podejmowaniu decyzji w sprawach gminy. Ustawodawca osoby te traktuje podobnie, bowiem stosownie do art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach [21]: „Cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego”*, oraz wyraźnie oddziela je od cudzoziemców posiadających obywatelstwo UE, ponieważ ustawy o cudzoziemcach nie stosuje się w stosunku do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto obecna sytuacja, która kreuje grupę członków wspólnoty samorządowej pozbawionych prawnych możliwości oddziaływania na skład osobowy organów gminy, stanowi pewien regres w stosunku do regulacji istniejącej wcześniej, tj. przed uchwaleniem ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r., bowiem ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin [16] przewidywała, iż prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) przysługiwało również osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, a nie były one obywatelami innego państwa, tj. apatrydom, którzy stałe zamieszkiwali w Polsce przez co najmniej dwa lata.

VI

Włączenie tzw. wyborców europejskich do grona tych członków wspólnoty samorządowej, którzy mogą realizować na terenie gminy – z pewnymi ograniczeniami – tak podstawowe uprawnienie o charakterze politycznym jak prawo wyborcze, należy ocenić pozytywnie. Jest to nie tylko zgodne z duchem integracji europejskiej, która zakłada swobodę przemieszczania się oraz równość i partycypację jednostek, ale też stanowi istotny krok w kierunku pełnego urzeczywistnienia regulacji otwierających polską ustawę o samorządzie gminnym. Zmiany w prawie samorządu terytorialnego będące wynikiem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wpisują się również w ogólną tendencję, która znajduje odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym oraz w prawie wewnętrznym coraz większej liczby państw – przyznawania szerokiego katalogu praw i wolności osobom niezależnie od ich obywatelstwa krajowego. Taką generalną zasadę przyjmuje również polski ustrojodawca w art. 37 Konstytucji RP. Dlatego niektóre z praw i wolności dotąd zastrzeżone dla własnych obywateli stają się udziałem

* Odębne traktowanie tych grup wyraża się m.in. w tym, że wyłącznie do obywateli UE odnosi się ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej [20].

łem osób nie posiadających tego statusu. Jednocześnie pojawiają się nowe wolności i uprawnień przysługujące jednostce z uwagi na członkostwo jej państwa w organizacji międzynarodowej, szczególnie podmiocie ponadnarodowym, bądź z uwagi na to, iż państwo dostrzega doniosłość każdej osoby ludzkiej, czy wreszcie specyfikę „władzy lokalnej”.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i przyjęcie konstrukcji prawnej obywatelstwa UE oznacza, że w sferę praw wyborczych, dotychczas zastrzeżonych wyłącznie dla obywateli Rzeczypospolitej, wkroczył wspólnotowy prawodawca. Oznacza to również, że katalog praw i wolności adresowanych tylko do osób posiadających obywatelstwo polskie z jednej strony uległ ograniczeniu, natomiast z drugiej strony wzbogacił się o nowe regulacje, charakterystyczne dla ponadnarodowego podmiotu, jakim jest Unia Europejska. Tym samym faktycznie przełamany został konstytucyjny, dychotomiczny podział na obywatela oraz człowieka (każdego), ponieważ pojawiła się trzecia, specyficzna grupa adresatów praw i wolności – obywatele Unii Europejskiej.

Unijne regulacje prawne wyznaczają jedynie minimalny standard uprawnień tzw. wyborców europejskich we wspólnocie samorządowej. Państwa członkowskie UE niejednokrotnie przewidują szersze możliwości partycypacji w stosunku do członków wspólnoty samorządowej nie posiadających ich obywatelstwa krajowego. Dlatego, chociaż prawo unijne na ten temat milczy, wydaje się, iż w przyszłości wyborcy europejscy mogliby uzyskać we wszystkich państwach członkowskich prawo do udziału w referendum lokalnym na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Źródłem tych zmian może być prawo unijne – jak już zaznaczyłam, katalog praw i wolności obywateli UE nie ma charakteru zamkniętego, przeciwnie, może być poszerzony – albo krajowe regulacje prawne. Ponadto z uwagi na wskazaną wyżej tendencję zmian w prawie prawo wyborcze oraz prawo do udziału w referendum lokalnym może zostać w przyszłości przyznane również cudzoziemcom niebędącym obywatelami UE oraz apatrydom legalnie zamieszkałym na terytorium polskiej gminy.

Analiza obowiązujących regulacji prawnych pozwala również postawić tezę o swoistej dychotomii w pojmowaniu wspólnoty samorządowej. Zgodnie z regulacją konstytucyjną każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, co powoduje, że wszyscy mieszkańcy gminy zobowiązani są ponosić ciężary publiczne na rzecz gminy, na przykład w postaci podatków lokalnych. W sferze obowiązków ustawodawca jednakowo traktuje wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Natomiast w sferze uprawnień związanych z członkostwem we wspólnocie samorządowej ich zakres oraz możliwość realizacji zostają zróżnicowane stosownie do obywatelstwa, bądź jego braku, mieszkańca gminy. Zatem członkostwo we wspólnocie samorządowej niektórych mieszkańców gminy można określić mianem „ułomnego” bądź „niepełnego” – ciążą na nich obowiązki związane z ustanowionym z mocy prawa członkostwem we wspólnocie samorządowej, ale posiadają ograniczone bądź są w ogóle pozbawieni prawnych możliwości partycypacji w podejmowaniu decyzji w sprawach gminy.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymusiło na krajowym ustawodawcy istotną zmianę dotyczącą sposobu pojmowania składu osobowego wspólnoty samorządowej na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Nie zmienił się substrat osobowy wspólnoty samorządowej – tworzą go mieszkańcy gminy – ale wśród nich wyodrębniona została grupa osób nie posiadających obywatelstwa polskiego, która uzyskała pełniejszą możliwość partycypacji w podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym na poziomie gminy. Tym samym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i związane z tym zmiany w prawie spowodowały szersze, choć nie całkowite, urzeczywistnienie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie wydaje się jednak, chociażby z uwagi na do-

świadczenia większości państw europejskich (tytułem przykładu wystarczy wskazać ograniczenia związane z biernym prawem wyborczym), by w najbliższym czasie mogło dokonać się całkowite zrównanie statusu osób posiadających obywatelstwo krajowe danego państwa oraz osób tego obywatelstwa nie posiadających we wspólnocie samorządowej.

Literatura

- [1] Cieleń A., A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- [2] Działocha K., *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11.
- [3] Galster J., C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998.
- [4] Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r., Dz. Urz. WE z 31 grudnia 1994 r., zmieniona dyrektywą 96/30/WE, Dz. Urz. WE L 122 z 22 maja 1996 r.
- [5] Jagielski J., *Obywatelstwo UE*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- [6] Jaskiernia J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004.
- [7] *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. WE C 364 z 18.12. 2000.
- [8] *Ku nowej kulturze subsydiarności – apel Komitetu Regionów z marca 1999*, (<http://www.ukie.gov.pl>).
- [9] Mielnik B., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000.
- [10] Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady 94/80/WE*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1–2.
- [11] Rakowski P., *Wybory we Wspólnocie*, „Prawo i Życie” 1999, nr 13.
- [12] *Traktat o Unii Europejskiej* sporządzony w Maastricht 7 lutego 1992 r., tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24 grudnia 2002 r.
- [13] *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* podpisany w Rzymie 25 października 2004 r.
- [14] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* sporządzony w Rzymie 25 marca 1957 r., tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24 grudnia 2002 r.
- [15] Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1547 ze zm.
- [16] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 ze zm.
- [17] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.
- [18] Ustawa o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.
- [19] Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.
- [20] Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 141, poz. 1180.

[21] Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.

[22] Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. Nr 25, poz. 219.

[23] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 102, poz. 1055.

[24] Wieruszewski R., Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej – przyszli obywatele Unii Europejskiej, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.

[25] Wyrozumska A., *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002.

SUMMARY

As the effect of the fact that Poland joined the European Union, so called European electors, the citizens of the European Union with the place of residence in the country which is the member of the EU, of which they are not the citizens – obtained the right to vote in the local polling stations next to the Polish citizens. In accordance with the union legal regulations whilst carrying into effect that right, the rule of non-discrimination between the people having the national citizenship of the particular country and the European voters should be taken into account, what does not indicate the full harmony of the national voting regulations of the member countries from EU. Therefore the Polish legislator grants the European electors the active voting right based on the similar rules as for the Polish citizens, and limits their passive voting right in the following way: the European voters can only stand for an election to the legislative body (the Board of the Commune), but they can not perform the functions of the executive body (mayor, the chief officer of a group of villages, the town president). The union regulations lay particular stress on the direct way of being in authority in the self-governed unions. Therefore, they indicate the right to vote as the minimal standard of rights as the member of the self-governed union. In Poland the European electors have also the right to take part in the commune referendum, because people having the active right to vote to legislative body may take part in this referendum. It should be mentioned, that the right to vote and the right to stand for local election and the right to take part in the local referendum may be fulfilled by the European voters only on the level of the commune, not on the level of the administrative district, which is the unit of the local government in Poland. The mentioned changes in the law should be estimated positively. They are not only in accordance with the requirements of European integration, which establishes the freedom of moving and the equality and the participation of units, but also enter themselves on the general tendency of granting to the unit the extensive catalogue of rights independently of his national citizenship, on the account of the membership of his country in the international organization, especially over-national unit, or because of the fact that the nation notices the importance of the every human being, or the specific of the ‘local authority’.

Legalność (nielegalność) Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze – rozważania w oparciu o zasadę suwerenności państw-stron Statutu MTK

ABSTRAKT

Artykuł dotyczy analizy kompetencji Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze (MTK), tzw. trybunału haskiego. Autorka swoje rozważania koncentruje na pytaniu o legalność bądź nielegalność działań w wykonywaniu jurysdykcji przez sąd w Hadze. Porusza problematykę legitymizacji do narzucania zewnętrznego porządku prawnego oraz władzę osądzania ludzi przez niekoniecznie akceptowane trybunały, takie jak MTK w Hadze. Te kwestie związane są z problematyką suwerenności, które są ważne i interesujące nie tylko z punktu widzenia rozwoju europejskiej integracji, ale mają większe znaczenie z tego tytułu, że są związane z procesem globalizacji. Autorka stara się odpowiedzieć na pytanie o podstawy do legitymizacji dla haskiego trybunału. Jedną z części pracy odwołuje się do problematyki międzynarodowych organizacji i ich oddziaływania na suwerenność narodowych państw. Autorka próbuje porównać kompetencje trybunału haskiego i Wspólnoty Europejskiej.

Wstęp

Dla czasów współczesnych charakterystyczna jest wizja powoływania międzynarodowych ciał o charakterze prawodawczym oraz sądownictwa ponadnarodowego. Temu procesowi sprzyjają procesy integracyjne (powstanie Wspólnot Europejskich, Unia Europejska), a także globalizacyjne. Wśród instytucji sądowniczych o charakterze międzynarodowym (ponadnarodowym) należy wymienić Europejski Trybunał Sprawiedliwości, trybunał norymberski, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze (MTK), tzw. trybunał haski. I właśnie ten ostatni, jako instytucja zupełnie nowa, rodzi liczne kontrowersje i pytania o praworządność (niepraworządność) jego działań. Pytania te są zadawane, gdyż w przypadku MTK nastąpiło przełamanie etycznej zasady, że warunkiem podlegania władzy zewnętrznej przez państwo lub jego obywatele jest wcześniejsza zgoda (ratyfikacja aktu prawnego czy akces do organizacji, a więc jakaś forma wcześniejszego poddania się przez państwo jurysdykcji międzynarodowej) wyrażona na poziomie prawa wewnętrznego czy wręcz uznania reguł między- lub ponadnarodowych za składnik porządku wewnętrznego [2]. W przypadku trybunału haskiego sytuacja wygląda nieco inaczej, o czym mowa będzie dalej. Na dyskusję nad praworządnością (niepraworządnością) MTK wpływa fakt, iż państwa niechętnie godzą się na objęcie własnych obywateli jurysdykcją sądów międzynarodowych [24]. Pragną zachować dla siebie wykonywanie jurysdykcji terytorialnej, czyli prawo do sądenia sprawców wszystkich czynów popełnionych na ich terytorium [10]. Państwa

niechętnie przekazują swoją jurysdykcję karną organom międzynarodowym, chętniej natomiast zobowiązują się do ukarania winnych popełnienia przestępstw międzynarodowych we własnym zakresie. Zrzeczenie się takiej jurysdykcji oznacza bowiem znaczne ograniczenie suwerenności danego państwa [6]. Obawa o utratę suwerenności towarzyszyła państwom już od samego początku rozpoczęcia prac nad Statutem Międzynarodowego Trybunału Karnego [12]. W związku z tym w opracowaniu wskazujemy na:

1) możliwość (niemożliwość) zachowania suwerenności przez państwa-strony Statutu w aspekcie zasady komplementarności w związku z działalnością MTK w Hadze,

2) analogie w zakresie przekazywania kompetencji między trybunałem haskim, posiadającym podmiotowość międzynarodową a Wspólnotą Europejską, określaną w doktrynie jako organizacja ponadnarodowa.

I

Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, mimo że nie przewiduje możliwości składania zastrzeżeń do jakiegokolwiek ze swoich postanowień, to stara się w różny sposób wychodzić naprzeciw obawom rządów zatroskanych o suwerenność. Zasadnicze znaczenie ma konsekwentnie przeprowadzona idea komplementarności [21]. Toteż rozważając problem legalności (nielegalności) trybunału w Hadze, trzeba najpierw wyjść od tego, że idea Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz koncepcja Statutu została oparta na zasadzie komplementarności, która ma charakter fundamentalny. Nadanie tej zasadzie charakteru fundamentalnego rodzi się z konieczności takiego ukształtowania ustawodawstwa wewnętrznego, aby możliwa stała się ochrona suwerenności każdego państwa-strony Statutu. Problem suwerenności jest istotny. O nim zawsze się mówi, kiedy powstają nowe międzynarodowe organizacje, ciała o charakterze ponadnarodowym. Jak duża jest waga suwerenności, świadczy zamieszczenie zasady komplementarności już w preambule Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze. U podstaw zasady komplementarności leży poszanowanie dla suwerenności państwa. Zasada komplementarności głosi, iż MTK ma charakter komplementarny w stosunku do narodowych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach krajowych. Potwierdza to otwierający Statut art. 1, który przewiduje, że Trybunał stanowi uzupełnienie krajowych sądów karnych [18]. Zatem podstawową zasadą działań MTK jest jego komplementarność w stosunku do krajowych wymiarów sprawiedliwości. Trybunał w Hadze nie zastępuje krajowych wymiarów sprawiedliwości, lecz stanowi ich uzupełnienie, gdy te nie zdadzą egzaminu, staną się niedostępne lub nieefektywne, nie poradzą sobie ze sprawnym sądzeniem [22]. A więc tylko w przypadku gdy państwo jest niechętnie lub niezdolne (nadmieńmy, iż te słowa są dokładnie zdefiniowane w Statucie) do przeprowadzenia dochodzenia lub rozprawy sądowej, Międzynarodowy Sąd Karny może podjąć decyzję o rozważeniu danego przypadku. MTK podejmuje działania na przykład wówczas, gdy na skutek wojen domowych załamał się wymiar sprawiedliwości danego państwa, zabraknie środków na procesy czy ochronę świadków lub gdy śledztwo będzie blokowane przez rządy, które niechętnie sądzą swoich wysokich urzędników [1].

Wydaje się więc, iż, co do zasady, sprawa wzajemnej relacji między Trybunałem a sądami krajowymi została rozstrzygnięta na rzecz tych drugich, czyli pierwszeństwa sądów krajowych. Zatem trybunał haski ma jedynie uzupełniać krajowy system wymiaru sprawiedliwości w ściganiu i karaniu sprawców określonych zbrodni. Podstawą więc jego działania, przypomnijmy, jest zasada komplementarności, a nie zasada nadrzędności czy wyłączności [7]. Fakt,

że „Trybunał ma charakter komplementarny w stosunku do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych” (preambuła i art. 1 Statutu) oznacza, iż sprawy, których przedmiotem są zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne i zbrodnie agresji – objęte jurysdykcją MTK – pozostają nadal w zakresie kompetencji krajowego wymiaru sprawiedliwości i właściwość tego Trybunału zostaje, na mocy wyraźnej dyspozycji art. 17 Statutu wyłączona. Jeżeli sprawa o popełnienie któregoś ze wskazanych w tej umowie przestępstw została już osądzona w wewnątrzpaństwowym postępowaniu karnym lub było prowadzone postępowanie przygotowawcze, to w takich wypadkach – choćby nawet postanowiono zaniechać wniesienia aktu oskarżenia przed sąd danego państwa – zgodnie ze statutem rzymskim jurysdykcja MTK jest w zasadzie niedopuszczalna [23]. Trzeba pamiętać również o tym, iż warunkiem uruchomienia jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego jest zaakceptowanie jej przez państwo, na którego terytorium zbrodnia została popełniona, albo państwo obywatelstwa sprawcy. Każde państwo przystępujące do Statutu automatycznie akceptuje jurysdykcję Trybunału w stosunku do zbrodni. Zgoda taka nie jest wymagana, jeżeli sprawę wnosi do Trybunału w Hadze Rada Bezpieczeństwa ONZ [3].

Komplementarność jurysdykcji MTK wobec jurysdykcji krajowych państw – stron Statutu jest jedną z najważniejszych cech Trybunału. Postanowienia dotyczące komplementarności wypracowano z dużą starannością, gdyż – podkreślmy to raz jeszcze – dotyczą one niezwykle czulej sfery, jaką jest prawo państwa do wykonywania własnej jurysdykcji karnej. Ponadto zabezpieczenia instytucjonalne nie kończą się na tym. W Statucie znacząco rozbudowano postanowienia dotyczące procedury rozpatrywania przez Międzynarodowy Trybunał Karny zarzutu o niedopuszczalności lub braku jurysdykcji sądu haskiego. Z zarzutem, że jurysdykcja MTK jest niewłaściwa, wystąpić może zgodnie z art. 19 (17):

- 1) oskarżony lub osoba, w stosunku do której wydany został nakaz aresztowania lub która została wezwana do stawienia się przed sądem,
- 2) państwo, które w danym przypadku ma kompetencje do sprawowania jurysdykcji na tej podstawie, że wszczęło dochodzenie lub ściganie,
- 3) państwo, którego zgoda na wykonywanie jurysdykcji przez Trybunał jest wymagana zgodnie z art. 12 Statutu.

Podmioty wymienione powyżej mogą kwestionować dopuszczalność lub jurysdykcję w zasadzie tylko raz i najpóźniej w momencie rozpoczęcia procesu. W wyjątkowych wypadkach Trybunał może pozwolić na ponowne postawienie zarzutu lub zgłoszenie go w późniejszym czasie. Zaznaczmy, że jurysdykcja Trybunału jest zabezpieczona. Zabezpieczenie to polega na tym, że zarzut niedopuszczalności może zostać złożony w momencie rozpoczęcia procesu. Dalej zarzuty składane po raz drugi lub w późniejszym terminie opierać się mogą tylko na stwierdzeniu, że osoba, o którą chodzi, była już sądzona za czyny stanowiące przedmiot sprawy – *ne bis in idem* [29].

Wobec powyższych rozważań odnośnie zasady komplementarności i zabezpieczeń instytucjonalnych można stwierdzić, iż Międzynarodowy Trybunał Karny nie jest substytutem sądów krajowych. Sądy krajowe zawsze będą instancją dla zbrodni wymienionych powyżej. Istnienie MTK ma być dla krajowych systemów prawnych inspiracją do wywiązania się z obowiązków, ma być także środkiem zapobiegawczym przeciw zbrodniom typu ludobójstwa.

Pozornie, mając na uwadze zasadę komplementarności, wydaje się, iż wszystkie dyskusje i pytania o legalność (nielegalność) Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze są bezpodstawne. Jednakże trzeba pamiętać o szczegółach, które dopiero tworzą pełen obraz. Wobec tego postaramy się zaprezentować poglądy, które wskazują – jedno z mocniejszym akcentem, inne z lżejszym – na dominację Trybunału nad państwami-stronami Statutu.

Interpretując zasadę komplementarności, nie można ograniczyć się do jednego artykułu Statutu i tylko na podstawie tego artykułu rozstrzygać, czy działania MTK są praworządne, czy też niepraworządne. Trzeba wziąć pod uwagę cały Statut. Dopiero uwzględnienie dalszych przepisów pozwala na pełne określenie kształtu, jaki zasadzie komplementarności została nadany w Statucie. W tym dokumencie, który ma rangę traktatu międzynarodowego o charakterze wielostronnym, omawiana zasada komplementarności została przyjęta nie w ujęciu absolutnym (abstrakcyjnym), lecz w postaci komplementarności ograniczonej bądź kontrolowanej. Zdaniem M. Płachty [18] modyfikacje zasady komplementarności idą w kierunku zapewnienia Trybunałowi kontroli nad procesowymi mechanizmami implementacji tej zasady oraz w przyznaniu MTK „ostatniego słowa” w rozstrzyganiu spraw spornych. Ta kontrola MTK widoczna jest zwłaszcza w sposobie unormowania trzech zagadnień: instytucji „odstąpienia”, przesłanek niedopuszczalności sprawy oraz zasady *ne bis in idem*.

Pierwsza sytuacja – modyfikująca zasadę komplementarności na rzecz MTK – polega na tym, że państwo, które prowadzi postępowanie w tej samej sprawie co trybunał w Hadze ma wprawdzie uprawnienie – może – zwrócić się do prokuratora działającego przy MTK z wnioskiem o odstąpienie jego organom tego postępowania, ale prokurator nie jest tym wnioskiem związany. Może ten wniosek uwzględnić albo wystąpić do Izby Przygotowawczej o upoważnienie go do prowadzenia postępowania w tej sprawie (analogicznie sytuacja wygląda w odniesieniu do badania przesłanek dopuszczalności sprawy na podstawie art. 17).

Kolejno badanie i ewentualne uwzględnianie przez sąd haski przeszkody „rzeczy osądzonej” (*ne bis in idem*) wydaje się przemawiać na korzyść Trybunału. Wprawdzie sprawca zbrodni objętych jurysdykcją Trybunału podlega ochronie przed ponownym osądzeniem i skazaniem za ten sam czyn niezależnie od tego, czy najpierw został skazany przez Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze, czy sąd krajowy, jednakże decyzja w tej materii należy do MTK. Sąd haski musi uznać postępowanie prowadzone przed sądem krajowym za autentyczne („poważne”), wiarygodne, bezstronne i zgodne z międzynarodowymi standardami rzetelnego i uczciwego procesu [18]. Wynika z tego, iż to do MTK ma należeć między innymi ostateczna ocena, czy państwo „nie wyraża woli lub jest niezdolne do rzeczywistego przeprowadzenia postępowania karnego”, czy postępowanie nie miało na celu „uchronienia osoby podejrzanej od odpowiedzialności karnej”, czy zwłoka w postępowaniu „da się pogodzić z zamiarem wymierzenia sprawiedliwości osobie podejrzanej”, czy postępowanie było „prowadzone w sposób niezawisły i bezstronny”. Trybunał również ma oceniać stan zdolności państwa do prowadzenia postępowania, w tym do ujęcia oskarżonego bądź uzyskania niezbędnych dowodów i zeznań. W takim więc zakresie, w jakim zgadzamy się, że „ostatnie słowo” ma MTK, uznajemy, że chodzi o przekazanie mu kompetencji [26]. Skłaniać nas to może do wniosku, że komplementarność MTK nie wyklucza przekazania kompetencji organów władzy państwowej na jego rzecz, gdyż sam fakt, że trybunał haski jest organem komplementarnym wobec sądów krajowych, nie zabrania, że w pewnych okolicznościach, oczywiście określonych w Statucie, może dojść do zmiany podmiotu prowadzącego postępowanie, nawet wbrew woli tego ostatniego. Tym samym dopuszcza się ograniczenie wykonywania jurysdykcji karnej na terytorium państwa-strony, a przecież ograniczenie wykonywania jurysdykcji należy do najbardziej fundamentalnych przejawów korzystania z suwerenności państwowej [11].

Nadmienmy, iż od momentu rozpoczęcia prac nad Statutem MTK niejasna pozostawała kwestia, kto ma decydować o tym, że system krajowy jest niewydolny, w jakim trybie i na podstawie jakich kryteriów. Innymi słowy, czy i w jakim zakresie sąd haski powinien mieć również kompetencję do „sądzenia krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości” i czy

może w związku z tym prowadzić własne, niezależne dochodzenie [31]. W dyskusjach nad Statutem zwracano także uwagę na możliwość naruszenia proporcji między zakresem władzy sądu w Hadze do wszczynania postępowania i zbierania dowodów a zachowaniem suwerenności poszczególnych państw. W tym kontekście podkreślano konieczność precyzyjnego określenia kompetencji MTK [27]. Co za tym idzie, powstanie i działalność Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze pozwala coraz dalej odchodzić od legalistycznego pojęcia suwerenności państwa i immunitetu osobistego rządzących. Bowiem Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego zawiera rewolucyjne rozwiązania, zrywające z dotychczasowym stanem prawa, zarówno krajowego i międzynarodowego, oraz wytworzoną na jego podstawie praktyką. Art. 27 Statutu proklamuje zasadę całkowitej niezależności funkcji publicznej pełnionej przez oskarżonego dla ponoszenia przez niego pełnej odpowiedzialności karnej za zbrodnie objęte jurysdykcją MTK. W szczególności sprawowanie funkcji głowy państwa czy szefa rządu, jak również członka rządu czy parlamentu bądź innego wybieralnego przedstawiciela albo funkcjonariusza państwowego w żadnym razie nie może zwolnić sprawcy od odpowiedzialności karnej przewidzianej w Statucie. Sprawowanie określonej funkcji publicznej nie może też samo w sobie stanowić podstawy do zmniejszenia wymiaru kary. Wyrażnie o tym mówi art. 27 ust. 2 Statutu, który stanowi, że immunitety i inne przywileje związane z pełnieniem funkcji publicznej przewidziane w prawie krajowym lub międzynarodowym nie stanowią przeszkody do wykonywania jurysdykcji MTK wobec takiej osoby. Na potrzeby trybunału haskiego i w zakresie objętym jego jurysdykcją idea bezkarności i pozostawiania ponad prawem głów państw, szefów rządów i osób z tego kręgu została odrzucona i należy do przeszłości. Praktyczne konsekwencje tej nowej koncepcji można prześledzić na przykładzie sprawy Pinocheta [17].

Zwróćmy uwagę na fakt, że państwa, które nie są stronami Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, wyrażają kategoriyczny sprzeciw wobec implikacji wynikających dla nich ze Statutu. W szczególności państwa te uznają za niedopuszczalne, aby ich obywatele mogli zostać postawieni przed Trybunałem w Hadze i pociągnięci do odpowiedzialności karnej, mimo że ich rządy nie podpisały albo nie ratyfikowały Statutu. Odwoływanie się do zasady komplementarności jako filaru, na którym opiera się sąd haski, nie wydaje się dla nich przekonujące, gdyż „ostatnie słowo” w sporze o dopuszczalność sprawy zagwarantowane zostało Trybunałowi. Dla tych państw jest nie do przyjęcia, aby jakikolwiek obcy sąd czy organ oceniał jakość i efektywność ich wymiaru sprawiedliwości [14]. Działanie MTK wobec obywateli państw, które nie są stronami Statutu, może jawić się jako nielegalne.

Kolejny dylemat, powiązany w pewnym sensie z poprzednim, przechylający szalę na stronę „nielegalności” Trybunału to ekstradycja własnych obywateli. W doktrynie pojawiają się głosy sugerujące, iż działalność MTK w określonych sytuacjach, takich jak ekstradycja własnych obywateli, stanowi najdalej idące ograniczenie suwerenności państwa. Wskazuje się, że Statut przenosi na MTK jeden z elementów władzy suwerennej państwa, czyli sprawowanie przezeń wobec swoich obywateli zwierzchnictwa personalnego. Przepisy Statutu pozwalają bowiem MTK nie tylko sądzić osoby oskarżone o określone w nim przestępstwa. Idą o wiele dalej, mianowicie powodują także – w przypadku rozpoczęcia procesu przed MTK – wyłączenie obywateli w tym zakresie spod jurysdykcji państw-stron, w tym także spod jurysdykcji państwa obywatelstwa. Zwraca się także uwagę na to, że Statut formułuje także inne kompetencje organów Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, wkraczające bezpośrednio w suwerenne kompetencje państw-stron. Jako klasyczny przykład podawany jest art. 91 Statutu, który uprawnia prokuratora MTK do wykonywania swoich obowiązków na terytorium państwa wezwanego, w skrajnych przypadkach także pod nieobecność i bez zgody organów tego państwa [5].

I już ostatnia wysuwana przez autorkę tego opracowania wątpliwość: czy uprzedzenie pod adresem Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze rodzi się jako obawa, że Trybunał może stać się instrumentem politycznym, który będzie wykorzystywany do nielegalnych działań? Sekretarz Generalny ONZ, jakoby wychodząc naprzeciw tym rozterkom, stwierdził, że najważniejszym zadaniem jest zachowanie bezstronności i integralności MTK. Sąd w Hadze nie jest i nigdy nie może stać się organem „politycznego polowania na czarownicę”. Musi on służyć jako bastion przeciwko tyranii i bezprawiu. Trybunał ma stanowić wzniosły element globalnej konstrukcji bezpieczeństwa zbiorowego [25].

II

Potraktowanie Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze jako organu o charakterze ponadnarodowym skłania do zbadania jego kompetencji w aspekcie legalności (nielegalności) działań podejmowanych na ich podstawie poprzez odniesienie do Wspólnot Europejskich. Te ostatnie są przecież również określane w doktrynie jako organizacje o charakterze ponadnarodowym [13].

W przypadku Międzynarodowego Trybunału Karnego nie dokonuje się przekazania kompetencji organów władzy państwowej. Kompetencja Trybunału nie oznacza wyłączenia jurysdykcji państwa i braku możliwości dalszego działania w ramach przekazanych kompetencji. Państwo może bowiem zawsze działać, czyli podjąć ściganie lub postępowanie sądowe przeciwko sprawcy. Jeśli nawet Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze, w sytuacji braku działania lub nieskutecznego działania państwa, przejmuje jurysdykcję w sprawie konkretnego podejrzanego, to kompetencja państwa wobec innych sprawców istnieje nadal. Jeśliby zastosować porównanie do Wspólnot Europejskich, to w przypadku MTK i państw-stron Statutu mamy do czynienia jedynie z kompetencjami konkurencyjnymi, a nie wyłącznymi. Koncepcja „przekazania kompetencji organów władzy państwowej” Wspólnotom Europejskim pojawiła się przede wszystkim w związku z kompetencjami wyłącznymi Wspólnot, a nie kompetencjami konkurencyjnymi [13].

Rozważając legalność (nielegalność) Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, musimy mieć na uwadze fakt, że nie tylko jego działalność ogranicza suwerenność państw-stron Statutu. Tak samo Wspólnota Europejska jako organizacja o charakterze międzynarodowym ogranicza suwerenność państw członkowskich. Przed przystąpieniem do Wspólnot państwa członkowskie jako podmioty prawa międzynarodowego posiadały nieograniczone kompetencje. W wyniku decyzji politycznych przy tworzeniu Wspólnot Europejskich państwa członkowskie przekazywały bezwarunkowo i bezterminowo określone kompetencje do Wspólnoty. Odtąd w zakresie tych scedowanych na WE kompetencji państwa członkowskie nie posiadają już żadnych prerogatyw regulacyjnych. Przekazanie to, zdaniem F. Emmerta i M. Morawieckiego [4] (na gruncie nauki prawa europejskiego oraz prawa wewnętrznego państw członkowskich opinie na ten temat są różne, niekiedy odmienne niż przytoczona, ale nie zostaną poruszone, gdyż wykraczają poza ramy opracowania), nie prowadzi do utraty kompetencji przez państwa członkowskie. Zgodnie z powszechnie panującą opinią, Wspólnota nadal nie jest jeszcze państwem federalnym, którego państwa składowe, jak w przypadku np. USA, byłyby tylko ograniczonymi podmiotami prawa międzynarodowego. W niektórych dziedzinach państwa członkowskie przekazały Wspólnocie swoje kompetencje w sposób zupełny i w dziedzinach tych Wspólnota stała się jedynym ustawodawcą. W innych dziedzinach nastąpiło częściowe przekazanie prerogatyw, tak że obecnie zarówno państwa człon-

kowskie, jak i Wspólnota są odpowiedzialne za stanowienie prawa, a tym samym wytworzył się model konkurencyjny.

Przyjrzyjmy się teraz bliżej kompetencjom wyłącznym i konkurencyjnym, a właściwie ich rozumieniu na gruncie prawa europejskiego.

O kompetencjach wyłącznych Wspólnot mówimy wtedy, gdy pewne dziedziny podlegają regulacji tylko i wyłącznie w drodze prawa wspólnotowego. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą już stanowić prawa w tych dziedzinach. Mogą czynić to tylko wyjątkowo i dopiero po konsultacjach z Komisją Europejską, gdy Wspólnoty same nie czynią użytku ze swych kompetencji wyłącznych. W takich sytuacjach mówi się, że państwa stanowią prawo w danej dziedzinie, działają jako „rzecznicy wspólnych interesów”.

Natomiast kompetencja konkurencyjna Wspólnot występuje wtedy, gdy w odniesieniu do określonych dziedzin kompetencja stanowienia prawa została wprawdzie przyznana Wspólnotom, to jednak tak długo, jak Wspólnoty nie korzystają ze swych kompetencji, kompetencje te nadal przysługują państwom członkowskim. W momencie gdy zostanie przyjęte określone uregulowanie wspólnotowe, nie ma już miejsca na działanie państw członkowskich. Wynika z tego, że w ramach kompetencji konkurencyjnych państwa członkowskie zachowują swoją pierwotną kompetencję stanowienia prawa, ale nie mogą już z tej kompetencji korzystać, skoro tylko Wspólnota ustanowi swoją regulację prawną w danej dziedzinie. W takich sytuacjach mówi się o doktrynie zajętego pola lub zastrzeżonego pola (regulacja wspólnotowa) [28]. Dla porządku dodajmy, że w ramach kompetencji konkurencyjnych wyróżniamy kompetencje konkurujące alternatywnie i kumulatywnie. Kompetencje konkurujące alternatywnie polegają na tym, że państwa członkowskie są uprawnione do działania tylko do momentu podjęcia działań przez Wspólnoty, a kompetencje konkurujące kumulatywnie pozostawiają państwom członkowskim możliwość aktywności, nawet jeżeli Wspólnoty podjęły już działania. W razie konfliktu poszczególnych regulacji należy go rozstrzygnąć zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego [30].

Porównując kompetencje Wspólnot Europejskich i Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, trzeba zauważyć, iż w przypadku trybunału haskiego istnieje jakościowa różnica. Jego jurysdykcja nie ma pierwszeństwa przed jurysdykcją krajową (por. rozważania na temat zasady komplementarności w części I artykułu), tak jak ma to miejsce na gruncie prawa wspólnotowego – zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym. Jurysdykcja MTK nie wyłącza jurysdykcji krajowej, dlatego – podkreślę raz jeszcze – trybunał haski nie ma tutaj kompetencji wyłącznych. Co więcej, państwo swą jednostronną decyzją wyłącza kompetencje MTK, czyli państwo może postawić zarzut niedopuszczalności sprawy oparty na tym, że wszczęło ściganie lub sprawę rozstrzyga sąd krajowy. Ponadto Statut MTK zawiera artykuły dotyczące przesłanek dopuszczalności, wstępnego orzeczenia o dopuszczalności, sprzeciwu wobec jurysdykcji Trybunału lub dopuszczalności sprawy, *ne bis in idem*. Artykuły te stanowią w pewien sposób (por. część I) system zabezpieczeń i gwarancji pierwszeństwa jurysdykcji państwa. Tylko w świetle tego systemu możliwa jest ocena, w jakim stopniu Statut ogranicza kompetencje państwa. Przypomnijmy, że Trybunał może orzekać i wyłączyć jurysdykcję krajową, tylko gdy państwo nie chce lub jest niezdolne do wykonywania jurysdykcji. Te zabezpieczenia istnieją, mimo głosów sugerujących nadrzędność Trybunału w Hadze nad sądami krajowymi. Stąd – jak twierdzi M. Płachta i A. Wyrozumska [13] – błędne jest twierdzenie, że MTK wykonując jurysdykcję, gdy państwo nie chce jej wykonywać lub jest niezdolne w danej sprawie, wkracza w konstytucyjnie określone kompetencje państwa-strony Statutu. Państwa nie przekazują zatem swoich kompetencji, tak jak ma to miejsce na gruncie prawa wspólnotowego – kompetencje wyłączne WE. Natomiast

istotą Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze jest wymuszenie na państwach, by wykonywały swą kompetencję, oraz kontrola tego wykonania, a także wykonywanie w sytuacjach ekstremalnych jurysdykcji zamiast państwa, aby zapewnić, że najcięższe zbrodnie nie będą bezkarne. Zatem głównym zadaniem Trybunału jest kontrola wykonywania przez państwo jego własnych, nie przekazanych kompetencji, a nie wyłączenie z góry kompetencji państwa. Statut MTK na pewno w pewien sposób ogranicza kompetencje państwa, lecz jej z góry nie wyłącza ani nie zastępuje [13]. Stając się stroną Statutu, państwo nie tyle przekazuje swoje kompetencje, co poddaje kontroli swoje „chęci/dobrą wolę” i „zdolność” do karania. Sytuacja, która w istocie ma miejsce, nie odbiega od klasycznych formuł prawa międzynarodowego. Gdyby rzeczywiście następowało przekazanie kompetencji, to spowodowałoby niemożność dalszego działania w sferze kompetencji przekazanych, a przecież jeśli chodzi o MTK, co już podkreślaliśmy, tak nie jest. Przekazanie kompetencji powoduje utrudnioną możliwość wypowiedzenia, cofnięcia swojej decyzji. Natomiast Statut MTK można wypowiedzieć, kwestie te są uregulowane w Statucie i wcale nie jest to takie trudne. W tym zakresie Statut również odzwierciedla klasyczny model prawa międzynarodowego, albowiem nie tworzy żadnego reżimu prawnego, który pozbawiłby państwo suwerennych kompetencji. Nieco inaczej sytuacja klaruje się w przypadku Wspólnot Europejskich [8]. Idea Unii opiera się właśnie na konstrukcji kompetencji przekazanych. Ta konstrukcja idzie w zdecydowany sposób dalej aniżeli konstrukcja ograniczeń kompetencji państwa w drodze umowy międzynarodowej klasycznego prawa międzynarodowego [29]. Warto przytoczyć tutaj, na poparcie tego ostatniego twierdzenia, orzeczenia prejudycjalne Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Pierwsze z nich stanowi: „... Wspólnota tworzy nowy porządek prawa międzynarodowego, na rzecz którego państwa ograniczyły, aczkolwiek w niektórych tylko materiałach swoją suwerenność...”^{*}. Drugie orzeczenie również podkreśla przekazanie kompetencji: „... Tworząc Wspólnotę powołaną na czas nieograniczony, posiadającą swoje własne instytucje, swoją własną podmiotowość prawną oraz zdolność do reprezentacji na arenie międzynarodowej, a w szczególności korzystającą z rzeczywistych uprawnień, mających swe źródło w ograniczeniu suwerenności lub przekazaniu przez państwa swych uprawnień Wspólnocie, państwa członkowskie ograniczyły, aczkolwiek w niektórych tylko materiałach, swoje suwerenne prawa i tym samym stworzyły system prawa, który ma charakter wiążący dla nich samych jak i dla ich obywateli...”^{**}.

Zastanawiając się nad tym, czy działalność Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, także powstanie i rozwój Wspólnot Europejskich, działalność tych podmiotów w ramach kompetencji wyłącznych (WE) i konkurencyjnych (WE, MTK) ogranicza suwerenność państw, musimy zdawać sobie sprawę z tego, że w zasadzie pytanie o suwerenność jest uprawnione w przypadku działalności każdego podmiotu prawa międzynarodowego. Zawsze przy zawieraniu umowy międzynarodowej może dojść do ograniczenia kompetencji organów państwa przy jednoczesnym wyposażeniu w te kompetencje organów innego podmiotu prawa międzynarodowego i w związku z tym na tym tle może zostać postawione pytanie o suwerenność państw, które przekazały swoje kompetencje w danej dziedzinie. Jeżeli państwo przystępuje do organizacji międzynarodowej o charakterze koordynacyjnym, to traci wyłączność swoich kompetencji i dopuszcza kompetencje innego podmiotu. Dotyczy to w szczególności kompetencji organów kontrolnych lub rzadziej sądowych takiej organizacji.

^{*} Sprawa 26/62 Van Gend en Loos (1963) ECR I.

^{**} Sprawa 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L. (1964) ECR 585.

Zaznaczmy, iż nie jest to jednak przekazanie kompetencji organów państwa na rzecz organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego) [9].

Przekazując kompetencje, państwo zrzeka się wyłączności swoich organów w określonych w umowie międzynarodowej obszarach i jednocześnie udostępnia organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu swoją sferę wewnętrzną. Jednym słowem, państwo zezwala na „otwarcie” wewnętrznego porządku prawnego przed tą organizacją (organem). Celem przekazania kompetencji jest umożliwienie bezpośredniego obowiązywania i stosowania w państwie stanowionego przez tę organizację prawa. Skutki prawne aktu przekazania kompetencji po stronie państwa przekazującego są dwojakie:

Po pierwsze, państwo rezygnuje z wyłączności kompetencji swoich organów władzy w określonych dziedzinach.

Po drugie, państwo otwiera swój wewnętrzny porządek prawny, umożliwiając bezpośrednio obowiązywanie i stosowanie w tych dziedzinach, w których przekazało kompetencje, zewnętrznych wobec państwa aktów organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego.

Powyżej zaprezentowane przekazanie kompetencji nie ma charakteru absolutnego i może być odwołane. Wynikający z umowy akt przekazania musi jednak charakteryzować się określoną trwałością. Państwo nie może w każdym czasie zrezygnować z bycia stroną międzynarodowej umowy w sprawie przekazania bez narażenia się na zarzut naruszenia tej umowy [9].

Odnosząc te kwestie na grunt MTK w Hadze, za K. Lankoszem [9] stwierdzamy, że trybunał haski nie jest organem, któremu państwa przekazują „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. MTK nie ma charakteru ponadpaństwowego, nie zachodzi więc konieczność przekazania mu kompetencji na mocy umowy międzynarodowej. Jest organem międzynarodowym pełniącym wobec państw przede wszystkim funkcje kontrolne. Z kolei państwo będące sygnatariuszem Statutu MTK dopuszcza jedynie komplementarną kompetencje tego trybunału w sytuacjach szczególnych, i to w dziedzinie, która nie należy do wyłącznej kompetencji państwa.

III

Żyjąc w globalnym świecie, musimy przyzwyczać się do istnienia organizacji o charakterze międzynarodowym (ponadnarodowym). Świat przez wieki był areną zbrodni, wojen, ludobójstwa, przemocy. Konflikty zbrojne w dzisiejszych czasach nasilają się i mają podłoże coraz bardziej ponadnarodowe. Dlatego też istnienie MTK w Hadze wydaje się potrzebne. W XXI wieku konieczne jest rozbudowywanie międzynarodowego systemu sprawiedliwości karnej, opartego na podstawie istniejących już systemów prawnych, działającego zgodnie ze standardami praw człowieka i prawa humanitarne.

Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze, zgodnie z opiniami pojawiającymi się w doktrynie [19], jest instytucją, której brak cywilizowany świat odczuwał przez lata. MTK jest organem powoływanym do wymierzania sprawiedliwości karnej nie o charakterze lokalnym, mającym miejsce na terytorium danego, indywidualnego państwa, lecz ma charakter międzynarodowy. Trybunał haski budzi liczne kontrowersje i pytania o legalność swoich działań, głównie z tego powodu, iż wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych jest postrzegany jako jeden z najmocniejszych atrybutów i silnie strzeżonych elementów suwerenności danego państwa. Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych ma charakter silnie krajowy, narodowy, nawet w obrębie krajów tworzących różnego rodzaju unie czy inne organizmy

ponadpaństwowe, ściśle ze sobą powiązane politycznie i ekonomicznie. Istnienie Międzynarodowego Trybunału Karnego stanowi przeciwwagę dla wizji świata, w którym utrzymanie porządku spoczywa w rękach wojskowych czy żandarmerii.

Powołanie do życia Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze stanowi istotny przyczynek do oceny poziomu cywilizacyjnego państw, narodów i rządów początku XXI wieku oraz ich zdolności do myślenia i podejmowania odpowiedzialności w kategoriach globalnych, a nie jedynie partykularnych. Powstanie Trybunału Haskiego jawi się jako sygnał dominującego przeświadczenia o tym, że rażące pogwałcenie prawa w jakimkolwiek zakątku świata nie będzie umniejszane, spychane na margines, lecz będzie uważane za zagrożenie porządku i bezpieczeństwa dla wszystkich krajów i odpowiednio do tego traktowane w płaszczyźnie międzynarodowej. Uchwalony Statut MTK dowodzi, że społeczność międzynarodowa uznała wymiar sprawiedliwości za sprawę o doniosłym znaczeniu. W przypadku najcięższych zbrodni społeczność międzynarodowa zdecydowała się zadbać o losy pokrzywdzonych w ten sposób, aby wymierzanie sprawiedliwości nie pozostawało na łasce (niełasce) państwa, którego przecież rząd może nie być zainteresowany ukaraniem winnych popełnionych zbrodni [19], [20].

Niezależnie od istnienia Trybunału decydująca rola nadal przypada, a właściwie powinna być obowiązkiem społeczności międzynarodowej, a ściślej poszczególnych państw, zapewnieniu przestrzegania norm prawnomiędzynarodowych oraz pociągnięciu do odpowiedzialności karnej sprawców naruszeń prawa humanitarnego. Rządy państw powinny dążyć do takiego ukształtowania ustawodawstwa wewnętrznego, aby zapewniało ono pełną możliwość ścigania i karania na terytorium danego kraju osób dopuszczających się przestępstw o charakterze międzynarodowym. Ponadto należy zagwarantować wszechstronną i skuteczną współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym [16].

Międzynarodowy Trybunał Karny jest potrzebny społeczności międzynarodowej. Jego ustanowienie oznacza położenie kresu bezkarności i osiągnięcia sprawiedliwości dla wszystkich. Istnienie tego sądu staje się istotnym elementem prewencji i powstrzymywania potencjalnych przestępców. Państwa mające właściwy, chciałoby się rzec – praworządny system prawny, którego normy prawne zawierają nakazy karania zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości czy zbrodni wojennych, nie mają się czego obawiać ze strony MTK. Przeciwnie zgodnie z zasadą komplementarności Trybunał będzie wkraczał, kiedy państwa nie będą mogły lub nie będą chciały podjąć odpowiednich działań [25], [15].

Literatura

[1] Bartkowski M., *Staly Międzynarodowy Sąd Karny: instytucjonalne oblicze rozwoju międzynarodowego prawa humanitarnego*, „Rubikon” 1999, nr 2 (6–7).

[2] Bator A., *Prawo w warunkach globalizacji*, [w:] *Sprawiedliwość ostoją mocy i trwałości Rzeczypospolitej. Materiały konferencyjne*, X Ogólnopolskie Dni Prawnicze, Wrocław 16–19 maj 2002 r., Warszawa 2002.

[3] Czapliński W., A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.

[4] Emmert F., M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999.

[5] Karski K., *Ratyfikacja Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (zagadnienia prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 1.

- [6] Karski K., *Realizacja idei utworzenia międzynarodowego sądownictwa karnego*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 7.
- [7] Kolasa J., *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
- [8] Kwiecień R., *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej: aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 2.
- [9] Lankosz K., *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
- [10] Łazanowski A., A. Zawidzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
- [11] Mik C., *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
- [12] Ogonowski P., *Międzynarodowy Sąd Karny – tworzenie jego podstaw*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 6.
- [13] Płachta M., A. Wyrozumska, *Problem ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (uwagi polemiczne w związku z artykułem Karola Karskiego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 5.
- [14] Płachta M., *Immunitet obywateli USA wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1.
- [15] Płachta M., *Kodeks postępowania Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Studia Europejskie” 1999, nr 4.
- [16] Płachta M., *Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze a „sprawa polska”*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 6.
- [17] Płachta M., *Ograniczenia immunitetów, MTK, zasada komplementarności to jeden z filarów Statutu*, „Rzeczpospolita” 14 października 1999 r.
- [18] Płachta M., *Polskie prawo karne a postanowienia MTK*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8.
- [19] Płachta M., *Problem ratyfikacji przez Polskę Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Palestra” 1999, nr 5–6.
- [20] Płachta M., *(Stały) Międzynarodowy Trybunał Karny: triumf idealizmu nad polityką?*, „Palestra” 1998, nr 11–12.
- [21] Płachta M., *Statut Stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego: podstawowe zasady kompetencyjne, organizacyjne i procesowe*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 12.
- [22] „Rzeczpospolita” 6 lipca 2001 r., nr 156.
- [23] Sarnecki P., *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
- [24] Semprich Ż., *Dlaczego Polska nie podpisała Konwencji*, „Rzeczpospolita” 27 października 1998 r., nr 252.
- [25] Symonides J., *Na drodze do rozpoczęcia działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Sprawy Międzynarodowe”, październik–grudzień 2002.
- [26] Szymt A., *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
- [27] Tomaszewski T., *Ku regulom proceduralnym dla Międzynarodowego Sądu Karnego (Konferencja Międzynarodowa, Londyn 6–7 VI 1997)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 10.
- [28] Tyranowski J., *Prawo europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu amsterdamskiego*, Poznań 1999.
- [29] Wyrozumska A., *Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego – najważniej-*

sze rozwiązania instytucjonalne a ratyfikacja Konwencji rzymskiej przez Polskę, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2 (6).

[30] Zacker Ch., S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i w odpowiedziach*, Warszawa 2000.

[31] Zielińska E., *Prace ONZ nad Statutem Stałego Międzynarodowego Sądu Karnego (Sesja specjalna Komitetu, Nowy Jork, 4–15 VIII 1997)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 10.

[32] Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze 1999.

SUMMARY

This article contains the analysis of competences of the Hague Court. Author is concentrated on the question of the legal or non – legal of exercising of jurisdiction by the Haque Court. Author turns her attention to the problem of legitimisation to impose an exterior legal order and the power to judge people by tribunals, that are not necessarily universally accepted, such as the Haque Tribunal. This issue is also connected with the problem of sovereignty, which is also important and interesting not only because of the European Union development, but it has a more general meaning as it is connected with the processes of globalisation. Author has tried to answer a question about the basis for legitimising the Haque Tribunal.

One part of this paper is devoted to the problem of international organisations and their influencing on sovereignty of national states. Author has tried to compare competences of the Haque Court and European Community.

Państwo narodowe a integracja europejska

ABSTRAKT

Celem artykułu jest ukazanie, jaki wpływ ma integracja europejska na istnienie państw narodowych. W związku z tym przedstawiono kwestie suwerenności państw narodowych, gdyż wskazuje się, że u źródeł integracji krajów i narodów znajduje się potrzeba ochrony i rozwijania suwerenności. Opisano, jak pojmuje się państwo narodowe i czy w związku z integracją mamy do czynienia z zanikiem państw narodowych. Na tym tle w sposób wyraźny zarysowuje się problem suwerenności, a w zasadzie koncepcji suwerenności jako sposobu legitymizacji prawa europejskiego. Unia Europejska postrzegana jest jako związek suwerennych, działających w zasadzie na poziomie międzyrządowym państw, z drugiej zaś strony uchwała na podstawie własnego prawa wiążące dla państw członkowskich akty prawne, dzięki czemu poszczególne zadania państwa są realizowane wspólnie i w takim zakresie wspólnie wykonywane jako suwerenna władza.

Wstęp

W obecnych czasach zaobserwować można przechodzenie od tradycyjnego państwowo-centrycznego systemu suwerennych państw narodowych do wielocentrycznego systemu różnorodnych podmiotów, w którym – obok organizacji państwowych – istotną rolę odgrywają wspólnoty etniczne, korporacje transgraniczne, organizacje pozarządowe i wszelkiego rodzaju ruchy społeczne [1].

Wskazuje się, iż u źródeł integracji krajów i narodów znajduje się pragnienie ochrony, umacniania i rozwijania suwerenności. Jednakże sama suwerenność, a również integracja są rozmaicie pojmowane. Powodem tego są z jednej strony różne tradycje historyczne i warunki materialne, w jakich żyły i żyją społeczeństwa określonych krajów, z drugiej – aktualne interesy, reprezentowane subiektywnie przez ich rządy oraz przez inne struktury społeczne. Rodzi się pytanie, czy te głębokie różnice tradycji i warunków życia państw i narodów usprawiedliwiają pogląd, głoszony szczególnie przez federalistów, iż celem integracji międzynarodowej jest likwidacja, a nie ochrona suwerenności państwa [11].

Celem niniejszego artykułu jest więc ukazanie, jaki wpływ ma integracja europejska na byt państw narodowych. Na tle tak sformułowanego celu rysują się następujące zagadnienia, które można ująć w kilku pytaniach:

1. Jak obecnie przedstawia się kwestia suwerenności państw narodowych?
2. Czy w nowych warunkach suwerenność narodowo-państwowa podlega systematycznej erozji czy tylko transformacji?

3. Co to jest państwo narodowe i czy w związku z integracją można mówić o zaniku państw narodowych?

I

Wyjaśnienie, czym jest suwerenność, ma nie tylko istotne znaczenie naukowe, porządkujące nasze rozumowanie na szczeblu pojęciowym (abstrakcyjnym), lecz pozwala również lepiej rozumieć i trafniej oceniać wszelkie zjawiska społeczno-polityczne w ich różnych wymiarach, w których ważnym zagadnieniem jest pytanie o suwerenność, o jej istotę i treść, a zwłaszcza o podmiot suwerenności.

W każdym przypadku uznanie tego, a nie innego podmiotu stosunków społecznych za podmiot suwerenności prowadzi do innego określenia pojęcia „suwerenność”. Różnica ta występuje szczególnie wtedy, gdy uznamy za suwerena w jednym wypadku jednostkę, a w drugim – państwo. Uznając suwerenność jednostki, mówimy o wolności jako najwyższym dobru, głównym celu, któremu ma być podporządkowana wszelka działalność społeczeństwa. Kiedy zaś suwerenność przyznajemy państwu, wówczas będzie ona definiowana w kategoriach władzy (siły). Powstaje zatem pytanie: czy władza może być rozpatrywana w sposób sensowny jako najwyższe dobro i najważniejszy cel działalności społeczeństwa?

Okazuje się więc, że w zależności od uznawanych wartości filozoficznych, moralnych, politycznych itd. suwerenność może przyjmować zarówno różne treści, jak i różne poziomy oraz wymiary ekspresji wewnętrznej i zewnętrznej, może wymagać bezwzględnej ochrony i obrony przed wszelkim zagrożeniem albo też nie w każdych warunkach wymaga takiej obrony. Może też być np. tak, iż przekazanie suwerenności nie państwu, ale innym podmiotom władzy publicznej (np. organom regionalnym i ponadnarodowym) może być racjonalne z punktu widzenia wszystkich społeczności i jednostek nowej, międzynarodowej wspólnoty [11].

Z całą pewnością suwerenność jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych pojęć w historii, doktrynie i teorii prawa międzynarodowego. Teoria suwerenności rozpoczęła się jako próba analizy wewnętrznej struktury państwa. Zgodnie z tą teorią w każdym państwie musi być jakaś jednostka, która posiada najwyższą władzę ustawodawczą lub polityczną. Później słowem „suwerenność” zaczęto określać związek państwa lub jego władcy z innymi państwami (suwerenność zewnętrzna). Słowo to nadal jednak zawierało w sobie brzmienie nieograniczonej władzy nad prawem. Pod koniec XIX wieku część prawników prawa międzynarodowego doprowadziło doktrynę suwerenności do punktu, w którym groziła ona zniszczeniem prawa międzynarodowego [14].

Suwerenność dzisiaj jest całkiem inna niż suwerenność w czasach narodzin państwa czy nawet w XIX wieku. Nie tylko nowy porządek pokojowy ogranicza działanie państwa, lecz także inne osiągnięcia zmieniają wcześniejszą sytuację izolacji państwa. Rosnący internacjonalizm, a nawet globalizacja nowoczesnych państw powodują, że kooperacja regionalna i światowa jest nieodzowna. W drugiej połowie XX w., obok zjawiska internacjonalizacji pojawia się szczególna forma: integracja regionalna w formie organizacji ponadnarodowej.

Można wyróżnić zatem trzy koncepcje suwerenności:

- 1) klasyczną formę pierwotną – dzisiaj już nie obowiązującą,
- 2) formę umiędzynarodowioną – formę otwartą dla prawa międzynarodowego, w której państwo uznaje i zgadza się z osiągnięciami prawa międzynarodowego opartego na tradycyjnych mechanizmach,
- 3) formę szczególną – formę uponadnarodowioną [2].

Zwykle mówi się, że „suwerenność” ma podwójne znaczenie: z punktu widzenia „materialnego” dąży do absolutnej i bezwarunkowej władzy, a z punktu widzenia „formalnego” – do bezpośredniego poddania się prawu międzynarodowemu. Znaczenie materialne jest najbardziej związane z sytuacją praktyczną, formalne zaś – z teorią prawa. Jeżeli suwerenność jest faktem, to powinna być stwierdzona w obecnym kontekście społeczeństw narodowych i stosunków międzynarodowych. Jeżeli natomiast jest teorią – jej znaczenie zależy od zakresu, w jakim dostarcza przekonujących wyjaśnień w danym systemie prawnym [17].

Tezę określającą obecny stan dyskusji nad pojęciem suwerenności można sprowadzić do stwierdzenia, że „mniej więcej jasne jest [...] tylko to, że (suwerenności) nie można rozumieć po dawnemu” [18].

Punktem wyjścia do rozważań nad pojęciem suwerenności jest rozróżnienie trzech zasadniczych ujęć tego pojęcia:

- I. Suwerenność państwowa – pojmowana w kategoriach prawa międzynarodowego.
- II. Suwerenność narodowa – pojmowana w kategoriach prawa konstytucyjnego.
- III. Suwerenność polityczna – mieszcząca w sobie różne aspekty politologiczne, w tym również ekonomiczne.

ad I

Niektórzy twierdzą, że suwerenność w dzisiejszych czasach jest pojęciem zdewaluowanym w stosunkach międzynarodowych i w prawie międzynarodowym [16]. Suwerenność z całą pewnością jest jednak kluczowym pojęciem prawa międzynarodowego. Jest ona bowiem nieodłączną cechą – atrybutem państwa [4]. Suwerenność jako taka nie jest jednak normą prawa międzynarodowego. Jest podstawowym pojęciem tego prawa odzwierciedlającym sytuację faktyczną, tj. istnienie państwa [9].

W prawie międzynarodowym odróżnia się dwa zasadnicze aspekty pojęcia suwerenności:

1. Określający status państwa w stosunkach międzynarodowych, tzw. aspekt zewnętrzny zasady suwerenności (Bodin), w którym suwerenność utożsamiano z absolutną niezależnością [20]; w tym rozumieniu państwa nie podlegają w stosunkach między sobą żadnej „wyższej władzy” poza uzgodnionym prawem międzynarodowym. Suwerenność państwa w tym znaczeniu jest chroniona normami prawa międzynarodowego, przede wszystkim zasadami suwerennej równości państwa i zasadą użycia siły lub groźby jej użycia [4].

2. Drugi aspekt odnosi się do swobody państwa w wykonywaniu kompetencji na jego terytorium. Jest to tzw. aspekt wewnętrzny zasady suwerenności (Marsyliusz z Padwy, gdzie suwerenność wewnętrzna oznacza całowładność i znajduje swe odbicie w uprawnieniu do normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa na podstawie zasady zwierzchnictwa terytorialnego i zwierzchnictwa personalnego. W rezultacie istnieje domniemanie wyłącznej kompetencji państwa suwerennego do regulowania wszelkich jego stosunków oraz domniemanie jego wyłącznej odpowiedzialności za wszystkie zdarzenia zaszłe w zakresie terytorialnym, osobowym, rzeczowym, prawnym itp. objętym jego suwerennością [19], [3]. W tym rozumieniu suwerenność państwa oznacza, iż jego kompetencja jest:

- a) wyłączna – inne podmioty nie mogą wykonywać kompetencji na terytorium danego państwa,
- b) pełna – obejmuje całość kompetencji na terytorium państwa,
- c) samodzielna – państwo nie podlega w wykonywaniu swoich kompetencji nakazom władzy wyższej.

Aspekt zewnętrzny suwerenności państwa chroniony jest przede wszystkim przez zasadę zakazu mieszania się w sprawy wewnętrzne państwa, ale nie ma on charakteru absolutnego.

Wykonywanie przez państwo wyłącznej, pełnej i samodzielnej kompetencji na własnym terytorium musi mieścić się w granicach nakreślonych prawem międzynarodowym [4].

Oba aspekty suwerenności, zewnętrzny i wewnętrzny, zawierają się w idei państwa narodowego. W pewnym sensie suwerenność państwa narodowego została naruszona przez globalizację międzynarodowego systemu gospodarczego w ostatnim dziesięcioleciu. Władza państwa narodowego została zmniejszona przez technikę i światową integrację gospodarczą. Ale została ona również ograniczona przez państwa, które zdecydowały się uzyskiwać czysty zysk z ograniczenia swej suwerenności w organizacji ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska. Uważa się, iż korzyści pochodzące z dobrowolnej rezygnacji z niektórych aspektów suwerenności gospodarczej i politycznej przeciwważą straty i przyczyniają się do tworzenia bardziej zintegrowanej, pokojowej Europy. Unia Europejska wpływa zarówno na wewnętrzną, jak i zewnętrzną suwerenność państw. Mimo jednak globalizacji i Internetu państwo narodowe „nie umarło”. Pomimo wszelkich przewidywań postmodernizmu pozostało ono jednostką, w którą większość krajów nadal pragnie się organizować. Użycia i nadużycia historii dla usprawiedliwiania wyższości jednej grupy narodowej nad inną prowadzą raczej do ekskluzywnych niż inkluzywnych definicji tożsamości narodowej. Zatem, kiedy Unia Europejska mówi o państwach, które kwalifikują się do członkostwa, będąc „europejskimi”, to nie ma na myśli koncepcji geograficznej, ale wartości i kulturę, przynależność do obywatelskiej, a nie etnicznej definicji europejskości [15].

Suwerenność objawia się również w aspekcie pozytywnym i negatywnym. Pozytywnym, gdyż kładzie nacisk na zakres i rodzaj kompetencji państwowych, czyli na zdolność podejmowania samodzielnych decyzji w nieograniczonym zakresie. Negatywnym, ponieważ podkreśla, iż państwo jest panem swych działań i nie ma nad sobą innej władzy jak tylko prawo międzynarodowe [8].

W dyskusji nad zagadnieniem suwerenności w procesach integracji ważne są trzy aspekty suwerenności w rozumieniu prawa międzynarodowego:

1. Suwerenność jest stanem faktycznym chronionym przez prawo międzynarodowe, w stosunkach międzynarodowych oznacza to równość państw i podleganie prawu międzynarodowemu.

2. Suwerenność państwa nie jest normą prawną. Nie zawiera w sobie określenia zakresu kompetencji państwa, który pozwalałby stwierdzić, czy dane państwo jest suwerenne, czy też suwerenne nie jest. Zakres kompetencji suwerennego państwa zależy od bezwzględnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego oraz od zakresu zaciągniętych przez to państwo zobowiązań międzynarodowych.

3. Trzeba mieć świadomość różnego znaczenia następujących terminów:

a) „ograniczenie suwerenności” – termin ten należy do nieostrych pojęć politologicznych; ograniczanie przez państwo swoich kompetencji ze względu na udział we współzależnościach międzynarodowych w sposób zgodny z prawem międzynarodowym nie jest „ograniczaniem” jego suwerenności; stanowi realizację kompetencji wynikających z suwerenności;

b) „naruszenie suwerenności” – termin ten w istocie odnosi się do naruszenia norm prawa międzynarodowego chroniących suwerenność państwa;

c) „ograniczenie swobody w wykonywaniu przez państwo swoich kompetencji” – chodzi tutaj w istocie o ograniczenie kompetencji państw wynikających z suwerenności; ograniczenie swobody w wykonywaniu przez państwo swoich kompetencji może mieć charakter dobrowolny lub przymusowy; jeżeli ograniczenia te są zgodne z prawem międzynarodowym, nie stanowią naruszenia suwerenności [4], [8].

ad II

Istota suwerenności narodowej sprowadza się do stwierdzenia, iż władza państwowa wywodzi swą legitymację z demokratycznie wyrażonej woli narodu. Zakres oraz sposób działania władzy ustawodawczej, sądowniczej i administracyjnej reguluje konstytucja, osadzona na idei państwa prawa i imperatywie ochrony praw człowieka. Suwerenność narodowa oznacza przy tym nie tylko, że władza powinna być sprawowana w imieniu i interesie narodu, ale że powinna być sprawowana z optymalnym udziałem narodu [7].

Stosunki międzynarodowe charakteryzuje coraz większe napięcie między suwerennością państwa a suwerennością narodową.

Mimo iż pojęcia suwerenności państwa i suwerenności narodowej są odrębne, to dostrzec można, że istnieje między nimi pewien związek. Otóż wola narodu znajduje się u źródła powstania państwa. Zatem suwerenność państwa i suwerenność narodu powstają w zasadzie równolegle. Zdarza się, iż państwo przekształca się w dyktaturę albo znajduje się pod obcą dominacją gospodarczą lub polityczną. Według jednakże współczesnego prawa międzynarodowego zanik lub ograniczenie suwerenności narodowej nie oznacza automatycznie zaniku suwerenności państwa.

Państwa powołują się czasami na swoją suwerenność, żeby usprawiedliwić naruszenie prawa międzynarodowego. Prawo międzynarodowe chroni jednak nie tylko suwerenność państwa, ale również wspólne wartości ludzkości (np. problem godności ludzkiej) [8].

ad III

Suwerenność polityczna sprowadza się do faktycznej wydolności państwa w korzystaniu z suwerenności w rozumieniu prawa międzynarodowego. Pojęcie to sięga orzeczenia Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 5 września 1931 r. [12], w którym to orzeczeniu Trybunał odróżnił suwerenność w rozumieniu prawa międzynarodowego od politycznej niezawisłości (suwerenności) państwa.

II

Nie sposób zaprzeczyć głoszonej tezie, iż obecnie występuje kryzys tradycyjnej suwerenności państwowej. Kryzys ten pociąga za sobą z jednej strony tendencję do narastającej koordynacji, harmonizacji, czasem nawet ujednoczenia w określonych zakresach polityk szczegółowych. Z drugiej strony występuje tendencja do instytucjonalizacji współpracy na szczeblu regionalnym lub globalnym. Stale wzrastająca przepuszczalność granic i coraz ściślejsze współzależności globalne powodują, że swoboda państw w kształtowaniu stosunków ekonomicznych, politycznych, kulturalnych i społecznych zmniejsza się na płaszczyźnie zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej [1].

W związku z powyższym aktualne staje się pytanie: czy w tych nowych warunkach suwerenność narodo-państwowa ulega erozji, czy jedynie transformacji? W próbie odpowiedzi na to pytanie przydatne wydaje się rozróżnienie suwerenności *de iure* i *de facto*.

Zewnętrzny aspekt suwerenności państwa opisuje pojęcie samowładności, oznaczające jego niezależność i pełną zdolność do działania w sferze prawa międzynarodowego. Aspekt wewnętrzny kładzie nacisk na całowładność, tj. zwierzchnictwo terytorialne państwa. Interpretacje prawne zakładają, iż suwerenność państwa jest niezbywalna dotąd, dokąd państwo to nie zostanie wchłonięte przez jakieś inne państwo, akcentują wyłączność, nieograniczoność i samodzielność kompetencji państwa. Jest to oczywiście model idealny. Uwspółnoto-

wienie procesów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej pociąga za sobą konieczność mówienia o wykształceniu się suwerenności podzielonej albo wspólnej, zmienionej, zgromadzonej lub wykonywanej kolektywnie.

Zmianom ulega również suwerenność *de facto*. Realny wpływ organów władzy państwowej na otoczenie międzynarodowe oraz sytuację wewnętrzną jest różny w różnych krajach. Słabnie – w warunkach globalizacji. *In generali* decyzje są coraz mniej autonomiczne; są przejawem dostosowań do trendów zewnętrznych, oczekiwań i presji. Państwa tracą powoli kontrolę nad swym potencjałem. Swoje suwerenne prawa i interesy państwa realizują coraz częściej poprzez wykraczanie poza granice swego terytorium, angażując się w rozmaite formy współpracy międzynarodowej. W związku z tym mówi się o deterytorializacji suwerenności, czyli o jej przenoszeniu na płaszczyznę transnarodową i podmioty pozapaństwowe. Wielu autorów pisze także o suwerenności zbiorowej, częściowej, skurczonej, ograniczonej, przeciekającej lub zanikającej.

Bez wątplenia zatem, można stwierdzić, iż suwerenność jest pojęciem historycznym, wymagającym obecnie redefinicji, która uwzględniałaby narastające w ostatnim okresie stopniowanie niezależności i autonomii państw w ich wewnętrznych i zewnętrznych działaniach. Jedną z propozycji teoretycznych redefinicji suwerenności jest sprowadzenie jej współczesnej istoty do zdolności państwa do działania i zarządzania. Inna propozycja to utożsamianie suwerenności z możliwościami realizacji interesów państwowych.

Sama jednak idea suwerenności wciąż pozostaje bardzo żywa we współczesnym dyskursie politycznym. Politycy podkreślają konieczność obrony suwerenności, obywatele są do tej wartości przywiązani – kojarzą ją z ochroną interesów ekonomicznych państwa, z potrzebą zachowania kulturowej tożsamości i utrwalania poczucia bezpieczeństwa. Nie brakuje jednakże i takich poglądów, że suwerenność to dzisiaj anachronizm, a mówienie o niej to pewnego rodzaju mistyfikacja, gdyż państwa już od dłuższego czasu w związku z globalizacją przestały być suwerenne w tradycyjnym tego słowa znaczeniu, nie reprezentują władzy jedynej, absolutnej i najwyższej. Ten swoisty koniec suwerenności, a przy tym utrzymująca się żywotność organizmów państwowych skłaniają do stwierdzenia, że mamy obecnie do czynienia z nową formą państwa postsuwerennego.

W związku z powyższym można mówić obecnie o swojego rodzaju paradoksie. Polega on na tym, że wyrzeczenie się wielu atrybutów suwerenności na rzecz szerszej wspólnoty międzynarodowej jest często warunkiem zachowania lub uzyskania ich naprawdę i w szerszym zakresie. Szczególnie integracja regionalna jest często postrzegana jako instrument, który wzmacnia faktyczną suwerenność państw członkowskich. Część historyków przekonuje, że powojenny proces zachodnioeuropejskiej integracji właściwie uratował tamtejsze państwa narodowe, których prawomocność została dotkliwie osłabiona w rezultacie doświadczeń lat 1929–1945. Także obecne pogłębianie integracji europejskiej (m.in. przez budowanie unii walutowej) służy wzmacnianiu suwerenności, a nie ją osłabia.

Ostatecznie rzecz można, że zakres suwerenności państwa w znacznym stopniu zależy od siły powiązań z innymi państwami i instytucjami międzynarodowymi. Państwa realizują i wyrażają swą suwerenność przez różnorakie związki i współzależności, które z kolei regulują oraz współkształtują system globalny. Bywa też i tak, że aby osiągnąć większe pole manewru w jednej dziedzinie, trzeba samoograniczyć suwerenność w innej sferze [1].

Rozważając pojęcie suwerenności w procesach integracyjnych, należy unikać dwóch skrajności: z jednej strony nie trzeba aż tak bardzo obstawać przy tradycyjnym pojęciu suwerenności, jako absolutnej i bezwarunkowej dyrektywie dla działalności państwa, z drugiej zaś strony nie można lekceważyć samego pojęcia suwerenności jako pojęcia rzekomo

przestarzałego i nieadekwatnego we współczesnym świecie. Suwerenność pozostaje bowiem wciąż niekwestionowaną wartością polityczną. Suwerenność jest podstawą i zasadą działalności państw także w ramach europejskiej integracji. Suwerenności nie można jednakże pojmować dzisiaj poprzez alternatywę, iż suwerenność jest albo jej nie ma. Pojęcie suwerenności nie dzieli współcześnie państw, ale wręcz przeciwnie – łączy je. Suwerenność w cywilizowanym świecie należy postrzegać przez pryzmat współpracy i współdziałania państw, wspólne dążenie do osiągania określonych celów.

Każda współpraca pomiędzy suwerennymi państwami może oznaczać w danym przypadku ograniczenie pola działania państwa, w takim czy innym zakresie, lecz może także zwiększać możliwości własnego działania państw [6].

Rozwój współzależności międzynarodowej po II wojnie światowej, szczególnie struktur integracyjnych w Europie o niespotykanej jak dotąd kumulacji kompetencji i możliwości ingerencji w wewnętrzną sferę państw, sprawił, że odgraniczająca funkcja suwerenności, podkreślająca odrębności i wyłączność państwa nie była i nadal nie jest w stanie objaśnić istoty przebiegających procesów [4]. W literaturze podejmowane są próby wyjścia poza dotychczasowe ramy dyskusji. Akcentuje się konieczność konstruowania pojęcia suwerenności „w sposób otwarty na uwzględnienie narastających współzależności” [18]. Podkreśla się też, iż rosnąca współzależność państw nie prowadzi do zaniku suwerenności. Współzależność ta czyni jedynie bardziej złożonym wykonywanie funkcji państwowych, wpływając na kompetencje państwa, a tym samym na suwerenność narodową [9].

Podejmuje się próby, które mają na celu znalezienie wytłumaczenia dla zanikania odgraniczającej funkcji suwerenności. Tymczasem intensywny proces integracyjny w ramach Unii Europejskiej stawia pojęcie suwerenności w całkiem nowym świetle. Procesy integracyjne stwarzają bowiem ramy kooperatywnego „scalenia” trzech (jak dotąd konkurencyjnych) ujęć suwerenności: państwowej, narodowej i politycznej [4].

III

Państwo narodowe to państwo, którego właścicielem i gospodarzem jest jeden naród. Nie oznacza to jednak, że musi on mieć przewagę liczebną w stosunku do obywateli państwa innych narodowości. Wystarczy, że ma w państwie pozycję dominującą i że państwo jest wyrazem jego potrzeb oraz służy jego celom. Nie znaczy to również, iż zamieszkujące w nim inne narody nie posiadają żadnych praw politycznych pozwalających im zachować oraz rozwijać własną tożsamość narodową.

O państwie narodowym można zatem mówić dopiero wtedy, gdy wyłaniający się z grupy etnicznej zamieszkującej określone terytorium naród utworzy organizację mającą suwerenność tak wewnętrzną, jak i zewnętrzną [5]. Pojęcia suwerenności wewnętrznej i zewnętrznej przedstawiłam powyżej. Do zaistnienia więc państwa narodowego niezbędne są dwa elementy: naród, zamieszkujący w formie zwartej określone terytorium, oraz suwerenność jego organizacji politycznej.

W konstrukcji pojęciowej Walkera Connora naród i wspólnota etniczna są wymienne. Uważa je bowiem za zbiorowe samoidentyfikacje. Podlegające obiektywizacji kryteria, takie jak język, pochodzenie lub wspólne terytorium, odrzuca on jako nieistotne; ich liczenie mogłoby zadowolić tych przedstawicieli nauk społecznych, którzy badają zjawiska ilościowo, nie pozwala jednakże dotrzeć do sedna fenomenu narodu. Nacjonalizm określa Connor w równym stopniu jako lojalność wobec narodu i wobec wspólnoty etnicznej. Każdy naród w jego

terminologii jest etnonarodem, a każdy nacjonalizm etnonacjonalizmem. Ale rzadko zdarza się, że dane państwo jest państwem narodowym. To pojęcie ogranicza się do państw, które w ponad 90% składają się z jednego narodu/wspólnoty etnicznej. Zgodnie z tą definicją w 1971 r. spośród 132 uwzględnionych przez Connora państw tylko 12 można uznać za narodowe. We wszystkich innych oprócz narodu stanowiącego większość żyło także ponad 10% innych narodów; w 39 przypadkach te mniejszości stanowiły nawet ponad 50% ludności. Nazywanie tych wszystkich państw państwami narodowymi jest zdaniem Connora zgodne z samoświadomością narodu politycznie dominującego, ale naukowo bezwartościowe. To, co w mowie potocznej określa się jako państwo narodowe, najczęściej jest państwem wielonarodowym.

Connor rozróżnia trzy grupy państw narodowych zależnie od rodzaju *homelands*, z których się składają (*homeland* oznacza obszar, do którego rości sobie prawo jedna wspólnota etniczna/naród):

1) *unihomeland, multinational state*: w wyniku imigracji powstało zróżnicowanie etniczne, jednakże *homeland people* traktują całe państwo jako swoje terytorium, np. Maleszja;

2) *multihomeland, multinational state*: ten typ jednoczy wiele *homelands* w jednym państwie, np. Nigeria;

3) *nonhomeland, multinational state*: państwa, których ludność pochodzi w większości z migracji i składa się z co najmniej dwóch znaczących grup, które zachowują wzajemną odrębność etniczną, np. Gujana.

Poza tym Connor rozróżnia latynoamerykańskie państwa metyskie oraz szczególny przypadek *immigrant state*, którego mieszkańcy nie definiują się etnicznie (Ameryka Północna) [10].

Theodor Schieder z kolei dokonał typologii europejskiego państwa narodowego, która porządkuje główne kierunki rozwoju od początku XIX w. Rozróżnia on trzy etapy, w których powstawały państwa narodowe różnego typu, z różnymi wyobrażeniami o narodzie. W pierwszym etapie tworzy się nowoczesne państwo narodowe w Anglii i Francji przez wewnątrzpaństwową rewolucję; naród jest tutaj rozumiany jako obywatelska wspólnota woli. Od tego integrującego państwa narodowego typu zachodnioeuropejskiego, które przekształca w duchu narodowym i demokratycznym istniejące państwo feudalne, Schieder odróżnia unifikujące państwo narodowe. Powstało ono w drugiej fazie w Niemczech i we Włoszech. Naród jest tu uważany za porządek przedpaństwowy. W trzecim wreszcie etapie powstaje typ secesjonistycznego państwa narodowego, które rodzi się z wielkich państw ponadnarodowych, takich jak np. monarchia habsburska. Tych etapów nie można jednak całkowicie od siebie oddzielić ani też jednoznacznie przyporządkować określonym fazom. Swój trzyfazowy schemat rozumie Schieder jako zespół typów idealnych, który przeciwstawia standardowemu rozróżnieniu między zachodnioeuropejskim a środkowoeuropejskim pojęciem narodu [10].

Mimo że w różnoraki sposób pojmuje się zarówno sam naród, a co za tym idzie także państwo narodowe, wskazuje się, iż to właśnie w ramach państwa narodowego (jeżeli brałoby się pod uwagę twierdzenia Connora, to państwa narodowego rozumianego najpewniej potocznie) toczy się współcześnie życie większości narodów europejskich. Państwo narodowe posiada szereg cech pozytywnych, ale jednocześnie nie jest wolne od krytyki. Pod jego adresem wysuwane są również pewne zarzuty, o czym poniżej. Pozytywne walory państwa narodowego dają się sprowadzić do trzech głównych zadań takiegoż państwa, tj.: ochrony narodu i własnego bytu państwa, zabezpieczenia jego ludności, dobrobytu i realizacji specjalnych celów narodu.

Można wskazać na pięć rodzajów niebezpieczeństw zewnętrznych, przed którymi pań-

stwo narodowe chroni swych obywateli. Przede wszystkim broni ono siebie i narodu, a pośrednio i całego świata przed totalizacją ustroju politycznego. Przed czterema pozostałymi rodzajami niebezpieczeństw państwo narodowe chroni swych obywateli za pośrednictwem granic terytorialnych mogących spełniać następujące funkcje:

- obrona niepodległości,
- ochrona pola działania narodu,
- obrona jedności cywilizacyjnej narodu,
- ochrona przed naśladownictwem destruktywnym.

Natomiast ochronę przed zagrożeniami wewnętrznymi państwo narodowe realizuje, posługując się prawem pozytywnym, wyposażonym w siłę przymusu. Za jego pomocą stwarza jednostce możliwość działania na rzecz dobra ogólnego, a pośrednio i własnego. W ten sposób utrzymuje pokój wewnątrz narodu i chroni jego jedność.

Państwo narodowe wzięło też na siebie obowiązek zabezpieczenia ludności dobrobytu. Osiągnięcie owego celu stało się realne szczególnie wskutek stworzenia przez państwo narodowe wewnętrznego porządku i zaprowadzenie rządów prawa służącego ochronie własności, wolności i sprawiedliwości.

Jako trzecie zadanie państwa wymienia się realizację specjalnych celów narodu. Naród to zbiorowość połączona nie tylko wspólną przeszłością, ale też i wspólną przyszłością; różnorodnymi konkretnymi celami, programami, przedsięwzięciami składającymi się na treść jego duchowego i materialnego życia. Państwo staje się narzędziem realizacji tego wspólnego programu narodu i tym samym czynnikiem kształtującym jego losy. Dlatego naród będący w ścisłej łączności ze swoim państwem musi sprawować nad nim kontrolę, poprawiać jego strukturę i funkcjonowanie. Ustrój państwa i jego działanie są w państwie narodowym tym, w czym naród wyraża swą duchowość, charakter, ale też i swoją ciągłość. Racja państwa i narodu oraz ich cele są w nich tożsame.

Jak już nadmieniałam, przeciwko państwu narodowemu wysuwane są także zarzuty. Cztery spośród nich pojawiają się najczęściej oraz są najbardziej ostre. Należą do nich:

- 1) zarzut prowokowania i wszczynania wyniszczających wojen;
- 2) oskarżenie państwa narodowego o kultywowanie anachronizmów – świat, a zwłaszcza Europa Zachodnia, według oskarżycieli, zmierza dziś w innym kierunku niż ten, który jest wyznaczany przez państwa narodowe;
- 3) zanik funkcji państwa narodowego – jest ono oskarżane o tzw. niewydolność funkcyjną; zarzuca się mu, iż przestaje realizować cele, do których zostało powołane i które są racją jego istnienia;
- 4) nieuchronność rozpadu państwa narodowego wskutek działania praw rozwoju cywilizacyjnego i zastąpienie tego typu państwa przez państwo wielkoregionalne lub światowe.

Poza wymienionymi czterema głównymi zarzutami wysuwanymi przeciwko państwu narodowemu, ostatnio coraz częściej stawiany jest jeszcze jedno zarzut, a mianowicie: oskarżenie państwa narodowego o spowodowanie niedorozwoju licznych regionów Europy. Izolacja wspólnoty regionalnej skazuje ją na mierność gospodarczą i kulturową, wraz z wchłonięciem jej przez scentralizowane państwo narodowe zamieniają ją w tę formę pustyni kulturowej i gospodarczej, która wszędzie bywała następstwem kolonizacji. Stąd – zgodnie z opinią zwolenników Europy regionów – kontynent europejski nie może być zjednoczony bez uprzedniej likwidacji państwa narodowego. Ta forma organizacji społecznej powinna być zdemontowana i zastąpiona przez region [5].

Nie jest jednakże do końca jasne, czy zaawansowana integracja regionalna będzie na dłuższą metę osłabiać, czy też odwrotnie – wzmacniać państwo narodowe.

Na globalizację i integrację ze strukturami europejskimi jako główne powody wręcz obumierania państwa w krajach postkomunistycznych zwraca uwagę J. Staniszkis [13]. Przejawami tego procesu są – według niej – następujące zjawiska: samolikwidowanie właściwych państwu narodowemu instrumentów rządzenia: „odcentrowienie” państwa i przekształcenie go w system sieci; komercjalizacja państwa.

Mimo rosnącego „zageszczenia” i zmiany układu sił na scenie globalnej, państwa pozostają dziś bez wątpienia najważniejszymi aktorami w polityce i gospodarce światowej. Po pierwsze dlatego, że to one podejmują zasadnicze decyzje polityczne, są stroną wielu uzgodnień, umów i traktatów prawnomiędzynarodowych, powołują też organizacje międzynarodowe.

Po drugie, istotne jest, iż państwo narodowe spełnia ważną funkcję mediatora i strategicznego pośrednika między sferą krajową a międzynarodową, łącząc te dwa główne poziomy przejawiania się stosunków społecznych i politycznych, tj. lokalny i globalny.

Po trzecie, państwo jako zasadnicze źródło ładu społecznego i monopolistyczny dysponent środków przymusu jest niewątpliwie najbardziej skutecznym gwarantem bezpieczeństwa i stabilności.

Po czwarte, państwo jest wciąż najlepszym środowiskiem dla rozwoju procesów demokratycznych i legitymowania władzy.

Po piąte, dba ono o odpowiednią jakość takich dóbr publicznych jak prawo własności, uczciwa i kompetentna służba cywilna, praworządność, powszechna edukacja itp.

Po szóste, państwo to dosyć unikatowa, zinstytucjonalizowana forma solidarności społecznej i jako taka okazuje się pomocne w rozładowywaniu napięć między kapitałem a pracą.

Po siódme i ostatnie, państwo jest kluczowym źródłem poczucia zbiorowej tożsamości, bez którego funkcjonowanie byłoby ułomne, jeśli nie niemożliwe [1].

Z wyżej wymienionych powodów trudno sobie wyobrazić, że organizmy państwowe zostały szybko zastąpione przez jakiś inny podmiot w roli instancji decydującej i głównego czynnika sprawczego zarówno na arenie zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Współczesne państwa narodowe wydają się jednakże często zbyt małe, żeby skutecznie rozwiązywać globalne problemy ludzkości, a równocześnie zbyt duże, by podejmować tylko lokalne kwestie. Można wyróżnić trzy główne strategie, przy pomocy których państwo narodowe w czasach globalizacji próbuje utrzymać swą pozycję. Strategie te nie wykluczają się przy tym wzajemnie. Pierwsza z nich to – przez prywatyzację, deregulację i decentralizację wycofanie się państwa z dziedzin, w których jego ingerencja nie jest konieczna, co je odciąża i pozwala na zaangażowanie się w inne ważniejsze sfery. Druga strategia to – rozwijanie różnych form współpracy między państwami, oficjalnej i nieformalnej, *ad hoc* i w ramach organizacji międzynarodowych. Trzecią strategią wreszcie jest zaawansowana integracja, zakładająca przekazanie suwerennych praw państwa narodowego instytucji ponadnarodowej, co jednak nie pozbawia go atrybutów centralnej instancji politycznej [1].

Integracja europejska jest to proces, który dokonuje się nie przeciwko państwom członkowskim, ale razem z nimi oraz na ich korzyść. Państwa zawiązują sieć współpracy i współzależności zarówno na płaszczyźnie gospodarczej, jak i politycznej. Unia Europejska ułatwia rozwiązywanie wielu problemów, zachęca do międzynarodowej wymiany, otwartości i wzajemnej tolerancji. W ten sposób tworzy szczególnie dogodne warunki dla rozwoju i rozkwitu narodów. Podkreślenia wymaga fakt, iż Unia Europejska przy całej swej instytucjonalnej specyfice opiera się w pewien szczególny sposób na pojęciu państwa narodowego. Pojmuje się jako ognisko wolności i demokracji. Zakłada wolnościową i demokratyczną świadomość i kulturę polityczną. Tym samym zakłada określone cnoty obywatelskie, jak również określo-

ne sposoby myślenia i zachowania. Ale ani tych cnót, ani tej świadomości, ani też tej kultury sama z siebie Unia wykształcić nie potrafi, ponieważ nie jest państwem. Europejczycy, połączeni wspólnymi instytucjami, muszą się tych cnót, kultury i świadomości uczyć gdzie indziej. Mianowicie muszą się tego uczyć w ramach swoich własnych państw i narodowych tradycji. Idea demokracji jest europejska, lecz nie ma demokracji europejskiej w znaczeniu empirycznym. Są demokracje polska, niemiecka, francuska itp. Idea wolności również jest europejska, ale także nie ma europejskiego systemu wolności z odpowiednimi prawami, obowiązkami i gwarancjami. Taki system jest i może być instytucjonalnie zakorzeniony tylko w poszczególnych państwach członkowskich. Gdyby Unia Europejska dążyła do osłabiania struktur i moralno-politycznych funkcji państwa narodowego, jeżeli chciałaby przekształcać państwa członkowskie w wielkie regiony, kruszyłaby w ten sposób swoje własne moralne i polityczne podstawy [6].

Stosunek Unii Europejskiej do państw członkowskich i ich narodowych tradycji jest wielopłaszczyznowy i wielostronny. Jest to stosunek współdziałania i współzależności. Nie jest tak, że Unia umniejsza znaczenie państw narodowych. Można powiedzieć, iż wręcz przeciwnie – siła państw członkowskich wzrasta proporcjonalnie do tego, co one w ramach instytucji europejskich tworzą przez wspólne działanie. Nie jest również tak, że Unia Europejska tłumi narodowe tożsamości. Przeciwnie – to właśnie narody pewne siebie, zakotwiczone we własnej tradycji, świadome wolności i solidarności, respektujące zasady demokracji i państwa prawa, narody zarazem otwarte i wierne sobie samym, przyczyniają się niewątpliwie do budowy zjednoczonej Europy [6].

Literatura

[1] Anioł W., *Państwo postsuwerenne? Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4.

[2] Arnold R., *Koncepcje suwerenności w konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej a integracja europejska*, [w:] Wł. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski (red.), *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1999.

[3] Banaszak B., A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992.

[4] Barcz J., *Suwerenność w procesach integracyjnych*, [w:] Wł. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski (red.), *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1999.

[5] Chodorowski J., *Czy zmierzchnictwo państwa narodowego?*, Poznań 1999.

[6] Draus F., *Integracja europejska a polityka. Szkice krytyczne i perspektywne*, Rzeszów 1999.

[7] Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] M. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.

[8] Kranz J., *Państwo i jego suwerenność*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7.

[9] Kranz J., *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, [w:] J. Kranz, J. Reiter (red.), *Drogi do Europy*, Warszawa 1998.

[10] Langewiesche D., *Naród, nacjonalizm, państwo narodowe: stan i perspektywy badań*, „Sprawy Narodowościowe” 2002, zeszyt 20.

- [11] Marszałek A., *Suverenność a integracja europejska w perspektywie historycznej*, Łódź 2000.
- [12] Orzecznictwo StTSM, A/B.
- [13] Saniszkis J., *Postkomunistyczne państwo. W poszukiwaniu tożsamości*, Warszawa 2000.
- [14] Stein T., *Suverenność, organizacja międzynarodowa i integracja*, [w:] Wł. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski (red.), *Suverenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1999.
- [15] Stent A. E., *Wzajemny stosunek suwerenności i integracji*, [w:] Wł. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski (red.), *Suverenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1999.
- [16] Tavernier P., *Suverenność państwowa a członkostwo w NATO i Unii Europejskiej*, [w:] Wł. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski (red.), *Suverenność i integracja europejska, Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1999.
- [17] Verhoeven J., *Suverenność i integracja: kilka konkretnych zagadnień*, [w:] Wł. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski (red.), *Suverenność i integracja europejska, Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1999.
- [18] Wasilkowski A., *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5.
- [19] Wójtowicz A., *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977.
- [20] Wójtowicz K., *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich*, [w:] *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, część I, Wrocław 1994.

SUMMARY

This article is concentrated on the question of the significance of national states in the face of European integration. Author has considered the problem of sovereignty of national states and developing national states which have to protect own sovereignty. This article contains the analysis of comprehension of national states. Author has asked about declining of national states in the face of European integration.

In this context the problem of sovereignty is clearly outlined; in fact the problem of the conception of sovereignty as a way of legitimating the European law. This European Union is perceived as a union of sovereign states, operating at the inter-governmental level that on the one hand respects the national identity of its member countries but on the other hand introduces legal acts that are binding for all the member countries, thank, to which particular tasks of the state are done and in this respect the sovereign power is executed together.

Rękojmia a ustawowa odpowiedzialność sprzedawcy za niezgodność towaru z umową – porównanie sytuacji konsumenta pod rządami poprzedniej i obecnej regulacji prawnej

ABSTRAKT

1 stycznia 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego [11]. W zakresie swojej regulacji dokonuje ona wdrożenia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji [1]. Przepisy niniejszej ustawy, normujące sprzedaż konsumencką, wprowadziły całkiem nowe zasady odpowiedzialności sprzedawcy za niewłaściwą jakość świadczenia w stosunku do regulacji dotychczasowych. W uzasadnieniu projektu ustawy napisano, że „skutki projektowanych zmian dla konsumenta-kupującego są zdecydowanie korzystne, porównanie nowej regulacji z dotychczasową nie pozostawia co do tego wątpliwości” [14]. W związku z tym nasuwa się pytanie: czy nowe przepisy faktycznie zapewniają konsumentom wyższy poziom ochrony? Opracowanie stanowi próbę porównania sytuacji konsumenta pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów kodeksu cywilnego o rękojmi i gwarancji (art. 556–581), oraz obowiązujących obecnie przepisów ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej.

Do czasu wejścia w życie ustawy o sprzedaży konsumenckiej kwestie odpowiedzialności sprzedawcy wobec konsumenta za niewłaściwą jakość świadczenia regulowały przepisy kodeksu cywilnego o rękojmi za wady, oraz kolejne rozporządzenia – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomych z udziałem konsumentów [8], oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży między przedsiębiorcami a konsumentami [9]. Ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej wyłączyła *expressis verbis* możliwość stosowania kodeksowych przepisów o rękojmi i gwarancji w przypadku umów zawieranych z udziałem konsumentów. Zgodnie z art. 1 ust. 4 do sprzedaży konsumenckiej nie stosuje się przepisów art. 556–581 kodeksu cywilnego. Jednocześnie ustawa uchyliła art. 555¹ k.c., stanowiący podstawę prawną rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży między przedsiębiorcami a konsumentami, a tym samym rozporządzenie przestało obowiązywać z dniem 1 stycznia 2003 r.

Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży między przedsiębiorcami a konsumentami nie zawierało definicji konsumenta. Poprzednio obowiązujące rozporządzenie [8] określało konsumenta jako każdego, kto nabywa

towar dla celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą. Zgodnie zaś z obowiązującym do dnia 14 lutego 2003 r. [13] art. 384 ust. 3 k.c., za konsumenta uważało się osobę, która zawiera umowę z przedsiębiorcą w celu bezpośrednio niezwiązanym z działalnością gospodarczą. Z regulacji tych wynikało więc, że konsumentem mógł być każdy podmiot – zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, o ile cel umowy był „konsumpcyjny” – tzn. jeśli nie był związany – w ogóle, lub bezpośrednio – z działalnością gospodarczą. Tak szerokie ujęcie konsumenta oznaczało możliwość objęcia ochroną właściwą dla konsumenta zarówno osób prawnych, jak i osób fizycznych zawierających umowę z przedsiębiorcą w celu nie objętym związkiem z ich działalnością gospodarczą [6].

Przepisy ustawy o sprzedaży konsumenckiej wprowadziły w tym zakresie istotną zmianę. Art. 1 ust. 1 stanowi, że ustawę stosuje się do dokonywanej w zakresie działalności przedsiębiorstwa sprzedaży rzeczy ruchomej osobie fizycznej, która nabywa tę rzecz w celu niezwiązanym z działalnością zawodową lub gospodarczą. Ustawa zawężyła więc wyraźnie krąg osób objętych ochroną – w szczególności konsumentem jest tylko i wyłącznie osoba fizyczna, po spełnieniu dodatkowych przesłanek [6]. Należy zauważyć, że do momentu uchylecia art. 384 ust. 3, tj. do dnia 14 lutego 2003 r., konsumentem była również osoba prawna, o ile zawierała umowę w celu bezpośrednio niezwiązanym z działalnością gospodarczą, ale nie mogła skorzystać z ochrony przewidzianej w ustawie ze względu na węższe ujęcie definicji konsumenta.

Podmiotem odpowiedzialnym wobec konsumenta za zgodność towaru z umową jest sprzedawca, który sprzedał konsumentowi rzecz ruchomą, w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa. Kontrahentem konsumenta jest więc profesjonalista, który zawiera umowę sprzedaży w granicach działalności swojego przedsiębiorstwa. Poprzednia regulacja ujmowała tę kwestię podobnie, określając sprzedawcę jako podmiot profesjonalny*.

Z powyższych rozważań wynika więc, że obowiązująca obecnie ustawa o sprzedaży konsumenckiej znajduje zastosowanie, jeśli chodzi o zakres podmiotowy, wyłącznie do stosunków mieszanych – tj. jednostronnie profesjonalnych. Przepisy o rękojmi przed wejściem w życie ustawy o sprzedaży konsumenckiej miały szersze zastosowanie w tym zakresie, zarówno do relacji mieszanych – sprzedawca-przedsiębiorca i konsument, jak i stosunków dwustronnie profesjonalnych, przy czym te pierwsze uregulowane były szczegółowo w odpowiednich rozporządzeniach.

Zgodnie z art. 1 ustawy o sprzedaży konsumenckiej, ustawę stosuje się do dokonywanej w zakresie działalności przedsiębiorstwa sprzedaży rzeczy ruchomej osobie fizycznej, która nabywa tę rzecz w celu niezwiązanym z działalnością zawodową lub gospodarczą (towar konsumpcyjny). Ustawa nie obejmuje jednakże swoim zakresem zastosowania sprzedaży energii elektrycznej, jak również gazu i wody. Wyjątkiem są sytuacje, gdy towary powyższe są sprzedawane w ograniczonej ilości lub w określonej objętości – np. woda w butelkach,

* § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomych z udziałem konsumentów z dnia 30 maja 1995 r., definiuje sprzedawcę jako każdego, kto zawodowo prowadzi sprzedaż towarów; § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży między przedsiębiorcami a konsumentami mówi o „sprzedaży w zakresie przedsiębiorstwa”; przepisy k.c. o rękojmi nie definiują wprost w ten sposób sprzedawcy, niemniej jednak wydaje się, że można to wyinterpretować z brzmienia poszczególnych przepisów – np. art. 560 w związku z art. 561 przewiduje wymianę towaru wadliwego oznaczonego co do gatunku na towar taki sam, ale wolny od wad – taka sytuacja z reguły odnosi się do sprzedawcy-przedsiębiorcy, który dysponuje takim towarem.

energia w bateriach, gaz w butlach gazowych itp. Z zakresu zastosowania ustawy nie wyłączono natomiast sprzedaży energii cieplnej. Wyłączono natomiast również sprzedaż egzekucyjną oraz sprzedaż dokonywaną w postępowaniu upadłościowym albo innym postępowaniu sądowym. Podsumowując, sprzedawca odpowiada wobec konsumenta za niezgodność z umową jedynie rzeczy ruchomych.

Powstaje więc pytanie: jak kształtuje się ochrona konsumenta w sytuacji, gdy przedmiotem sprzedaży jest budynek? Rękojmia, która chroniła konsumenta w poprzednim stanie prawnym, obejmowała odpowiedzialność sprzedawcy zarówno za wady rzeczy ruchomych, jak i za wady budynku. Wynikło to wprost z art. 568 k.c., zgodnie z którym termin rękojmi za wady fizyczne wygasa z upływem roku od wydania rzeczy kupującego, z wyjątkiem jednak wad budynku, te wygasają bowiem po upływie lat trzech. Wydaje się więc, że i obecnie konsument kupując budynek od przedsiębiorcy, skorzysta z rękojmi, gdyż sprzedaż nieruchomości nie mieści się w pojęciu „sprzedaży konsumenckiej”, mimo że sprzedawcą jest przedsiębiorca, a nabywcą konsument. Tym samym sprzedaż budynku konsumentowi przez podmiot profesjonalny nie jest objęta zakresem zastosowania art. 1 ust. 4 ustawy o sprzedaży konsumenckiej, zgodnie z którym do sprzedaży konsumenckiej nie stosuje się przepisów art. 556–581 k.c.

Ponadto należy zauważyć, że obowiązujące poprzednio rozporządzenia o szczególnych warunkach sprzedaży z udziałem konsumentów również ograniczały zakres stosowania tych szczegółowych regulacji jedynie do rzeczy ruchomych. Zawierały także znacznie więcej wyłączeń, takich jak sprzedaż leków, dzieł sztuki, przedmiotów mających wartość muzealną, gazet i czasopism, przedmiotów kolekcjonerskich, gdzie *ratio legis* wyłączenia nie zawsze miało racjonalne uzasadnienie. W związku z powyższym obecna, w miarę jednolita regulacja, przewidująca niewiele wyłączeń w wyjątkowych sytuacjach, stanowi niewątpliwie wzmocnienie ochrony konsumenta.

Kolejną niezwykle ważną kwestią z punktu widzenia poziomu ochrony konsumenta są zmiany, które ustawa o sprzedaży konsumenckiej wprowadziła do kodeksu cywilnego. Na mocy art. 14 do umowy dostawy i komisji sprzedaży – jeżeli umowy te są zawierane w zakresie działalności przedsiębiorstwa dostawcy lub komisanta, a odbiorcą lub komitentem jest osoba fizyczna, która nabywa rzeczy w celu niezwiązanym z jej działalnością gospodarczą ani zawodową – stosuje się przepisy o sprzedaży konsumenckiej. Natomiast do umowy zawartej w zakresie działalności przedsiębiorstwa przyjmującego zamówienie z osobą fizyczną, która zamawia dzieło będące rzeczą ruchomą, w celu niezwiązanym z jej działalnością gospodarczą ani zawodową, przepisy o sprzedaży konsumenckiej stosuje się nie wprost, a odpowiednio, uwzględniając specyfikę tego typu umowy. Zmiana ta stanowi niewątpliwie krok naprzód w zakresie ochrony konsumenta. Za niezgodność towaru z umową odpowiada wobec niego nie tylko sprzedawca, ale również komisant, dostawca oraz przyjmujący zamówienie na dzieło. Ustawa o sprzedaży konsumenckiej stanowi dogodniejszą dla konsumenta podstawę dochodzenia roszczeń aniżeli chroniące konsumenta poprzednio przepisy o rękojmi za dzieło, dostawę czy przepisy o rękojmi w przypadku komisji (którą komisant mógł nawet wyłączyć pod warunkiem podania tego faktu do wiadomości kupującego – nawet konsumenta).

Podsumowując, należy uznać że obecne ujęcie zakresu zastosowania przepisów ustawy o sprzedaży konsumenckiej kształtuje sytuację konsumenta korzystniej w stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji. Zwłaszcza dzięki włączeniu w zakres zastosowania umów dostawy, o dzieło i komisji.

Przed wejściem w życie ustawy o sprzedaży konsumenckiej konsumenta chroniły przepi-

sy o rękojmi. Rękojmia oznacza odpowiedzialność sprzedawcy za wady – zarówno fizyczne jak i prawne. Zgodnie z art. 556 § 1 k.c. sprzedawca jest odpowiedzialny względem kupującego, jeżeli rzecz sprzedana ma wadę zmniejszającą jej wartość lub użyteczność ze względu na cel w umowie oznaczony albo wynikający z okoliczności lub z przeznaczenia rzeczy, jeżeli rzecz nie ma właściwości, o których istnieniu zapewnił kupującego, albo jeżeli rzecz została kupującemu wydana w stanie niezupełnym. Według art. 556 § 2 k.c. wada prawna oznacza, że rzecz sprzedana stanowi własność osoby trzeciej albo jeżeli jest obciążona prawem osoby trzeciej [6], [3]. Rękojmia co do zasady trwała rok czasu.

Nowa regulacja odchodzi od tradycyjnego ujęcia wady, wprowadzając w miejsce odpowiedzialności za wady odpowiedzialność sprzedawcy za niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową, trwającą, co do zasady, przez dwa lata. Nie jest to, jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, jedynie kwestia samej terminologii. Pojęcie wady zostało wyeliminowane programowo, jako ściśle związane z instytucją rękojmi. Oznacza to, że sprzedawca nie odpowiada wobec kupującego-konsumenta wówczas, gdy towar jest zgodny z umową. Jedną z przesłanek, ale nie wystarczającą, odpowiedzialności sprzedawcy będzie więc niezgodność towaru z umową. Drugim warunkiem odpowiedzialności sprzedawcy jest wymóg, aby ta niezgodność istniała w chwili wydania towaru. Z brzmienia art. 4. ust. 1 ustawy wynika, że obie przesłanki muszą być spełnione łącznie. Zatem sprzedawca odpowiada względem konsumenta, jeżeli towar konsumpcyjny w chwili jego wydania jest niezgodny z umową.

Dla zdefiniowania pojęcia zgodności z umową niezbędne jest wyjaśnienie, że ustawa przewiduje dwa rodzaje umów: umowy z indywidualnym uzgadnianiem właściwości towaru, oraz umowy kiedy właściwości towaru nie były uzgadniane indywidualnie*. Te pierwsze, uregulowane w art. 4 ust. 2, obejmują sytuacje, kiedy sprzedawca podał konsumentowi opis towaru, okazał mu próbkę lub wzór towaru, a także umowy, przy zawieraniu których kupujący określił cel, w którym towar nabywa, a sprzedawca nie zgłosił zastrzeżeń co do takiego przeznaczenia towaru. Omawiany przepis wprowadza w tym zakresie domniemanie prawne, zgodnie z którym zakłada się, że towar jest zgodny z umową, jeżeli odpowiada podanemu opisowi lub ma cechy okazanej próbki albo wzoru, a także gdy nadaje się do celu określonego przez kupującego przy zawarciu umowy, chyba że sprzedawca zgłosił zastrzeżenie co do takiego przeznaczenia towaru. Wydaje się to stwarzać szerszą podstawą odpowiedzialności sprzedawcy w stosunku do poprzedniej regulacji – tzn. towar będzie można uznać za niezgodny z umową, gdy nie będzie posiadał właściwości w niej określonych, nawet jeśli brak zgodności nie będzie miał znaczenia dla wartości czy użyteczności towaru.

Kolejnym zagadnieniem związanym z omawianą kwestią jest pytanie o ciężar dowodu. Czy w razie niezgodności towaru z umową w przypadku indywidualnego uzgadniania właściwości towaru ciężar dowodu, iż umowa była uzgadniana indywidualnie (np., że sprzedawca podał opis lub zapewnił o istnieniu pewnych właściwości towaru) będzie obciążał konsumenta czy też sprzedawcę? Zgodnie z ogólną zasadą art. 6 k.c., przyjęć należy, że ciężar dowodu na okoliczność indywidualnego uzgadniania cech towaru obciążać będzie tę osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne. Jeśli więc zakres indywidualnego uzgadniania właściwości towaru obejmuje zapewnienie sprzedawcy o istnieniu dodatkowych, czasem nadzwyczajnych cech, innych niżby to wynikało z normalnego przeznaczenia rzeczy, mówiąc inaczej – uzgodnienie indywidualne właściwości towaru obejmuje więcej niż wynika to z zakresu domniemania w wypadku nieuzgadniania indywidualnego – wówczas ciężar dowodu

* Dalej: umowy uzgadniane indywidualnie i umowy nie uzgadniane indywidualnie

spoczywa na konsumentach. I odwrotnie – jeśli zakres uzgadnianych indywidualnie właściwości jest uboższy niż wynikało to z normalnego przeznaczenia rzeczy (np. towar wybrakowany, ale nadający się do częściowego użytku, towar bez walorów estetycznych, ale zachowujący cechę funkcjonalności itp.), wówczas ciężar dowodu spoczywa na sprzedawcy.

Ustawa przewiduje jednocześnie dla sprzedawcy obowiązek wydania konsumentowi pisemnego potwierdzenia istotnych postanowień zawartej umowy. W wypadkach objętych zakresem art. 2 ust. 2 – tzn. przy sprzedaży na raty, na przedpłaty, na zamówienie, według wzoru lub na próbę oraz przy sprzedaży za cenę ponad dwóch tysięcy złotych – wydanie pisemnego potwierdzenia jest obligatoryjne. W pozostałych przypadkach obowiązek ten obciąża sprzedawcę w razie zgłoszenia takiego żądania przez kupującego*. W literaturze słusznie podkreśla się, że owego pisemnego potwierdzenia nie należy utożsamiać z obowiązkiem zawarcia umowy w formie pisemnej [4]. Wydaje się jednak, że konsumenci, zawierając umowę uzgadnianą indywidualnie, powinni, dla wzmocnienia własnej pozycji w razie sporu, żądać wydania pisemnego potwierdzenia, w którym sprzedawca uwzględni np. podany przez siebie opis towaru lub cel określony przez kupującego. Co prawda art. 2 ust. 3 regulując potwierdzenie na żądanie, wymienia tylko oznaczenie sprzedawcy wraz z jego adresem, datę sprzedaży oraz określenie towaru konsumpcyjnego, jego ilość i cenę; nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby w określeniu towaru zawrzeć wszystkie dodatkowe informacje, determinujące daną umowę jako umowę uzgadnianą indywidualnie. W tym zakresie ustawa daje szerszą podstawę odpowiedzialności sprzedawcy, pozwalając na umowną indywidualizację cech przedmiotu świadczenia. Towar będzie można uznać za niezgodny z umową, gdy nie będzie posiadał właściwości w umowie określonych, bez względu na zwyczajne właściwości rzeczy tego rodzaju, nawet jeśli brak zgodności z umową nie będzie miał znaczenia dla wartości czy użyteczności towaru [2], czyli inaczej niż w przypadku rękojmi – gdzie pojęcie wady ściśle łączy się z umniejszeniem albo wartości, albo użyteczności rzeczy.

W przypadkach nieobjętych zakresem domniemania, w sytuacji umów uzgadnianych indywidualnie, zastosowanie znajdzie art. 4 ust. 3, normujący umowy nie uzgadniane indywidualnie. W ich przypadku domniemywa się, że towar konsumpcyjny jest zgodny z umową, jeżeli nadaje się do celu, do jakiego tego rodzaju towar jest zwykle używany, oraz gdy jego właściwości odpowiadają właściwościom cechującym towar, a także wówczas, gdy towar odpowiada oczekiwaniom dotyczącym towaru tego rodzaju, opartym na składanych publicznie zapewnieniach sprzedawcy, producenta lub jego przedstawiciela – w szczególności na zapewnieniach wyrażonych w oznakowaniu towaru lub w reklamie. Na równi z zapewnieniem producenta traktuje się zapewnienia importera i *quasi* producenta.

Ponadto za niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową uważa się również nieprawidłowe zamontowanie i uruchomienie towaru, jeżeli czynności te zostały wykonane w ramach umowy sprzedaży.

Kolejną kwestią, na którą należałoby w tym miejscu zwrócić uwagę, jest problem niezgodności towaru z umową a wady prawne. Rękojmia stanowiła odpowiedzialność zarówno za wady fizyczne, jak i prawne, obecna regulacja nie przewiduje takiego rozróżnienia, posługu-

* Rozwiązanie to było znane także na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów – §4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomych z udziałem konsumentów [8], § 5 i § 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży między przedsiębiorcami a konsumentami [9].

jąc się jednolitym pojęciem niezgodności towaru z umową. Stąd, zwłaszcza w przypadku gdy przedmiotem umowy są rzeczy używane, konsumenci powinni domagać się pisemnego potwierdzenia umowy. W szczególności powinna znaleźć się tam klauzula, iż rzecz sprzedana nie stanowi ani własności osoby trzeciej, ani nie jest obciążona prawem osoby trzeciej. To znacznie ułatwi konsumentowi dochodzenie roszczeń, w sytuacji gdyby owo zapewnienie nie było prawdą. Sytuacja taka mieści się w pojęciu niezgodności towaru z umową [12].

Drugą konieczną przesłanką odpowiedzialności sprzedawcy jest istnienie niezgodności towaru z umową w chwili jego wydania. Mówiąc inaczej, owa niezgodność musi tkwić w samym towarze już w momencie jego wydania konsumentowi, chociażby ujawnić miała się później, nie może natomiast powstać z winy samego konsumenta – np. w wyniku używania towaru niezgodnie z przeznaczeniem, nieprawidłowej konserwacji itp. Podobnie rysowała się sytuacja pod rządami przepisów o rękojmi. Zgodnie z art. 559 k.c. sprzedawca nie odpowiada za wady fizyczne, które powstały po przejściu niebezpieczeństwa na kupującego, chyba że wady wynikły z przyczyny tkwiącej już poprzednio w rzeczy sprzedanej. „Rękojmia dotyczy tylko wad, które istniały (choćby w zarodku, a potem rozwinęły się z czasem [...] w momencie wydania rzeczy nabywcy” [6]. Podsumowując, sytuacja konsumenta w tym zakresie kształtuje się niemalże identycznie – warunkiem zarówno odpowiedzialności z tytułu rękojmi, jak i z tytułu odpowiedzialności sprzedawcy za niezgodność towaru z umową, jest istnienie wady bądź niezgodności potencjalnie, w „zarodku”, już w momencie wydawania konsumentowi towaru. Inaczej, korzystniej, uregulowano obecnie sytuację dowodową konsumenta. Przed wejściem w życie ustawy o sprzedaży konsumenckiej ciężar dowodu przyczyny wady stanowił problem kontrowersyjny. Przyjmowano wprawdzie na szeroką skalę domniemanie faktyczne, że wada wynikała w z przyczyny tkwiącej w rzeczy, obarczając dowodem przeciwnym sprzedawcę. Nie było to jednak domniemanie prawne, a praktyka, która w każdym momencie mogąc ulec zmianie, nie stanowiła odpowiedniej gwarancji zabezpieczenia sytuacji konsumenta [6], [15], [7]. Ustawa o sprzedaży konsumenckiej w art. 4 ust. 1 wprowadza domniemanie prawne istnienia niezgodności towaru z umową w chwili jego wydania w przypadku stwierdzenia niezgodności przed upływem sześciu miesięcy o jego wydania. Oznacza to, że pierwsze sześć miesięcy od chwili wydania towaru konsumentowi jest okresem wzmożonej ochrony konsumenta. Jeżeli w towarze w tym czasie ujawni się niezgodność z umową, to dowód, że niezgodność nie istniała w chwili wydania obciążać będzie sprzedawcę. Przez pierwsze sześć miesięcy sytuacja konsumenta kształtuje się korzystnie i o tyle stanowi krok naprzód w stosunku do regulacji poprzedniej, że reguluje tę kwestię jasno i czytelnie, wprowadzając domniemanie prawne, w miejsce, jak już wyżej wspomniano, nie dającego trwałej rękojmi ochrony domniemanie faktycznego. Gorzej przedstawia się położenie konsumenta przez pozostałe 18 miesięcy (odpowiedzialność sprzedawcy za niezgodność z umową trwa bowiem, co do zasady, przez dwa lata). Jeżeli niezgodność z umową ujawni się w siódmym miesiącu od momentu wydania, lub później, wówczas obowiązek udowodnienia, że niezgodność owa istniała w towarze już w chwili jego wydania spoczywać będzie na konsumentcie. W jaki sposób konsument będzie mógł przeprowadzić ów dowód? Wydaje się, że nierzadko konieczna w tym zakresie będzie opinia rzeczoznawcy. W praktyce oznacza to dla konsumenta dodatkowe koszty i uciążliwości. Pod rządami poprzednio obowiązującej regulacji o rękojmi dzięki wykształconej praktyce przez cały okres trwania ochrony, tj. przez rok, ciężar dowodu obciążał sprzedawcę. Obecna regulacja zapewnia to konsumentowi jedynie przez sześć miesięcy. Ustawodawca w tym zakresie dokonał implementacji Dyrektywy europejskiej, do czego był zobligowany. Nasuwa się jedynie pytanie, czy nie byłoby sprawiedliwsze, skoro odpowiedzialność sprzedawcy za niezgodność towaru z umową trwa przez dwa lata, rozcią-

gnięcie powyższego domniemania na okres roku. Takie rozwiązanie wydaje się być uzasadnione ze względu na fakt, iż dla konsumenta obowiązek przeprowadzenia dowodu na istnienie niezgodności w chwili wydania towaru może stanowić istotną przeszkodę w realizacji jego uprawnień.

Podsumowując – podobnie jak było to przy rękojmi, tak i obecnie odpowiedzialność sprzedawcy jest odpowiedzialnością opartą na zasadzie ryzyka. Obecna regulacja daje konsumentom szerszą podstawę odpowiedzialności sprzedawcy, który odpowiada również, co do zasady, za zapewnienia producenta, w szczególności zawarte w reklamie lub oznakowaniu towaru. Ustawa o sprzedaży konsumenckiej zapewnia ponad to dużo większą możliwość indywidualnego uzgadniania właściwości towaru, a tym samym – możliwość ochrony nawet bardzo zindywidualizowanych oczekiwań konsumenta. Za korzystne należy także uznać wprowadzenie domniemania prawnego istnienia niezgodności z umową w chwili wydania towaru, jakkolwiek wątpliwości może budzić czas jego trwania*.

Zarówno przepisy o rękojmi, jak i przepisy ustawy o sprzedaży konsumenckiej przewidują wyłączenie odpowiedzialności sprzedawcy, mimo istnienia wad/niezgodności towaru z umową. Art. 557 stanowi, że sprzedawca jest zwolniony od odpowiedzialności z tytułu rękojmi, jeżeli kupujący wiedział o wadzie w chwili zawarcia umowy (w przypadku rzeczy oznaczonych co do gatunku, lub przyszłych – w chwili wydania rzeczy). Zwolnienie sprzedawcy od odpowiedzialności pod rządami przepisów o rękojmi uzależnione było więc od wiedzy konsumenta o wadzie. Jest to jak najbardziej uzasadnione, bowiem znajomość wady przez nabywcę oznacza, że nie można mówić o nieekwiwalentności świadczenia, skoro ów nabywca świadomie uznał, że towar z wadą jest wart zapłaconej ceny [6]. Należy podzielić stanowisko, że omawiana regulacja znajdzie zastosowanie tylko wówczas, kiedy nabywca „wie o wadzie”, a nie również wtedy gdy „mógł wadę z łatwością zauważyć”. Owa wiedza na temat istnienia wady musi istnieć w świadomości kupującego-konsumenta faktycznie, nie można jej utożsamiać z potencjalną możliwością jej istnienia, nawet bardzo prawdopodobną, ze względu np. na charakter wady. Wynika to stąd, że kupujący nie ma obowiązku badania rzeczy. W przypadku sporu ciężar dowodu znajomości wady przez nabywcę będzie obciążał sprzedawcę. Niewystarczające będzie jedynie wykazanie, że konsument mógł wadę z łatwością zauważyć [6], [5].

Obecna regulacja kształtuje sytuację nieco odmiennie. Zgodnie z art. 7 ustawy sprzedawca nie odpowiada za niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową, gdy kupujący o tej niezgodności wiedział, lub, oceniając rozsądnie, powinien był wiedzieć. To samo odnosi się do niezgodności, która wynikła z przyczyny tkwiącej w materiale dostarczonej przez kupującego. Wydaje się, że przepis ten stanowi odpowiednik art. 557 k.c. – wiedza nabywcy o niezgodności niweczy odpowiedzialność sprzedawcy, która w takim wypadku byłaby nieuzasadniona ze względu na brak nieekwiwalentności świadczeń. Więcej uwagi należy poświęcić drugiej części art. 7, zwalniającej sprzedawcę od odpowiedzialności również wtedy, gdy konsument o niezgodności nie wiedział, ale oceniając rozsądnie, powinien był wiedzieć. Można się zastanowić, czy obecna regulacja nie pogarsza sytuacji konsumenta w stosunku do przepisów obowiązujących poprzednio. Z brzmienia przepisu wynika bowiem, że do zwolnienia się od odpowiedzialności przez sprzedawcę nie jest konieczne wykazanie wiedzy kupującego o niezgodności, wystarczy udowodnienie, że oceniając rozsądnie, powinien był wiedzieć. Ustawa nakłada więc na konsumenta obowiązek zachowania należytej staranności przy sprawdzaniu, czy kupowany przez niego towar posiada określone cechy. Można podzie-

* Chociaż, jak wspomniano, regulację taką przewiduje Dyrektywa.

lić pogląd, że nie należy powyższej przesłanki zwalniającej rozszerzać na korzyść sprzedawcy, ale ograniczyć ją do sytuacji wyraźnie widocznych braków w danym towarze [7]. Akt staranności należy rozumieć jako „zwyczajowo przyjęte czynności związane z obejrzeniem rzeczy, sprawdzeniem funkcjonowania jej głównych elementów. Należy widzieć tu tylko czynności, które wykonuje się powierzchownie, rutynowo, zwyczajowo, nie wchodząc głębiej w badanie towaru, albowiem do tego ustawodawca kupującego nie zobligował” [4]. Wiąże się to ściśle z obowiązkiem sprzedawcy zapewnienia warunków organizacyjnych. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o sprzedaży konsumenckiej, sprzedawca ma obowiązek zapewnienia w miejscu sprzedaży odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych umożliwiających dokonanie wyboru towaru oraz sprawdzenie jego jakości, kompletności i funkcjonowania głównych mechanizmów i podstawowych podzespołów*.

W szczególności należy więc stwierdzić, że ustawa, tak jak przepisy o rękojmi, nie nakłada na konsumenta obowiązku badania towaru. Podsumowując, w omawianym tu zakresie sytuacja kupującego-konsumenta, co do zasady, kształtuje się obecnie bez większych zmian w stosunku do regulacji poprzedniej.

Kolejną okoliczność zwalniającą sprzedawcę od odpowiedzialności przewiduje art. 5 ustawy o sprzedaży konsumenckiej. Rozwiązanie w nim przyjęte stanowi pewnego rodzaju *novum* w stosunku do przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy. Wynika to z objęcia zakresem odpowiedzialności sprzedawcy zapewnień złożonych przez inne podmioty (producent, *quasi* producent), wyrażone w reklamie lub w oznakowaniu towaru. Na mocy art. 5 sprzedawca nie jest związany takim zapewnieniem, jeżeli wykaże, że zapewnienia tego nie znał ani oceniając rozsądnie, znać nie mógł, albo że nie mogło mieć ono wpływu na decyzję kupującego o zawarciu umowy, albo też że jego treść sprostowano przed zawarciem umowy. Ciężar udowodnienia powyższych przesłanek zwalniających od odpowiedzialności spoczywa na sprzedawcy. W praktyce wykazanie tego przez sprzedawcę będzie bardzo trudne. Wydaje się więc, że dla konsumenta ta dodatkowa podstawa wyłączenia odpowiedzialności sprzedawcy w większości przypadków nie będzie miała większego znaczenia.

Poprzednia regulacja przewidywała możliwość kontraktowej modyfikacji odpowiedzialności – na mocy art. 558 dopuszcza się umowną modyfikację odpowiedzialności sprzedawcy za wady (czyli jej kontraktowe rozszerzenie, ograniczenie bądź wyłączenie). Artykuł ten stanowi jednocześnie, że w przypadku umów z udziałem konsumentów ograniczenie lub wyłączenie jest dopuszczalne tylko w wypadkach określonych w przepisach szczególnych. Możliwość taka istniała np. w umowie komisji, gdzie na podstawie art. 770 komisant mógł wyłączyć swoją odpowiedzialność**, również względem nabywcy-konsumenta. Teraz, w przypadku umowy sprzedaży, a także umów o dzieło, komisji i dostawy zawieranych z konsumentami, możliwe jest jedynie umowne rozszerzenie odpowiedzialności sprzedawcy, natomiast jej ograniczenie lub wyłączenie jest niemożliwe. Bezwzględnie obowiązujący art. 11 ustanawia zakaz umownego wyłączenia lub ograniczenia uprawnień przewidzianych w ustawie o sprzedaży

* Podobne rozwiązanie zawarte było w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży między przedsiębiorcami a konsumentami [9] i § 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomych z udziałem konsumentów [8].

** Pod warunkiem podania tego do wiadomości kupującego przed zawarciem umowy i o ile nie są to wady, o których komisant wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć.

konsumenckiej. Sytuacja konsumenta kształtuje się obecnie zdecydowanie korzystniej przez objęcie zakresem reżimu ochronnego również umowy komisji i wyłączenie tym samym możliwości umownej modyfikacji zakresu odpowiedzialności komisanta na niekorzyść konsumenta. Pod rządami przepisów ustawy o sprzedaży konsumenckiej możliwość umownego ograniczenia odpowiedzialności sprzedawcy jest więc niemożliwa, podczas gdy rozwiązanie przyjęte w art. 558 k.c. dopuszczało, pod pewnymi warunkami, taką możliwość.

Przed 1 stycznia 2003 r., to jest przed datą wejścia w życie ustawy, żądania konsumenta regulowały przepisy k.c. o rękojmi, w szczególności art. 560 i 561. I tak, konsument w przypadku stwierdzenia wad rzeczy mógł żądać – w przypadku rzeczy oznaczonych co do gatunku – wymiany towaru na wolny od wad, – w przypadku rzeczy oznaczonych co do tożsamości – naprawy, mógł również od umowy odstąpić albo żądać obniżenia ceny. Możliwe było więc od razu odstąpienie od umowy. Sprzedawca miał możliwość zablokowania tego żądania konsumenta przez niezwłoczną naprawę (w przypadku rzeczy oznaczonych co do tożsamości) lub wymianę (w przypadku rzeczy oznaczonych co do gatunku). Ograniczenie to nie miało jednak zastosowania w razie, gdy rzecz była już raz wymieniona bądź naprawiana [6]. Obecna regulacja wprowadza w tym zakresie całkiem odmienne zasady. Po pierwsze, nie przewiduje rozróżnienia na rzeczy oznaczone co do gatunku i rzeczy oznaczone co do tożsamości. Po drugie, ustawa o sprzedaży konsumenckiej wprowadza sekwencyjność żądań konsumenta. Innymi słowy, konsument musi najpierw skorzystać z uprawnień przewidzianych w pierwszym etapie, a dopiero pod warunkiem zaistnienia określonych przesłanek może przejść do żądań z drugiego etapu. Pierwszy etap obejmuje naprawę lub wymianę. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, jeżeli towar konsumpcyjny jest niezgodny z umową, kupujący może żądać doprowadzenia go do stanu zgodnego z umową przez nieodpłatną naprawę albo wymianę na nowy, chyba że naprawa albo wymiana są niemożliwe lub wymagają nadmiernych kosztów. Przy ocenie nadmierności kosztów uwzględnia się wartość towaru zgodnego z umową oraz rodzaj i stopień stwierdzonej niezgodności, a także bierze się pod uwagę niedogodności, na jakie naraziłby kupującego inny sposób zaspokojenia. Zgodnie z ust. 2 nieodpłatność oznacza, że sprzedawca ma również obowiązek zwrotu kosztów poniesionych przez kupującego, w szczególności kosztów demontażu, dostarczenia, robocizny, materiałów oraz ponownego zamontowania i uruchomienia.

Pierwszeństwo ma więc żądanie przywrócenia towaru do stanu zgodnego z umową, przez naprawę lub wymianę. Podkreślić przy tym należy, że wybór między naprawą lub wymianą należy do konsumenta*. Żądanie odstąpienia od umowy za zwrotem wzajemnych świadczeń, jak i żądanie stosunkowego obniżenia ceny przewidziane są dopiero w drugim, dalszym etapie. Art. 8 ustawy w kolejnych ustępach wyjaśnia, kiedy konsument może przejść z żądań z etapu pierwszego do żądań z etapu drugiego. I tak, jeżeli naprawa lub wymiana są niemożliwe lub wymagają nadmiernych kosztów i z tego powodu kupujący nie może żądać naprawy ani wymiany albo jeżeli sprzedawca nie zdoła uczynić zadość takiemu żądaniu w odpowiednim czasie lub gdy naprawa albo wymiana narażałaby kupującego na znaczne niedogodności, ma on prawo domagać się stosownego obniżenia ceny albo odstąpić od umowy; od umowy nie może odstąpić, gdy niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową jest nieistotna. Przy określaniu odpowiedniego czasu naprawy lub wymiany uwzględnia się rodzaj towaru i cel jego nabycia. Czyli konsumentowi w obecnym stanie prawnym trudniej będzie ostatecznie rozwiązać umowę.

* Patrz uzasadnienie Dyrektywy: „konsumentowi musi przysługiwać prawo do [...] dokonania wyboru pomiędzy naprawą a dostarczeniem towaru wolnego od wad” [1], a także [4].

W nowo przyjętych rozwiązaniach zwraca uwagę kilka ważnych problemów. Po pierwsze, użyte w ustawie sformułowanie, że do żądań z etapu drugiego można przejść wówczas, „gdy z przyczyn określonych w ust. 1, nie można żądać naprawy ani wymiany”*. Być może należałoby użyć słowa „lub” zamiast „ani”, które sugeruje, że dopiero wówczas gdy ani naprawa, ani wymiana nie będą możliwe, konsument będzie mógł zażądać odstąpienia od umowy lub stosunkowego obniżenia ceny. Oczywiście taka interpretacja jest nie do przyjęcia, oznaczałaby bowiem, że wybór konsumenta między naprawą a wymianą byłby czystą iluzją. Sprzedawca niemal zawsze miałby możliwość zmuszenia konsumenta do zgody na naprawę (choćaby przez wykazanie, że w danym przypadku wymiana jest niemożliwa lub połączona z nadmiernymi kosztami, ale naprawa jest jak najbardziej możliwa, co tym samym oznaczałoby niemożliwość skorzystania z żądań z drugiego etapu). Po drugie, niekorzystne dla konsumenta jest użycie tak wielu zwrotów niedookreślonych, tj.: „odpowiedni czas”, „nadmierne koszty” czy „znaczne niedogodności”. Konsument może skorzystać z żądań przewidzianych w drugim etapie m.in. wówczas, gdy sprzedawca nie spełni któregoś z żądań z pierwszego etapu w odpowiednim czasie. Oczywiście ustawa wskazuje kryteria owego „odpowiedniego czasu”, niemniej jednak rodzi się obawa, że ten mało precyzyjny zwrot będzie prowadził do nadużyć w praktyce. Z punktu widzenia poziomu ochrony konsumenta nie wydaje się to być najlepszym rozwiązaniem. Podobnie rzecz się ma z pojęciem „znacznych niedogodności”. Pod rządami przepisów o rękojmi konsument mógł od umowy odstąpić, gdy rzecz już raz była bezskutecznie wymieniona (tzn. w wymienionej również ujawniły się wady) lub naprawiana. Obecnie jest to możliwe dopiero wtedy, gdy naprawa bądź wymiana naraża kupującego na znaczne niedogodności. I tu znowu pojawia się pytanie, co mieści się w pojęciu „znacznych niedogodności”, a co jeszcze nie. Takie brzmienie przepisu oznacza, że każda sprawa będzie wymagała odrębnej, indywidualnej analizy, a jej wynik będzie uzależniony od rodzaju towaru, jego przeznaczenia, a także potrzeb konkretnego konsumenta. Jest to kolejny słaby punkt ustawy z punktu widzenia ochrony konsumenta. Daje on zbyt wiele możliwości interpretacyjnych, zbyt szerokie pole dla swobodnego uznania i oceny.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym wycofanie się z niesatysfakcjonującej transakcji i otrzymanie zwrotu gotówki było dużo bardziej dostępne dla konsumenta. Obecnie wydaje się, że odstąpienie od umowy będzie należało do rzadkości. Na pierwszy plan wysuwa się bowiem wyraźnie przywrócenie towaru do stanu zgodnego z umową przez naprawę lub wymianę. Przeważa pogląd, że jest to znaczne pogorszenie sytuacji konsumenta, który nie ma obecnie możliwości swobodnego wyboru (między naprawą, wymianą, stosunkowym obniżeniem ceny a odstąpieniem od umowy) tego środka, który uznaje za najbardziej korzystny**. Przyjęcie sekwencyjności żądań w miejsce ich wyboru uznać należy za rozwiązanie niekorzystne dla konsumenta.

Jednocześnie ustawa nakłada na konsumenta obowiązek zawiadomienia sprzedawcy o niezgodności towaru z umową przed upływem dwóch miesięcy od jej stwierdzenia. W razie niezachowania tego terminu konsument traci uprawnienia z art. 8, czyli żądania omówione powyżej. Pod rządami przepisów o rękojmi istniał analogiczny obowiązek dla konsumenta, tyle tylko że czas na zgłoszenie wady wynosił miesiąc czasu. Co do zasady regulacja ta nie zmienia sytuacji konsumenta.

Przy spełnieniu omówionych wyżej przesłanek ustawowa odpowiedzialność sprzedawcy

* Art. 8 ust. 4 ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej.

** Chociaż autorka [6] pisze nie o ustawie a o Dyrektywie, którą ustawa implementuje; [7], [10].

trwa przez dwa lata od chwili wydania towaru kupującemu. Inaczej mówiąc, sprzedawca odpowiada za niezgodność towaru z umową jedynie w przypadku jej stwierdzenia przed upływem dwóch lat od wydania towaru. Nowa regulacja wydłuża więc okres ochrony do lat dwóch, podczas gdy rękojmia, co do zasady, chroniła konsumenta przez rok czasu. Zmiana ta niewątpliwie kształtuje korzystniejszą sytuację konsumenta.

Ponadto kolejnym atrakcyjnym z punktu widzenia ochrony konsumenta aspektem, jest rozwiązanie przyjęte a art. 10 ust. 1 ustawy o sprzedaży konsumenckiej, na mocy którego dwuletni termin, w razie wymiany towaru, biegnie na nowo. Rozwiązania tego nie przewidywały przepisy o rękojmi. Pewne wątpliwości mogą pojawić się w przypadku naprawy rzeczy. Ustawa bowiem nie zawiera w tej mierze żadnej regulacji. Za uzasadnione wydaje się jednak przyjęcie, że w takim wypadku termin wydłuża się o czas naprawy, czyli o ten okres, w którym konsument był pozbawiony realnego władztwa nad rzeczą.

Kolejną kwestią jest czas na załatwienie reklamacji. Pod rządami przepisów o rękojmi sytuacja była jasna – sprzedawca miał, co do zasady, czternaście dni na załatwienie reklamacji. Obecna regulację należy ocenić jako krok wstecz w tym zakresie. Otóż na mocy art. 8 ust. 3 sprzedawca ma czternaście dni na ustosunkowanie się do żądania konsumenta. Co prawda nieustosunkowanie się w tym czasie jest równoznaczne z uznaniem żądań konsumenta za uzasadnione, niemniej jednak podkreślić należy, że ustosunkowanie się oznacza jedynie zajęcie stanowiska, danie odpowiedzi konsumentowi, nie jest niestety jednak jednoznaczne z realnym załatwieniem reklamacji. To realne wykonanie żądań konsumenta, w razie uznania ich za uzasadnione, nastąpić ma w odpowiednim czasie.

Gwarancja również została uregulowana w ustawie, zastępując, w przypadku umów zawieranych z udziałem konsumentów, regulację kodeksową. Wydaje się, że nowe rozwiązania są mniej korzystne dla konsumenta. Przede wszystkim rozwiązania ustawowe są dużo mniej precyzyjne niż rozwiązania kodeksowe, co w praktyce oznacza, że rodzaj uprawnień, czas trwania gwarancji, kwestie związane z jej przedłużeniem lub biegiem na nowo w razie naprawy bądź wymiany każdorazowo zależą od woli gwaranta. Jedynym korzystnym dla konsumenta rozwiązaniem jest wyrażony w art. 13 ust. 4 wymóg zamieszczenia w dokumencie gwarancyjnym stwierdzenia, iż gwarancja nie wyłącza, nie ogranicza, ani nie zawiesza uprawnień kupującego wynikających z niezgodności towaru konsumpcyjnego z umową. Dodatkową korzyścią jest oderwanie pojęcia gwarancji od dokumentu gwarancyjnego i rozszerzenie pojęcia gwarancji również na reklamę, o ile określa ona obowiązki gwaranta i uprawnienia kupującego, w przypadku gdy towar nie odpowiada właściwości w niej wskazanej.

Reasumując, sytuacja konsumenta pod rządami przepisów ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej nie zawsze kształtuje się lepiej w stosunku do regulacji kodeksowej. Słuszne i konieczne, ze względu na dyrektywę, założenia ustawy należałoby uściślić, *de lege ferenda*, przez wydanie rozporządzenia lub przez pewne wzorce postępowania wykształcone przez praktykę bądź orzecznictwo. Doprecyzowania wymaga szczególnie kwestia postępowania reklamacyjnego, w zakresie terminów (problem „odpowiedniego czasu”) oraz okoliczności uzasadniających skorzystanie przez konsumenta z żądania odstąpienia od umowy lub stosunkowego obniżenia ceny. Wydaje się bowiem, że licznie występujące w ustawie zwroty niedookreślone, wymagające interpretacji, mogą prowadzić w praktyce do konfliktów i wydłużania czasu załatwiania spraw reklamacyjnych, co w rezultacie skutkuje obniżeniem poziomu ochrony konsumenta. Sprawy reklamacyjne, z samej swojej istoty konfliktogenne, wymagają, zwłaszcza w polskich realiach, maksymalnie precyzyjnej i jednoznacznej regulacji prawnej. To dopiero daje rękojmię ich urzeczywistnienia w praktyce.

Literatura

- [1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1999/44/EG z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, Dz. Urz. WE L 171 z 7 lipca 1999 r.
- [2] Gajek M., *Niezgodność z umową jako przesłanka odpowiedzialności sprzedawcy towaru konsumpcyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 5.
- [3] Katner W. J., *Sprzedaż. System prawa prywatnego*, t.VII, cz.1, pod red. J. Rajskiego, Warszawa 2004.
- [4] Kierzyk T., *Odpowiedzialność za niezgodność produktu z umową*, „Rejent” lipiec 2004 r.
- [5] Kierzyk T., *Prawo konsumenckie*, Legnica 2002.
- [6] Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002.
- [7] Maliszewska-Nienartowicz J., *Sprzedaż konsumencka – wybrane problemy prawne*, „Glosa” 2002, nr 12.
- [8] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomych z udziałem konsumentów, Dz. U. z 1995 r. Nr 64, poz. 328.
- [9] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży między przedsiębiorcami a konsumentami, Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 851.
- [10] Stefanicki R., *Sprzedaż konsumencka w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 7.
- [11] Ustawa z 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. z 2002 r. Nr 141, poz. 1176.
- [12] Ustawa z 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, opracowanie Federacji Konsumentów.
- [13] Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408.
- [14] Uzasadnienie do projektu ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, druk sejmowy nr 666.
- [15] Żuławska Cz., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga III. Zobowiązania*, tom II, Warszawa 2001.

ABSTRACT

The Act of 27th July 2002 on special conditions of consumer selling and on amending the Civil Code (Journal of Laws No. 141, item 1176) has been in effect since 01.01.2003. This Act is implementation of the Directive 1999/44 ECC of 25.05.1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees (OJ L 17/ 2, 7.7.1999). Regulations standardizing the consumer sale of the this law, responsibilities of the seller for the wrong quality of rendering in comparison with current regulations introduced new rules completely. Study is making the comparative school for the situation of the consumer under governments previously of applying articles of a civil code on the guarantee and the guarantee (with 556–581 art.), and of articles applying at present of the law on the special aptness of the consumer sale.

Postępowanie administracyjne w sprawie świadczeń z pomocy społecznej

ABSTRAKT

Postępowanie w sprawie świadczeń z pomocy społecznej jest rodzajem postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie ustawy o pomocy społecznej i kodeksu postępowania administracyjnego. Opracowanie wskazuje, jak ważną rolę w demokratycznym państwie prawa pełni przyznawanie pomocy w drodze decyzji administracyjnej, mamy tu bowiem do czynienia z ingerencją w sferę uprawnień i obowiązków jednostki, co musi odbywać się w określonych prawem formach i trybie. Stosowanie procedury administracyjnej ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego przyznawania świadczeń, ochrony uprawnień strony – świadczeniobiorcy, zwłaszcza poprzez umożliwienie mu czynnego udziału w postępowaniu, jak również przez uprawnienie do wnoszenia środków zaskarżenia. Publikacja prezentuje podmioty uczestniczące w tytułowym postępowaniu, omawia czynności procesowe i rolę materiału dowodowego, ze szczególnym uwzględnieniem rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wskazuje na możliwości weryfikowania rozstrzygnięć administracyjnych. Instytucje i czynności procesowe analizowane są w świetle idei pomocy społecznej i zasad postępowania administracyjnego.

Postępowanie administracyjne na tle celów i zasad pomocy społecznej

Po reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. pomoc społeczna stała się jednym z najważniejszych zadań gminy. Utworzenie kolejnych jednostek samorządu terytorialnego w 1998 r. spowodowało nowy podział obowiązków z zakresu pomocy społecznej między gminą, powiatem i województwem samorządowym. Najwięcej zadań powierzono najmniejszym jednostkom samorządu terytorialnego, ponieważ to one znajdują się najbliżej potrzebujących. Rola gmin w realizacji zadań pomocy społecznej jest szczególna. To właśnie w środowiskach lokalnych najłatwiej dostrzec i zaspokoić potrzeby jednostek i rodzin. Wspólnota samorządowa za pośrednictwem wyspecjalizowanej administracji powinna podejmować działania zmierzające do niwelowania czynników wywołujących trudne sytuacje życiowe, a osobom, które nie są w stanie samodzielnie ich pokonać powinna udzielać wsparcia w formie konkretnych świadczeń [3].

Obecnie obowiązująca ustawa o pomocy społecznej [12] przeprowadza szczegółową klasyfikację świadczeń z pomocy społecznej. Jednocześnie dość ogólnie reguluje postępowanie związane z ich przyznawaniem. Uprawnienia do większości świadczeń ustalane są w postępowaniu administracyjnym. Jednakże ze względu na dużą różnorodność form pomocy nie

jest możliwe unormowanie jednolitego trybu jej przyznawania. Niektóre rodzaje wsparcia udzielane są na podstawie umów. Część świadczeń utrudnia lub wyklucza możliwość przeprowadzenia postępowania administracyjnego z uwagi na rodzaj pomocy lub podmiot jej udzielający. Dotyczy to np. świadczeń w postaci poradnictwa i pracy socjalnej. Ponadto pomocą społeczną zajmują się często podmioty, które nie mają kompetencji do rozstrzygnięcia spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej.

Pomoc społeczna jest zadaniem administracji publicznej. Mimo tendencji do prywatyzowania zadań publicznych, widocznej również w omawianej dziedzinie, podstawowymi podmiotami zajmującymi się świadczeniem pomocy społecznej są organy samorządu terytorialnego (i samorządowe jednostki organizacyjne). Stąd przeważającą formą rozstrzygnięć dotyczącą świadczeń są decyzje wydane w postępowaniu administracyjnym. Czynności organów opierają się na dwóch podstawowych źródłach prawa: ustawie o pomocy społecznej (dalej u.p.s.) i kodeksie postępowania administracyjnego [10]. Wspomniana ustawa traktowana jest wobec k.p.a. jako *lex specialis* i *lex posterior*, a zatem jej przepisy mają pierwszeństwo zastosowania przed kodeksem.

Zgodnie z art. 100 u.p.s. przewodnią zasadą postępowania w sprawie przyznawania świadczeń jest kierowanie się dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych. W szczególności, mając na uwadze ochronę danych osobowych, nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznawanego świadczenia. Jedynie w zakresie niezbędnym do przyznawania świadczeń można przetwarzać dane osób ubiegających się i korzystających z pomocy. Chodzi tu o informacje dotyczące: pochodzenia etnicznego, stanu zdrowia, nałogów, skazań, orzeczeń o ukaraniu.

Podmioty uczestniczące w postępowaniu

Najważniejszymi elementami postępowania administracyjnego są organ i strona. Rozpoczęcie postępowania wymaga ustalenia zdolności organu do rozpoznania i rozstrzygnięcia określonej sprawy, a więc przede wszystkim właściwości rzeczowej i miejscowej. Pierwsza określa, który organ jest zdolny do rozpoznania danej kategorii spraw, druga wskazuje organ kompetentny do przeprowadzenia postępowania na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego państwa (gminy, powiatu, województwa). Zasady ustalania właściwości określa kodeks postępowania administracyjnego. W szczególności właściwość miejscowa ustalana jest według miejsca zamieszkania strony postępowania administracyjnego (art. 21 § 1 pkt 3). Doprecyzowanie postanowień k.p.a. wprowadza ustawa o pomocy społecznej. Ułatwia ona ustalenie właściwości już poprzez przypisanie określonych zadań jednostkom samorządu terytorialnego lub organom administracji rządowej.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 omawianej ustawy właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. W przypadku osoby bezdomnej właściwą jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały. Od powyższych zasad przewidziano wyjątki. Dla mieszkańca domu pomocy społecznej właściwa jest gmina, która skierowała go do tego domu. W przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie oraz w sprawach nie cierpiących zwłoki właściwą miejscowo jest gmina miejsca pobytu tej osoby. W sytuacjach nagłych w miejscu pobytu mogą być udzielone następujące świadczenia: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy, specjalny zasiłek celowy, opłacanie składki na ubezpieczenie emerytalne

i rentowe za osobę rezygnującą z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad członkiem rodziny, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, objęcie osoby bezdomnej indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, usługi opiekuńcze (w tym specjalistyczne). Trzeba jednak zaznaczyć, że przyznanie świadczeń w nagłych sytuacjach docelowo obciąża gminę właściwą ze względu na miejsce zamieszkania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały świadczeniobiorcy. Gmina ta jest zobowiązane do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenie w miejscu pobytu.

Regulacje dotyczące właściwości zawarte w ustawie o pomocy społecznej wymagają dalszej konkretyzacji w celu ustalenia organu upoważnionego do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z omawianą ustawą zadania z zakresu pomocy społecznej wykonują jednostki samorządu terytorialnego, wojewoda oraz minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. W myśl art. 1 pkt 1 k.p.a. organy jednostek samorządowych, wojewoda i minister mają zdolność prawną do prowadzenia postępowania administracyjnego. Kompetencje w tym zakresie określają również ustawy o samorządzie gminy, powiatu i województwa. Zaliczają one pomoc społeczną do zadań wykonywanych przez wszystkie trzy jednostki samorządowe, zaś organami upoważnionymi do wydawania decyzji indywidualnych z zakresu administracji publicznej czynią odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta), starostę i marszałka województwa. Dalszą konkretyzację kompetencji wprowadza ustawa o pomocy społecznej, dzieląc zadania dotyczące przyznawania świadczeń pomiędzy gminę i powiat. Tym samym organami upoważnionymi do prowadzenia postępowania administracyjnego i wydawania decyzji w sprawie ustalenia uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej jest wójt (burmistrz, prezydent) i starosta.

Należy dodać, że wskazane organy mogą upoważnić do wydawania decyzji inne osoby. Zgodnie z art. 110 ust. 7 u.p.s. wójt (burmistrz, prezydent) udziela upoważnienia do wydawania decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej, należących do właściwości gminy kierownikowi ośrodka pomocy społecznej. W powiecie natomiast decyzje wydaje z upoważnieniem starosta kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika. Przestrzeganie przepisów o właściwości jest obowiązkiem organu administrującego. Rozstrzygnięcie sprawy z naruszeniem tych przepisów uznane jest za ciężką wadę decyzji, która może skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

Postępowanie administracyjne nie może się toczyć bez udziału strony. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo każdy, kto żąda od organu czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stroną w postępowaniu z zakresu pomocy społecznej będzie podmiot, który jest bezpośrednio zainteresowany przyznaniem świadczenia. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że podmiotem tym może być osoba lub rodzina. W orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pomocy społecznej rodzinie prawa strony ma każdy członek tej rodziny [14]. Podmiotowi zainteresowanemu zostanie przyznane świadczenie, jeżeli spełnia on określone prawem warunki. Pierwszym jest wystąpienie trudnej sytuacji życiowej połączone z niemożnością jej przewyciężenia przy wykorzystaniu własnych uprawnień, możliwości i zasobów (art. 2 ust. 1 u.p.s.). Ponadto osoba ubiegająca się o pomoc musi być zaliczona do ustawowego katalogu podmiotów uprawnionych do świadczeń. Obecnie są nimi: osoby posiadające obywatelstwo polskie i cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium RP, cudzoziemcy posiadający zezwolenie na osiedlenie się lub na pobyt tolerowany w Polsce oraz uchodźcy, a ponadto obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego przebywający na terytorium RP, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt (art. 5).

Ostatnim warunkiem dotyczącym podmiotu zainteresowanego jest spełnienie kryterium dochodowego, jeżeli wymaga tego konkretny rodzaj świadczenia.

Należy zaznaczyć, że zbadaniem powyższych przesłanek zajmuje się organ w toku postępowania administracyjnego, a nie przed jego wszczęciem. Zgodnie z subiektywną wersją legitymacji procesowej strony przyjętą przez k.p.a. organ nie może autorytatywnie konkretyzować norm prawa materialnego wyznaczających interes prawny jednostki poza postępowaniem administracyjnym [1]. O rzeczywistym interesie prawnym osoby organ powinien rozstrzygać w postępowaniu, „w którym jednostce zgłaszającej roszczenie przysługują wszystkie uprawnienia strony, a nie na podstawie sumarycznej i jednostronnej oceny bez wszczęcia normalnego postępowania” [7].

Strona musi posiadać zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych (zdolność procesową), by samodzielnie uczestniczyć w postępowaniu. Jeżeli nie posiada zdolności do czynności prawnych, działa poprzez swojego przedstawiciela ustawowego.

Przebieg postępowania i wydanie decyzji

Zgodnie z art. 102 ust. 1 u.p.s. postępowanie w sprawie przyznania świadczenia wszczy-
na się na wniosek, niemniej ustawa przewiduje również przypadki udzielenia pomocy z urzę-
du. Powyższe możliwości rozpoczęcia postępowania potwierdzają odpowiednio formy wszczę-
cia postępowania administracyjnego uregulowane w k.p.a., opierające się na zasadzie
skargowości i oficjalności. Zasadniczo, gdy przedmiotem postępowania jest ustalenie obo-
wiązku administracyjnego, postępowanie wszczynane jest z urzędu, zaś gdy przedmiotem
postępowania jest uprawnienie, wszczęcie następuje na wniosek zainteresowanego [8]. Po-
nieważ postępowanie w celu przyznania świadczeń z pomocy społecznej dotyczy interesu
prawnego strony, to zwykle z jej inicjatywy rozpoczyna ono swój bieg. Przepisy prawa mate-
rialnego powinny wyraźnie przewidywać możliwość wszczęcia postępowania z urzędu, by
nie dopuszczać do zbyt daleko idącej ingerencji organu w uprawnienia strony. Modyfikację
tej zasady określa art. 61 § 2 k.p.a., który przewiduje możliwość wszczęcia postępowania
z urzędu w sprawie wymagającej wniosku strony, jeżeli jest to uzasadnione szczególnie waż-
nym interesem strony. Jednakże organ musi uzyskać zgodę strony na dalsze prowadzenie
postępowania, w przeciwnym wypadku postępowanie ulega umorzeniu. Zastosowanie tego
przepisu w postępowaniu w sprawie przyznania świadczeń z pomocy społecznej nie wydaje
się możliwe. Art. 102 u.p.s. uzupełnia jedynie wszczęcie postępowania na wniosek możliwo-
ścią wszczęcia z urzędu, nie wprowadzając dalszych wymagań. Zdaniem J. Borkowskiego
„takie późniejsze przepisy odrębne wyłączają stosowanie art. 61 § 2, a są dalej idące w regu-
lacji prawnej niż k.p.a.” [5].

Należy wykazać dużą ostrożność w przyznaniu organowi prawa wszczynania postępowania z urzędu w interesie strony. Oprócz korzyści, jakie niesie za sobą to postępowanie, zwłaszcza dla osób nieświadomych swoich uprawnień, może ono naruszać prawa jednostki. Dostrzegając to zagrożenie, ustawodawca wprowadził wymóg wyrażenia zgody osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego na umieszczenie w domu pomocy społecznej. Prawo do pobytu w takim domu przysługuje osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić usług opiekuńczych (art. 54 ust. 1 u.p.s.). W przypadku, gdy osoba bezwzględnie wymagająca pomocy lub jej przedstawiciel ustawowy nie wyrażą zgody na umieszczenie w domu pomocy społecznej lub wycofają swoją zgo-

dę, wszczęte w tej sprawie postępowanie administracyjne podlega umorzeniu. O takiej sytuacji ośrodek pomocy społecznej lub dom pomocy społecznej powiadamiają sąd lub prokuratora.

Wniosek w sprawie wszczęcia postępowania powinien być złożony w formie podania. Powinno ono zawierać wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, żądanie i podpis. Jeżeli pismo zawiera braki, a istnieje możliwość skontaktowania się z osobą wnoszącą, należy wezwać ją w celu usunięcia wad. Organ, do którego mylnie skierowano podanie, przekazuje je organowi właściwemu w sprawie. Strona nie może ponosić konsekwencji takiej pomyłki, to na organie ciąży obowiązek przestrzegania przepisów o właściwości. Wniosek o wszczęcie postępowania składa osoba zainteresowana lub jej przedstawiciel ustawowy. Ponadto ustawa o pomocy społecznej dopuszcza możliwość złożenia wniosku za zgodą tych podmiotów przez inną osobę. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza mając na uwadze świadczeniobiorców, którymi często są osoby starsze, chore lub nieporadne.

Wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym poprzedzone jest ustaleniem stanu faktycznego. Rozpoznając sprawę o udzielenie pomocy społecznej, organ ustala, czy zostały spełnione warunki do przyznania świadczenia. W szczególności bada: czy zaistniała trudna do przewyciężenia sytuacja życiowa oraz czy zainteresowany może ją pokonać samodzielnie, czy ubiegający się o świadczenie spełnia kryterium dochodowe (jeśli jest ono wymagane) oraz czy podmiot zainteresowany należy do grupy podmiotów uprawnionych do świadczeń wymienionych w art. 5 ustawy o pomocy społecznej. Warto nadmienić, że prawo do świadczeń nie przysługuje osobie odbywającej karę pozbawienia wolności. Natomiast przyznawanie świadczeń podlega zawieszeniu w przypadku tymczasowego aresztowania.

Ustalenie stanu faktycznego następuje w postępowaniu dowodowym, którego nadrzędnym celem jest dotarcie do prawdy obiektywnej. Organ powinien zatem zbadać wszelkie okoliczności związane ze sprawą, by stworzyć jej rzeczywisty obraz i zastosować właściwy przepis prawa materialnego do jej rozstrzygnięcia [6]. Zasada prawdy obiektywnej realizowana jest głównie w postępowaniu dowodowym. Kodeks postępowania administracyjnego nie podaje definicji dowodu, stanowi jedynie, że dowodem jest wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy i nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny (art. 75 § 1).

Dla celów dowodowych organ prowadzący postępowanie w sprawie przyznania świadczeń z pomocy społecznej może domagać się od innych organów sądów lub jednostek organizacyjnych udzielenia informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczenia (art. 105 u.p.s.).

Szczególnym rodzajem dowodu przewidzianym w ustawie o pomocy społecznej jest rodzinny wywiad środowiskowy. Składa się on na postępowanie wyjaśniające poprzedzające rozstrzygnięcie każdej sprawy dotyczącej świadczeń, z wyjątkiem przyznania biletu kredytowanego. Zdaniem NSA rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocowych jest niezwykle ważna. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (i jej rodziną), swoistym trybem postępowania dowodowego [13]. W myśl art. 107 ust. 1 u.p.s. rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się w celu: ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin, wydania opinii w związku z ustanowieniem rodziny zastępczej, przyznania pomocy pieniężnej na utrzymanie dziecka w takiej rodzinie, dokonania oceny sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, przyznania pomocy pieniężnej w celu usamodzielnienia i kontynuowania nauki oraz skierowania dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej. Wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny. Może on

domagać się od osoby lub rodziny starającej się o pomoc złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. Niezłożenie takiego oświadczenia jest podstawą odmowy przyznania świadczenia.

W przypadku kolejnego ubiegania się o pomoc przez ten sam podmiot nie przeprowadza się nowego wywiadu środowiskowego, a jedynie aktualizuje się poprzedni. Analogicznie postępuje się w przypadku zmiany danych zawartych w wywiadzie. W stosunku do osób korzystających ze stałych form pomocy społecznej aktualizację wywiadu sporządza się co najmniej raz na 6 miesięcy, nawet jeżeli nie nastąpiła zmiana danych. Trzeba zaznaczyć, że niezależnie od wywiadu środowiskowego podmioty korzystające ze świadczeń są zobowiązane niezwłocznie poinformować organ, który przyznał pomoc, o każdej zmianie ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej branej pod uwagę w chwili ustalania świadczenia.

Wywiad środowiskowy przeprowadzony w celu ustalenia uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej może zostać wykorzystany również w innym postępowaniu. Ustawa o świadczeniach rodzinnych [11] przewiduje udostępnienie wywiadu przez kierownika ośrodka pomocy społecznej organowi właściwemu do przyznania świadczeń rodzinnych. Ponadto art. 107 ust. 3 u.p.s. dopuszcza możliwość przeprowadzenia wywiadu przez pracownika socjalnego na potrzeby jednostki pomocy społecznej z terenu innej gminy. Użyteczna wydaje się tu instytucja pomocy prawnej, przewidziana w art. 52 k.p.a., w ramach której organ przeprowadzający postępowanie administracyjne może zwrócić się do organu z miejsca zamieszkania lub pobytu danej osoby o wezwanie jej do złożenia wyjaśnień, zeznań lub do dokonania innych czynności związanych z toczącym się postępowaniem.

Postępowanie dowodowe w sprawach dotyczących świadczeń z pomocy społecznej w dużej mierze opiera się na dokumentach urzędowych i oświadczeniach stron. Warto zaznaczyć, że dokumentom urzędowym k.p.a. przyznaje zwiększoną moc dowodową. Dokumenty te stanowią dowód na to, co zostało w nich urzędowo stwierdzone, pod warunkiem że zostały sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe. Jeżeli zaś przepis nie wymaga urzędowego zaświadczenia określonych faktów lub stanu prawnego, organ prowadzący postępowanie odbiera od strony oświadczenie, złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Uznanie faktów lub stanu prawnego za udowodnione tylko na podstawie oświadczenia strony budzi wątpliwości, zwłaszcza że ustawa o pomocy społecznej łagodzi wymagania w tym zakresie. Nie odwołuje się ona do odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, zaś złożenie oświadczeń niezgodnych z prawdą, na podstawie których przyznano pomoc, skutkuje jedynie zwrotem świadczenia nienależnie pobranego.

Postępowanie dowodowe oparte jest na zasadzie oficjalności. Na organie ciąży obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Organ nie może zdać się jedynie na inicjatywę strony i ograniczyć postępowania dowodowego do jej żądań. Jednakże powinien on uwzględnić wnioski dowodowe strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy. Stronie należy zapewnić możliwość aktywnego udziału w postępowaniu. W szczególności może ona uczestniczyć w postępowaniu dowodowym, przeglądać akta sprawy, sporządzać z nich notatki i odpisy. Warto zaznaczyć, że niezawiniony przez stronę brak udziału w postępowaniu uznany jest za kwalifikowaną wadę decyzji i może skutkować jej wzruszeniem w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Organ analizuje zebrany w sprawie materiał zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów. Rozpatruje całokształt materiału dowodowego, co nie jest tożsame z oparciem rozstrzygnięcia na wszystkich środkach dowodowych. Organ może bowiem uznać niektóre dowody za niewiarygodne lub nieistotne dla sprawy. Zebrane dowody mogą wskazywać na dyspro-

porcję pomiędzy udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny starającej się o przyznanie pomocy. Dysproporcja może wskazywać, że podmioty te są w stanie samodzielnie przezwyciężyć życiowe trudności. Sytuacja taka może mieć miejsce, jeśli rodzina lub osoba, mimo niskich dochodów, posiada znaczne oszczędności lub inne zasoby finansowe, wartościowe przedmioty majątkowe czy nieruchomości. Należy wówczas uznać, że nie została spełniona przesłanka przyznania pomocy, polegająca na zaistnieniu sytuacji życiowej, której dany podmiot nie może pokonać przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Istnieje zatem podstawa do odmowy przyznania świadczenia. Ponadto ustawa o pomocy społecznej przewiduje szereg okoliczności, które mogą przesądzić o wydaniu decyzji negatywnej, są nimi: brak współdziałania osoby lub rodziny w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia pracy lub leczenia odwykowego, marnotrawienie własnych zasobów finansowych albo przyznanych świadczeń, ich niszczenie lub wykorzystywanie niezgodnie z przeznaczeniem (art. 11).

Przed wydaniem rozstrzygnięcia organ jest zobowiązany umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych materiałów i zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 i art. 81 k.p.a.). Co do zasady, rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu administracyjnym następuje w formie decyzji. A zatem przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia z pomocy społecznej powinna być wyrażona w decyzji administracyjnej (poza świadczeniami w postaci pracy socjalnej, poradnictwa i biletu kredytowanego). Decyzja jest aktem skierowanym do indywidualnego adresata w konkretnej sprawie, zawiera: oznaczenie organu wydającego decyzję, datę wydania, oznaczenie strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości wniesienia odwołania, podpis z oznaczeniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji (art. 107 § 1 k.p.a.).

Weryfikacja decyzji

Stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia służy prawo do wniesienia odwołania od decyzji. Termin do złożenia odwołania wynosi 14 dni, licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia, po jego upływie decyzja staje się ostateczna. Uruchomienie trybu weryfikacji rozstrzygnięć jest wyrazem zasady dwuinstancyjności postępowania oraz realizacją konstytucyjnych uprawnień jednostki. Zgodnie bowiem z art. 78 Konstytucji RP każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zasadniczo odwołanie wnosi strona będąca adresatem decyzji. Niemniej ustawa o pomocy społecznej przyznaje to uprawnienie również innej osobie działającej za zgodą podmiotu ubiegającego się o świadczenie (art. 106 ust. 6 u.p.s.). Odwołanie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Organem wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze*. Organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji, może ją zmienić lub uchylić tylko wtedy, gdy uwzględni całość żądania strony. W przeciwnym wypadku w ciągu 7 dni przekazuje odwołanie wraz z aktami sprawy organowi wyższego stopnia. Organ ten ponownie rozpatruje sprawę i wydaje nową decyzję.

* Uprawnienia samorządowych kolegiów odwoławczych w sprawach z zakresu pomocy społecznej znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądowym [15], [9].

Poza odwołaniem weryfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym może nastąpić w trybach nadzwyczajnych. Kontroli poddane są zarówno decyzje wadliwe, jak i prawidłowe. Weryfikacja formy czy treści rozstrzygnięcia administracyjnego musi uwzględniać ochronę praw nabytych oraz zasadę trwałości decyzji i związania nią organu i strony. Organ może zmienić decyzję nieostateczną za zgodą strony oraz może zmienić decyzję na pozytywną, gdy nie sprzeciwia się to prawu [4]. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje możliwość zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W odniesieniu do decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo, potrzebna jest ponadto jej zgoda na weryfikację decyzji oraz brak sprzeciwu przepisów szczególnych. Jednocześnie art. 163 k.p.a. ustanawia możliwość zmiany lub uchylecia decyzji przyznającej stronie prawo na innych zasadach niż określone w kodeksie, o ile przewidują to przepisy szczególne. Taką szczególną regulację zawiera art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Stwarza on możliwość zmiany (uchylecia) decyzji bez zgody strony, zarówno gdy jest to dla strony korzystne, jak i niekorzystne. Jednakże zmiana lub uchylecie decyzji na niekorzyść strony bez jej zgody następuje tylko w przypadku: zmiany przepisów prawa lub sytuacji osobistej albo dochodowej strony, jak również pobrania nienależnego świadczenia. Ponadto organ może zmienić lub uchylić decyzję w sytuacjach będących podstawą do odmowy przyznania świadczenia.

Sprawy z zakresu pomocy społecznej mają istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki. Dlatego beczynność lub opieszałość organów właściwych w tych sprawach może okazać się szczególnie niebezpieczna. Stąd też konieczne jest rygorystyczne przestrzeganie zasady szybkości postępowania [2], wyrażonej przede wszystkim w obowiązku załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Na przekroczenie terminu stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia. Milczenie administracji, jak również decyzja rozstrzygająca sprawę z zakresu pomocy społecznej mogą być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tym przypadku nie wystarczy już tylko niezadowolone strony z wydanego rozstrzygnięcia, wnoszący skargę musi wykazać niezgodność decyzji z prawem. Od orzeczenia sądu wojewódzkiego przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Literatura

[1] A d a m i a k B., *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1999, nr 2154, Prawo CCLXVI.

[2] A d a m i a k B., *Postępowanie w sprawach pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.

[3] B a r a ń s k i M., *Ewolucja kompetencji i zadań gminy w zakresie pomocy społecznej w latach 1990–1995*, [w:] *Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*, pod red. E. Okoń-Horodyńskiej, Katowice 1996.

[4] B ł a ś A., *Wadliwe akty administracyjne*, [w:] J. B o ć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.

[5] B o r k o w s k i J., *Czynności postępowania w sprawie indywidualnej*, [w:] B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownicze administracyjne*, Warszawa 2002.

[6] D a w i d o w i c z W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.

[7] Iserzon E., J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970.

[8] Jendrośka J., *Polskie Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.

[9] Postanowienie NSA z dnia 2 kwietnia 2000 r., SA 1692/99 LEX nr 79607.

[10] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.

[11] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.

[12] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593.

[13] Wyrok NSA z 7 maja 2002 r., S.A. 3337/01 LEX nr 81651.

[14] Wyrok NSA z dnia 5 marca 2003 r., SA/Ka 878/99, „Prawo Pracy” 2003, nr 11.

[15] Wyrok SN z dnia 9 lutego 2001 r., RN 65/00 OSNP 2001, nr 18, poz. 11.

SUMMARY

Administrative procedure regarding social assistance benefits is a kind of administrative procedure based on the act of social assistance and code of administrative procedure. The publication shows how important is granting help by means of administrative decision in a democratic state of law. There is an interference in the area of rights and duties of the individual, which must take place in forms and procedure specified by the law. Using administrative procedure is of great importance for appropriate granting of benefits, security of rights of the party – beneficiary, particularly by enabling them to take part actively in the procedure as well as by the right to take appeal measures. The publication presents the subjects participating in the procedure. It covers legal actions and the role of evidence taking environmental family history into special consideration. It shows the opportunities of verifying administrative findings. Institutions and legal actions are analysed in the light of the idea of social assistance and rules of administrative procedure.

**Instytut
Zarządzania Przedsiębiorstwem**

Rozpoznanie obszarów zarządzania personelem w małych przedsiębiorstwach

ABSTRAKT

W XXI wieku o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorstw decydują pracujący w nich ludzie. Ich wiedza, umiejętności, doświadczenie, predyspozycje i kreatywność są najcenniejszymi aktywami, jakie może posiadać firma. W związku z tym, aby sprawnie i efektywnie zarządzać potencjałem ludzkim, należy w sposób przemyślny oraz konsekwentny realizować zadania z obszaru działań personalnych. Działaniami tymi są: planowanie personelu i jego dobór, system motywacyjny, szkoleniowy i ocen pracowniczych. Przedstawiona w artykule analiza powyższych funkcji personalnych w małych przedsiębiorstwach pozwoli udzielić odpowiedzi na trzy zasadnicze pytania. Pierwsze pytanie dotyczy określenia modelu zarządzania personelem w badanych przedsiębiorstwach; drugie – czy w małych przedsiębiorstwach zarządzanie personelem sprowadzane jest tylko do tzw. administrowania spraw pracowniczych, czy posiada szersze znaczenie (realizacja wspomnianych funkcji); trzecie – jaki jest zakres i stopień realizacji poszczególnych elementów zarządzania personelem.

Odpowiedzi na tak zadane pytania ukazują stopień „dojrzałości” kadry zarządzającej, uzewnętrzniający się w podejściu do realizacji funkcji personalnej.

1. Wstęp

Bez względu na wielkość i charakter firmy osoby w niej zatrudnione powinny być uważane przez kadrę zarządzającą lub/i właścicieli za najcenniejszy kapitał, najbardziej wartościowy zasób niematerialny, jakim dysponują. Wiedza, doświadczenie, predyspozycje i kompetencje pracowników różnią się od pozostałych zasobów w firmie tym, że wraz z upływem czasu ich wartość wzrasta, przy założeniu, że zostaną im stworzone odpowiednie do tego warunki. Michael Armstrong twierdzi [2], iż w XXI wieku to ludzie stanowią o różnicach między firmami. W związku z tym funkcję personalną* należy traktować na równym poziomie z pozostałymi realizowanymi w przedsiębiorstwie, np. marketingową, finansową czy produkcyjną.

Ustalając formy organizacyjne funkcji personalnej w małej firmie, należy zwrócić uwagę na to, że zarówno zakres realizowanych czynności oraz miejsce w strukturze organizacyjnej, jak i wielkość wyspecjalizowanej komórki zależy od kilku czynników. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim: wielkość przedsiębiorstwa, jego lokalizację, cele i funkcje podstawowe. Polityka personalna w małej firmie może być realizowana na jeden z trzech możliwych sposo-

* Pojęcia takie jak „funkcja personalna”, „zarządzanie personelem”, „zarządzanie kadrami” czy „zarządzanie zasobami ludzkimi” traktowane są jako tożsame.

bów. Pierwszy z nich, to przekazanie menedżerom liniowym wszystkich obowiązków wynikających z jej realizacji, drugi – utworzenie działu personalnego oraz korzystanie z usług firmy zewnętrznej, czyli tzw. *outsourcing* funkcji personalnej.

Rozpoznanie obszarów zarządzania personelem w badanych firmach wymaga identyfikacji i analizy w szczególności: planowania kadr, ich doboru, a także stosowanego systemu motywacyjnego, szkoleniowego i ocen pracowników.

Mimo występującej przewagi podaży nad popytem kadr na rynku pracy, niejednokrotnie można się przekonać o tym, jak trudno znaleźć pracownika, którego profil kwalifikacyjny pokrywałby się z profilem przypisanym do określonego stanowiska pracy. Braki personalne występują najczęściej wśród zawodów wymagających od pracowników posiadania konkretnej wiedzy, specjalistycznych umiejętności i uprawnień. Jeżeli więc właściciel firmy głosi pogląd mówiący o tym, iż jednego, niezadowolonego pracownika można szybko i bezproblemowo wymienić na innego, to oznacza to krótkowzroczność jego myślenia i niekompetentne zarządzanie.

Pracodawca, któremu udało się pozyskać odpowiednią dla swojej organizacji kadrę pracowniczą, powinien umiejętnie i systematycznie utwierdzać ją w przekonaniu, że od niej samej zależy sukces całej firmy. Aby tego dokonać, należy mądrze podejść do realizacji funkcji zarządzania personelem.

Celem badań było znalezienie odpowiedzi na trzy, zasadnicze dla problemu pytania:

1. Czy w małych firmach zarządzanie personelem sprowadzane jest tylko do tzw. administrowania spraw pracowniczych, czy posiada szersze znaczenie?

2. Jaki jest zakres i stopień realizacji poszczególnych elementów zarządzania personelem?

3. Jaki model zarządzania personelem przeważa w badanych przedsiębiorstwach?

Aby uzyskać odpowiedzi na tak zadane pytania, posłużono się kwestionariuszem ankiety zawierającym 25 pytań, w tym 23 to pytania zamknięte. Przyczyniają się one do uzyskania następujących informacji:

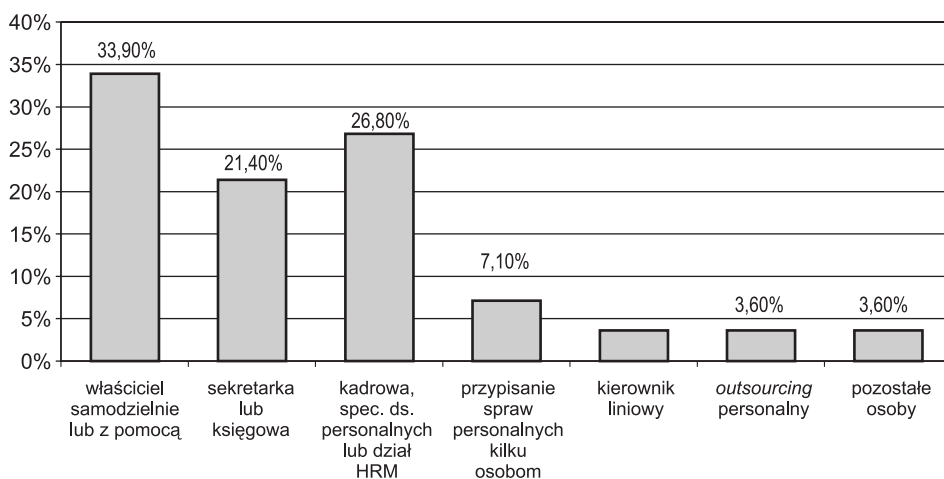
- kto w przedsiębiorstwie zajmuje się sprawami pracowniczymi?
- jakie czynności z zakresu działań personalnych realizowane są w przedsiębiorstwie?
- czy ma miejsce planowanie personelu, jeżeli tak, to w jakim zakresie?
- kto w badanych przedsiębiorstwach zajmuje się rekrutacją i selekcją kandydatów na pracowników?
- jakie sposoby rekrutacji i techniki selekcji stosują osoby za nie odpowiedzialne?
- z jakich elementów motywowania (materialnych lub/i niematerialnych) zbudowany jest system motywacyjny?
- jak wygląda system szkoleń pracowników: czy szkolenia w ogóle są przeprowadzane, jeżeli nie, to z jakich przyczyn; jeśli występują, to z jaką średnią częstotliwością w ciągu roku, w jakich miejscach i kto je przeprowadza, a także jakie są przesłanki wyboru konkretnej firmy szkoleniowej?
- w jaki sposób realizowany jest system ocen pracowniczych: czy występuje w badanym przedsiębiorstwie, jak często przeprowadzane jest ocenianie formalne, do jakich celów wykorzystywane są wyniki ocen, która (które) z czterech grup kryteriów dominuje (dominują) przy ocenie pracowników?

Badania przeprowadzono w kwietniu i maju 2006 roku na grupie 56 firm, zatrudniających od 20 do 50 pracowników i funkcjonujących na obszarze byłego województwa legnickiego. Firmy, dobierane losowo, zlokalizowane są w następujących miejscowościach: Legnica – 18 firm, Lubin – 13, Złotoryja – 5, Polkowice – 4, Prochowice – 3, po dwie firmy w Chocianowie, Chojnowie, Ścinawie i po jednej w Krzeczynie Wielkim, Jaworze, Piotrowicach, Ulesiu, Pielgrzymce, Jarosławce oraz Wilkowie.

Kwestionariusz ankiety skierowano do osób zajmujących się w analizowanych firmach problematyką personalną. Jest to w szczególności: właściciel, sekretarka (asystentka), kadrowa, księgowa, specjalista ds. personalnych, kierownik liniowy. Tak szeroki zakres podmiotowy wynika ze specyfiki funkcjonowania małych przedsiębiorstw.

2. Analiza wyników badań

Wspomniano we wstępie, że funkcja personalna może być realizowana na jeden z trzech możliwych sposobów. Analizując dogłębnie zagadnienie, można wskazać 7 różnych podejść (modeli) właścicieli badanych firm do tego, komu przypisać w organizacji obowiązki wynikające z szeroko rozumianych spraw pracowniczych.



Rys. 1. Osoby odpowiedzialne za realizację spraw pracowniczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

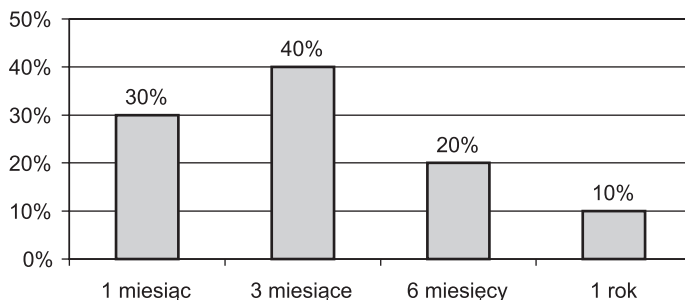
Pierwsze podejście charakteryzuje się tym, iż sam właściciel bierze na siebie obowiązki wynikające z funkcji personalnej (12 firm) lub korzysta z nieznacznej pomocy kadrowej (4), specjalisty ds. personalnych (1), sekretarki (1), sekretarki, księgowej i sztygara zmianowego (1). Łącznie w 19 analizowanych firmach właściciel w całości bądź częściowo angażuje się w realizację spraw pracowniczych. W początkowym okresie funkcjonowania firmy, gdy liczba zatrudnianych pracowników jest niewielka, funkcja personalna sprowadza się zazwyczaj do realizacji prac administracyjnych, przypisanych osobom, dla których są to dodatkowe czynności. Jest to drugie podejście, w którym omawiane obowiązki spoczywają tylko na sekretarce (5 firm) lub wyłącznie na księgowej (7 firm). Wraz ze stopniowym rozwojem firmy podejmowana jest decyzja o utworzeniu jednoosobowego stanowiska, np. kadrowej (8 firm), specjalisty ds. personalnych (6), a w niektórych przypadkach – wyspecjalizowanego działu HRM (1). Czwarte podejście to rozdzielenie zakresu omawianych czynności na kilka różnych stanowisk pracy w strukturze organizacyjnej, np. na sekretarkę i kadrową (2 firmy), sekretarkę i księgową (1) oraz specjalistę ds. personalnych i księgową (1). Z podejściem tym związane jest

kolejne, a mianowicie podział zadań pomiędzy kierownika liniowego i kadrową bądź kierownika liniowego i specjalistę ds. personalnych. Stwierdzono występowanie dwóch takich firmy. Kolejne dwie organizacje korzystają z *outsourcingu* personalnego, a mimo to zlecają pewne działania kadrowe księgowej bądź sekretarce. W dwóch ostatnich firmach omawiane zadania realizują: inspektor i kierownik zakładu nie będący jego właścicielem.

Wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają, iż w firmach zatrudniających stosunkowo niewielką liczbę osób funkcja personalna sprowadza się do realizacji prac administracyjnych. Obejmują one następujące czynności: sporządzanie umów o pracę, przyjęcia do pracy, prowadzenie dokumentacji pracowniczej, w tym akt osobowych, ewidencjonowanie urlopów, czasu pracy, zwolnień lekarskich, skierowań na szkolenia (głównie BHP), wydawanie różnorodnych zaświadczeń, tworzenie regulaminów, np. wynagrodzeń, deklaracji do ZUS i Urzędu Skarbowego, tworzenie archiwum, prowadzenie dokumentacji płacowej i socjalnej, sporządzanie grafików, wypowiedzeń z pracy, świadectw pracy itp.

Przed przystąpieniem do realizacji chronologicznie pierwszej funkcji zarządzania personelem, tj. planowania, należy stworzyć opisy stanowisk pracy, które uważane są za podstawowe dokumenty personalne w firmie. Mimo że każde stanowisko, bez względu na wielkość i charakter, powinno posiadać charakterystyczny dla siebie opis, to tylko w niespełna 60% badanych firm takie opisy istnieją. Z pozostałych podmiotów organizacyjnych tylko 4 deklarują, że w najbliższym czasie opisy te stworzą.

Właściciele (zarządzający) dysponując kompleksową wiedzą dotyczącą stanowisk pracy, mogą przejść do etapu planowania kadr. W 82% badanych firm działania planistyczne w zakresie personelu prowadzone są dopiero w momencie pojawienia się danej potrzeby. Tylko właściciele (zarządzający) w 10 firmach tworzą plany kadrowe z określonym wyprzedzeniem. Nie przekracza ono 1 roku. Wyprzedzenie czasowe, z jakim tworzone są plany kadrowe, przedstawia poniższy rysunek.

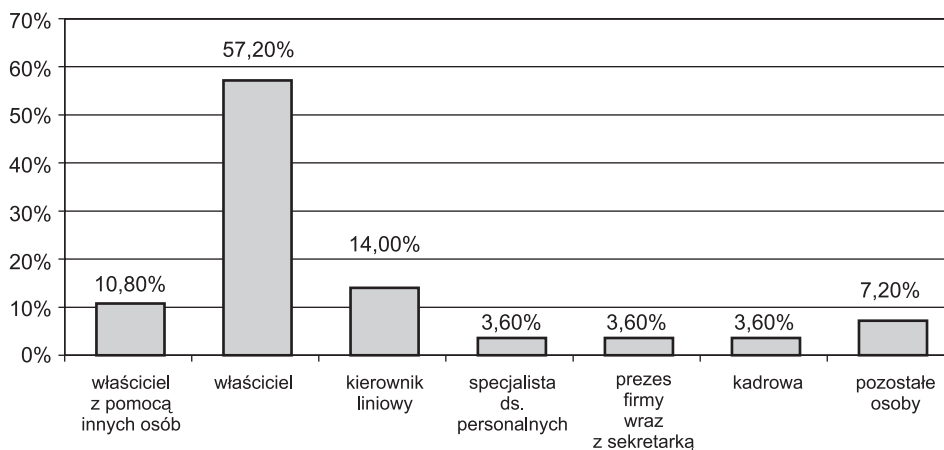


Rys. 2. Wyprzedzenie czasowe, z jakim tworzone są plany kadrowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Posiadając szczegółowe informacje na temat aktualnych potrzeb personalnych, można przejść do realizacji kolejnej funkcji, tj. doboru pracowników, w skład którego wchodzi m.in. rekrutacja i selekcja*. Rekrutacja w kwestionariuszu ankiety rozumiana jest jako informowanie o wolnym stanowisku oraz zachęcanie potencjalnych kandydatów do ubiegania się o pracę w firmie. W świetle badań rekrutację w małych firmach przeprowadzają samodzielnie właściciele (57,2%) bądź z pomocą kadrowej (3,6%), specjalisty ds. personalnych (1,8%)

i kierowników liniowych (5,4%). W sumie w 67,8% analizowanych firm decyzje dotyczące szczegółowych działań w procesie rekrutacji podejmuje właściciel. W pozostałych badanych organizacjach wpływ na przebieg rekrutacji posiadają kierownicy liniowi (14%), specjalista ds. personalnych, prezes firmy wraz z sekretarką, kadrowa po 3,6%, a także pozostałe osoby, tj.: sekretarka, dyrektor ds. administracyjno-finansowych, prezes zarządu i kierownik zakładu po 1,8% badanych firm (rys. 3).

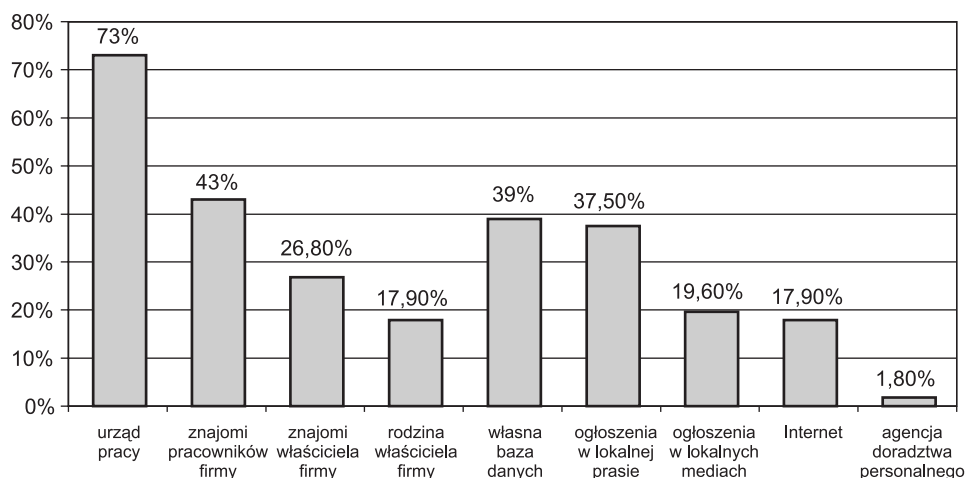


Rys. 3. Podmioty zajmujące się rekrutacją w badanych firmach

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Powyższe osoby do celów rekrutacyjnych wykorzystują jedną lub kilka metod. Małgorzata Sidor-Rządowska [3] twierdzi, iż „kandydatów poszukuje się w pierwszym rzędzie wśród członków rodziny, znajomych a także współpracowników z poprzednich miejsc pracy”. Autorka cytowanych słów uzasadnia wybierane sposoby rekrutacji następująco: „Trudno dziwić się właścicielowi, że woli zatrudnić osobę, którą zna osobiście lub za którą ręczy długoletni pracownik. Kwestia zaufania jest bowiem w małej firmie zagadnieniem kluczowym.” Przytoczone stwierdzenie nie znajduje poparcia w wynikach uzyskanych w trakcie badań. Okazuje się bowiem, że 73% respondentów poszukuje kandydatów na pracowników w urzędach pracy. Rekrutację z grona: znajomych pracowników firmy deklaruje 43% ankietowanych, znajomych właściciela firmy – 26,8%, członków rodziny – 17,9%. Nieco ponad 39% analizowanych firm korzysta z własnej bazy danych, 37,5% z ogłoszeń o pracę w lokalnej prasie, a 19,6% z ogłoszeń w lokalnych mediach. Należy wspomnieć również o ogłoszeniach zamieszczanych na stronach internetowych (17,9%). Zaledwie jedna firma korzysta z usług agencji doradztwa personalnego (rys. 4).

* Trzecim etapem w tak pojmowanym doborze jest wprowadzenie do pracy.



Rys. 4. Sposoby rekrutacji w małych firmach

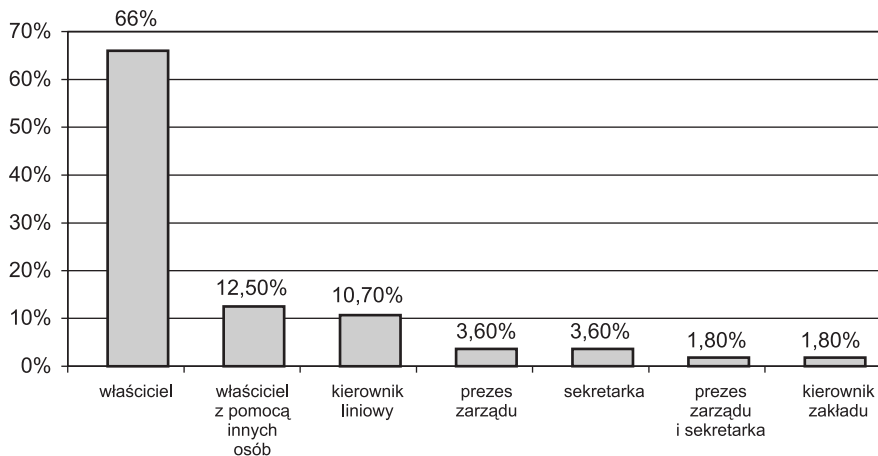
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Pomoc profesjonalnej firmy jest dosyć kosztowna dla właściciela, lecz obniża w znacznym stopniu koszt czasu, jaki należy poświęcić na cały proces doboru. Minimalizuje także ryzyko błędnie dokonanego wyboru na wakujące stanowisko pracy. Decydując się na tego typu usługi, właściciel powinien kierować się poniższymi zasadami:

1. Dokonanie starannego i przemyślanego wyboru agencji oraz sprawdzenie jej referencji.
2. Ustalenie zakresu zadań przeprowadzanych przez agencję. Może ona, zgodnie z umową, przeprowadzić np. tylko selekcję wstępną bądź kompleksowo zająć się doбором. Istotne jest również określenie terminu zakończenia świadczonych przez agencję usług oraz konsekwencji w przypadku jego niedotrzymania.
3. Należy przedstawić agencji wszystkie wymagania, jakie musi spełniać przyszły pracownik (profil kwalifikacyjny).
4. Firma-zleceniodawca powinna zastrzec prawo do samodzielnego, ostatecznego wyboru kandydata na pracownika.
5. Umowa powinna zawierać tzw. „gwarancję na pracownika”, co oznacza, że w przypadku jego odejścia lub zwolnienia przez pracodawcę agencja bezpłatnie podejmie się szukania innej osoby.
6. Ważny jest także w umowie zapis, iż firma-zleceniodawca nie może być dla agencji przez określony czas źródłem pozyskiwania pracowników.

Rekrutacja zamykana jest w momencie zakończenia terminu składania dokumentów aplikacyjnych. Następnym krokiem jest analiza tychże dokumentów, która jest jednocześnie początkiem etapu selekcji. Selekcja definiowana jest jako zbieranie informacji o kandydatach do pracy i wybór najlepszego spośród nich. Selekcją kandydatów na pracowników w badanych firmach zajmuje się, podobnie jak przy rekrutacji, głównie właściciel (66% firm). W 7 firmach (12,5%) wspomagają go kierownicy liniowi (5,4%), zastępca dyrektora, kadrowa, specjalista ds. personalnych i główny księgowy – po 1,8%. W pozostałych badanych jednostkach selekcja dokonywana jest przez kierowników liniowych (10,7%), prezesa zarządu (3,6%),

sekretarkę (3,6%), prezesa i sekretarkę (1,8%) oraz kierownika zakładu nie będącego jego właścicielem (1,8%). Powyższe wielkości przedstawia rysunek 5.



Rys. 5. Podmioty odpowiedzialne za proces selekcji w małych firmach

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ponadto warto przyrzeć się również, które z podmiotów uczestniczą w procesie rekrutacji i selekcji w poszczególnych firmach. Informacje na ten temat zawarte są w tabeli 1.

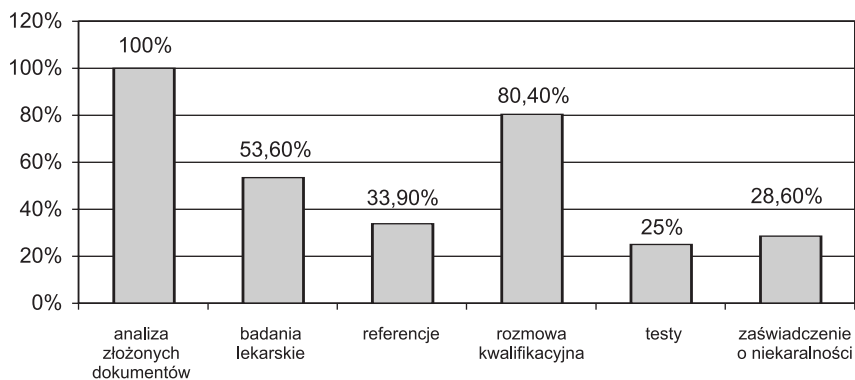
Tabela 1
Podmioty uczestniczące w procesie rekrutacji i selekcji w poszczególnych firmach

Rekrutacja	Selekcja	Liczba firm
właściciel	właściciel	32
kierownik liniowy	kierownik liniowy	6
właściciel i kierownik liniowy	właściciel i kierownik liniowy	3
kadrowa	właściciel	2
właściciel i kadrowa	właściciel i kadrowa	1
właściciel i spec. ds. personalnych	właściciel i spec. ds. personalnych	1
sekretarka	właściciel	1
dyrektor ds. administracyjno-finansowych	prezes	1
prezes i sekretarka	prezes i sekretarka	1
prezes	prezes	1
specjalista ds. personalnych	właściciel i z-ca dyrektora	1
kierownik liniowy	właściciel	1
kierownik zakładu	kierownik zakładu	1
specjalista ds. personalnych	właściciel	1
kadrowa	właściciel i główny księgowy	1
sekretarka i prezes firmy	sekretarka	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Powyższe zestawienie podmiotów rekrutujących i dokonujących selekcji jest poprawne z praktycznego punktu widzenia. Zastanowienia wymagają tylko informacje zawarte w ostatnim wierszu. Wynika z nich, że sekretarka wraz z prezesem przygotowują i realizują całą procedurę rekrutacyjną, a selekcji, w tym wyboru kandydata do pracy, dokonuje wyłącznie sama sekretarka.

W procesie selekcji istotny jest wybór odpowiednich technik. Uzależnione są one od tego, kim jest kandydat i o jakie stanowisko się ubiega. We wszystkich badanych firmach w pierwszej kolejności przeprowadzana jest weryfikacja złożonych przez kandydatów dokumentów (rys. 6). Zaskoczenie wzbudza poziom istotności poszczególnych dokumentów aplikacyjnych dla selekcjonerów. Na pierwszym miejscu wskazano dokumenty potwierdzające kwalifikacje i umiejętności kandydata, w następnej zaś kolejności: świadectwa pracy, CV, list motywacyjny, dyplomy (świadectwa ukończenia studiów, szkół), zaświadczenie o uregulowanym stosunku do służby wojskowej. Okazuje się zatem, iż w świadectwie pracy respondenci znajdują więcej potrzebnych informacji o kandydacie, niż w CV czy liście motywacyjnym. Drugą pod względem częstotliwości stosowania techniką jest rozmowa kwalifikacyjna. Nie wykorzystuje jej tylko co piąta badana firma. Trzecie miejsce zajmują badania lekarskie, czwarte – referencje, piąte – zaświadczenie o niekaralności i ostatnie – testy. Spośród nich najczęściej stosowane są testy umiejętności, mniejsze znaczenia mają testy wiedzy, sprawnościowe i psychologiczne.



Rys. 6. Techniki selekcji stosowane w małych firmach

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Trzecią funkcją zarządzania personelem jest system motywacyjny, a w ramach niego – system wynagrodzenia. Pieniądz w istotny sposób wpływa na poziom satysfakcji pracownika z wykonywanej przez niego pracy. W związku z tym warto przyjrzeć się najczęściej wybieranym składnikom wynagradzania w małych firmach. Składniki te można najogólniej podzielić na obowiązkowe i nieobowiązkowe (tabela 2). W ośmiu badanych firmach regulamin wynagrodzenia przewiduje wypłacanie pracownikom nagród jubileuszowych.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 2 można stwierdzić, iż w pięciu badanych firmach pracownicy nie otrzymują płacy zasadniczej, która jest gwarantowana przez kodeks pracy. Nie wiadomo, czy osoby wypełniające ankietę przeoczyły ten składnik wynagrodzenia, czy był jakiś inny powód jego pominięcia. Na uwagę zasługuje także wysoki odsetek firm (75%), w których pracownicy otrzymują premie uznaniowe. Dla porównania, tylko w co trzeciej analizowanej firmie składnikiem wynagrodzenia jest premia regulaminowa.

Tabela 2
Obligatoryjne i nieobowiązkowe składniki wynagrodzenia

Składniki obligatoryjne	Liczba firm	Składniki nieobowiązkowe	Liczba firm
płaca zasadnicza	51	premia uznaniowa	42
dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych	34	dodatek funkcyjny	12
dodatek za pracę w niedzielę, święta	24	dodatek brygadzystowski	9
dodatek za pracę w dni ustawowo wolne od pracy	19	dodatek stażowy	9
premia regulaminowa	19	dodatek za pracę w warunkach uciążliwych, szkodliwych i niebezpiecznych dla zdrowia i życia	5
dodatek za pracę w godzinach nocnych	13		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

System motywacyjny oparty jedynie na bodźcach finansowych nie może być efektywny. Dlatego też należy motywowanie finansowe uzupełniać i wzmacniać poprzez motywowanie pozafinansowe. Osoby wypełniające kwestionariusz ankiety poproszono o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie: „Które z poniższych czynników motywacyjnych stosowane są w Pana/Pani firmie?” Wśród nich znajdowały się zarówno pozafinansowe składniki motywowania materialnego, jak i niematerialnego. Otrzymane wyniki obrazuje poniższa tabela.

Tabela 3
Ocena czynników motywacyjnych w badanych firmach

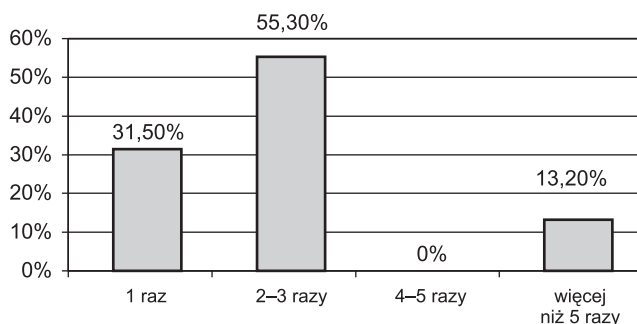
Miejsce	Czynnik motywacyjny	Liczba firm
1	2	3
1	dobra atmosfera w pracy	36
2	docenianie zaangażowania i sukcesów	30
3	szkolenia	24
4	służbowy telefon	22
5	pewność zatrudnienia	21
6	jasno i konkretnie określone cele i zadania	18
7	pakiet świadczeń socjalnych	13
8	urozmaicenie zadań, zróżnicowanie obowiązków	10
9	zapraszanie pracownika do udziału w podejmowaniu decyzji	10
10	bezpłatny parking firmowy	10
11	służbowy samochód	9
12	możliwość awansu	8
13	dodatkowe ubezpieczenia (na życie, emerytalne)	7
14	zwrot kosztów dalszego kształcenia (studia)	7
15	własny gabinet	7

1	2	3
16	opieka medyczna	7
17	przekazywanie informacji o kondycji finansowej i planach firmy	5
18	służbowy laptop	5
19	elastyczny/nienormowany czas pracy	4
20	Pozostałe:	
	bilety do kina, teatru	2
	dodatkowe płatne dni urlopu	2
	karnety na basen, siłownię	2
	rozszerzenie kompetencji (decyzyjności)	2
	kursy języków obcych	1
	żadne	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analizując pierwszą dziesiątkę, należy zauważyć, że dużą wagę przypisuje się składnikom niematerialnym, które zależą przede wszystkim od bezpośredniego przełożonego, którym w małych firmach może być również właściciel. Składnikami tymi są: dobra atmosfera w pracy, docenianie zaangażowania i sukcesów pracowników, jasno i konkretnie określone cele i zadania, urozmaicenie zadań lub zróżnicowane obowiązki, a także zapraszanie pracownika do udziału w podejmowaniu decyzji. W średnich i dużych firmach pewność zatrudnienia oraz system szkoleń zależy od działań pionu personalnego. W małych firmach, ze względu na ich specyfikę, sprawami tego rodzaju może zajmować się sam właściciel. W związku z tym do powyżej omawianej grupy składników można dodać pewność zatrudnienia i szkolenia pracowników. Pakiet świadczeń socjalnych postrzegany jest przez wielu pracowników jako coś oczywistego i im należnego, a nie jako sposób motywowania. Niemniej jednak w 13 badanych firmach przypisuje się mu funkcję motywatora. Dwa pozostałe czynniki (z pierwszych dziesięciu) zależą od możliwości finansowych firmy, a także od charakteru i efektów wykonywanych przez pracownika czynności oraz od miejsca, jakie zajmuje w hierarchii stanowisk.

Kolejna, czwarta funkcja zarządzania personelem to system szkoleń pracowników (rys. 7). Spośród 56 badanych firm 39 organizuje szkolenia swoim pracownikom, z czego 21 firm



Rys. 7. Częstotliwość organizowania szkoleń dla pracowników w ciągu roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

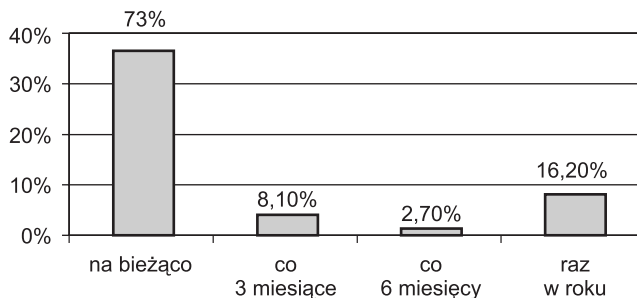
przeprowadza je średnio od 2 do 3 razy w roku. Najczęstszym miejscem ich odbywania się są ośrodki szkoleniowe, a osobami je przeprowadzającymi są przede wszystkim pracownicy firm szkoleniowych (28 firm).

Zajmując się problematyką szkoleń, należy wymienić również kryteria wyboru odpowiedniej firmy szkoleniowej. Osoby, do których skierowana została ankieta, poproszono o podanie kryteriów, które brane są pod uwagę przy wyborze takiej firmy. Najczęściej wymienianymi kryteriami były w kolejności: koszty, renoma (opinia, pozycja) na rynku, kompetencje, doświadczenie, znajomość określonej problematyki, a także posiadane przez firmę uprawnienia, fachowość jej szkoleniowców oraz zaufanie wynikające z długoletniej współpracy. Dla porównania wyników można przytoczyć opinię Szymona Milonasa [1], którego zdaniem bardzo ważna jest technologia pracy, czyli sposób, w jaki zewnętrzna firma szkoleniowa przygotowuje projekt rozwoju pracowników firmy-zleceniodawcy, jak ten projekt prowadzi, jak wzmacnia jego efekty i ocenia skuteczność. Według niego nie bez znaczenia są też inne kryteria, które powinna spełniać firma szkoleniowa, tj.:

- sprofilowanie oferty firmy w odniesieniu do tematyki potrzebnych szkoleń,
- doświadczenie rynkowe i w pracy w podobnej branży,
- potencjał intelektualny firmy i osób prowadzących projekt szkoleniowy,
- używane metody i materiały szkoleniowe,
- koszty poszczególnych usług [1].

Istnieją także firmy (17), które nie organizują szkoleń swoim pracownikom i zdecydowana większość z nich (12) nie jest w stanie stwierdzić, czy w najbliższym czasie planowane będą jakiegokolwiek szkolenia. Argumenty przemawiające za taką postawą, to według właścicieli głównie brak potrzeby szkoleniowej oraz zbyt duży wydatek z tym związany. W jednej z firm pracownicy deklarują niechęć do uczestnictwa w organizowanych im szkoleniach.

Piątą funkcją zarządzania personelem jest system ocen pracowników. Niemal w co 3 badanej firmie nie dokonuje się ocen pracowników (nawet bieżących) i tylko w jednej z nich planowane jest wdrożenie w niedługim czasie tego systemu. Spośród 37 firm stosujących oceny 27 z nich, tj. 73%, ocenia efekty i rezultaty pracy swoich podwładnych na bieżąco (rys. 8). Taka metoda oceniania jest najbardziej uzasadniona m.in. ze względu na niewielką liczbę zatrudnionych osób.



Rys. 8. Częstotliwość oceniania pracowników w małej firmie

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wyniki przeprowadzanych ocen w badanych firmach mają służyć do stopniowego zwiększenia wynagrodzenia (24 firmy), zwiększania motywacji (22 firmy), rozwiązywania umów

o pracę (13), przemieszczania na stanowiskach pracy (11), awansowania (10). W ośmiu analizowanych firmach wyniki ocen służą do obniżania poziomu wynagrodzenia w sześciu – kierowania na szkolenia i w trzech – do kształtowania ścieżki kariery zawodowej pracowników.

W świetle przeprowadzonych badań najczęściej wybieranymi kryteriami przy ocenianiu pracowników są kryteria efektywnościowe, gdyż postrzega się je jako sprawiedliwy miernik oceny pracy zatrudnionych. Średnio każde z nich wskazywane było przez respondentów 21 razy. W następnej kolejności uplasowały się kryteria behawioralne (wybierane średnio 19 razy), osobowościowe (14 razy) i na końcu kwalifikacyjne (12 razy). Ponadto w ramach każdej grupy ustalić można hierarchię kryteriów szczegółowych, co prezentuje poniższa tabela 4.

Tabela 4
Zestawienie szczegółowych kryteriów ocen pracowników

Kryterium kwalifikacyjne	Liczba wskazań	Kryterium efektywnościowe	Liczba wskazań
– wykształcenie	12	– dokładność wykonywania czynności pracowniczych	31
– znajomość zakresu obowiązków	22	– przestrzeganie czasu pracy	24
– znajomość języków obcych	5	– terminowość wykonywania obowiązków	23
– znajomość obsługi urządzeń na stanowisku pracy	20	– oszczędność materiałów i innych środków pracy	16
– znajomość obsługi komputera	8	– jakość pracy	28
– wiedza	15	– skuteczność działania	15
– znajomość prawa	2	– wydajność pracy	19
		– minimalizacja kosztów pracy	11
Kryterium behawioralne	Liczba wskazań	Kryterium osobowościowe	Liczba wskazań
– dbałość o wygląd zewnętrzny	13	– lojalność	19
– stosunek do przełożonych i współpracowników	18	– asertywność	7
– otwartość komunikowania się, takt, dyplomacja	6	– zdolność do pracy w zespole	19
– stosunek do interesantów (klientów)	26	– kreatywność i innowacyjność	12
– samodzielność pracy	22	– pewność siebie	10
– zainteresowanie pracą	22	– kultura osobista	21
– przestrzeganie porządku pracy	25	– odporność na stres	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Dokonując niezwykle uproszczonej analizy kryteriów szczegółowych w ramach czterech grup wiodących, wyciągnąć można następujące wnioski:

1. Kryterium kwalifikacyjne: znajomość zakresu obowiązków jest ponad 4-krotnie ważniejsza niż stopień znajomości języka obcego.

2. Kryterium behawioralne (zachowań): stosunek do interesantów/klientów (26 – największa liczba wskazań) nierozzerwalnie łączy się z otwartością komunikowania się, taktem, czy dyplomacją (6 – najmniejsza liczba wskazań).

3. Kryterium osobowościowe: najczęściej wybieranym kryterium oceny w tej grupie była kultura osobista; w zasadzie nie powinna ona podlegać ocenie, gdyż niejako rzeczą naturalną jest zachowywanie się człowieka na odpowiednio wysokim poziomie.

4. Wnioski

Przedstawione badania są źródłem wielu informacji na temat funkcjonowania małych firm, w obszarze działań personalnych, a tym samym dostarczyły odpowiedzi na z góry zadane pytania.

Z całą pewnością można stwierdzić, iż działania personalne sprowadzają się wyłącznie do administrowania spraw pracowniczych. Zaledwie dwa razy, bardziej lub mniej świadomie, ankietowani wymieniali słowo „ocenie”, po jednym razie „planowanie” i „premiowanie” oraz trzy razy „motywowanie”. Poza tym wyliczono czynności ściśle związane z bieżącą obsługą kadry pracowniczej.

Po przeprowadzonych badaniach i analizach ich wyników rysuje się jeden wiodący model zarządzania personelem. W modelu tym główną rolę, we wszystkich obszarach odgrywa właściciel, który tylko w pewnych kwestiach korzysta z pomocy innych pracowników. Model ten reprezentuje 19 badanych organizacji. W początkowym okresie funkcjonowania firmy obowiązki wynikające z realizacji funkcji personalnej przypisane są do osób, dla których stanowią dodatkowe czynności. Osobami tymi są: w pięciu firmach sekretarka/asystentka, a w siedmiu – księgowa. W wyniku dalszego rozwoju organizacji pojawia się stanowisko kadrowej (8 firm), specjalisty ds. personalnych (6 firm), a nawet wyspecjalizowanego działu zarządzania zasobami ludzkimi. Istnienie takiego działu stwierdzono tylko w jednej badanej firmie. Inne zaobserwowane modele zarządzania personelem w małej firmie to przekazanie odpowiednio szerokich kompetencji menedżerom liniowym (2 firmy), podział tych kompetencji na kilka osób (4 firmy) a także *outsourcing* personalny (2 firmy).

Najistotniejszymi informacjami pozyskanymi w toku badań są te, które pozwalają określić zakres i stopień realizacji poszczególnych elementów zarządzania personelem. Pierwszy z nich, tj. planowanie kadr, realizowany jest w 46 badanych firmach na bieżąco, czyli w momencie pojawiania się skonkretyzowanej potrzeby kadrowej.

Zarówno rekrutacją, jak i selekcją w 32 firmach zajmuje się właściciel, w sześciu – kierownik liniowy, natomiast z usług firmy zewnętrznej nie korzysta żadna organizacja. Po przeanalizowaniu procesu doboru w każdej z firm można stwierdzić, iż poszczególne jego etapy przebiegają w sposób niezwykle uproszczony oraz oszczędny co do czasu jego trwania i środków finansowych z nim związanych.

W systemie motywacyjnym zauważyć można również dążenie do oszczędności finansowych. Objawia się ono dominacją czynników motywowania niematerialnego, takich jak: dobra atmosfera w miejscu pracy, jasno i konkretnie określone cele i zadania pracowników, urozmaicanie zadań, zróżnicowane obowiązki czy dopuszczanie pracowników do udziału w podejmowaniu decyzji. Ponadto w systemie wynagrodzenia przewagę posiadają premie uznaniowe (42 firmy) nad regulaminowymi (19 firm). Jak wiadomo, premia uznaniowa zależy od dobrej woli właściciela/zarządzającego, a regulaminowa musi być niejako automatycznie wypłacana w momencie wypełnienia się zapisów regulaminu wynagrodzenia.

System szkoleń pracowniczych przedstawia się dosyć optymistycznie, gdyż w 39 firmach pracownicy mogą liczyć na jakiegokolwiek szkolenia. Aż 21 z nich organizuje je od 2 do 3 razy w roku, oczywiście tylko wybranym członkom załogi.

Ze szczerą oceną systemem ocen pracowniczych można zetknąć się w 37 badanych firmach, z których tylko 10 przeprowadza oceny zbliżone swoim charakterem do okresowych.

Reasumując, należy stwierdzić, że funkcje zarządzania personelem, tj. planowanie, dobór, szkolenie, system motywowania i oceniania, realizowane są w sposób wybiórczy i fragmentaryczny w porównaniu do dużych firm. Można wskazać na trzy główne powody takiego ograniczonego stosowania omawianych funkcji. Pierwszym i najważniejszym jest niewielka liczba zatrudnianych osób. Należy zauważyć, że małe firmy to także firmy rodzinne, w których zatrudnienie znajdują osoby spokrewnione z pracodawcą lub wywodzące się z grona jego znajomych. Biorąc pod uwagę dwa powyższe czynniki, uzasadnienia nie znajduje tworzenie rozbudowanych systemów rekrutacji i selekcji, motywacyjnych czy też ocen pracowniczych.

Drugi powód jest pochodną pierwszego (mała liczba pracowników) i polega na braku wykwalifikowanego w dziedzinie zasobów ludzkich personelu. Jak już wspomniano, często wypełnianie obowiązków wynikających z realizacji funkcji personalnej spoczywa na właścicielu firmy, księgowej lub asystentce (sekretarce) szefa. Osoby te dysponują zazwyczaj powierzchowną wiedzą z omawianej dziedziny.

Trzecim, równie ważnym powodem jest ograniczenie środków finansowych, jakimi dysponują „mały przedsiębiorcy” na działania związane np. z rekrutacją, selekcją czy szkoleniem pracowników. W większości wydatki na powyższe cele prowadzone są przez nich do minimum.

Mimo wszelkich ograniczeń i utrudnień, z jakimi muszą radzić sobie właściciele (zarządzający) małych firm, powinni podejmować bardziej przemyślane działania i kłaść nacisk na te obszary, które nie wymagają zbyt wielkich nakładów finansowych, np. na dalszą rozbudowę niematerialnych czynników motywacyjnych.

Literatura

[1] Milonas Sz., *Zanim zapłacisz za szkolenia. Kryteria wyboru firmy szkoleniowych i sposoby ich sprawdzania, cz. 1*, „Personel i Zarządzanie” 2005, nr 8.

[2] Padzik K., *To ludzie stanowią o różnicach między firmami*, „Personel i Zarządzanie”, 2001, nr 4.

[3] Sidor-Rządkowska M., *Zarządzanie personelem w małej firmie*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.

SUMMARY

Identification of human resources management areas in small companies functioning on the territory of the former Province of Legnica

In the XXI century it is the people who determine a competitive advantage of companies. Their knowledge, skills, experience, predisposition and creativity are the most valuable assets that any firm may possess. Thus, in order to manage human resources effectively and efficiently, it is necessary to fulfil tasks in the field of human resources in a thoughtful and consistent way. These activities are: staff planning and selection, motivation and training system and evaluation of employees. The analysis of the above-mentioned personnel functions in small companies presented in this article allows to answer the following three principal questions. The first question refers to defining a human resources management model in the examined companies; the second one: whether in small companies human resources management comes down only to so-called administering of human resources or it has a broader meaning (fulfilling the above-mentioned functions); the third one: what the scope and the stage of fulfilling particular elements of human resources management are.

The answers to such questions show the „maturity” degree of the executives, showing their approach to fulfilling the personnel functions.

Zastosowanie metody KAM do oceny tworzenia gospodarki opartej na wiedzy w Polsce

ABSTRAKT

Nieustanne zmiany dokonujące się we współczesnym świecie określa się na wiele sposobów: „nowa ekonomia”, „trzecia fala”, „gospodarka sieciowa”, „gospodarka oparta na wiedzy” (GOW). Uczestniczymy w procesie przechodzenia od gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy. Rośnie znaczenie niematerialnych zasobów, z których najważniejszym staje się wiedza jako źródło przewagi konkurencyjnej i główny czynnik rozwoju.

Proces przemian cywilizacyjnych niesie za sobą konieczność odzwierciedlenia ich w polityce gospodarczej poszczególnych państw. Takim działaniem było przyjęcie w 2000 roku przez Radę Europejską strategii lizbońskiej, której celem jest „przekształcenie się do roku 2010 przez UE w najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarkę opartą na wiedzy na świecie”. Warto się zatem zastanowić jak przebiega realizacja trudnego zadania, jakim jest tworzenie gospodarki opartej na wiedzy w Polsce. W opracowaniu podjęto próbę oceny stopnia zaawansowania procesu tworzenia się GOW w Polsce. W tym celu wykorzystana została metodologia Banku Światowego – *Knowledge Assessment Methodology 2006* (KAM).

Wstęp

„Nowa ekonomia”, „trzecia fala”, „gospodarka sieciowa”, „gospodarka oparta na wiedzy” (GOW) to terminy często dziś używane przez ekonomistów, polityków. Mnogość określeń sugeruje, że w dalszym ciągu nie ma jednoznacznej definicji opisującej nieustanne zmiany zachodzące we współczesnym świecie. Jednocześnie same nazwy podkreślają tworzenie się nowego rodzaju gospodarki, w której następują liczne zmiany, nie tylko ekonomiczne, ale też społeczne, kulturowe czy psychologiczne. Kevin Kelly twierdzi, iż narodziny nowej gospodarki powodują zaburzenie całego dotychczasowego porządku, w wyniku czego muszą powstać nowe reguły gospodarki. Propozycję dziesięciu zasad kształtujących nowe środowisko gospodarcze przedstawia w książce *Nowe reguły nowej gospodarki. Dziesięć przełomowych strategii dla świata połączonych siecią*. Narodziny nowej gospodarki porównuje do wstrząsu tektonicznego, przypisując jej „trzy cechy charakterystyczne. Jest globalna. Faworyzuje byty niematerialne – idee, informacje i powiązania. I jest silnie wewnętrznie połączona” [5].

O nowym podejściu w nowej gospodarce, podkreślając jednocześnie znaczenie wiedzy, mówi Alvin Toffler: „Kto uważa, że nic się nie zmieniło i że zasady gospodarki rynkowej pozostały takie jak dawniej, pomija między innymi fakt, że wiedza stała się pierwszorzędnym czynnikiem produkcji. Zasoby wiedzy – inaczej niż kapitału i pracy – są w zasadzie niewy-

czyerpywalne” [10]. Twórca koncepcji „trzeciej fali” podkreśla zanikanie wielu cech charakterystycznych dla epoki przemysłowej i pojawienie się na pierwszym planie wiedzy, jako najważniejszego zasobu przedsiębiorstw [11].

Nowa gospodarka stwarza duże szanse ale i ogromne wyzwania. Proces przemian cywilizacyjnych niesie za sobą konieczność wzmocnienia wysiłków poszczególnych państw w działaniach mających na celu dotrzymania kroku zmianom współczesnego świata.

Opracowanie stanowi próbę oceny poziomu rozwoju GOW w Polsce poprzez porównanie stanu polskiej ekonomiki pod względem kształtowania gospodarki opartej na wiedzy w kluczowych dla rozwoju nowej gospodarki obszarach na tle innych państw. Zastosowane metody porównawcze oparte są o metodologię Banku Światowego – *Knowledge Assessment Methodology 2006* (KAM).

Do analizy wybrane zostały kraje, które są liderami w tej dziedzinie, oraz niektóre państwa będące obiektem badań nad globalizacją przeprowadzonych przez McKinsey Global Institute na przestrzeni dwunastu lat [9].

1. Znaczenie GOW

Każda dotychczasowa nowa gospodarka miała swoich przegranych i zwycięzców. Dotyczy to zarówno przedsiębiorstw, sektorów, jak i całych społeczeństw. To jak nowa gospodarka zostanie wykorzystana, przesądzi o powiększaniu się lub zanikaniu luki pomiędzy państwami. Pojawiła się nowa luka – cyfrowa, która przegrodzi tych, którzy nie mają Internetu i tych, którzy go mają [7].

Autor koncepcji „społeczeństwa opartego na wiedzy”, autorytet w dziedzinie organizacji i zarządzania, zwraca uwagę na fakt, iż od zdolności przyswajania i wykorzystywania wiedzy będzie zależeć nie tylko sukces jednostek, ale całych krajów. „Społeczeństwo wiedzy w nieunikniony sposób staje się bardziej konkurencyjne niż jakiekolwiek społeczeństwo znane z przeszłości. Dzieje się tak z prostego powodu: ponieważ wiedza jest powszechnie dostępna, nie ma usprawiedliwienia dla niekompetencji i nieskuteczności. Nie będzie krajów biednych. Będą tylko zacofane i niedouczzone. To samo będzie dotyczyło poszczególnych firm i wszelkiego rodzaju organizacji” [2].

Sposób wykorzystania posiadanej wiedzy to jeden z czynników światowej konkurencji i element różnicujący gospodarki. Proces tworzenia gospodarki opartej na wiedzy jest bardzo istotny. „Gospodarka oparta na wiedzy jest najważniejszym wyzwaniem Polski XXI wieku” [8]. Z uwagi na to, że dotychczasowe źródła wzrostu gospodarczego, takie jak niskie koszty pracy, korzystne położenie geograficzne czy akcesja do Unii Europejskiej, będą się wyczerpywać, należy szukać nowych źródeł przewagi konkurencyjnej. Konieczne jest zatem włączenie się Polski w budowanie gospodarki opartej na wiedzy (GOW) [6]. „Jedyną skuteczną strategią zmniejszenia dystansu rozwojowego Polski wobec Unii Europejskiej jest oparcie rozwoju ekonomicznego na priorytetach gospodarki opartej na wiedzy. W przeciwnym razie należy oczekiwać, że nastąpi powiększenie luki technologicznej między zachodnioeuropejską i polską gospodarką. Skierowanie gospodarki na tory rozwoju opartego na nowoczesnych technologiach wymaga jednak dojrzałej i długofalowej strategii działań ze strony władz publicznych, przede wszystkim przemyślanej polityki gospodarczej rządu” [3].

W. Cellary mówi o dokonywaniu się w Polsce równoległych transformacji. Celem pierwszej jest przejście do gospodarki rynkowej, druga natomiast polega na tworzeniu społeczeństwa informacyjnego. Podjęcie przez Polskę wyzwań związanych z tymi przemianami jest

szansą na przeskoczenie pewnych etapów rozwoju gospodarczego i dokonanie ich mniejszym kosztem [1]. Dlatego też realizacja strategii lizbońskiej z pewnością leży w interesie Polski. A cele, jakie Unia Europejska postawiła sobie na szczycie w Lizbonie, są bardzo ambitne – stworzenie do 2010 roku najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Polska znajduje się we wstępnej fazie procesu kształtowania GOW, która wspierana jest przez państwo. Przykładem takich działań jest powstanie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 i 2007–2013. Państwo nie powinno być jedynie obserwatorem budowania GOW, ale musi kreować paradygmat gospodarki wiedzy. Rząd powinien stać się agentem zmiany [12]. To oznacza, że należy po pierwsze prowokować środowiska regionalne, lokalne, uniwersytety, przedsiębiorstwa do działań na rzecz budowania GOW, a po drugie – pełnić rolę integratora działań. Ponadto konieczne jest zrozumienie priorytetowego znaczenia charakteru tych działań, by nie powiększać dystansu w stosunku do gospodarek, które wkroczyły na drogę tworzenia podstaw nowej gospodarki.

2. Kluczowe obszary i wskaźniki GOW

W celu oceny stanu rozwoju polskiej gospodarki opartej na wiedzy została wykorzystana metodologia Banku Światowego – *Knowledge Assessment Methodology 2006* (KAM) [4]. To interaktywne narzędzie zostało skonstruowane w ramach programu „Wiedza dla rozwoju” (*Knowledge for Development K4D*) z inicjatywy World Bank Institute. Metoda KAM służy do pomocy przy identyfikowaniu szans i mocnych stron państw na drodze budowania GOW. Pozwala konstruować warianty oceny postępów w tej dziedzinie w poszczególnych krajach oraz dokonywać porównań międzynarodowych.

KAM zawiera 80 wskaźników wyodrębnionych w ramach czterech filarów GOW: infrastruktura instytucjonalna, system edukacyjny, system innowacyjny i infrastruktura informacyjna (ICT). Każdy wskaźnik jest zestandaryzowany w skali od zera do dziesięciu w odniesieniu do państw z grupy porównawczej (poddanej analizie). Obecnie KAM umożliwia objęcie badaniem 128 państw i 9 grup regionalnych. Spośród 80 wskaźników wybrano 14 zmiennych i opracowano tzw. standardowy formularz oceny. W formularzu znajdują się rekomendowane przez Bank Światowy 2 wskaźniki dotyczące ogólnej sytuacji ekonomicznej oraz 12 wskaźników wiedzy, po 3 zmienne reprezentujące każdy z czterech filarów GOW.

Ogólny poziom rozwoju GOW kraju czy regionu przedstawia się za pomocą indeksu gospodarki wiedzy (*Knowledge Economy Index – KEI*), który jest średnią ze wszystkich obszarów reprezentowanych przez zmienne użyte w danym porównaniu.

Zestawienie wskaźników stosowanych w ramach metodologii KAM przedstawia tabela 1.

3. GOW w Polsce – porównanie wskaźników standardowych w wybranych krajach

W tabeli 2 dokonano zestawienia unormowanych wartości wskaźnika obrazującego ogólny poziom rozwoju GOW wybranych państw. Do obliczenia indeksu gospodarki wiedzy (KEI) wykorzystane zostały zmienne z roku 1995 i najnowsze dane (z lat 2003–2004), którymi można dysponować obecnie, posługując się metodą KAM 2006. Zestawienie pozwala na porównanie poziomu rozwoju gospodarki opartej na wiedzy według wskaźnika gospodarki wiedzy (KEI) na przestrzeni ośmiu lat. W przedstawionym rankingu oprócz Polski znalazła się

Tabela 1
Wskaźniki KAM w ramach obszarów GOW

<p>Ogólna sytuacja ekonomiczna:</p> <ul style="list-style-type: none"> – średnioroczny wzrost PKB – wskaźnik rozwoju społecznego HDI – PKB na 1 mieszkańca – indeks ubóstwa – wieloczynnikowy wskaźnik ryzyka 	<ul style="list-style-type: none"> – stopa bezrobocia – zatrudnienie w przemyśle – zatrudnienie w usługach – PKB
<p>Infrastruktura instytucjonalna:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wskaźnik akumulacji kapitału brutto – udział handlu w PKB – bariery taryfowe i pozataryfowe – prawa własności intelektualnej – solidność banków – eksport dóbr i usług w % PKB – rozpiętość stóp procentowych – intensywność lokalnej konkurencji – krajowe kredyty dla prywatnego sektora – koszt założenia firmy – ilość dni potrzebnych do założenia firmy – koszty egzekwowania kontraktu – jakość regulacji – zasady prawa – skuteczność rządu – prawo głosu i odpowiedzialność – stabilność polityczna – kontrola nad korupcją – wolność prasy 	<p>Innowacje:</p> <ul style="list-style-type: none"> – bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako % PKB – płatności tantiem i licencji (w mln dolarów) – płatności tantiem i licencji (w mln dolarów) na 1 mln ludności – wpływy z licencji i tantiem (w mln dolarów) – wpływy z licencji i tantiem (w mln dolarów) na 1 mln ludności – zapisy do szkół wyższych na kierunki nauka i inżynieria (odsetek studentów) – liczba badaczy w pracach badawczych i rozwojowych – liczba badaczy w pracach badawczych i rozwojowych na mln osób – całkowite wydatki na badania i rozwój w % PKB – udział w handlu zagranicznym produktów wytwarzanych w danym kraju jako % PKB – współpraca badawcza pomiędzy firmami i uniwersytetami – dostępność <i>venture capital</i> – liczba udzielonych patentów przez USPTO – liczba udzielonych patentów przez USPTO na mln mieszkańców – liczba publikacji naukowych i technicznych – liczba publikacji naukowych i technicznych na mln osób – eksport wysokiej technologii jako % eksportu produkcji – wydatki na badania i rozwój sektora prywatnego – poziom absorpcji wysokiej technologii – obecność <i>value chain</i>
<p>Edukacja:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wskaźnik umiejętności czytania i pisania – średnia lat edukacji – zapisy do szkół średnich 	<p>Infrastruktura informacyjna (ICT):</p> <ul style="list-style-type: none"> – telefony na 1000 osób – telefony stacjonarne na 1000 osób – telefony komórkowe na 1000 osób

<ul style="list-style-type: none"> – zapisy do szkół wyższych – średnia długość życia – dostęp do Internetu w szkołach – wydatki publiczne na edukację – fachowcy i pracownicy techniczni jako % siły zasobu pracy – osiągnięcia w matematyce ośmioklasistów – osiągnięcia w przedmiotach ścisłych ośmioklasistów – jakość nauczania przedmiotów ścisłych i matematyki – zakres szkoleń pracowników – jakość nauczania zarządzania – „drenaż mózgów” (liczba utalentowanych osób opuszczających kraj) – wskaźnik rozwoju społecznego osobno dla kobiet i mężczyzn – kobiety w zasobie pracy – stanowiska w parlamencie zajmowane przez kobiety jako % ogólnej liczby – zapisy do szkół średnich (kobiety) – zapisy do szkół wyższych (kobiety) 	<ul style="list-style-type: none"> – komputery na 1000 osób – liczba telewizorów na 1000 osób – liczba odbiorników radiowych na 1000 osób – codzienne gazety na 1000 osób – hosty internetowe na 10 000 osób – liczba użytkowników Internetu na 10 000 osób – rozmowy międzynarodowe (koszt połączenia w dolarach na 3 min) – serwisy rządowe <i>on-line</i> – rozpowszechnienie używania Internetu w biznesie – wydatki na ICT jako % PKB
--	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Knowledge Assessment Methodology 2006 (KAM)*, <http://www.worldbank.org/kam>

Szwecja, będąca liderem w dziedzinie tworzenia GOW, oraz państwa, w których McKinsey Global Institute przeprowadził badania będące systematycznym przeglądem efektywności poszczególnych gospodarek [9].

Dane zebrane w latach dziewięćdziesiątych pod kierownictwem dyrektora i założyciela McKinsey Global Institute Williama W. Lewisa dowodzą, że kluczem do dobrobytu jest wysoka wydajność pracy. Oparte na głębokich badaniach porównawczych wielu sektorów i gałęzi w 13 krajach świata (również w Polsce) wyniki wskazują, że Stany Zjednoczone górują pod względem wydajności pracy niemal we wszystkich sektorach. Amerykańska przewaga dotyczy również poziomu zatrudnienia. Analizy gospodarki USA potwierdziły znaczenie konkurencji w stymulowaniu innowacji i poprawy wydajności. Gospodarki, gdzie protekcyjnizm i wypaczanie konkurencji pozwalają trwać niewydajnym jednostkom gospodarczym, utrwalają lukę rozwojową. Natomiast Japonia stanowi skrajny przykład, ponieważ badania wykazały, że posiada gospodarkę dualną. Istnieje Japonia „eksportowa”, z gałęziami o bardzo wysokiej wydajności i wiele dziedzin, w których wydajność jest niska. Problemem, z jakim boryka się Brazylia, jest duży sektor nieformalny. Rozrostowi szarej strefy sprzyja biurokracja i skorumpowana administracja publiczna, co powoduje, że gospodarka nie może być efektywna z uwagi na trudności stosowania nowoczesnych technologii i korzystania z aparatu sprawiedliwości dla ochrony praw własności. Reprezentantem ubogich państw świata są Indie. Tutaj występuje największa liczba, spośród wszystkich badanych krajów, restrykcji i barier dla rozwoju przemysłu. I choć przemysł oprogramowania komputerowego rozwija się w Indiach dynamicznie, to jednak jest to gałąź o niewielkim wkładzie w ogólne wyniki gospo-

darce. Zdaniem naukowców z McKinsey Global Institute, Korea wybrała drogę uitorowaną przez Japonię.

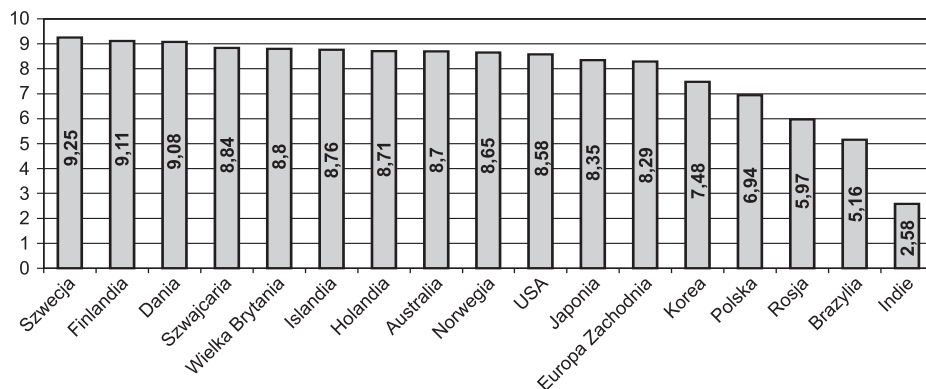
Wyniki badań opisane w książce *Potęga wydajności* pozwalają na stwierdzenie, że USA góruje w świecie pod względem wydajności pracy niemal we wszystkich sektorach. Z uwagi na duże różnice w poziomach wydajności społeczeństw współczesnego świata w opracowaniu McKinsey Global Institute znaleźć można wskazówki dotyczące zadań koniecznych do wykonania przez kraje rozwijające się, aby dołączyć do grona krajów bogatych.

Tabela 2
Indeks gospodarki wiedzy (KEI) w wybranych krajach

	Szwecja	USA	Japonia	Europa Zach.	Korea	Polska	Rosja	Brazylia	Indie
KEI	9,25	8,57	8,35	8,29	7,48	6,94	5,97	5,16	2,58
KEI 1995	9,16	9,09	8,61	8,47	7,51	6,38	5,91	4,62	2,79

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Knowledge...*, op. cit.

Dane w tabeli pokazują, że nie każda gospodarka poddana analizie poprawiła swoje wyniki w zakresie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. W niektórych przypadkach wartość ogólnego wskaźnika gospodarki wiedzy (KEI) jest mniejsza obecnie niż w 1995 roku. Sytuacja Polski poprawiła się na tej płaszczyźnie – wartość wskaźnika wzrosła. Stany Zjednoczone, lider pod względem wydajności gospodarki, zajmuje miejsce w czołówce państw o solidnych podstawach nowej gospodarki. Znajduje to swoje potwierdzenie w danych przedstawionych na wykresie 1.



Wykres 1. Wskaźnik wiedzy (KEI) w wybranych krajach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Knowledge...*, op. cit.

Wykres ukazuje porównanie pod względem ogólnego wskaźnika wiedzy. Oprócz grupy krajów przedstawionych dotychczas dodano państwa znajdujące się na początku rankingu pod względem rozwoju GOW. Liderem jest Szwecja, a pierwszą dziesiątkę klasyfikacji zamyka

USA. Japonia zajmuje 14 miejsce, Korea 28. Na 37 pozycji znajduje się Polska, na 41 miejscu Rosja, 53 jest Brazylia, a klasyfikację zamykają Indie, które wśród 128 państw objętych analizą przez Instytut Banku Światowego zajmują 98 pozycję.

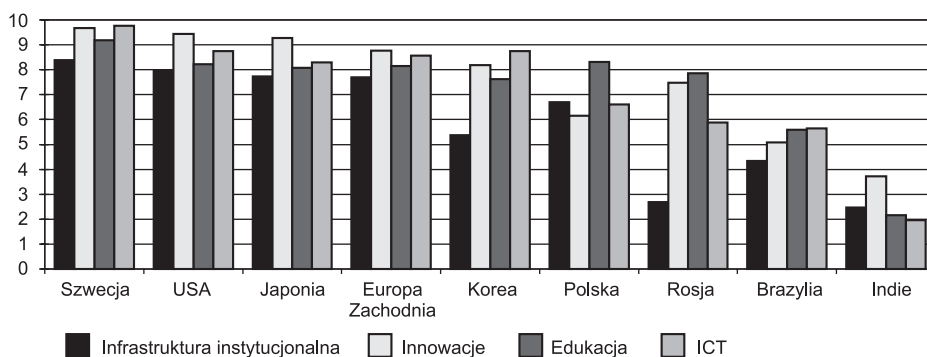
Tabela 3 przedstawia porównanie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w poszczególnych obszarach GOW w Polsce na tle wybranych państw. Do grupy krajów z pierwszego zestawienia w postaci tabeli 2 dołączone zostały dane dotyczące gospodarki światowej. Analizę stanu gospodarki wiedzy poszczególnych filarów nowej gospodarki przeprowadzono przy wykorzystaniu 14 wskaźników rekomendowanych przez Bank Światowy jako standardowe. Dobór wskaźników zatem pozostawiono w gestii twórców metodologii KAM, którzy arbitralnie wyselekcjonowali wskaźniki umieszczone w formularzu standardowym.

Tabela 3
Stan rozwoju GOW w Polsce na tle wybranych krajów

Wskaźnik \ Kraj	Polska	Szwecja	USA	Japonia	Korea	Rosja	Brazylia	Indie	Europa Zach.	Świat
Ogólna sytuacja ekonomiczna										
Średnioroczny wzrost PKB	3,07	2,05	2,68	1,34	7,80	9,13	2,52	8,03	2,48	4,98
Wskaźnik rozwoju społecznego HDI	7,30	9,52	9,21	9,05	7,78	6,03	5,87	2,30	8,69	3,85
Infrastruktura instytucjonalna										
Bariery taryfowe i pozataryfowe	7,04	7,04	7,04	7,04	2,56	2,56	2,56	0,00	5,66	3,23
Jakość regulacji	6,64	8,75	8,12	7,73	6,80	5,70	5,70	2,34	8,71	5,43
Zasady prawa	6,41	9,38	8,67	8,44	6,80	4,77	4,77	5,08	8,71	5,64
Edukacja										
Wskaźnik umiejętności czytania i pisania	8,19	8,19	8,19	8,19	6,69	4,09	4,09	1,42	7,13	3,43
Zapisy do szkół średnich	8,28	9,69	6,72	8,44	6,33	8,83	8,83	2,42	9,26	4,02
Zapisy do szkół wyższych	8,48	9,68	9,76	7,60	9,84	3,84	3,84	2,64	8,04	5,32
Innowacje										
Liczba badaczy w pracach badawczych i rozwojowych	5,35	9,65	9,30	9,53	7,91	8,37	3,26	1,98	8,66	5,99
Liczba udzielonych patentów przez USPTO na mln mieszkańców	7,32	9,92	9,06	8,50	7,64	7,17	5,51	4,02	8,87	7,44
Liczba publikacji naukowych i technicznych	5,78	9,45	9,92	9,77	8,98	6,88	6,48	5,16	8,78	8,01
Infrastruktura informacyjna										
Telefony na 1000 osób	6,48	9,84	7,50	7,42	8,05	6,33	5,86	1,72	9,18	5,82
Komputery na 1000 osób	6,83	9,67	9,58	8,58	8,67	6,08	5,50	1,67	8,12	6,88
Liczba użytkowników Internetu na 10 000 osób	6,48	9,77	9,14	8,91	9,53	5,23	5,55	2,50	8,40	6,29

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Knowledge...*, op. cit.

Jak widać w tabeli, niektóre wskaźniki dotyczące polskiej gospodarki mają identyczną lub zbliżoną wartość jak u liderów GOW. Jednak są to nieliczne przypadki. Jeśli chodzi o obszar edukacji, Polska jest na poziomie średniej z Europy Zachodniej, posiada wyższe wskaźniki niż Japonia. Z pewnością wyniki te są spowodowane doбором właśnie takich wskaźników zapisów do szkół średnich i wyższych, które w Polsce wypadają korzystnie w ostatnich latach. Słabe osiągnięcia natomiast ma polska gospodarka w obszarze infrastruktury informacyjnej (ITC), gdzie wskaźniki są mniejsze o dwa, trzy punkty od wyników Japonii czy Europy Zachodniej i jednocześnie na zbliżonym poziomie do średniej światowej. O ponad trzy punkty liczba badaczy w pracach badawczych i rozwojowych jest mniejsza w Polsce niż w Rosji. Z drugiej strony wszystkie wskaźniki z obszaru struktury instytucjonalnej są bardziej korzystne w Polsce niż w Rosji. Oczywiście najslabsze wyniki w zestawieniu należą do Indii, z jednym wyjątkiem, ponieważ wskaźnik średniorocznego wzrostu PKB, to druga wartość w tej klasyfikacji.



Wykres 2. Obszary GOW w wybranych krajach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Knowledge...*, op. cit.

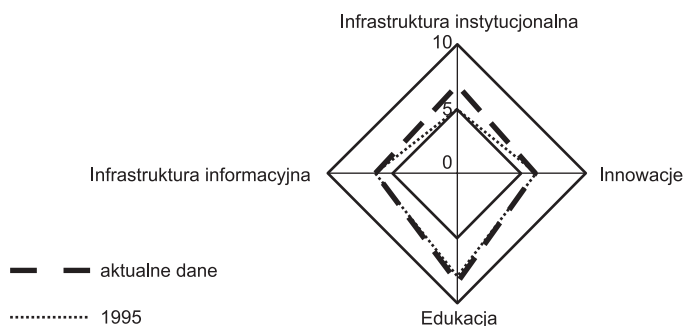
Porównanie rozwoju poszczególnych obszarów gospodarki opartej na wiedzy w wybranych krajach przedstawia wykres 2. W sąsiadującej z Polską w danej klasyfikacji Korei dwa obszary GOW charakteryzują się wyższymi wskaźnikami, natomiast system edukacji i struktura instytucjonalna jest lepiej rozwinięta w Polsce. Spośród ośmiu obszarów geograficznych tylko w Szwecji wyższy poziom rozwoju osiągnięto w sferze systemu edukacyjnego niż w Polsce. Niekorzystnie wypada system innowacyjności w Polsce, ponieważ wskaźnik ten jest o ponad 36% niższy niż w Szwecji i tylko Indie i Brazylia osiągają słabsze wyniki w tym obszarze. W najslabiej rozwiniętym pod względem gospodarki opartej na wiedzy kraju, Indiach, zauważa się jednocześnie, że filar systemu innowacyjności stanowi największy udział procentowy spośród badanych krajów w całości, bo 36,04%, podczas gdy w Polsce wynosi on 22,15%, a w znajdującej się na pierwszym miejscu pod względem KEI Szwecji – 26,14%.

Kolejne dwa wykresy ułatwiają ocenę rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w Polsce w porównaniu ze Szwecją, która posiada najlepiej ukształtowaną nową gospodarkę według metodologii KAM. Wykresy radarowe mają zaletę łatwości obserwacji zmian jakie dokonały

się w poszczególnych filarach GOW, ukazując dane aktualne i z roku 1995. Należy w tym celu porównać pole zakreślone na wykresie. Im większą powierzchnię zajmuje, tym większe wartości wskazuje, co świadczy o lepszym poziomie gospodarki wiedzy.

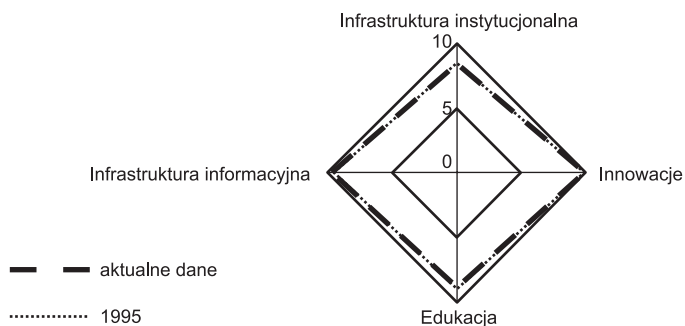
Zilustrowane na wykresie 3 wyniki oceny polskiej gospodarki pozwalają na stwierdzenie, że dostrzegany jest pewien postęp w rozwoju pod względem założeń GOW, w szczególności w sferze dotyczącej ekonomicznego otoczenia biznesu, które kreuje lub nie zachęty i warunki działania sprzyjające tworzeniu GOW. Linia przerywana zakreśla większy obszar, co oznacza poprawę wskaźników: bariery taryfowe, zasady prawa, jakość regulacji w porównaniu z 1995 rokiem.

Podobnych wniosków nie można formułować, analizując wykres 4, przedstawiający rozwój GOW w Szwecji. Na rysunku nie widać znaczących zmian w ramach analizowanego przedziału czasowego, oba pola mają podobną powierzchnię. Widoczne jest natomiast, że linie wyznaczone na podstawie danych dotyczących zagregowanych wskaźników poszczególnych filarów nowej gospodarki obejmują niemal cały obszar wykresu. Świadczy to o istnieniu w Szwecji odpowiednich warunków do rozwoju nowej, opartej na wiedzy gospodarki.



Wykres 3. Rozwój GOW w Polsce pod względem poszczególnych filarów gospodarki wiedzy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Knowledge....*, op. cit.



Wykres 4. Rozwój GOW w Szwecji pod względem poszczególnych filarów gospodarki wiedzy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Knowledge....*, op. cit.

4. Zakończenie

Proces przechodzenia od gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy nie został zakończony, wciąż trwają nieustanne zmiany. Nowa gospodarka stwarza duże szanse, stawiając jednocześnie ogromne wymagania. Bardzo ważne jest, aby już na początku drogi budowania zrębów gospodarki opartej na wiedzy podejmować wyzwania związane z globalizacją. Podjęcie przez Polskę tych wyzwań to szansa na zmniejszenie dystansu rozwojowego Polski wobec Unii Europejskiej.

Diagnoza stopnia zaawansowania w tworzeniu warunków do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy nie jest zadaniem prostym. Niezmiernie pomocna w realizowaniu tego celu okazała się metodologia Banku Światowego – *Knowledge Assessment Methodology 2006* (KAM), stworzona w ramach programu „Wiedza dla rozwoju” (*Knowledge for Development K4D*) z inicjatywy World Bank Institute. Należy jednak zaznaczyć, że KAM nie jest wolna od niedoskonałości. I choć metodologia poddawana była usprawnieniom, niektóre obszary nadal wymagają dalszych badań, jak na przykład arbitralność doboru wskaźników do formularza standardowego.

Na podstawie przedstawionej w opracowaniu analizy porównawczej GOW w Polsce na tle innych państw należy niewątpliwie stwierdzić, że dzieli nas istotny dystans do krajów, które potraktowały wiedzę jako zasób strategiczny społeczeństwa. Optymizmem napawa fakt, iż wyniki polskiej gospodarki ulegają poprawie i 37. pozycja w rankingu państw pod względem rozwoju gospodarki opartej na wiedzy nie jest najgorsza. Z pewnością pokonywanie dystansu dzielącego Polskę od liderów GOW nie będzie drogą łatwą i musi być podjętych wiele działań na rzecz stworzenia odpowiedniego klimatu dla rozwoju w Polsce nowej, opartej na wiedzy gospodarki.

Literatura

[1] Cellary W., *Wstęp*, [w:] *Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego. Raport o rozwoju społecznym*, Warszawa 2002 (<http://www.undp.org.pl/pliki/nhdr2001/slowo%20wstepne.pdf>).

[2] Drucker P., *Myśli przewodnie Druckera*, MT Biznes, Warszawa 2002.

[3] Grosse T. G., *Jak rozwijać gospodarkę opartą na wiedzy w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2004, nr 24 (<http://www.isp.org.pl/files>).

[4] <http://www.worldbank.org/kam>

[5] Kelly K., *Nowe reguły nowej gospodarki*, Wig-Press, Warszawa 2001.

[6] *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki Departament Rozwoju Gospodarki, Warszawa 2006 (<http://www.mgip.gov.pl>).

[7] Kołodko G., M. Piątkowski (red.), *Nowa gospodarka i stare problemy*, Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002.

[8] Kukliński A., *Kreowanie gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] B. Wawrzyniak (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2003.

[9] Lewis W. W., *Potęga wydajności*, CeDeWu, Warszawa 2005.

[10] *Przyszłość już nadeszła. Rozmowa z futurologiem Alvinem Tofflerem*, „Polityka” 2000, nr 2.

[11] Toffler A., *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1985.

[12] Wawrzyniak B., *Strategie budowania w Polsce gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] B. Wawrzyniak (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2003.

SUMMARY

Knowledge Assessment Methodology (KAM) application to estimation creating knowledge based economy in Poland

Continuous changes in contemporary world are defined for many ways: New Economy, Third Wave, Network Economy, Knowledge Based Economy. We participate in process of transition from industrial economy into knowledge based economy. The meaning of nonmaterial resources is rising. Knowledge is getting the most important resource, as the source of competitive advantage.

The civilizational changes force taking them into consideration also in economic policy of individual country. That kind of activity is the Lisbon Strategy. It was agreed in 2000, when the European Council set a target for the EU to become the most dynamic, competitive knowledge based economy in the world by 2010. The very interesting issue is how that difficult task is realized in Poland. The paper is an attempt of evaluating advancement the process of building knowledge based economy in Poland. For that purpose was used methodology of the World Bank – Knowledge Assessment Methodology 2006 (KAM).

Inwentyczne uwarunkowania tworzenia innowacji

ABSTRAKT

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na to, co leży u podstaw innowacji mogących być źródłem trwałej przewagi konkurencyjnej. W procesach związanych z tworzeniem innowacji kluczową rolę odgrywa kreatywność. Odpowiadając na pytanie: co należy zrobić dla zbudowania organizacji „kreatogenicznej”, autor próbuje przypisać inicjacyjny charakter metodom heurystycznym. Szereg zmiennych, jak kultura organizacyjna czy motywacja, ma wpływ na skuteczność stosowania tych metod, pozostając jednocześnie pod ich wpływem. Z pewnością wiele pozytywnych dla kreatywności efektów należy przypisać pracy zespołowej. Ale to zastosowanie metod heurystycznych najszybciej pokazuje wartość takiej pracy, integrując grupę.

Wstęp

Mnogość opracowań dotyczących zaleceń odnośnie zasadniczych źródeł przewagi konkurencyjnej i zarazem wyjątkowa zgodność autorów w tym zakresie sprawia, że należy przyjąć niejako za paradygmat, że powinny nim być szeroko rozumiane innowacje. Sugeruje się, że w nowej gospodarce to one będą determinowały dynamikę postępu. Stwierdzenie „wprowadzaj innowacje albo zgiń” [1] jest aż nadto wymowne, żeby je lekceważyć.

Wydaje się, że aktorzy rynkowi próbują ograniczać swoją niepewność, budując przewagę opartą na innowacjach. Taka przewaga nie tylko pozwala na wypracowanie lepszej pozycji w krótkim czasie, ale staje się podstawą stabilnego i długofalowego rozwoju. Ponadto jest jakby „polisą ubezpieczeniową” w sytuacji zagrożenia. Pozwala w szybki sposób wypracowywać nowe atuty. Przedsiębiorstwa przyzwyczajają się do ciągłych zmian, traktując je jako pewną stałą. Posiadając kompetencję w zakresie tworzenia innowacji, wierzą, że będą zdolne do szybkiej odpowiedzi na nowe wyzwania.

Powszechnie uważa się, że takie źródło przewagi jest dużo lepsze, bo trwalsze i trudne do skopiowania przez konkurentów. Sam M. E. Porter twierdzi, że „przewagi konkurencyjnej należy upatrywać przede wszystkim w zdolności do bycia innowacyjnym, do ciągłego podnoszenia jej poziomu i uzyskiwania dzięki temu odpowiedniej efektywności” [23]. Szablowski stwierdza wprost: „Przestrzeń otwarta, która nie jest przestrzenią innowacyjną, staje się przestrzenią zależną w sensie gospodarczym, politycznym i naukowym” [29]. Innowacje są antidotum dla tzw. negatywnych skutków postępu technologicznego. Przyczyniają się do wzrostu wydajności pracy, który, przeciwnie do głoszonego nieraz poglądu, wcale nie musi prowadzić do wzrostu bezrobocia [2].

Tymczasem według opracowywanej corocznie dla UE *innovation scoreboard* [13] polskie przedsiębiorstwa mają niski poziom innowacyjności. Alarmujące są wyniki badań, które

potwierdzają tezę o niskim, a nawet stale obniżającym się poziomie innowacyjności przedsiębiorstw* [22].

Powyższe skłania do poszukiwania narzędzi, które pomogą zdynamizować procesy związane z tworzeniem innowacji. Żeby było to możliwe należy wcześniej odpowiedzieć na pytanie: co jest ich źródłem?

1. Pojęcie innowacji i warunki organizacyjne ich powstawania

W literaturze przedmiotu pojęcie innowacji traktuje się czasem wąsko, ograniczając je do zmian w technice czy technologii. Autor artykułu utożsamia się z P. Druckerem, który przekonuje, że jest to raczej pojęcie ekonomiczne, społeczne, nie tylko techniczne [6]. Innowacja to końcowy wynik procesu twórczego, obejmujący identyfikowanie oraz implementację nowego pomysłu. Może odnosić się do procesu lub do czegoś, co powstaje w jego wyniku [10]. Joseph Schumpeter, któremu przypisuje się autorstwo tego terminu, stwierdza krótko, że innowacja jest „twórczą destrukcją” [7].

Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że innowacja jest egzemplifikacją wiedzy, uczenia się i zmiany, czyli kluczowych imperatywów rozwoju. Nie jest tak od dziś. Proces ten trwa od wielu tysięcy lat i zawsze u jego podstaw leżała kreatywność. Problem w tym, że koniec XX wieku znacznie zdynamizował proces tworzenia innowacji, a początek XXI wieku, prawdopodobnie dzięki upowszechnianiu się technologii informatycznych, uczyni go jeszcze szybszym. Niektórzy już dziś zapowiadają, że wiek XXI będzie wiekiem twórczości [14]. Wymienione przesłanki wskazują menedżerom obszar, na którym powinni się skoncentrować, chcąc generować innowacje na požądaną skalę.

Zgodnie z filozofią *kaizen* innowacji nie należy traktować jako skokowych przełomów pojawiających się po długich przerwach, lecz jako proces ciągłych drobnych ulepszeń. Zatem twórcza działalność powinna być codziennym procesem [25].

Nasuwa się pytanie: co leży u podstaw innowacji, co je warunkuje? Jakich zabiegów zarządczych należy użyć, aby proces ten zdynamizować?

„Wszystkie innowacje rozpoczynają się od kreatywnego pomysłu” [5]. Gdyby nawet uznać, że twórczość może być jednym ze źródeł innowacji w organizacji, to w skali globalnej już jedynym [28].

Istnieje dość duży dysonans między koniecznością wprowadzania innowacji a świadomością tego, co jest ich źródłem. Skutkiem tego jest raczej nieświadome ich zabijanie niż wspieranie. Nie mając takiej wiedzy, menedżerowie nie potrafią „zarządzać kreatywnością” a proces ten w opinii Suttona zasadniczo odbiega od tradycyjnego zarządzania opartego na racjonalnych zasadach postępowania. Dzieje się tak dlatego, że choć innowacje są ważne dla większości firm, to praca nad nimi nie jest najważniejszym obszarem działania. Firmy koncentrują się raczej na eksploataowaniu znanych już produktów, usług i modeli biznesowych, a to diametralnie różni się od działań wymaganych przy tworzeniu innowacji. Większość menedżerów zdaje się nie przyjmować tego faktu do świadomości. Odrzucenie sprawdzających się codziennie praktyk budzi zdziwienie i dyskomfort [27]. Dominacja sprawnościowej perspektywy powoduje, że robimy we właściwy sposób niewłaściwe rzeczy. A przecież niezależnie od przyjętej strategii konkurowania w erze nowej gospodarki niezbędne

* Badania dotyczyły przedsiębiorstw działających w regionie zachodniopomorskim.

wydaje się wykształcenie chociażby minimum kompetencji w zakresie tworzenia innowacji. Wiedza dotycząca istoty innowacji powinna przełożyć się na konkretne działania wspomagające twórczość. Sutton proponuje zestaw praktycznych wskazówek dotyczących zarządzania kreatywnością (tabela 1).

Tabela 1
Sugestie dotyczące zarządzania kreatywnością

Obszar działań		
Polityka zatrudnienia	Promowanie kreatywnych przebłyków geniuszu	Ryzyko i przypadkowość
<ul style="list-style-type: none"> – zatrudniać ludzi, którzy wolno przyswajają panujące w firmie zwyczaje (w przeciwnym razie każdy wkrótce stanie się imitacją pozostałych), – zatrudniać takich, z którymi źle się czujesz, a nawet których nie lubisz, – zatrudniać osoby z umiejętnościami, których firma nie potrzebuje, – zatrudniać nowicjuszy i ekspertów z całkiem innej dziedziny, – zatrudniać indywidualistów i odmieńców, – zatrudniać osoby z wysoką samooceną, bezkompromisowe, głuche na aluzje na własny temat (są predestynowane do odrzucania „zachowań stadnych”) 	<ul style="list-style-type: none"> – zachęcać ludzi, aby przeciwstawiali się swoim szefom i współpracownikom oraz ignorowali ich, – prowokować walkę dotyczącą nowych pomysłów i koncepcji, – nie dopuszczać do konfliktów personalnych, one są zabójcze dla innowacji – przenosić pracowników, którzy nadmiernie przyzwyczaili się do swoich obowiązków, – nagradzać porażki i sukcesy, karać brak aktywności, – pozwolić, aby np. 15% poświęcał na własne projekty a 10% na eksperymenty, – zapewnić cieplarniane warunki – ludzie czują się szczególnie niepewni, gdy podejmując się nowych zadań, mają być wystawieni na ocenę krytyków lub przełożonych, – innowacyjne pomysły mają szansę powstać jedynie wtedy, gdy ich autorzy pracują z dala od głównego nurtu działalności firmy, – zwalniać tych, którzy popełniają za mało błędów 	<ul style="list-style-type: none"> – większość menedżerów, analityków i tzw. ekspertów zwykle myli się w ocenie nowych pomysłów i przewidywaniu, które odniosą sukces, dla odniesienia sukcesu trzeba się poświęcić całym sercem, – przekonać siebie i innych, że projekt jest skazany na powodzenie pod warunkiem determinacji i uporu w dążeniu do celu, – myśleć pozytywnie, samospełniająca się przepowiednia, stanowi początkowo fałszywą ocenę sytuacji, ale wywołuje nowy sposób myślenia, – jeśli na podstawie kryteriów obiektywnych trudno jest się zdecydować na wybór projektu, należy postawić na ten, nad którym będą pracowali najbardziej zaangażowani he-retycy, – losowo wskazywać kierunki badawcze, to gwarantuje, że nowe idee nie będą skażone wiedzą o minionych sukcesach i porażkach, – nieufność wobec opinii klientów korzystających z ich obecnych produktów lub usług oraz pracowników działu marketingu i sprzedaży, którzy reprezentują ich punkt widzenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. I. Sutton, *Niekonwencjonalne zasady zarządzania kreatywnością*, „Harvard Business Review Polska”, maj 2003, s. 85–88.

Pobudzeniu twórczości sprzyja podejście inwentyczne, polegające na stosowaniu różnych metod, technik, strategii i zasad opartych raczej na syntezie niż analizie, na intuicji niż logicznym myśleniu, na podświadomości, a nie świadomości [16]. Można przyjąć, że możliwości generowania innowacji są uwarunkowane inwentycznie. Zasadne wydaje się spełnienie następujących warunków [3].

- znać zasady i umieć stosować metody twórczego myślenia,
- mieć motywację, aby pokonać lenistwo umysłowe,
- stworzyć warunki umożliwiające pobudzanie umysłowej aktywności i pomysłowość.

2. Twórczość a kreatywność

Niejednoznaczność pojęcia twórczość wydaje się wynikać i z wady języka potocznego, którą jest wieloznaczność, i z faktu, iż każda z dyscyplin naukowych rozpatrując to zjawisko z własnej perspektywy, definiuje je w nieco odmienny sposób. Często używa się pojęcia twórczość i kreatywność zamiennie. Także wśród psychologów reprezentujących różne obszary tej dyscypliny nie ma zgodności terminologicznej. Twórczość może być na przykład odnośna do: dorobku, aktywności, cechy (indywidualnej lub ukrytej) czy osobowości [21].

Na gruncie organizacji i zarządzania twórczość może być interesująca zarówno jako cecha wytworu, jak i cecha osoby. Ciekawą propozycję przedstawił Mooney, tworząc podejście „PPPE”. Uważa on bowiem, że twórczy może być produkt (*product*) - czyli materialny lub niematerialny wytwór aktywności ludzkiej, proces (*process*) – prowadzący do powstania wytworu, osoba/grupa osób (*person*) – zespół badawczy czy artystyczny i środowisko (*environment*), które może być szkodliwe lub sprzyjać twórczości [21].

Wydaje się, że kłopot z precyzyjnym zdefiniowaniem pojęcia twórczość wynika z jego atrybutów, bo twórczy wytwór to taki, który cechuje się koniunkcją dwóch cech: nowości i wartości. Zarówno wartość, jak i nowość są kategoriami względnymi. Nowość nie jest cechą dychotomiczną, bowiem nie ma rzeczy absolutnie znanych albo absolutnie nowych. Każdy nowy wytwór zawiera pewnie część czegoś, co pojawiło się wcześniej. Podobnie nowe może być dla danej osoby coś, co w innych kręgach jest już znane. Analogiczne problemy pojawiają się w związku z wartością. Są bowiem wartości różnej miary i różnego rodzaju. Ze względu na to co jest celem twórcy: prawda, piękno, użyteczność czy dobro, możemy mówić o wartościach poznawczych, estetycznych, pragmatycznych czy etycznych oraz o domenach, w których będą realizowane, takich jak: nauka, sztuka, wynalazczość, działalność publiczna. Szeroko rozumiana relatywizacja wartości sprawia, że pojęcie twórczość nabiera względnego charakteru [21]. Istotny jest tu kontekst w jakim rozpatrujemy wartość.

Mimo zastrzeżeń zgłaszanych przez badaczy – głównie z powodu dużego stopnia relatywizmu – nie tylko ze względów metodologicznych przydatna może być definicja zaproponowana przez Steina, według którego „twórczość to proces prowadzący do nowego wytworu, który jest akceptowany jako użyteczny lub do przyjęcia dla pewnej grupy w pewnym okresie” [26].

Twórczość pojmowana jako cecha osoby, to zdolność do produkowania wytworów nowych i wartościowych. Dla takiego ujęcia coraz częściej rezerwuje się termin „kreatywność”, dzięki czemu unikamy nieporozumień związanych z wieloznacznością słowa „twórczość”. Kreatywność jest zatem twórczością rozumianą jako atrybut osoby [21]. Kwestią sporną pozostaje, czy jest to cecha rzadka, czy powszechnie występująca. Nie rozważając wszyst-

kich argumentów zgłaszanych przez uczonych, można stwierdzić, że egalitarny punkt widzenia zwycięża w dyskusji. Czasami rozróżnia się twórczość przez małe „t” lub duże „T”. Podobnie jak w odniesieniu do wytworów, tak i w odniesieniu do ludzi twórczość jest cechą ciągłą. Oznacza to, że posiada ją każda jednostka ludzka, lecz różny jest stopień jej nasilenia. Może być także jedynie zdolnością potencjalną, nie zrealizowaną z powodu barier społecznych, emocjonalnych czy poznawczych.

W biznesie istotna jest aktywność w obszarze tworzenia nowych i użytecznych pomysłów. Użyteczny, czyli przydatny, potrzebny do czegoś, wydaje się bardzo na miejscu, bo właśnie tak może być postrzegana wartość. Na przykład wartość pomysłu może polegać na tym, że jest on przyczynkiem do pojawienia się nowego, możliwego do zastosowania pomysłu. Jak np. w „burzy mózgów” pomysł absurdalny w umyśle osoby, która zna się na rzeczy, może wyzwolić pomysł oryginalny i możliwy do zastosowania. Jak pisze Z. Pietrański, „aby wyprodukować jedną ideę twórczą, trzeba zwykle stworzyć w toku poszukiwań szereg idei roboczych” [16]. Bardzo obrazowo ujmują to Barsalou i Prinz, nazywając ten rodzaj twórczości „przyziemną”, traktując ją jako „konia roboczego”, bez którego większość osiągnięć nie byłaby w ogóle możliwa [21].

Według jednej z bardziej rozpowszechnionych definicji, twórczość to występowanie niepospolitych, niezwykłych, lecz stosownych reakcji [20]. Albo po prostu zdolność do wytwarzania nowych i wartościowych pomysłów.

3. Rola metod heurystycznych

Czym innym jest świadomość konieczności wprowadzania innowacji, a czym innym bycie innowacyjnym czy zdolnym do ich tworzenia. W problemach tego typu dominuje strona kwalitatywna, raczej nie dają się kwantyfikować. To powoduje, że metody analityczne oparte na ścisłym rozumowaniu nie sprawdzają się w ich rozwiązywaniu. Ich jakościowy charakter wymaga przyjęcia otwartej postawy oraz zaznajomienia się z podstawowymi metodami heurystycznymi. Heurystyka od greckiego źródłosłowa oznacza sztukę dokonywania odkryć. A dla metod związanych z rozwiązywaniem problemów twórczych, opartych na myśleniu intuicyjnym, rezerwuje się termin metody heurystyczne.

Niezależnie od tego czy celem przedsiębiorstwa będzie rozwiązanie jednego problemu, np. wprowadzenia jednorazowej innowacji, czy będzie ono chciało tworzyć je ciągle, dla optymalnego wyboru będzie potrzebowało wielu pomysłów. Przyjęcie założenia, że to ilość przechodzi w jakość, definiuje podstawowe zadanie, którym ma być ich generowanie w jak największej liczbie.

Podnoszenie produktywności, zmniejszanie kosztów, poprawa jakości produktów, skrócenie czasu wytwarzania, to tylko nieliczne z obszarów, w których firmy powinny poszukiwać nowych pomysłów. Większość organizacji podpisuje się pod tymi postulatami, ale tylko nieliczne korzystają z najbardziej oczywistych i najłatwiej dostępnych źródeł poprawy, czyli kreatywności pracowników [25]. Olbrzymie dysproporcje w tym zakresie zdają się potwierdzać dane zamieszczone w tabeli 2.

W japońskich firmach zgłasza się prawie 70 razy więcej wniosków racjonalizatorskich na 1000 zatrudnionych niż w firmach amerykańskich i niemieckich łącznie. Zdolność do generowania nowości idzie w parze z możliwością ich wdrażania, która w przypadku Japonii jest ponad dwukrotnie większa niż w Niemczech (39%) i USA (35%). Znajduje to swój bardzo pragmatyczny finał, dając olbrzymie oszczędności. W przypadku Japonii oszczędność na

jednego zatrudnionego wyniosła 3921 USD, czyli 24 razy więcej niż w Niemczech. Przytłaczająca dysproporcja wynikająca z przedstawionych badań utwierdza w przekonaniu, iż warto skorzystać z tych „oczywistych” zasobów, i rodzi pytania: jak to uczynić? i co może być impulsem, który przekona, że jest to możliwe i opłacalne?

Mimo braku powszechnie przyjętej teorii na temat twórczości, można założyć, że ma ona egalitarny charakter. Wówczas podstawowym zadaniem menedżerów będzie stworzenie takich warunków, aby możliwe było wykorzystanie potencjału twórczego jednostek dla dobra organizacji.

Tabela 2
Wnioski racjonalizatorskie pracowników w Niemczech (1993), Japonii oraz USA (1992)

	Niemcy	Japonia	USA
Wnioski racjonalizatorskie na 1000 zatrudnionych	16	2500	21
Przeciętna premia za 1 wniosek w USD	621	4,1	461
Procent wdrożeń	39%	86%	35%
Wdrożone wnioski na 100 zatrudnionych	6,2	2150	7,4
Oszczędności netto na 1 wdrożony wniosek w USD	2609	139	
Oszczędności netto na 1 zatrudnionego w USD	161	3921	

Źródło: H. S i m o n, *Tajemniczy mistrzowie. Studia przypadków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 188.

W tym miejscu warto przytoczyć badania amerykańskich psychologów, które zdają się pokazywać mechanizm powstawania barier myślenia twórczego. Badając zdolności twórcze w różnych grupach wiekowych, uzyskali oni niezwykle interesujące wyniki. W grupie wiekowej 43–45 lat zidentyfikowano tylko 2% osób twórczych, w grupie 7-latków odsetek wzrósł do 10%, a w grupie 5-latków wynosił już 90%. Wniosek nasunął się sam: „prawie każdy rodzi się z twórczymi zdolnościami, które w dziwny sposób zanikają w procesie dorastania” [9]. Dzieje się tak na skutek przyjętych konwencji współżycia społecznego. Jest to efekt różnego rodzaju nakazów, upomnień, zakazów typu „nie garb się”, „wyjmij ręce z kieszeni” itp. To utrwała w umyśle postawy ograniczające możliwości rozwijania wyobraźni i zdolności twórczych. Z wiekiem dochodzi rutyna, niechęć do podejmowania wyzwań, obawa przed narażeniem się itp. Tymczasem procesy twórcze wymagają zgoła odmiennych postaw polegających na kwestionowaniu obecnego *status quo* [19]. Paradoksem jest, że po kilkunastu latach nauki, kiedy wychodząc na rynek pracy, człowiek powinien dać z siebie wszystko, inercja umysłu jest tak duża, że nie pozwala dać pożądaných efektów w twórczym rozwiązywaniu problemów. Niezwykle trafnie ujmuje to Pablo Picasso, twierdząc, że: „Każde dziecko jest artystą. Problem w tym, jak sprawić, aby nadal nim pozostało, kiedy dorośnie” [12].

Istnieje zatem realna potrzeba pobudzania i regulowania procesów twórczych. Rolę taką spełniają metody i techniki heurystyczne, albo szerzej – podejścia inwentyczne. Przykładowe podejścia z punktu widzenia stopnia schematyzacji przedstawiono w tabeli 3.

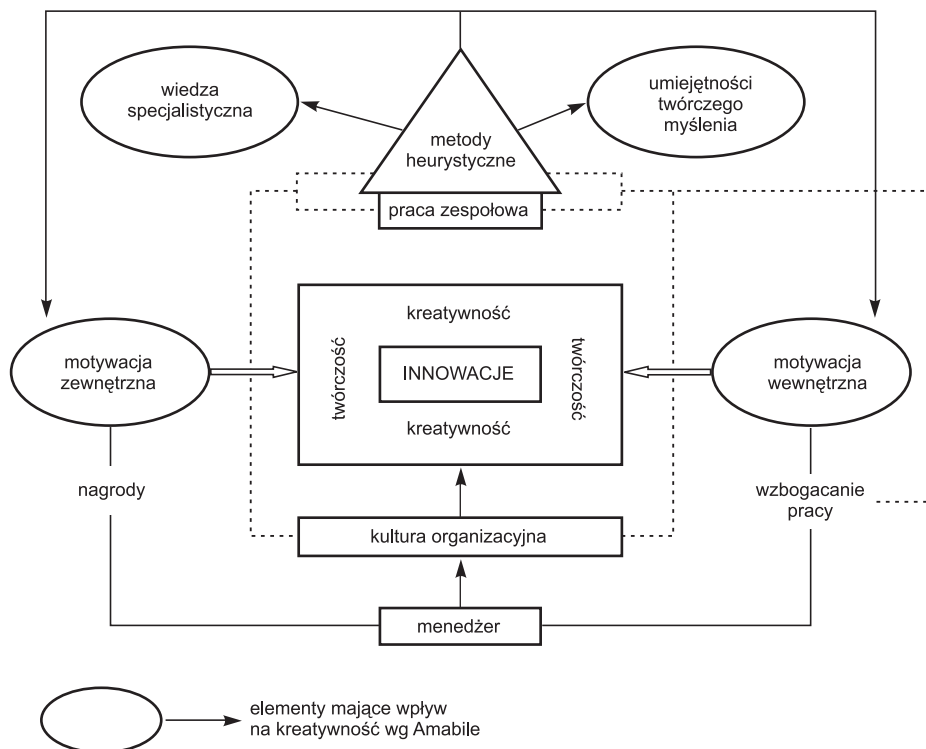
Tabela 3
Podejścia inwentyczne według stopnia schematyzacji

Podejścia inwentyczne		
Metody	Strategie	Wskazówki
<ul style="list-style-type: none"> – metoda analogii, – „burza mózgów”, – „Philips 6/6”, – metoda „kruszenia”, – metoda Gorgona, – metoda synektyczna, – metoda sytuacyjna, – metoda niekompetencji, – metoda teratologiczna, – metoda wykorzystania błędów, – metoda „nowego spojrzenia”, – metoda „ustawienia na nowo”, – metoda „dobrych przykładów”, – metoda „przeniesienia analogicznego”, – metoda przeniesienia koncepcji, – metoda nakładania, – metoda przekładu, – metoda twierdzeń ogólnych, – metoda macierzy odkrywczej, – metoda delficka, – metoda „reszt”, – metoda „szczegółów”, – metoda defektuologiczna, – metoda „dobrowolnych ograniczeń”, – metoda fenomenologiczna, – metoda prezentacji graficznej, – metoda listy cech, – metoda morfologiczna, – metoda innowacji funkcjonalnej, – metoda Altszulera 	<ul style="list-style-type: none"> – kwestionowanie stanu faktycznego przez zadawanie pytań, np. z zestawu A. Osborna: inne zastosowania? zaadaptować? zmodyfikować? powiększyć? zmniejszyć? zastąpić? zreorganizować? odwrócić? kombinować? – gra ze słowami: badania etymologiczne, inwersja sylab, badanie synonimów, – strategia „nakładania”, – strategia „analogu”, – strategia analogii przeżywaney 	<ul style="list-style-type: none"> – odwoływanie się do wyobraźni i intuicji; choć wielu uczonych, jak Kartezjusz, Leibnitz czy Eistein, znacznie wcześniej odwoływało się do wyobraźni, fantazji czy intuicji, jeszcze przez całą pierwszą połowę XX wieku były one czymś, co przeciwstawiano naukowemu podejściu, – trzeba być nonkonformistą; trafnie ujął to Walter Lippmann, stwierdzając: „Kiedy wszyscy myślą podobnie, nikt nie myśli naprawdę”, – notować wszystkie pomysły, nie zapisane niktą bezpowrotnie, – być konstruktywnie niezadowolonym, – gromadzić, porządkować, analizować informacje to sprzyja odkryciu, – wierzyć w siebie, bo to pozytywnie oddziałuje na osobowość twórcy, – pracować zespołowo, – prezentować otwartość na nowe idee, nie zamykać się w obrębie własnych pomysłów nie zapoznawszy się z pomysłami innych, – wartość absurdalnych pomysłów postrzegać w kategoriach przydatności do generowania kolejnych, – być twórczo niespokojnym, pytać, wątpić, – wykluczać krytykę z fazy tworzenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Michalak, *Inwentyczne uwarunkowania strategii przedsiębiorstwa*, [w:] K. Krzakiewicz (red.), *Kulturowe i organizacyjne uwarunkowania strategii przedsiębiorstw*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2001; Z. Martyniak, *Wstęp do inwentyki*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1982.; Z. Martyniak, *Organizacja i zarządzanie. 70 problemów teorii i praktyki*, Oficyna Wydawnicza: Drukarnia ANTYKWA, Kraków–Kluczbork 2001.

4. Metody heurystyczne i efekt organizacyjny

W świetle tego co zostało zaprezentowane powyżej, nie ulega wątpliwości, że metody heurystyczne są przydatnym narzędziem tworzenia innowacji. Warto jednak zwrócić uwagę na to, co osiąga się niejako przy okazji ich stosowania. Takie elementy jak kultura organizacyjna czy motywacja wewnętrzna wydają się zmieniać pod wpływem stosowania metod inwentycznych. Co ciekawsze, w procesie tym występują obustronne zależności, tzn. wymienione elementy mają wpływ na skuteczność stosowania tych metod, pozostając jednocześnie pod ich wpływem. Wzajemne zależności zachodzące między czynnikami i elementami biorącymi udział w procesach związanych z tworzeniem innowacji przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Schemat zależności przy tworzeniu innowacji

Źródło: Opracowanie własne.

Jeśli przyjąć za T. Amabile, że wszystkie innowacje rozpoczynają się od twórczego pomysłu i każdy człowiek jest w stanie dokonywać aktów twórczych w jakimś obszarze, zasadniczym zadaniem menedżera będzie tworzenie warunków do tego, aby proces ten był jak najbardziej efektywny. Według teorii twórczości zaproponowanej przez prof. Amabile kreatywność jest funkcją: 1) wiedzy specjalistycznej – im szersza tym większą przestrzenią intelektualną dysponuje pracownik, 2) umiejętności twórczego myślenia – zależne od osobowości człowieka determinują elastyczność i wyobraźnię, z jaką podchodzi się do problemu, 3)

motywacji. Spośród wymienionych motywacja, a ściślej mówiąc motywacja wewnętrzna, stanowi najpotężniejszy środek wspomagania kreatywności. Wpływanie na wiedzę specjalistyczną i umiejętności twórczego myślenia jest oczywiście możliwe, lecz w dłuższym okresie czasu [1].

W opinii autora metody heurystyczne mogą pozytywnie wpływać na wszystkie wymienione elementy. Na przykład podczas sesji twórczości dochodzi do interakcji między pracownikami będącymi nośnikami wiedzy. W wyniku tego często dochodzi do produkcji wiedzy, „im więcej różnych elementów wiedzy, tym więcej różnych kombinacji może być uformowanych – a im więcej wiedzy zdobywamy, tym więcej powstaje możliwości dla tworzenia nowych pomysłów” [29] w jakimś stopniu także w zakresie wiedzy specjalistycznej. Jeśli chodzi o umiejętności twórczego myślenia, to każde zadaniowe użycie metod heurystycznych jest jednocześnie treningiem twórczości. Grupa staje się nie tylko narzędziem, ale także przedmiotem oddziaływania. Człowiek uczy się twórczości i nabiera wprawy w stosowaniu danej metody [20]. Motywacji zewnętrznej, płynącej z otoczenia nie przypisuje się zasadniczego znaczenia. Jeśli wspomaga twórczość, to tylko krótkookresowo, a może budzić poczucie ulegania przekupstwu i bycia kontrolowanym [1]. Choć wyniki badań nie są jednoznaczne, dominuje pogląd o szkodliwym oddziaływaniu nagród, szczególnie jeśli mamy do czynienia z twórczością przez małe „t”. Rola kierownictwa sprowadza się tu do uruchomienia aktywności, która przypuszczalnie sama by nie zaistniała, poprzez wydanie polecenia lub zaproponowanie nagrody. Zakłada się, że satysfakcja z wykonywanej czynności przerodzi się w motywację samoistną i wówczas rola bodźców zewnętrznych zmaleje. Amabile nazywa ten efekt synergia motywacyjną [21].

Według Amabile kluczowa jest motywacja wewnętrzna, która polega na czerpaniu satysfakcji z samej pracy. W wyniku wyzwań, jakie tworzy praca, pracownik wykonuje ją z pasją. Praca sama z siebie staje się motywacją. Działania, które wzmacniają ten rodzaj motywacji, mieszczą się w ramach następujących kategorii: wyzwanie, swoboda, zasoby, cechy pracy zespołowej, zachęta przełożonego i wsparcie organizacyjne [1]. Działania w ramach wymienionych kategorii wykazują dużą zbieżność z dwuczynnikową teorią Herzberga, według której motywacja bierze się z dążenia do osiągnięć i doświadczania dzięki nim psychicznego rozwoju. W związku z tym ewentualne działania zmierzające do uzyskania motywacji wewnętrznej powinny być skoncentrowane na treści pracy [11]. Działania proponowane przez Amabile, jak dopasowanie ludzi do właściwych zadań (ludzie kiedy uważają swoją pracę za wyzwanie, lecz takie, które ma sens, są zwykle dużo bardziej kreatywni, niż kiedy zadania są albo za proste, albo zbyt trudne), zwiększenie autonomii czy dzielenie się informacją i współpraca (za wyjątkiem zatwardziały introwertyków) zwiększają radość z pracy [1]. Stosowanie metod heurystycznych częściowo wymusza wymienione działania, dlatego w opinii autora może być traktowane jako wzbogacenie pracy.

Badania dowodzą na przykład, że ludzie pracujący na różnych piętrach kontaktują się ze sobą o połowę rzadziej niż ludzie pracujący na tym samym piętrze. Różnice są jeszcze większe, gdy pracują w różnych budynkach [8]. W tym sensie sesje twórczości mogą przyczyniać się do poprawy komunikacji. Nawet jeśli zasadnicze znaczenie przypisać pracy zespołowej, na której opiera się większość metod heurystycznych, to właśnie ich stosowanie wymusza tworzenie odpowiednich zespołów. To podczas sesji twórczości grupa integruje się wokół wspólnego celu. Widząc pierwsze realne efekty, które pojawiają się dość szybko, przekonuje się, że taka forma współpracy ma sens. Poczucie sensu i jasność celu wzmacnia motywację wewnętrzną. Współuczestnictwo w wytwarzaniu pomysłów podnosi poczucie własnej wartości. Praca jest po prostu ciekawsza. Metody heurystyczne są jakby katalizatorem, uświada-

miają jednostce, że jest w stanie coś wymyślić, widzi efekt swojej pracy, którego sama by nie osiągnęła, w związku z tym zależy jej na współpracy z grupą. Zachodzi symbioza.

Stosowanie metod heurystycznych często wyzwala śmiech. Do korzyści, jakie wynikają ze stosowania „zarządzania przez śmiech”, można zaliczyć: poprawę atmosfery w pracy, wzrost wydajności i innowacyjności, zmniejszenie zachorowań i płynności załogi, większą oryginalność i jakość innowacji [4].

Według koncepcji Romana Indgardena w organizacji wśród intencjonalnych składników organizacji wyróżnia się takie kategorie ontologiczne jak: procesy, zdarzenia, zbiory, relacje i rzeczy. Procesy przybierają formę działań w postaci: pracy, walki, zabawy i nauki. Istota zabawy czyni ją najbardziej przyjemną. Jest dobrowolna i towarzyszy jej uczucie napięcia i radości [24]. Specyfika metod heurystycznych prowadzi do synergii tych działań, w jednym momencie możemy mieć do czynienia z zabawą, pracą i nauką. To wzmacnia motywację wewnętrzną, ta z kolei „jest najpotężniejszym środkiem, jaki może wykorzystać menedżer, aby rozwijać kreatywność” [1].

Do innych pozytywnych efektów pracy zespołowej zainicjowanych dzięki zastosowaniu metod heurystycznych można zaliczyć internalizację celów. Utożsamianie się z celami przedsiębiorstwa znacznie wzmacnia motywację, co z kolei wpływa na obniżenie wskaźników zwolnień chorobowych, fluktuację kadr itp. [25] Działając jako zespół, pracownicy nie tracą czasu na wzajemne utarczki. To wzmacnia kulturę organizacji i ogranicza możliwość wystąpienia dysonansu między wartościami i normami deklarowanymi a rzeczywistymi [15]. Praca zespołowa ogranicza występowanie „reguły przekory”, bo pracownicy sami wypracowują pomysły, w związku z tym łatwiej jest o ich wdrażanie, czyli o innowacje. Praca zespołowa jest odpowiedzią na zaspokojenie potrzeb afiliatywnych. Przynależność do grupy to naturalna potrzeba, która jest skutkiem działania czynników psychospołecznych, jak chęć pracy z innymi, skłonność do naśladowania innych, chęć pokazania, że nie jest się gorszym od innych, poszukiwania uznania [24].

Efektywność stosowania metod heurystycznych wymusza zapoznanie się z metodyką poszukiwania twórczych rozwiązań i dostrzeżenie barier twórczości. Zmienia się klimat psychosocjologiczny, a to skutkuje zmianami w kulturze organizacji. Istotą kultury przedsiębiorstwa jest zestaw celów i wartości, w których realizację w idealnym przypadku zaangażowani są wszyscy zatrudnieni. Silna kultura zaś to taka, w której jest wysoki stopień entuzjazmu, z jakim pracownicy akceptują głoszone wartości, które powinny być w głowach i sercach [25]. Metody heurystyczne przyczyniają się do tego, bo angażują, pokazują wagę i efekty wspólnych działań. Orientacja na pracę zespołową nie jest pustą deklaracją, ale faktem. Wspomaga kształtowanie kultury typu zespołowego.

Nie można zbudować środowiska kreatywnego z dnia na dzień [5]. To proces długotrwały wymagający zmiany sposobu myślenia, znajdujący swoje odbicie w kulturze organizacyjnej. W świetle powyższych rozważań można przyjąć, że metody heurystyczne, mogą pełnić rolę inicjacyjną w budowaniu organizacji kreatywnej. Warto podkreślić, że zabijające kreatywność praktyki nie są na ogół dziełem pojedynczych, odosobnionych menedżerów, lecz szeroko rozpowszechnioną praktyką. Z tego też względu są rzadko kwestionowane [1].

5. Efekt synergiczny a twórczość grupowa

Według większości autorów dzięki pracy zespołowej osiąga się efekt synergiczny, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. Można zatem powiedzieć, że dzięki takiej

formie współpracy, odmiennie niż w matematyce, 2+2 może dać np. 5. Lub jeszcze ostrzej, jak widzi to Adolf Michalak: „1=0; 1+1=1; 1+1+1=10” [18].

W tym miejscu należy wspomnieć o empirycznych badaniach dobrze kontrolowanych grup rzeczywistych i grup nominalnych*, które nie potwierdzają większej wydajności tych pierwszych. Taylor podaje, że grupy nominalne wytworzyły średnio 68,1 pomysłu, a grupy rzeczywiste średnio 37,5 pomysłu. W świetle innych badań grupy rzeczywiste wypadły gorzej także w odniesieniu do jakości zgłoszonych pomysłów. Ponadto stwierdzono, że grupy rzeczywiste, ulegając prawdopodobnie zbiorowemu złudzeniu, wyżej oceniają wyniki swoich prac. Wspomniana przewaga grup nominalnych maleje lub w ogóle zanika, gdy zadanie stawiane przed grupą jest raczej trudne niż banalne [21].

Przytoczone powyżej badania muszą zastanawiać, szczególnie przedstawicieli nauk o organizacji i zarządzaniu. Choć nie potwierdzają bezpośrednio wyższości pracy grupowej, nie można na ich podstawie zupełnie zakwestionować jej skuteczności. Brak jednoznacznej odpowiedzi wydaje się dowodzić tylko tego, że w procesie tym występuje wiele czynników i zachodzi między nimi wiele interakcji, w związku z tym należy je traktować systemowo. Nie kwestionuje to także przydatności metod heurystycznych, dla których praca zespołowa jest akceleratorem, lecz pokazuje, że grupowe myślenie może być ważne z innych względów. Można do nich zaliczyć koncentrację wysoce specjalistycznych kompetencji, rozproszenie odpowiedzialności, co ogranicza lęk przed porażką, intensyfikowanie nowych pomysłów i czasowego skondensowania działań twórczych.

Wzmacnia to subiektywne przekonanie autora o innych niż tylko grupowe korzyściach wynikających ze stosowania metod heurystycznych w celu pobudzenia procesu innowacyjnego. Najważniejsze polegają na redukowaniu przeszkód i oporów przeciwko pojawiającym się ideom. To z kolei sprzyja otwartości na zamiany, która jest konieczna dla implementacji nowości.

Literatura

[1] Amabile T. M., *Jak zabić kreatywność*, „Harvard Business Review”, wrzesień–październik 1998 (<http://www.harvard.pl/klub/bonusy/mentor/resrcs/creative/articl.htm>).

[2] Balcerowicz L., *Najważniejsze – nie szkodzić*, „Wprost”, 2004, nr 1141.

[3] Bieniok H., G. Gruszczyńska-Malec, G. Królik, *Elementarz twórczego myślenia*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 1998, [za:] A. Michalak, *Inwencyjne uwarunkowania strategii przedsiębiorstwa*, [w:] K. Krzakiewicz (red.), *Kulturowe i organizacyjne uwarunkowania strategii przedsiębiorstw*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2001.

[4] Bieniok H., *Zarządzanie przez śmiech jako narzędzie integracji i dynamizacji zespołów pracowniczych*, [w:] *Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Integracja i dezintegracja*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 928, Wrocław, 2002.

[5] Biolos J., *Sześć kroków tworzenia innowacyjnego zespołu*, „Harvard Management Update”, sierpień 1996 (<http://www.harvard.pl> – Harvard Manage Mentor/Efektywność zespołu).

* Grupa nominalna to równoliczny zbiór jednostek pracujących indywidualnie.

- [6] Drucker P. F., *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992, [za:] J. Lichtarski (red.), *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2003.
- [7] Drucker P. F., *Nowe społeczeństwo organizacji*, „Harvard Business Review Polska”, luty 2006.
- [8] Gigerenzer G., *Podwładni idą za przywódcą*, „Harvard Business Review Polska”, luty 2006.
- [9] Goble F., *Exellence in Leadership*, American Management Association, New York 1972, [za:] Z. Mikołajczyk, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- [10] Griffin Ricky W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- [11] Herzberg F., *Jeszcze raz: jak motywujemy pracowników?*, „Harvard Business Review”, wrzesień–październik 1987 (<http://www.harvard.pl/klub/artykuly.php?v=2>).
- [12] <http://www.harvard.pl> – Harvard Manage Mentor – *Zarządzanie innowacją i kreatywnością – Kluczowe*
- [13] http://www.trendchart.org/scoreboards/scoreboard2005/summary_innovation_index.cfm
- [14] Koh A., *Linking Learning, Knowledge, Creation, and Business Creativity. A Preliminary Assessment of the East Asian Quest for Creativity*, „Technological Forecasting and Social Change”, 2000, nr 64 (1), [za:] P. Szwiec, *Organizacyjne determinanty twórczości pracowników*, „Organizacja i Kierowanie”, 2005, nr 3 (121).
- [15] Krzywosz-Rynkiewicz B., *Jak odkryć ukryty wymiar kultury organizacyjnej*, „Harvard Business Review Polska”, sierpień 2004 (<http://www.harvard.pl/klub/artykuly.php?v=2>).
- [16] Martyniak Z., *Wstęp do inwentyki*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1982.
- [17] Martyniak Z., *Organizacja i zarządzanie. 70 problemów teorii i praktyki*, Oficyna Wydawnicza: Drukarnia ANTYKWA, Kraków–Kluczbork 2001.
- [18] Michalak A., *Inwentyczne uwarunkowania strategii przedsiębiorstwa*, [w:] Kulturowe i organizacyjne uwarunkowania strategii przedsiębiorstw, K. Krzakiewicz (red.), Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2001.
- [19] Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- [20] Nęcka E., *Proces twórczy i jego ograniczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1987, [za:] J. Skalik (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2001.
- [21] Nęcka E., *Psychologia twórczości*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
- [22] Platonoff A., D. Miłaszewicz, S. Sysko-Romańczuk, *Innowacyjność polskich firm*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2006, nr 6.
- [23] Porter M. E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, [za:] A. Lozano Platonoff, D. Miłaszewicz, S. Sysko-Romańczuk, *Innowacyjność polskich firm*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2006, nr 6.
- [24] Przybyła M. (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2001.

[25] Simon H., *Tajemniczy mistrzowie. Studia przypadków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

[26] Stein M. I., *Creativity and culture*, „Journal of Psychology” 1953, nr 36, [za:] E. Nęcka, *Psychologia twórczości*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.

[27] Sutton R. I., *Niekonwencjonalne zasady zarządzania kreatywnością*, „Harvard Business Review Polska”, maj 2003.

[28] Szwiec P., *Organizacyjne determinanty twórczości pracowników*, „Organizacja i Kierowanie” 2005, nr 3 (121).

[29] Ujwary-Gil A., *Inwentyka czyli kreatywność w biznesie. Wybrane zagadnienia*, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2004.

[30] Zimbardo G. P., F. L. Ruch, *Psychologia i życie*, PWN, Warszawa 1988, [za:] J. Skalik (red.), *Metody i techniki organizatorskie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2001.

SUMMARY

The aim of this paper is to pay attention to principles of innovation which might be the source of stable competitive advantage. The key role in creating of innovation process plays creativity. Deliberating what to do to build a “creative organization”, author is trying to attribute initiatory character to heuristics methods. A range of variates like organizational culture or motivation have an influence on those methods efficiency, being simultaneously under theirs effect. For sure a lot of positive for creativity results belongs to team work. But application of heuristics methods is the fastest way to show effectiveness such a work, integrating a group.

Poglądy współczesnych szkół ekonomicznych na rolę państwa w gospodarce

ABSTRAKT

W latach siedemdziesiątych XX w. gospodarka kapitalistyczna weszła w fazę długotrwałej depresji. Spadła stopa wzrostu gospodarczego, wzrosło bezrobocie, pojawiła się inflacja. Na przyczyny tego stanu rzeczy złożyły się szok naftowy, zakłócenia równowagi pieniężno-kredytowej i globalne zadłużenie. Tak jak w latach trzydziestych model klasyczny okazał się niezdolny do należytego wytłumaczenia załamania się produkcji i zatrudnienia, co uitorowało drogę rewolucji keynesowskiej, tak w latach siedemdziesiątych ortodoksyjna teoria keynesowska okazała się nieadekwatna do narastającego problemu inflacji. Z drugiej strony na załamanie się wiary w skuteczność polityki stabilizacyjnej typu keynesistowskiego istotny wpływ miał postęp dokonujący się w samej teorii ekonomicznej.

W artykule zostały zaprezentowane poglądy kierunków ekonomicznych, które zdobyły wówczas popularność i rzuciły nowe światło na skomplikowany charakter czynników, od których zależy skuteczność oddziaływania państwa na sferę gospodarki. Analizie poddane zostały kolejno poglądy monetarystów, przedstawicieli ekonomii strony podażowej, nowej szkoły austriackiej i nowej ekonomii klasycznej, dotyczące zakresu i skutków włączania się państwa w procesy gospodarcze. Wnioski z niej wynikające w odniesieniu do wcześniej dominującej teorii Keynesa miały rewolucyjny charakter. Najważniejszy z nich to ten, że państwo nie tylko nie jest w stanie ograniczyć żywiołowości procesów wzrostowych, ale przez swe aktywne włączanie się w ich przebieg może stać się głównym generatorem wahań cyklicznych. Oznaczało to postawienie na głowie całej powojennej filozofii ekonomicznej roli państwa.

1. Wstęp

Polityka aktywnej pośredniej i bezpośredniej ingerencji państwa w gospodarkę narodziła się wraz z powstaniem instytucji państwa, a więc na długo, zanim ekonomia wyodrębniła się jako samodzielna dziedzina wiedzy [43]. Mimo że stosunek do zakresu włączania się państwa w procesy gospodarcze podlegał pewnym wahaniom cyklicznym, charakterystycznym – zdaniem niektórych – dla rozwoju myśli ekonomicznej [41], to rola tej ingerencji systematycznie wzrastała. Pierwszy raz ujawniła się w sposób szczególnie wyraźny w okresie narodzin gospodarki kapitalistycznej. Przyczyną tego było zarówno rozszerzenie zakresu sprawowanych funkcji przez państwo, jak i fakt, że wymagał tego proces akumulacji pierwotnej. Następnym wydarzeniem, które uwypukliło znaczenie włączania się państwa w procesy gospodarcze był wielki kryzys z lat 1929–1933. Niezbędna jednak była teoria ekonomiczna, która ową ingerencję by uzasadniała. Tę długo oczekiwaną i atrakcyjną teorię stworzył John Maynard Keynes.

Teoria Keynesa zyskała wielu zwolenników, ale w latach siedemdziesiątych XX wieku zaczęła budzić poważne wątpliwości. Był to okres długotrwałej recesji, podczas której załamała się wiara w stabilizacyjną politykę Keynesa, co skłoniło ekonomistów do poszukiwania nowych wyjaśnień dla obserwowanych zjawisk. Celem niniejszego artykułu jest zestawienie oraz próba oceny poglądów współczesnych szkół ekonomicznych w zakresie roli państwa w gospodarce. Zagadnienie skuteczności ingerencji państwa w procesy gospodarcze stanowi ważny problem ekonomii, a poglądy w tej kwestii są różnicowane.

2. Rewolucja Keynesowska

Główne dzieło Keynesa *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza* z 1936 r. – jak pisze E. Domańska – „[...] zawierała odważne spojrzenie prawdzie w oczy, tj. teoretyczny opis *laissez-faire'*ystycznej gospodarki, która odznacza się nie tylko cyklicznymi wahaniami (wewnętrzna niestabilnością), ale i trwałą tendencją do niepełnego wykorzystania zasobów zwłaszcza siły roboczej” [3]. Snowdon, Vane'a i Wynarczyk za najbardziej rewolucyjny aspekt pracy Keynesa, poczynając od wczesnych lat trzydziestych, uważają jego wyraźne i jednoznaczne przesłanie, że jeśli chodzi o ogólny poziom produkcji i zatrudnienia, to nie ma żadnej niewidzialnej ręki, która by przekształcała egoistyczny interes w jakieś społeczne optimum [36].

Rozwiązanie, które Keynes zaproponował – popytowa teoria dochodu narodowego z dominującą rolą wydatków inwestycyjnych jako klucza do ożywienia gospodarki – było przeciwieństwem panującej ortodoksji, bo wynikało z niej m.in., że do pełnego zatrudnienia potrzebna jest interwencja państwa. By tak się stało, państwo musiało znacznie rozszerzyć swoje tradycyjne funkcje. Jednakże, jak stwierdził on w *The End of Laissez-Faire* (1926), jeżeli rząd ma być efektywny, to nie powinien się zajmować „tymi rodzajami działalności, którymi zajmują się już jednostki prywatne”, lecz podejmować „te funkcje, które znajdują się poza prywatną sferą jednostki, i te decyzje, których nikt nie podejmie, jeżeli nie zrobi tego państwo” [23].

Główna teza popytowej teorii dochodu narodowego zawiera się w twierdzeniu, że czynnikiem, który ogranicza rozwiniętą gospodarkę rynkową jest – nie wielkość zasobów, a wielkość popytu. To właśnie tu zaczynało pojawiać się istotne pole aktywności państwa. Skoro wg Keynesa inwestycje były główną zmienną objaśniającą przebieg cyklu koniunkturalnego, ryzyko inwestycyjne zaś – główną siłą ograniczającą decyzje inwestycyjne, to państwo powinno to ryzyko pomniejszać. Powszechne obecnie wspomaganie przez państwo w paternalistyczny sposób przedsiębiorstw ponoszących straty i zagrożonych bankructwem, przejawiające się m.in. w przyznawaniu ulg podatkowych czy w udzielaniu gwarancji kredytu na korzystnych warunkach, czego skutkiem jest łagodzenie ograniczenia budżetowego w stosunku do wydatków przeznaczonych na projekt inwestycyjny, to tylko niektóre z dowodów, jak idee Keynesowskie wpłynęły na decyzje podmiotów gospodarujących i zmieniły rzeczywistość gospodarczą. Inne przejawy nowej aktywności państwa, to udzielanie przez nie zamówień stabilizujących funkcjonowanie przedsiębiorstw, podejmowanie niezbędnych inwestycji, uzupełniających inwestycje wielkich korporacji, czy dokonywanie wydatków rządowych pokrywających w znacznej mierze koszty działalności badawczo-wdrożeniowej, w tym finansowanie z kasy państwa niemal w całości najbardziej ryzykownych badań podstawowych [3].

Na wzrost oddziaływania i rozprzestrzeniania się idei keynesowskich niewątpliwie wpływ miała eliminacja bezrobocia w trakcie drugiej wojny światowej. Konsekwencją tego było

wzięcie na siebie przez państwo odpowiedzialności za pełne zatrudnienie*. Wzrostowi ich popularności sprzyjał także nienotowany dotąd boom gospodarczy wszystkich uprzemysłowionych gospodarek rynkowych, który trwał nieprzerwanie od końca drugiej wojny światowej do roku 1973. Wśród przyczyn które złożyły się na taki stan rzeczy Angus Madison wymienia:

- 1) wzmoczoną liberalizację handlu i transakcji międzynarodowych,
- 2) korzystne okoliczności i politykę, które przyczyniły się do utrzymywania niskiej inflacji w warunkach niezwyklego rozkwitu ogólnego popytu,
- 3) aktywną politykę popierania przez państwo wysokiego popytu krajowego,
- 4) zaległości w zakresie możliwości wzrostu pozostałe po zakończeniu drugiej wojny światowej [27].

Rozpowszechniony był jednak sąd, że pomyślna koniunktura gospodarcza, jaką cieszyły się rozwinięte gospodarki, była w dużej części bezpośrednim wynikiem keynesowskiej polityki stabilizacji. Znajduje to wyraz w opinii Jamesa Tobina – najwybitniejszego ekonomisty keynesowskiego w USA: „Istnieją mocne dowody świadczące o sukcesie polityki keynesowskiej. Dosłownie wszystkie zaawansowane demokratyczne społeczeństwa kapitalistyczne przyjęły po drugiej wojnie światowej, w różnym stopniu, keynesowskie strategie regulowania popytu. Co najmniej do 1973 r. był to okres nieporównywalnej prosperity, wzrostu, ekspansji handlu światowego i stabilności. Bezrobocie było niskie, a cykl koniunkturalny został ujarzmiony” [42]. W podobnym tonie pisał Michael Stewart: „zdrowy rozsądek prowadzi do wniosku, iż Wielka Brytania i inne kraje zachodnie zażywały pełnego zatrudnienia przez powojenne ćwierćwiecze, ponieważ ich rządy podjęły zobowiązania pełnego zatrudnienia i wiedziały, jak je zapewnić; a wiedziały, jak je zapewnić, ponieważ Keynes im powiedział, jak to robić” [38].

Niewątpliwie cechą wspólną tych opinii było przeświadczenie, które zrodziło się z zaobserwowania w okresie powojennym tendencji do spłaszczania cyklu koniunkturalnego. Najnowsze badania wskazują jednak, że nie jest to kwestia jednoznaczna**. De Long i Summers zwrócili uwagę jednak na interesujący paradoks. Choć większość badań empirycznych wg nich wskazuje jednak na wyraźne zmniejszenie się wahań cyklicznych po drugiej wojnie światowej, to równocześnie w tym samym okresie zarysowały się wyraźne tendencje zmniej-

* W 1944 r. rząd wielkiej Brytanii w „białej księdze” o *Employment Policy* zobowiązał się do utrzymania „wysokiego i stałego poziomu zatrudnienia”. Również w USA poprzez ustawę o zatrudnieniu – *The Employment Act of 1946* urosło to do rangi konstytucyjnego celu polityki gospodarczej.

** Badania Christiny Romer z 1986 r. zakwestionowały tę obiegową opinię. Wskazują one, że dostępne dane historyczne dają mylny obraz, przeceniając zmienność przedwojennego bezrobocia, produktu narodowego brutto i produkcji przemysłowej. Jeśli autorka ma rację, to powojenna polityka keynesowska nie dokonała aż tak wiele, ile się jej przypisuje, a stabilizacja stopy bezrobocia „między erą poprzedzającą lata trzydzieste a erą po 1948 r. jest sztucznym tworem ulepszenia procedury zbierania danych” [33]. Z kolei badania V. Zarnowitza z Uniwersytetu w Chicago opublikowane w 1985 r. wykazują, że w ciągu ostatniego wieku przeciętny okres trwania cyklu zmienił się niewiele, ale nastąpiły przesunięcia w relatywnym czasie trwania wzlotów i zahamowań. W ciągu 90 lat, do 1945 r., okresy w których dochodziło do spadku aktywności gospodarczej trwały około $\frac{2}{3}$ średniego cyklu; od 1945 r. – już tylko $\frac{1}{3}$ cyklu (zahamowania aktywności też były słabsze). Tak więc w porównaniu z długookresowym, historycznym zapisem częstotliwość i długość cykli w okresie po drugiej wojnie światowej nie zmieniły się zasadniczo, natomiast widoczne jest wyraźne wydłużenie ekspansji oraz skrócenie recesji [3].

szania się elastyczności płac i cen, co zgodnie z teorią klasyczną prowadzić powinno do większych a nie mniejszych fluktuacji*.

W latach siedemdziesiątych gospodarka kapitalistyczna weszła w fazę długotrwałej depresji. Spadła stopa wzrostu gospodarczego, wzrosło bezrobocie, pojawiła się inflacja. Na przyczyny tego stanu rzeczy złożyły się szok naftowy, zakłócenia równowagi pieniężno-kredytowej i globalne zadłużenie. Tak jak w latach trzydziestych model klasyczny okazał się niezdolny do należytego wytłumaczenia załamania się produkcji i zatrudnienia, co utworowało drogę rewolucji keynesowskiej, tak w latach siedemdziesiątych ortodoksyjna teoria keynesowska okazała się nieadekwatna do narastającego problemu inflacji. Aktualnie wydają się tu słowa Johnsona: „najbardziej pomocną okolicznością w szybkim upowszechnianiu się nowej rewolucyjnej teorii jest istnienie ustalonej ortodoksji, która jest wyraźnie niespójna z najbardziej uderzającymi faktami rzeczywistości” [20]. Efektem tych właśnie niespójności teorii Keynesa był renesans idei konserwatywnych i liberalnych. Nałożyły się na to i inne czynniki wśród których A. Wojtyna za najważniejsze uważa:

– rozczarowanie co do długofalowych skutków filozofii i praktyki społeczno-politycznej państwa dobrobytu,

– kryzys tradycyjnych metod i narzędzi oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych,

– rozpad powojennego konsensusu (politycznego centrum), który w latach sześćdziesiątych i w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych skutecznie opierał się atakom zarówno ze strony lewicy jak i prawicy,

– słabość ugrupowań lewicowych, które nie były w stanie zaproponować wystarczająco atrakcyjnego programu alternatywnego, mogącego wypełnić powstałą „próżnię” ideologiczną [45].

Drugim procesem prowadzącym w konsekwencji do tego, że – jak pisze Heller – lata osiemdziesiąte można określić jako „epokę antyetyzmu”, były postępy dokonujące się w samej teorii ekonomii. Rozwinięcie hipotezy racjonalnych oczekiwań przez nową ekonomię klasyczną (*new classical economics*), znaczące osiągnięcia teorii wyboru społecznego (*public choice theory*) i ekonomicznej teorii polityki (*economics of politics*) rzuciły nowe światło – jak pisze cytowany już A. Wojtyna – na skomplikowany charakter czynników, od których zależy skuteczność oddziaływania państwa na sferę gospodarki. Wiele wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz miało rewolucyjny charakter. Najważniejszy z nich to ten, że państwo nie tylko nie jest w stanie ograniczyć żywiołowości procesów wzrostowych, ale przez swe aktywne włączanie się w ich przebieg może stać się głównym generatorem wahań cyklicznych. Oznaczało to postawienie na głowie całej powojennej filozofii ekonomicznej roli państwa [45]. Tym, który to rozpoczął, był Milton Friedman.

3. Monetarizm

Jeszcze w początkach epoki Keynesa, zanim jego teoria zaczęła święcić tryumfy, następowało odradzanie się pieniężnej teorii procesu inflacyjnego. W.A. Morton już w 1950 r. twier-

* Autorzy ci doszli do wniosku, że współcześnie możemy mówić wręcz o tym, że nadmierna elastyczność płac i cen może działać destabilizująco na gospodarkę a zmniejszenie stopnia elastyczności płac i cen ogranicza stopień wahań cyklicznych [26].

dził, że czynnikiem sprawczym inflacji jest niewłaściwa polityka pieniężna; chodzi o to, że bank centralny nazbyt chętnie kreuje taką ilość pieniądza, jaka jest niezbędna do utrzymania pełnego zatrudnienia przy każdorazowym poziomie dochodów pieniężnych wynegocjowanych przez związki zawodowe [30]. Pogląd ten następnie został rozwinięty przez M. Friedmana, który pisał m.in.: „Inflacja jest zjawiskiem pieniężnym. Pomijając doniosłość tego twierdzenia oraz skalę wydarzeń historycznych potwierdzających jego prawdziwość – jest ono szeroko podważane, w dużej mierze ze względu na to, że rządy próbują roztoczyć zasłonę dymną w celu uniknięcia odpowiedzialności za inflację. [...] Inflacja pojawia się wtedy, kiedy ilość pieniądza zwiększa się szybciej niż wielkość produkcji, a im większy wzrost ilości pieniądza przypada na jednostkę produkcji – tym wyższe jest tempo inflacji. Prawdopodobnie nie ma drugiego takiego twierdzenia w nauce ekonomii, które byłoby dowiedzione równie przekonująco” [9].

M. Friedman skupił wokół siebie grupę zwolenników, których poglądy stworzyły nową szkołę myślenia ekonomicznego. Szkołę tę K. Brunner nazwał w 1968 r. monetaryzmem. Pojęcie to sumowało główne wnioski z badań na temat pieniądza i polityki pieniężnej, ściślej: polityki podaży pieniądza: 1) impulsy pieniężne są głównym czynnikiem tłumaczącym zmiany produkcji zatrudnienia i cen; 2) miernikiem siły impulsów jest ruch zasobów pieniężnych (gotówka plus obowiązkowe rezerwy nominalne) pozostających pod pełną kontrolą banku centralnego; 3) o ruchach zasobów pieniężnych w cyklu koniunkturalnym decydują zasadniczo władze pieniężne [37]. Wyżej wymienione cechy, stanowiące jedynie część dystyngtywnych cech monetaryzmu, wskazują, że upatruje on źródeł dynamiki gospodarczej głównie w zjawiskach pieniężnych, traktowanych jako podstawowy wyznacznik koniunktury. Stąd dynamikę tę nie tylko można zadawalająco wytłumaczyć zmianami zachodzącymi na rynku pieniądza, ale i skutecznie kształtować właśnie za pomocą właściwej polityki pieniężnej. E. Domańska świetnie uchwyciła słowa Friedmana dotyczące tej kwestii, który w nawiązaniu do znanego określenia J. S. Milla, że „pieniądz jest tylko maszyną” napisał: „To prawda [...], ale jest maszyną nadzwyczaj sprawną [...] i ma szczególną właściwość, która nie jest udziałem innych maszyn. Ponieważ wszędzie przenika, to gdy coś się w nim psuje, dezorganizuje funkcjonowanie wszystkich innych maszyn” [11].

Stanowisko monetarystów w odniesieniu do roli rządu w kształtowaniu stosunków gospodarczych jest jednoznaczne. M. Friedman dał temu wyraz w słowach: „... im mniejszy jest interwencjonizm, tym większe jest prawdopodobieństwo wzrostu gospodarczego” [7]. Każdy akt rządowej interwencji – według niego – ogranicza obszar wolności indywidualnej, a «wolna gospodarka» (gospodarka bez interwencji rządu) jest najlepszym wyrazem tej wolności, bo: „daje ludziom to, czego chcą, a nie to, co dana grupa [rząd] uzna za stosowne” [10]. To właśnie fakt, że wolna gospodarka tak dobrze spełnia swoje zadanie jest – wg Friedmana – głównym źródłem sprzeciwu wobec niej, zaś „popieranie większości argumentów wysuwanych przeciwko wolnemu rynkowi świadczy o braku wiary w samą wolność” [10].

Ograniczenie roli rządu niezbędne jest zdaniem Friedmana jeszcze z jednego powodu, mianowicie jest to obok zwalczania inflacji warunkiem niezbędnym rozwiązania problemów niskiego i nieregularnego wzrostu. Wynika to z tego, że po pierwsze, rząd angażuje większą część zasobów gospodarczych, pozostawiając niewiele dla wzrostu sektora prywatnego. Po drugie, rząd obniża skłonność ludzi do oszczędzania, inwestowania i innowacji. Wysokie stawki opodatkowania zmuszają ich do szukania sposobów ochrony przed podatkami zamiast angażowania się w inwestycje produkcyjne. W dodatku regulacje rządowe i powszechna kontrola nad działalnością gospodarczą powodują, że duża część podejmowanych inwestycji ma na celu spełnienie określonych wymagań regulacyjnych, a nie powiększanie

zdolności produkcyjnych [6]. W świetle powyższego nie może więc dziwić teza, według której: „...interwencja państwa nie jest zawsze nieusprawiedliwiona, ale ciężar dowodu, że taka jest, powinien spoczywać na wnioskodawcach. Powinniśmy wprowadzić praktykę badania zarówno korzyści, jak i kosztów proponowanych interwencji rządowych i żądać wykazania przewagi jednych nad drugimi, zanim interwencje te zostaną wprowadzone w czyn” [12]. Według A. Kalety teza ta jest kwintesencją wizji działań ekonomicznych państwa monetarystów, a jednocześnie dowodem na pragmatyzm jej twórców [22]. Pragmatyzm ten znajduje potwierdzenie i w innych słowach M. Friedmana: „Nie chcemy zachowania interwencjonizmu państwowego, który tak bardzo zaszkodził wolności, ale pragniemy, oczywiście zachowania tych jego przejawów, które się jej przysłużyły” [10]. Jeszcze dalej, podważając całkowicie możliwości interwencjonizmu państwowego, idzie inny przedstawiciel tej szkoły myślenia G. J. Stigler, który podkreśla, że „nie wiadomo, w jaki sposób osiągnąć dany cel”, nie znamy bowiem zależności między podejmowaną polityką publiczną a jej efektami, które mają być osiągnięte. Oznacza to podważenie możliwości jakiegokolwiek polityki gospodarczej. G. J. Stigler poddaje krytyce przyczyny interwencjonizmu państwowego głoszone przez ekonomię dobrobytu. Według niego państwowa regulacja dotyczy głównie przemysłu oraz jest pomyślana i funkcjonuje przede wszystkim dla jego korzyści [39]. W ostatniej kwestii zaprezentowanej przez Stiglera stanowisko Friedmana jest całkowicie zbieżne. Dał on temu wyraz w wywiadzie przeprowadzonym przez F. O. Giesperta w początkach 1981 r., w którym stwierdził: „Rząd wcale nie musi wtrącać się do wszystkiego, aby gospodarka znalazła się w niebezpieczeństwie. Kilka ingerencji w zupełności może wystarczyć. Na przykład posunięcia protekcyjnistyczne (bądź udzielanie subwencji przedsiębiorstwom). Na dalszą metę mają one zawsze zgubne skutki [...]. Prawdziwy problem nie polega na tym, czy należy pomagać biednym, bo to jest zrozumiałe samo przez się, lecz na tym, by na dobre uciąć łeb hydrze «państwa opiekuńczego», służącego bogatym i klasom średnim. [...] Czas najwyższy, aby demokracje zachodnie przywróciły bodźce do wytwarzania, przedsiębiorczości, inwestowania” [3].

Monetarystyka nie zakłada, że istnienie wolnego rynku eliminuje potrzebę istnienia rządu, bo ten „...jest konieczny zarówno jako forum, na którym określa się «reguły gry», jak i jako arbiter interpretujący i egzekwujący przyjęte zasady. Zaslugą [jednak] rynku jest to, że ogranicza on znacznie zakres spraw rozstrzyganych środkami politycznymi i w ten sposób zmniejsza bezpośredni udział rządu w owej «grze»” [10]. Tak więc główną funkcją rządu musi być ochrona wolności – tak przed zewnętrznymi wrogami, jak i przed współobywatelami. Chodzi tu o zachowanie spokoju i porządku publicznego, zmuszanie do poszanowania prywatnych umów i popieranie wolnego rynku.

Łatwość, z jaką poglądy Friedmana tłumaczyły procesy gospodarcze* oraz wykazywały nieadekwatność koncepcji Keynesa do rzeczywistości gospodarczej przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, musiała wywołać fale krytyki. Począwszy od tej najbardziej wyważonej, kiedy to James W. Dean zwolenników monetarystyki nazywał „reakcjonistami”, zastrzegając się, iż określenie to ma „charakter nie pejoratywny, lecz opisowy”, że nie zamierzał obrazić «reakcjonistów», pragnął jedynie zwrócić uwagę, iż na teorię Keynesa zareagovali powrotem do poglądów przedkeynesowskich” [2], aż do opinii takich jak Jamesa Tobina –

* Przykładem może być chociażby analiza przyczyn Wielkiego Kryzysu zawarta w rozdziale: *Anatomia kryzysu* w książce M. i R. Friedmanów *Wolny wybór*. Opinię Friedmana o negatywnym wpływie banku centralnego Stanów Zjednoczonych na pogłębianie się Wielkiego Kryzysu podziela Alan Greenspan, szef Fed przez ostatnie 18 lat. Por. [29].

laureata Nagrody Nobla z roku 1981, który w wywiadzie udzielonym autorom książki *Współczesne nurty teorii makroekonomii* zarzucił Fridmanowi, że „to, co [on] twierdził było nieszczerze” oraz że „stanał przed wyborem: albo być prawdziwym nowym ekonomistą klasycznym i w takim przypadku twierdzi, że pieniąż nigdy nic nie znaczy, albo być pragmatycznym monetarystą i nie mieć należytej podstawy teoretycznej lub empirycznej dla tego, co głosił” [46]. Inny laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z roku 1980 – L. R. Klein wyznaje w 1990 r.: „nie jestem monetarystą i nie wierzę w ich teorie. Stosują błędny opis funkcjonowania gospodarki” [32]. Najbardziej nieprzychylna ocena monetaryzmu pochodziła od lorda Kaldora, który w 1980 r. na Światowym Kongresie Międzynarodowego Stowarzyszenia Ekonomistów w Meksyku tak charakteryzował tę szkołę myślenia: „jest to choroba umysłowa, która w ciągu ostatnich 5 czy 10 lat rozprzestrzeniła się lotem błyskawicy jak jakaś zwiariowana sekta kalifornijska. Opiera się na prymitywnych i fałszywych przesłankach, niemniej jednak silnie przemawia do egoistów i nieuków, a jego względnie pewnym skutkiem jest pogłębienie napięć społecznych i brak stabilności, będący rezultatem powiększających się nierówności i rosnącego bezrobocia” [21]. Być może u podłoża tych wszystkich nerwowych reakcji stały ironiczne słowa Friedmana: „Nic nie tworzy tak wielu miejsc pracy dla ekonomistów, co kontrola i interwencja ze strony państwa. Dlatego wszystkich ekonomistów cechuje schizofrenia: ich dyscyplina naukowa, wywodząca się od Smitha, każe im faworyzować rynek; ich własny interes każe im faworyzować interwencję. W efekcie znaczna część środowiska ekonomistów była zmuszona godzić te dwie przeciwstawne siły przez faworyzowanie rynku w ogólności i przeciwstawianie się mu w konkretnych przypadkach” [8].

4. Ekonomia strony podażowej

Kierunek ten na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, oprócz monetaryzmu, odegrał najistotniejszą rolę jako podstawa przeformułowania celów i środków polityki gospodarczej [45]. Nie była to jednak nowa, odrębna teoria ekonomiczna, raczej zbiór zaleceń pod adresem polityki ekonomicznej akcentujący konieczność aktywizowania podażowej strony gospodarki [5], [14]. Pojmowanie roli ingerencji państwa przez ekonomię strony podażowej stanowiło antytezę keynesowskiej polityki finansowej i interwencyjnej. Podobnie jak monetaryzm postulowała ona przesunięcie priorytetów z oddziaływania na popyt globalny na stymulowanie produkcyjnych i podażowych sił w społeczeństwie. Jednym z czynników, który według ekonomii strony podażowej zakłóca działanie mechanizmów rynkowych, jest przede wszystkim nadmierna ingerencja państwa. Gdy gospodarkę pozbawi się balastu, jakim jest państwo, ta odzyska swój wigor i siły twórczego rozwoju, bo jak dowodzi Gilder – jeden z najbardziej znanych przedstawicieli kierunku, nie rozwija się ona sama z siebie lub w drodze oddziaływania państwa, lecz jako reakcja na przedsiębiorczość ludzi skłonnych do podejmowania ryzyka [13]. Według Thurowa gospodarkę można porównać do ściśniętej pod wielkim ciężarem sprężyny. Gdy ten ciężar zostanie usunięty sprężyna rozkurczy się, osiągając swój normalny stan [40]. Tym, co w głównej mierze powinno uwolnić sprężynę, jest obniżenie podatków. Uzasadnienie tego opierało się przede wszystkim na koncepcji tzw. krzywej Laffera*.

* A. Laffer wykazał, że istnieje ścisła współzależność między stopą opodatkowania dochodów, wpływami z podatków i wydajnością. Kiedy stopa opodatkowania dochodów wynosi 100%, wpływy z podatków wynoszą zero, ponieważ w takiej sytuacji nie będzie podejmowana żadna działalność

Obniżka podatków i zmiana ich struktury – ma na celu nie tylko zwiększenie inwestycji, oszczędności i skłonności do pracy, ale także przyczynienie się do realnego wzrostu gospodarczego. Równocześnie przyspieszony rozwój gospodarczy i związany z tym wzrost dochodów społeczeństwa mają spowodować (mimo obniżki obciążeń z tytułu podatków) zwiększenie dochodów budżetu państwa i zmniejszenie lub zlikwidowanie deficytu budżetowego. Zwolennicy tego nurtu myśli ekonomicznej uważają, iż rząd powinien przyjąć zobowiązanie do stałego obniżania obciążeń podatkowych. Wcześniejsze ogłoszenie przyszłych obniżek podatków przyczyniłoby się – ich zdaniem – do zmniejszenia niepewności i ułatwiłoby opracowanie planów inwestycyjnych [28].

Oprócz A. Laffera głównymi przedstawicielami kierunku byli także David Stockman – późniejszy dyrektor departamentu budżetu w rządzie R. Reagana i Irving Kristol uważany za głównego twórcę ekonomii strony podażowej. Ten drugi wzbogacił – jak pisze E. Domańska – pragmatyczną koncepcję Laffera, ujętą w postaci krzywej o „ideologiczne zaangażowanie po stronie swobód jednostki”. Według niego warunkiem wzrostu wydajności pracy, a w konsekwencji – produktu narodowego, jest przestrzeganie „naturalnego” prawa jednostki do poprawy sytuacji materialnej [3]. I. Kristol nie tai jednocześnie nieegalitarnego charakteru „podażowej” koncepcji polityki ekonomicznej. Co więcej, jest zdania, że istnieje „...swoista antynomia między wzrostem gospodarczym a «sprawiedliwym» podziałem, między ideą wzrostu a ideą egalitaryzmu społecznego. Ci dla których idea równości jest tak samo ważna, jak idea wzrostu, będą przede wszystkim opowiadali się za redystrybucyjną funkcją rządu i pozostaną obojętni wobec kwestii pobudzania działalności gospodarczej” [24]. Pogląd ten niesie bardzo wyraźne przesłanie: sprawą fundamentalną jest funkcjonowanie „doskonałego rynku”, ponieważ właśnie taki rynek tworzy najsilniejsze pobudki do inwestowania, innowacji, wzrostu gospodarczego.

Krytyka podażowej strony gospodarki obejmowała zasadniczo trzy zagadnienia. Po pierwsze rozumowanie to nie wyjaśniało, dlaczego przyspieszony wzrost gospodarczy miałby być wzrostem nieinflacyjnym. Po drugie, wcale nie jest oczywiste, że całe dochody – powiększone dzięki „wyzwoleniu podaży z krępujących ją więzi” – będą wydane na zakup dóbr i usług. Może to skutkować pojawieniem się niedostatku popytu i w konsekwencji wywołać „keynesowski problem” jego pobudzania [24]. Może być również i tak, że zwiększone pod wpływem bodźców fiskalnych inwestycje i oszczędności nie zostaną ulokowane w kraju, a przepłyną za granicę. Po trzecie trudno jest wykorzystać w praktyce zależność opisywaną przez krzywą Laffera. Nie wiadomo bowiem, jaki jest jej dokładny kształt oraz w którym miejscu na krzywej znajduje się gospodarka w danym okresie. Również obniżki podatków nie są samofinansujące się. Zmniejszenie przychodów budżetu wskutek redukcji podatków powoduje wzrost de-

gospodarcza. Na krzywej tej znajduje się optymalny punkt, w którym stopa opodatkowania przynosi oczekiwane przychody oraz pożądaną produkcję narodową. Zbyt wysoka stopa opodatkowania może osłabić bodźce do pracy, a tym samym zmniejszyć wpływy podatkowe i wytworzoną wielkość produkcji. Niższa stopa opodatkowania natomiast może pozytywnie wpłynąć zarówno na dochody z podatków, jak i na poziom produkcji i dochodu narodowego. Negatywne oddziaływanie wysokiej stopy i progresji opodatkowania dochodów (nie tylko z pracy, ale również dochodów z uzyskiwanych oszczędności, ze spadków, z korporacji, z kapitału, tj. zysków) na bodźce do pracy, oszczędzania i inwestowania pogłębia się w warunkach wysokiej inflacji. Nominalny wzrost dochodów powoduje bowiem (przy progresywnym opodatkowaniu) przechodzenie podatników do grup dochodów objętych wyższą stopą opodatkowania. W rezultacie obciążenie podatkowe zwiększa się, mimo że realne dochody mogły nie ulec zmianie.

ficytu budżetowego. Większy deficyt budżetowy oznacza z kolei zwiększenie zapotrzebowania rządu na kredyt, co pociąga za sobą podwyższenie stopy oprocentowania. W związku z tym większość pozytywnych efektów obniżki podatków może być skompensowana przez wzrost deficytu budżetowego i oprocentowania kredytów.

5. Nowa szkoła austriacka

Odrodzenie się zainteresowania poglądami szkoły austriackiej związane było z pracami takich jej przedstawicieli jak: Haberler, Machlup, Kirzner – pracujących głównie w Stanach Zjednoczonych i przede wszystkim Friedricha von Hayeka (1889–1992). Hayek nie twierdził, że liberalizm, to zamknięty katalog reguł, a wręcz, że: „W podstawowych zasadach liberalizmu nie ma nic takiego, co by zeń czyniło sztywną doktrynę; nie ma trwałych reguł ustalonych raz na zawsze. Fundamentalna zasada głosząca, że kierując naszymi sprawami, powinniśmy czynić jak największy użytek z samorzutnych sił społecznych i jak najrzadziej odwoływać się do przymusu, może mieć nieskończenie wiele zastosowań” [17]. Nie negował też potrzeby istnienia państwa, czemu dał wyraz w słowach: „W żadnym systemie, który dałby się racjonalnie obronić, nie powstanie taka sytuacja, by państwo po prostu nic nie robiło. Efektywny system konkurencji wymaga rozumnie zaprojektowanych i ustawicznie dostosowywanych do warunków ram prawnych, w takim samym stopniu, jak każdy inny system. Już najistotniejszy wstępny warunek właściwego funkcjonowania konkurencji – ochrona przed oszustwem (włączając w to wykorzystywanie niewiedzy), stawia przed działalnością prawodawczą ogromne i bynajmniej nie w pełni jeszcze urzeczywistnione zadanie” [17]. Jednocześnie odwołując się do A. Smitha, pisał: „Tworzenie warunków, w których konkurencja będzie możliwie najbardziej efektywna, uzupełnienie jej tam, gdzie nie można jej uczynić skuteczną, utrzymanie świadczeń, które według słów A. Smitha, «choć mogą być w największym stopniu korzystne dla ogółu społeczeństwa, mają jednak taką naturę, że korzyści nigdy nie wyrównają kosztów jednostce czy niewielkiej grupie jednostek» – realizacja tych celów to niewątpliwie szerokie i niekwestionowane pole dla działalności państwa” [17]. Państwo jednak nie jest w stanie zastąpić rynku jako mechanizmu alokacji, ponieważ nie dysponuje niezbędnym do tego zasobem informacji. Nie ma takiej państwowej instytucji planistycznej, która byłaby w stanie scentralizować taką ilość informacji, aby ta umożliwiała poszczególnym jednostkom osiągnięcie celów w stopniu większym niż wówczas, gdy koordynacja dokonuje się poprzez mechanizm konkurencji. To poprzez system cen rynek spełnia funkcję polegającą na przekazywaniu informacji i koordynowaniu działań jednostek*. Swą rolę system ten może jednak spełniać tylko wówczas, gdy ceny mogą zmieniać się w sposób całkowicie swobodny, co z kolei jest uzależnione od istnienia konkurencji [45].

Tym, co utorowało drogę renesansowi poglądów Hayeka, było pojawienie się rosnącej inflacji przy jednoczesnym wzroście bezrobocia na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. „Hayek, jak piszą Snowden, Vane i Wynarczyk, konsekwentnie trzymał się swojego poglądu, że inflacja wpływa na niewłaściwe ukierunkowanie kapitału i siły roboczej, ponieważ sprawia, iż pewne inwestycje i miejsca pracy stają się przejściowo atrakcyjne. [...] Zaangażowanie się [zaś] rządu w politykę «pełnego zatrudnienia za wszelką cenę» umożliwiło związkom zawodowym podwyższanie żądań płacowych bez ponoszenia kosztów

* Ponadto dzięki temu systemowi jednostki mogą dysponować znacznie mniejszym zakresem wiedzy, niż teoretycznie byłoby to konieczne do podjęcia właściwych decyzji.

utraty pracy przez ich członków” [36]. W myśl poglądów Hayeka ograniczenie podaży pieniądza nie stanowi wystarczającego warunku obniżenia tempa inflacji. Niezbędne jest także osłabienie związków zawodowych, bo ponoszą one nie tylko winę za inflację i bezrobocie, ale są zarazem „największą przeszkodą w podniesieniu standardu życiowego klasy robotniczej jako całości” [15]. Podkopywanie przez inflację podstawowych realnych potrzeb gospodarki przez ustawiczną ekspansję masy pieniądza skłoniło Hayeka do wyrażenia opinii, wedle której gospodarce potrzebne jest przebycie dramatycznego procesu oczyszczenia*, tak by wyeliminować inflację z systemu, nawet gdyby to miało oznaczać duże rozmiary przejściowego bezrobocia. Analiza dokonana przez Hayeka wskazywała jednoznacznie: nie ma wyboru między inflacją a bezrobociem, możemy raczej wybierać „między pewnym bezrobociem w bliskiej przyszłości, a większym bezrobociem w późniejszym terminie” [18]. Całkowite wykorzenienie inflacji z systemu było według Hayeka niezbędne także dlatego, że stanowiła ona poważne zagrożenie dla wolności jednostki oraz przeciwdziałała efektywnej pracy mechanizmu cenowo-sygnalizacyjnego kierującego praktycznymi działaniami. Inflacja ponadto umożliwiała państwu konfiskatę zasobów. Wymienione jako dwie ostatnie konsekwencje inflacji wywołują zaś frustrację u prywatnych podmiotów gospodarujących [36].

Przejawem odrębności nowej szkoły austriackiej są poglądy jej przedstawicieli odnośnie antymonopolowej działalności państwa. Uważają oni ją za wysoce niewłaściwie ukierunkowaną, bowiem zysk monopolowy jest bodźcem rozwoju przedsiębiorczości, stopa innowacji może być wyższa na rynku zmonopolizowanym a fuzje przedsiębiorstw są ważną częścią procesu konkurencji [34]. Poglądy te przyczyniły się do opracowania przez Baumola w 1982 r. hipotezy potencjalnie konkurencyjnych rynków (*contestable markets thesis*), która w ostatnich latach zyskała wielu zwolenników**.

6. Nowa ekonomia klasyczna

Tym co odróżnia nową ekonomię klasyczną (*new classical economics*) od monetaryzmu, jest oparcie się przez jej twórców na hipotezie racjonalnych oczekiwań. W odróżnieniu od niej, stosowana przez monetarystów hipoteza adaptacyjnych oczekiwań, zakłada, że nie ma długookresowej zamienności między bezrobociem i inflacją, a tylko krótkookresowa. W okresie krótkim również nie ma stałej zamienności, lecz zmienna – zależna od oczekiwanej stopy inflacji***. Pomijając szczególne zastosowanie hipotezy adaptacyjnych oczekiwań do tłumania

* Porównanie inflacji zarówno do stanu przejedzenia, jak i przedawkowania narkotyków zawarł Hayek w nast. pozycjach [18] i [16].

** Mimo że hipoteza ta ma głównie teoretyczny charakter, to jednak wypływają z niej również istotne implikacje dla polityki gospodarczej państwa. Baumol stara się stworzyć uzasadnienie dla uwolnienia przemysłu od regulacji i kontroli państwowej przez wykazanie, że efektywność danej gałęzi może być wysoka również przy niewielkiej liczbie firm (a nawet przy jednej). Hipoteza ta, kładąca nacisk na antycypowanie w momencie „wejścia” firmy do danej gałęzi koszty „wyjścia” z niej, sugeruje, że pozycja monopolistyczna i oligopolistyczna nie stanowi wystarczającego warunku do interwencji państwa [35].

*** Implikacją powyższego jest zobrazowanie graficzne krótkookresowej zamienności przez całą rodzinę krzywych. Im wyższe oczekiwania co do wzrostu cen, tym bardziej na prawo przesunięta jest krzywa Phillipsa. W długim okresie zaś stopa inflacji nie oddziałuje na bezrobocie i jego stopa kształtuje się na tym samym poziomie niezależnie od rozmiarów inflacji -- „naturalna” stopa bezrobocia.

czenia oczekiwań inflacyjnych i krzywej Phillipsa, zakłada ona, że podmioty gospodarcze opierają swoje oczekiwania co do przyszłych wartości danej zmiennej wyłącznie na przeszłych wartościach. Jak piszą B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk: „Jednym z głównych problemów tego «opartego na przeszłości» podejścia do kształtowania oczekiwań jest to, że dopóki prognozowana zmienna nie ustabilizuje się na dłuższy okres, dopóty będą się powtarzać błędne oczekiwania co do jej wartości” [36].

Słabe strony hipotezy adaptacyjnych oczekiwań były przyczyną jej krytyki m.in. przez Roberta Lucasa (ur. 1937r.) uważanego za głównego przedstawiciela nowej ekonomii klasycznej*. Krytyka ta dotyczyła przede wszystkim założenia, że przy kształtowaniu oczekiwań podmioty gospodarcze nie wykorzystują wszystkich dostępnych informacji. Tymczasem wg zwolenników hipotezy racjonalnych oczekiwań – racjonalnie postępujący podmiot gospodarczy będzie wykorzystywał całość dostępnych informacji dotyczących czynników określających zachowanie się danej zmiennej w przyszłości. Implikacją tego jest teza, że jest mało prawdopodobne, by przewidywano w sposób prowadzący do systematycznie powtarzanych błędów w ocenie zjawisk gospodarczych. W odniesieniu do problemu inflacji i krzywej Phillipsa oznacza to – jak pisze Wojtyła – że nieprawdopodobne jest, by z okresu na okres podmioty gospodarcze stale zbyt nisko oceniały przewidywaną stopę inflacji i nie wyciągały z tego wniosków co do sposobu, w jaki należy te przewidywania formułować [45].

Przeciwko hipotezie racjonalnych oczekiwań wysunięto wiele różnych krytycznych uwag [40], [8], [25]. Generalnie jednak Begg dzieli jej krytyków na dwie grupy:

1) tych, którzy odrzucają racjonalne oczekiwania jako wiarygodny model rzeczywistego zachowania podmiotów gospodarczych;

2) tych, którzy hipotezę racjonalnych oczekiwań uważają za atrakcyjną, niemniej jednak mają zastrzeżenia co do rezultatów zastosowania jej w modelach opartych na założeniu pełnej elastyczności rynków [1].

Właśnie założenie o pełnej elastyczności rynków (*market clearing*) stanowi dopiero w połączeniu z monetarystyczną koncepcją inflacji i hipotezą racjonalnych oczekiwań o odrębności poglądów nowych klasyków. Twierdzą oni mianowicie, że aktywna polityka stabilizacyjna jest nieskuteczna nie tylko w okresie długim, ale także w krótkim, bo państwo nie ma możliwości trwałego oddziaływania na zmienne realne takie jak produkcja i zatrudnienie. Ten stan rzeczy bierze się stąd, że podmioty gospodarcze:

a) podejmują swe decyzje wyłącznie na podstawie zmian wielkości realnych (zjawisko iluzji pieniądza nie występuje również w okresach krótkich),

b) w myśl hipotezy racjonalnych oczekiwań nie popełniają systematycznych błędów przy formułowaniu oczekiwań dotyczących przebiegu procesów gospodarczych w przyszłości.

Teza o nieskuteczności polityki gospodarczej ma silne oparcie w poglądzie nowych klasyków, według którego odchylenia produkcji i zatrudnienia wywołane są przez „wstrząsy losowe” (głównie przez nieprzewidziane zmiany podaży pieniądza), które stają się przyczyną błędnych oczekiwań co do cen**. Skoro zaś wszystkie zmiany w wielkościach realnych poza „wstrząsami losowymi” są antycypowane i tym samym neutralizowane przez podmioty go-

* Inni czołowi przedstawiciele tej szkoły myślenia to: Thomas Sargent, Robert Barro, Edward Prescott, Neil Wallace – wszyscy Amerykanie. W Wielkiej Brytanii podejście to kojarzy się głównie z pracami Patrica Minforda.

** Hipoteza racjonalnych oczekiwań implikuje, że tego rodzaju błędy w oczekiwaniach są zasadniczo błędami losowymi i dlatego nie wykazują żadnego wyraźnego wzorca.

spodarcze, to jakakolwiek interwencja rządu wyrażająca się przez indukowanie przypadkowych zmian nie ma sensu, bowiem głównym jej efektem będzie jedynie znaczne zwiększenie stopnia niepewności w gospodarce*. Teza o nieskuteczności polityki gospodarczej nie ma jednak bezwzględnie charakteru. Sprzeciwia się jej bowiem przekonanie nowych klasyków o skuteczności oddziaływania w długich okresach polityki fiskalnej, w odróżnieniu od polityki monetarnej, na zmienne realne**.

Wspólną cechą nowej ekonomii klasycznej i monetaryzmu jest zgodny pogląd obu szkół na temat pieniężnego charakteru inflacji i tego, że wywołana jest ona przez nadmierny wzrost masy pieniądza. Zupełnie inaczej szkoły te patrzą już jednak na koszty obniżania inflacji w kategoriach produkcji i zatrudnienia. Koszty te wyraża wskaźnik poświęcenia oznaczający wielkość utraconej przez gospodarke produkcji niezbędnej do obniżenia inflacji***.

Według monetarystów na skutek kompresji pieniężnej będzie wzrastać bezrobocie, a jego rozmiary i trwałość będą uzależnione od stopnia tej kompresji, od zakresu dostosowań instytucjonalnych i od tego, jak ludzie będą obniżać swoje oczekiwania dotyczące przyszłych stóp inflacji. Krytycznym czynnikiem jest tutaj reagowanie oczekiwań na zmiany reżimu pieniężnego, a to z kolei implikuje, że podstawową rolę w określaniu poświęcenia będzie odgrywać wiarygodność oraz reputacja władz pieniężnych.

W odróżnieniu od modeli keynesistowskich i monetarystycznych, jak piszą B. Snowden, H. Vane i P. Wynarczyk: „nowe podejście klasyczne zakłada, że zapowiadane (przewidziane) zmiany polityki pieniężnej nie będą miały żadnego wpływu na poziom produkcji i zatrudnienia nawet w krótkim okresie, pod warunkiem że polityka ta jest wiarygodna. Zapowiedziana kompresja pieniężna, której daje się wiarę, spowoduje, że racjonalne podmioty gospodarujące obniżą swoje oczekiwania inflacyjne. Władze pieniężne mogą więc w zasadzie obniżyć stopę inflacji bez kosztów w sferze produkcji i zatrudnienia, zapowiadanych w analizie keynesowskiej i monetarystycznej, co oznacza, że wskaźnik poświęcenia wynosi zero! [...] W takich warunkach nie ma potrzeby stopniowania kompresji pieniężnej, za którym wypowiadają się ortodoksyjni monetarzyści” [36]. Skoro więc zmiana taka nie wywołuje żadnych kosztów w dziedzinie produkcji, jak i zatrudnienia, to władze mogą z równym skutkiem zapowiadać po prostu dramatyczną obniżkę stopy ekspansji pieniężnej w celu obniżenia inflacji do preferowanego przez siebie poziomu.

Przeprowadzona powyżej klasyfikacja neokonserwatywnych doktryn ekonomicznych pod kątem stosunku danej szkoły do sensu i skuteczności włączania się państwa w przebieg procesów gospodarczych ujawnia, że zarówno antyetycyzm, czyli niechęć do roli państwa

* Ze swej istoty polityka tego typu nie mogłaby być zresztą stosowana, w związku z czym problematyczne staje się określenie takiego postępowania jakakolwiek polityką. Por. [19].

** Wcześniejsze nieantycypowane nawet zmiany w polityce fiskalnej nie wpłyną od razu na naturalną stopę produkcji, ale w dłuższym okresie mogą oddziaływać na możliwości pełnego zatrudnienia, ponieważ są jednym z czynników określających bieżący poziom inwestycji. Wniosek ten wypływa z badań T. J. Sargenta i N. Wallace'a oraz R. Shillera. Por. [45].

*** W modelach keynesistowskich wskaźnik ten jest wysoki, nawet jeżeli oczekiwania podmiotów gospodarujących są racjonalne, na skutek powolnego reagowania cen i płać na ograniczenia łącznego popytu. Wobec stopniowego dostosowywania się cen impuls deflacyjny prowadzi w sposób nieunikniony do poważnych strat realnych, których ponoszenie może ulegać przedłużeniu pod wpływem efektów histerezy, tj. w przypadkach gdy recesja powoduje wzrost naturalnej stopy bezrobocia.

w gospodarce, jak i wiara w skuteczność mechanizmu rynkowego, są najważniejszymi cechami tych koncepcji. Wszystkie te nurty łączy silna, oficjalnie wyrażana opozycja wobec przedstawionego wcześniej keynesizmu. Wraz jednak ze schodzeniem na coraz niższy stopień abstrakcji, gdy konieczne staje się przejście od ogólnych idei ekonomicznych do praktycznie realizowanej polityki, gdy trzeba wypełnić bardziej konkretną treścią typowy dla antyetyzmu slogan „rynkі pracują a rządy nie” (*markets work, goverments do not*) między poszczególnymi nurtami neokonserwatywnymi zaczynają się rysować coraz większe różnice.

Równocześnie jednak w stanowisku wobec ekonomicznej roli państwa reprezentowanym przez każdą z omówionych szkół neokonserwatywnych daje się zauważyć niekonsekwencję, którą A. Wojtyna nazywa wręcz paradoksem. Píše on mianowicie: „Z jednej strony, w myśl jednej z wiodących tez, państwo nie może wpływać na równowagę zmiennych realnych, takich jak produkcja i zatrudnienie, czyli nie może osiągnąć zamierzonych celów makroekonomicznych. Z drugiej strony, zgodnie z tą samą tezą, poprzez aktywną interwencję może doprowadzić do rzeczywistych, dających się zmierzyć strat. Pojawia się istotne pytanie, dlaczego państwo oddziałuje na zmienne realne jedynie w sposób negatywny, dlaczego nie występuje w tym przypadku symetria?” [45]. Praktyka gospodarcza krajów wysoko rozwiniętych potwierdza to spostrzeżenie. Zostanie to jednak przedstawione w następnym artykule.

Literatura

[1] Begg D. K. H., *The Rational Expectations Revolution in Macroeconomics. Theories and Evidence*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1982, [za:] A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.

[2] Dean J. W., *The Dissolution of the Keynesian Consensus*, [w:] D. Bell, I. Kristol (eds.), *The Crisis in Economic Theory*, New York 1981, [za:] E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarce. Keynes, Friedman, Laffer, Kenedy, Reagan i inni*, Warszawa 1992.

[3] Domańska E., *Wokół interwencji państwa w gospodarce. Keynes, Friedman, Laffer, Kenedy, Reagan i inni*, Warszawa 1992.

[4] Drucker P. F., *Toward the Next Economics*, [w:] *The Crisis in Economic Theory*, „Public Interest” 1990, [za:] A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.

[5] Filipowicz L., *Ekonomia podaży: konserwatywna reakcja na keynesizm*, [w:] *Przemiany we współczesnej ekonomii burżuazyjnej*, PWE, Warszawa 1987.

[6] *Four Nobel Winners Look Ahead*, „Economic Impact” 1981, No. 2

[7] Friedman M., *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962.

[8] Friedman M., *From Galbraith to Economic Freedom*, London 1977.

[9] Friedman M., *Intrygujący pieniądz*, Łódź 1994.

[10] Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Warszawa 1993.

[11] Friedman M., *The Role of Monetary Policy*, „American Economic Review” 1968, nr 2, [za:] E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarce. Keynes, Friedman, Laffer, Kenedy, Reagan i inni*, Warszawa 1992.

[12] Friedman M., *Wolny wybór*, Wydawnictwo Kurs, b.m. 1985.

- [13] Gilder G., *Keynes Vs. Say*, „Economic Impact“, 1981, nr 3, [za:] A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.
- [14] Gwiazda A., *Ekonomia podaży czyli redivivus neoliberalizmu*, „Wektory” 1986, nr 2.
- [15] Hayek von A., *1980s Unemployment and the Unions*, The Institute of Economic Affairs, London 1980, [za:] A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.
- [16] Hayek von A., *A Tiger By the Tail: The Keynesian Legacy Inflation*, Institute of Economic Affairs, London 1978.
- [17] Hayek von A., *Droga do zniewolenia*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków 1996.
- [18] Hayek von A., *Full Employment at Any Price?*, „IEA Occasional Paper” No 45, Institute of Economic Affairs, London 1975.
- [19] Hoover D. K., *Two Types of Monetarism*, „Journal of Economic Literature” 1984, nr 4.
- [20] Johnson H. G., *The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter-Revolution*, [w:] „American Economic Review”, May 1971, [za:] B. Snowden, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998.
- [21] Kaldor N., *Perspektywy gospodarki światowej*, [w:] *Zasoby ludzkie, zatrudnienie i rozwój*, Warszawa 1986, [za:] E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę. Keynes, Friedman, Laffer, Kenedy, Reagan i inni*, Warszawa 1992.
- [22] Kaleta A., *Interwencjonizm państwowy w gospodarce rynkowej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1992, nr 627.
- [23] Keynes J. M., *Essays in Persuasion*, Macmillan, London 1972, t. IX, [za:] B. Snowden, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998.
- [24] Kristol I., *Ideology and supply-side Economics. Commentary*, „Economic Impact”, 1981, nr 3, [za:] E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę. Keynes, Friedman, Laffer, Kenedy, Reagan i inni*, Warszawa 1992.
- [25] Laidler D., *The New-Classical Contribution to Macroeconomics*, maszynopis wykładu wygłoszonego w Cambridge University 6 XII 1985.
- [26] Long J. B., L. H. Summers, *The Changing Cyclical Variability of Economic Activity in the United States*, [w:] *The American Business Cycle*, University of Chicago, Chicago 1986, [za:] M. Noga, *Państwo a inwestycje w gospodarce rynkowej. Z uwzględnieniem procesu transformacji*, Dolnośląska Oficyna Wydawnicza, Wrocław 1994, s. 74.
- [27] Maddison A., *Long Run Dynamics of Productivity Growth*, [w:] „Banca Nazionale Del Lavoro Quarterly Review”, March 1979.
- [28] Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.
- [29] *Mister Dollar. Rozmowa z Alanem Greenspanem, szefem Federalnego Banku Centralnego Stanów Zjednoczonych*, „Wprost”, 29 stycznia 2006, nr 4.
- [30] Morton W. A., *Trade Unionism, Full Employment and Inflation*, [w:] R. J. Ball, P. Doyle (eds.), *Inflation*, Harmondsworth 1969, [za:] E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę. Keynes, Friedman, Laffer, Kenedy, Reagan i inni*, Warszawa 1992.
- [31] Nell E., A. Azarchs, *Monetarism: Conservative Policy and Monetary Theory*, [w:] *Free Market Conservatism. A Critique of Theory and Practise*, Allen and Urwin, London 1984.
- [32] *Nie jestem monetarystą. Rozmowa z prof. Lawrence R. Kleinem – laureatem Na-*

grody Nobla w dziedzinie ekonomii (rozmawiał Z. Grzegorzewski), „Życie gospodarcze” 1990, nr 26, [za:] E. Domańska E., *Wokół interwencji państwa w gospodarce. Keynes, Friedman, Laffer, Kenedy, Reagan i inni*, Warszawa 1992.

[33] Romer C. D., *Spurious Volatility in Historical Unemployment Data*, „Journal of Political Economy”, March 1986, [za:] B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998.

[34] Roper B., S. Snowdon, *The Fall and Rise of Laissez –Faire*, [w:] *Markets Intervention and Planning*, Longman, London 1987, [za:] A. Wojtyńska, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.

[35] Roper B., G. Wright, *Industrial Policy*, [w:] *Markets, Intervention and Planning*, Longman, London 1987.

[36] Snowdon B., H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998.

[37] Stein J. L., *Monetarist, Keynesian and New Classical Economies*, New York–London 1982, s. 13–16, [za:] E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarce. Keynes, Friedman, Laffer, Kenedy, Reagan i inni*, Warszawa 1992.

[38] Stewart M., *Keynes and After*, Penguin, Harmondsworth 1986, [za:] B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998.

[39] Stigler G. J., *The Citizen and the State. Essays on Regulation*, Chicago 1975, [za:] K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1992.

[40] Thurow L. C., *Dangerous Currents: The State of Economics*, Oxford University Press, Oxford 1983, [za:] A. Wojtyńska, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.

[41] Tobin J., *Cycles in Macroeconomic Theory*, „Indian Economic Review” 1985, No 1

[42] Tobin J., *Policies For Prosperity: Essays in a Keynesian Mode*, P.M. Jackson (red.), Wheatsheaf, Brighton, [za:] B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998.

[43] Welink M., *Comment*, [w:] J. E. Stiglitz, *The Economic Role of the State*, Oxford 1989, [za:] A. Wojtyńska, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, [w:] „*Ekonomista*” 1992, nr 3.

[44] *Western Economic Performance in the 1970': A Perspective and Assesment*, [w:] „*Banca Nazionale Del Lavoro Quarterly Review*”, September 1980, B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998.

[45] Wojtyńska A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.

[46] *Wywiad z Jamesem Tobinem*, [w:] B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998.

SUMMARY

**The views of contemporary economic schools
on the role of the country in economy**

In the 70's of the XXth century the capitalistic economy entered the phase of a long-lasting depression. The rate of economical growth decreased, the unemployment increased and the inflation appeared. The oil shock, the problems with monetary-credit balance and a global indebtedness. Just as in the 30's the classical model turned out to be incapable of the appropriate explanation of production and employment declining, what enabled the Keynes revolution to arise, in the 70's the orthodox Keynes theory appeared to be inadequate to the increasing inflation problem. On the other hand, the progress, which took place in the economic theory itself, had an influence on the decrease of the faith in the effectiveness of the Keynes type stabilizing politics.

In the article there were presented the views of economic directions, which gained popularity at that time and cast new light on the complicated character of factors that are dominant as far as the efficacy of country influence on the economy is concerned. There were analysed the views of the monetarists, the economy representatives of the supply part, the new Austrian school and the new classic economy regarding the range and consequences of the country engaging into the economic processes. The conclusions resulting from it, in relation to the previously dominant theory of Keynes, had a revolutionary character. The most important of them is the one that the country is incapable of limiting the spontaneity of growth processes and by its active engaging in their course it may become the major generator of cyclical fluctuation. It meant making upside down all the after-war economic philosophy role of the country.

Czynniki determinujące samodzielność decyzyjną oddziałów przedsiębiorstw międzynarodowych w zakresie marketingu

ABSTRAKT

Artykuł prezentuje istotne zagadnienia z zakresu centralizacji i decentralizacji decyzji marketingowych w strukturze przedsiębiorstwa międzynarodowego. Szczególną uwagę i dużo miejsca poświęca przedstawieniu czynników sprzyjających wzrostowi samodzielności decyzyjnej oddziałów w obszarze marketingu.

Wstęp

Istotnym zagadnieniem związanym z zarządzaniem przedsiębiorstwem międzynarodowym jest problem lokalizacji uprawnień decyzyjnych w zakresie marketingu. Niewątpliwie miejsce usytuowania decyzji determinują określone czynniki, które oddziałują bądź w kierunku centralizacji decyzji, co oznacza w konsekwencji usytuowanie kompetencji decyzyjnych na najwyższym szczeblu najwyższej instancji (w centrali firmy), bądź w kierunku decentralizacji, co sprzyja umiejscowieniu ich w niższych instancjach (w oddziałach).

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja i analiza czynników sprzyjających podejmowaniu decyzji marketingowych w oddziałach i w centrali firmy. Wokół tak ustalonego celu głównego zostało sformułowane następujące pytanie badawcze: Jakie czynniki sprzyjają podejmowaniu decyzji marketingowych w oddziałach i w macierzystej firmie? Na podstawie studiów nad literaturą z zakresu marketingu i zarządzania sformułowano następującą hipotezę: Istnieją czynniki sprzyjające podejmowaniu decyzji marketingowych w oddziałach i firmie macierzystej.

1. Czynniki centralizacji i decentralizacji decyzji w zakresie realizacji funkcji organicznych

Centralizacja lub decentralizacja decyzji w przedsiębiorstwie jako proces lub stan odnosi się do lokalizacji prawa do dokonywania rozstrzygnięć (uprawnień decyzyjnych), a więc tylko jednej fazy realizacji zadań składających się na określoną funkcję [8]. Decentralizacja oznacza, że określone decyzje mogą podejmować menedżerowie i pracownicy znajdujący się

na niższych szczeblach, w przypadku wieloinstancyjności* – w niższych instancjach. Centralizację identyfikuje to, że określone decyzje podejmuje kierownictwo przedsiębiorstwa znajdujące się na najwyższym szczeblu, w przypadku wieloinstancyjności – na najwyższym szczeblu najwyższej instancji [15]. Reasumując, decentralizacja polega na przekazywaniu uprawnień decyzyjnych w dół hierarchii organizacyjnej lub do niższych instancji, natomiast centralizacja – na skupieniu uprawnień do podejmowania decyzji na najwyższym szczeblu struktury organizacyjnej lub w najwyższej instancji. Przekazywanie uprawnień decyzyjnych na niższe szczeble w przedsiębiorstwie lub do niższych instancji – menedżerom i pracownikom – powoduje, że uzyskują oni w ten sposób większą samodzielność w podejmowaniu decyzji. Przykładem takiego zjawiska może być sytuacja, kiedy specjalista ds. promocji odpowiedzialny za przeprowadzenie kampanii promocyjnej nowego produktu otrzymał niezbędne uprawnienia do wykonania tego zadania, takie jak: wybór mediów reklamowych, nagradzanie najskuteczniejszych pracowników, zwalnianie nieudolnych. Zwiększenie uprawnień decyzyjnych spowoduje, że specjalista ds. promocji będzie podejmował decyzje, które wcześniej mogły być podejmowane na wyższych szczeblach lub w najwyższej instancji, np. decyzje dotyczące zasięgu kampanii promocyjnej. Nasuwa się więc konkluzja – zdecentralizowane kierowanie przedsiębiorstwem lub podmiotem wieloinstancyjnym oznacza, że [13], [14]:

- większa liczba decyzji jest podejmowana na niższych szczeblach zarządzania lub w niższych instancjach,
- ważniejsze decyzje są podejmowane na niższych szczeblach zarządzania lub w niższych instancjach,
- bardziej szeroki jest zakres decyzji podejmowanych przez pracowników niższych szczebli zarządzania lub niższych instancji (np. kierownik oddziału podejmuje decyzje nie tylko produkcyjne, ale i personalne, finansowe, marketingowe etc.),
- wymaga się mniej uzgodnień z pracownikami wyższych szczebli zarządzania lub wyższych instancji.

Na stopień decentralizacji decyzji ma wpływ wiele czynników. Nie wszystkie jednak one oddziałują z tą samą siłą. Dokonując ich usystematyzowania można wyróżnić cztery zasadnicze grupy czynników, które są związane z:

1. Otoczeniem i rozwojem organizacji.
2. Wewnętrznymi cechami organizacji.
3. Częstotliwością podejmowanych decyzji i ich wpływem na inne funkcje w przedsiębiorstwie.
4. Rozwojem komunikacji informatycznej.

1.1. Czynniki związane z otoczeniem i rozwojem organizacji

W tej grupie wyróżnia się następujące czynniki:

Zróźnicowanie działalności gospodarczej

Ujęcie w jednym oddziale różnorodnej działalności gospodarczej, w tym produkcyjnej

* Wieloinstancyjność polega na tym, że określonej jednostce podporządkowane są inne, które mogą być nadrzędnymi dla jeszcze innych jednostek. Jest to więc wieloszczeblowy układ hierarchiczny, różniący się tym od występującego w nieskoncentrowanym organizacyjnie przedsiębiorstwie, że zamiast komórek i stanowisk istnieją zakłady i spółki (instancje), które są systemami złożonymi [5].

wpływa na decentralizację decyzji. Występuje to najczęściej, kiedy między oddziałami brak jest lub występują znikome powiązania produkcyjne oraz w przypadku odrębnych rynków zbytu dla każdej jednostki. Natomiast w sytuacji gdy oddziały realizują tylko jedną z faz danego procesu technologicznego, prowadzi to do centralizacji decyzji.

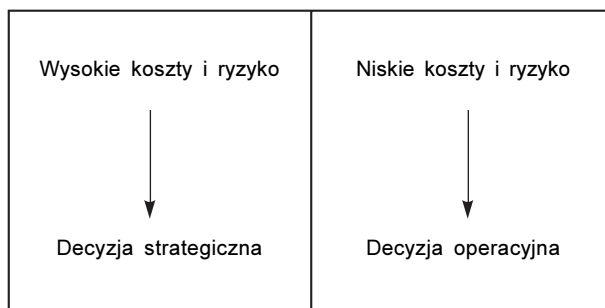
Koszty i ryzyko związane z podjęciem i zaniechaniem decyzji

Jeżeli dana decyzja niesie za sobą wysokie koszty i ryzyko, tzn. może wyrzucić znaczny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstwa i wieloinstancyjnego podmiotu gospodarczego, to istnieje prawdopodobieństwo, że kierownicy wyższych szczebli lub instancji niechętnie będą przekazywać władzę kierownikom niższych szczebli i niższych instancji. Tym samym większy będzie nacisk na centralizację decyzji.

Koszty i ryzyko związane z podjęciem i zaniechaniem decyzji wpływają na miejsce podejmowania m.in. decyzji strategicznej i operacyjnej.

Jak podaje B. Haus, decyzje podejmowane u źródła (w miejscu ich realizacji) mogą być szybsze i trafniejsze, pod warunkiem że nie jest potrzebny szerszy zakres wiedzy o danym zagadnieniu. Są też mniej kosztowne. Jednak nie wszystkie decyzje powinny być podejmowane w miejscu ich realizacji. Chodzi przede wszystkim o decyzje dotyczące przyszłości, mające charakter strategiczny, przy którym należy uwzględnić szerszy kontekst zagadnień [6]. Decyzje strategiczne dotyczą efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów. Wyznaczają rozwój firmy w długich przedziałach czasowych. W zakresie realizacji funkcji marketingowej decyzje te obejmują: analizę potrzeb i wymagań różnych grup konsumentów, określenie przewagi konkurencyjnej, ustalenie celów marketingowych, formułowanie strategii marketingowych etc. Decyzje operacyjne natomiast stanowią przełożenie ogólnych celów ustalonych przez naczelne kierownictwo przedsiębiorstwa lub spółki nadrzędnej na technikę i metodę wykonania zadania, którego realizacja ma miejsce na niższych szczeblach przedsiębiorstwa lub w niższych instancjach [3]. Są to decyzje, które w różnych obszarach działania przedsiębiorstwa muszą być podejmowane na bieżąco, aby terminowo i skutecznie realizować strategię i zapewnić istnienie systemu [10]. Mają one z reguły zasięg krótkookresowy. W zakresie realizacji funkcji marketingowej decyzje operacyjne dotyczą organizowania dystrybucji, promocji, obsługi klientów, zdobywania zamówień itp.

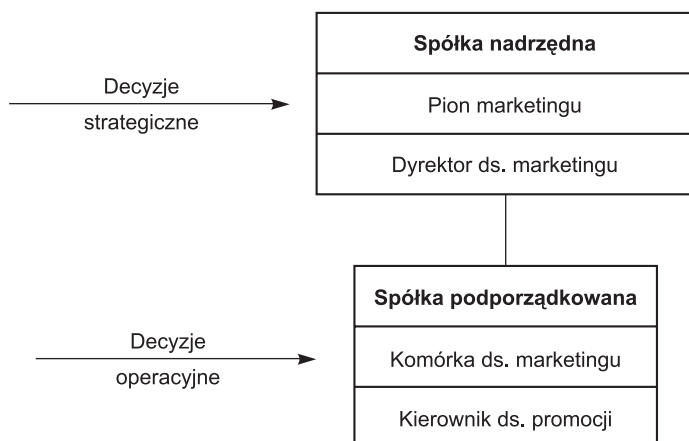
Na rysunku 1 przedstawiono wpływ kosztów i ryzyka związanych z podjęciem i zaniechaniem decyzji na rodzaj podejmowanej decyzji.



Rys. 1. Wpływ kosztów i ryzyka związanych z podjęciem i zaniechaniem decyzji na rodzaj podejmowanej decyzji

Źródło: Opracowanie własne.

Syntezę poglądów w opisywanej kwestii, dość powszechnie wypowiedzianych w literaturze, zawiera wypowiedź B. Hausa, iż decyzje strategiczne powinny się lokalizować w zarządzie przedsiębiorstwa (w zarządzie spółki matki), a operacyjne – w zakładach, czyli w niższych instancjach [6]. Oznacza to, iż decyzje strategiczne i operacyjne mogą być podejmowane przez służby marketingowe usytuowane w przypadku tych pierwszych – w najwyższej instancji, a w przypadku drugich – w niższych instancjach wieloinstancyjnego podmiotu gospodarczego, co ilustruje rysunek 2. Zalecenie to nie może być jednak traktowane jako bezwzględnie obowiązujące, bowiem wpływ innych czynników może uzasadniać zmianę rozmieszczenia uprawnień decyzyjnych.



Rys. 2. Decyzje marketingowe na różnych poziomach dwuinstancyjnego podmiotu gospodarczego

Źródło: Opracowanie własne

Kwalifikacje kierowników niższych szczebli i niższych instancji

Podejmowanie trafnych decyzji wymaga odpowiednich kwalifikacji kierowników. Brak odpowiedniej wiedzy, doświadczenia, umiejętności w zakresie realizacji danej funkcji może wpływać negatywnie na decentralizację decyzji, natomiast głównym warunkiem skuteczności procesu decentralizacyjnego jest stały wzrost kwalifikacji pracowników zatrudnionych na niższych szczeblach kierowania i w niższych instancjach [17]. Jak zauważa R. Rutka niektórzy kierownicy nie posiadają odpowiednich uzdolnień, są niezorganizowani lub nieelastyczni, co utrudnia ustalenie, które zadania należy im delegować [12]. Wysokie kwalifikacje sprzyjają tworzeniu nowych wyspecjalizowanych stanowisk oraz komórek. W rezultacie naczelne kierownictwo może zdecentralizować decyzje, ponieważ sprzyjają temu odpowiednie kwalifikacje menedżerów, którzy odciążają z części pracy naczelne kierownictwo. Niskie kwalifikacje pracowników sprzyjają podejmowaniu decyzji na wyższych szczeblach organizacji oraz ograniczają rozbudowę komórek organizacyjnych.

Zaufanie do podwładnych

Przy ustalaniu zakresu centralizacji i decentralizacji decyzji należy także uwzględnić poziom zaufania do podwładnych. Dobre stosunki interpersonalne, pozytywna ocena pracy,

pomoc w realizacji zadań innym pracownikom itp. tworzą pozytywny wizerunek menedżera, pracownika w oczach kierownictwa wyższych szczebli lub instancji. Takim podwładnym obdarowanym zaufaniem deleguje się więcej uprawnień do podejmowania decyzji.

Kultura organizacji

Wspólne normy, wartości i poglądy naczelnego kierownictwa organizacji mogą sprzyjać utrzymaniu jej pod ich ścisłą kontrolą, to zaś może wpływać na centralizację decyzji [16]. W innych organizacjach sytuacja może być odwrotna i może sprzyjać decentralizacji decyzji. Uwarunkowania kulturowe, mające swoje źródło w odległej często przeszłości, są czynnikiem niezwykle trudnym do zmiany przez jakiegokolwiek działania. Jak zauważa M. Gableta, jedynie w nielicznych przedsiębiorstwach można zauważyć zainteresowanie kierownictwa naczelnego problematyką kultury organizacyjnej i wykorzystaniem jej jako narzędzia kształtowania ludzkich zachowań [2]. Jednak w międzynarodowych firmach, zwłaszcza japońskich, amerykańskich i niemieckich, kultura organizacyjna wzbudza zainteresowanie menedżerów, którzy z jednej strony starają się zaakceptować to wszystko, co jest z nią związane lokalnie, a z drugiej dostosowują filozofię działania i konkretne praktyki do specyfiki poszczególnych krajów, w których prowadzą działalność gospodarczą. Autorzy publikacji *Strategie przedsiębiorstw w biznesie międzynarodowym* zwracają uwagę na lukę kulturową między krajem firmy macierzystej a krajem goszczącym, co może spowodować duże trudności w adaptacji personelu z centrali firmy do warunków przyjętych w kraju lokalizacji oddziału [1].

Z kulturą związany jest styl zarządzania. W zależności od rodzaju stylu jaki dominuje w organizacji, będzie on odzwierciedlał stopień decentralizacji decyzji. Wyróżnia się dwa podstawowe style kierowania: styl autokratyczny, w którym menedżer sam podejmuje decyzję i styl demokratyczny, gdy menedżer podejmuje decyzję przy aktywnym udziale innych osób. Między tymi dwoma skrajnymi stylami występują style pośrednie. Podstawowe style decyzyjne przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Style decyzyjne w modelu Vrooma–Yettona–Jago

Styl decyzji	Definicja
AI	Menedżer sam podejmuje decyzję.
AII	Menedżer prosi podwładnych o informację, jednakże decyzję podejmuje sam. Podwładni mogą być informowani o sytuacji lub nie.
CI	Menedżer informuje o sytuacji poszczególnych podwładnych oraz prosi o informację i ocenę. Podwładni nie spotykają się jako grupa, a menedżer podejmuje decyzję sam.
CII	Menedżer i podwładni spotykają się jako grupa w celu omówienia sytuacji, jednakże decyzję podejmuje menedżer.
GII	Menedżer i podwładni spotykają się jako grupa w celu omówienia sytuacji, przy czym decyzję podejmuje grupa.

Objaśnienia do tabeli: A, C, G – style decyzyjne

A – autokratyczny, C – konsultacyjny, G – grupowy

Źródło: R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2002, s. 511.

Sposób podejmowania decyzji przez naczelne kierownictwo wpływa na rozwiązania organizacyjne w przedsiębiorstwie i wieloinstancyjnym podmiocie gospodarczym. W firmach w których menedżerowie sami podejmują decyzje, rola personelu sprowadza się do wykonywania poleceń bez możliwości wpływania na podejmowane decyzje. Jeżeli decyzje podejmowane są przy udziale grupy lub grupa sama podejmuje decyzję, wówczas wzrasta ranga komórek organizacyjnych i zatrudnionych w niej wyspecjalizowanych pracowników. Zauważmy, że wtedy wzrasta prawdopodobieństwo przyciągnięcia szczególnie kreatywnych pracowników do firmy, gdyż będą oni dostrzegali znaczenie swojej pracy i będą mieli możliwości rozwoju.

Historia organizacji

Historia organizacji wywiera znaczny wpływ na zakres delegowanych uprawnień decyzyjnych w dół hierarchii zarządczej. Wieloinstancyjny podmiot gospodarczy zarządzany przez długie lata przez osobę, która nie dzieliła się władzą z menedżerami niższych szczebli lub niższych instancji, może charakteryzować się scentralizowaną strukturą. Natomiast w firmach, w których istniał i nadal istnieje podział władzy między niższe szczeble i instancje, dominować będzie struktura zdecentralizowana. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z decyzjami scentralizowanymi podejmowanymi przez menedżerów w centrali firmy, w drugim – ze zdecentralizowanymi podejmowanymi przez kierowników na niższych poziomach zarządzania.

1.2. Czynniki związane z otoczeniem i rozwojem organizacji

Do tej grupy czynników zalicza się:

Złożoność i niepewność otoczenia

Nie ulega wątpliwości, że obecnie podmioty gospodarcze funkcjonują w coraz bardziej złożonym otoczeniu. Za otoczenie organizacji uznaje się to, co znajduje się na zewnątrz niej, poza jej granicami, i oddziałuje na nią [9]. Dla personelu zarządzającego przedsiębiorstwem i wieloinstancyjnym podmiotem gospodarczym otoczenie jest źródłem niepewności, gdyż z jednej strony ma on ograniczone możliwości oddziaływania na nie, z drugiej zaś ulega ono ciągłym zmianom. W skład otoczenia organizacji wchodzi: instytucje rządowe, klienci, instytucje doradcze (wspomagające), konkurenci, dostawcy, związki zawodowe. Warunki funkcjonowania podmiotu gospodarczego określa m.in. otoczenie ogólne, które wyznacza bariery, zagrożenia i szanse. Według M. J. Hacha do otoczenia ogólnego zalicza się otoczenie: ekonomiczne, technologiczne, społeczne, polityczne i kulturowe [4]. Podmioty prowadzące działalność na rynkach zagranicznych mają do czynienia z otoczeniem międzynarodowym i globalnym. Podejmują m.in. decyzje w zakresie dostosowania produktu, ceny, dystrybucji i promocji do specyficznych potrzeb konsumentów zamieszkałych w różnych regionach świata, ale mogą one także dotyczyć kreowania potrzeb. Na przykład poprzez podejmowanie decyzji dotyczących wprowadzania nowych wyrobów na rynek.

Jak twierdzą autorzy publikacji *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, gdy otoczenie staje się mniej stabilne i istnieje konieczność dostosowania się do zmiennych potrzeb na każdym rynku, koncerny (a więc wielozłonowe podmioty) wprowadzają u siebie bardziej zdecentralizowany system zarządzania [11].

Wielkość i tempo wzrostu organizacji

Wielkość organizacji mierzy się z reguły liczbą pracowników lub wielkością obrotów,

a czasami także wielkością zaangażowanego kapitału. W małych podmiotach, w których ze względu na ograniczenia zasobów finansowych nie zatrudnia się wyspecjalizowanych pracowników, realizacja np. funkcji marketingowej, finansowej, personalnej i podejmowanie decyzji z nimi związanych należy do osoby zarządzającej firmą. Wraz z rozwojem przedsiębiorstwa i jego rozmiarów zmienia się również sposób organizacji np. działań marketingowych, finansowych, kadrowych. Można więc stwierdzić, iż rozwój wieloinstancyjnego podmiotu gospodarczego, związany m.in. z otwieraniem nowych oddziałów, spowoduje, że kierownictwo najwyższej instancji, mając do wykonania większą ilość pracy, będzie dążyć do delegowania władzy na niższe szczeble lub do niższych instancji. Spowolnienie rozwoju wieloczołowego podmiotu gospodarczego może prowadzić do zjawiska odmiennego, czyli odbierania władzy menedżerom, pracownikom niższych instancji. Słuszny wydaje się zatem pogląd mówiący o tym, że liczba jednostek wchodzących w skład wieloczołowego podmiotu gospodarczego w istotny sposób wpływa na decentralizację decyzji, ponieważ przy zwiększonej rozpiętości kierowania zachodzi konieczność delegowania uprawnień w dół, czyli do oddziałów [7].

1.3. Czynniki związane z częstotliwością podejmowanych decyzji i ich wpływem na inne funkcje w przedsiębiorstwie

W tej grupie czynników wyróżnia się:

Rodzaj decyzji

Ze względu na częstotliwość podejmowanych decyzji wyróżnia się trzy rodzaje decyzji: powtarzalne, sporadyczne oraz jednorazowe. Powtarzalność decyzji jest czynnikiem sprzyjającym jej delegowaniu na niższą instancję. Jeśli zaś decyzja ma charakter sporadyczny (rzadki) lub jednorazowy, to sprzyja to centralizacji.

Wpływ decyzji na inne funkcje

Podejmowanie decyzji w zakresie danej funkcji może wpłynąć na realizację innej funkcji czy innych funkcji w przedsiębiorstwie. W takiej sytuacji, w zależności od stopnia wpływu, decyzja będzie charakteryzowała się określonym stopniem decentralizacji.

1.4. Czynniki związane z rozwojem komunikacji informatycznej (technologii informatycznych)

Postęp, który obserwuje się w telekomunikacji, a zwłaszcza w komunikacji elektronicznej, e-biznesie, Internecie, telefonach komórkowych, umożliwił przyspieszenie globalnych interakcji. Sprzyja to natychmiastowemu przesyłaniu informacji werbalnych, wizualnych, fonicznych itp. pod różną postacią (tzn. obrazu video, rysunków, tekstu, dźwięków, muzyki, mowy) do różnych krajów, w których są usytuowane podmioty ugrupowań gospodarczych. Należy przy tym zauważyć, że rozwój technologii informatycznych i ich ciągłe usprawnianie (tzn. systemów, programów użytkowych, pakietów programowych, sieci informatycznych wewnątrz organizacji) powoduje, że:

- powstają globalne sieci teleinformatyczne w ramach jednej lub kilku firm umiejscowionych w różnych częściach świata,
- przesłanki decentralizacji, takie jak: długi czas przekazywania informacji pomiędzy podmiotami wchodzącymi w skład wieloinstancyjnych organizacji, zakłócenia przepływu infor-

macji, wysokie koszty związane z przesyłaniem i przetwarzaniem informacji źródłowych, odchodzą w cień, zaś rozwój technologii informatycznych umożliwia łatwe, tanie, sprawne i szybkie jak nigdy dotąd, scentralizowane przetwarzanie informacji, co wiąże się z szybkim i sprawnym podejmowaniem scentralizowanych decyzji.

Prawdopodobnie rozwój technologii informatycznych będzie sprzyjał centralizacji decyzji. Jednak jest to zjawisko nowe, podlegające ciągłemu badaniu.

2. Czynniki centralizacji i decentralizacji decyzji w zakresie realizacji funkcji marketingowej

W zakresie działalności marketingowej, która w swej naturze jest bardzo zróżnicowana i obejmuje szeroki zakres funkcji bardziej szczegółowych, menedżerowie i pracownicy podejmują różne decyzje, które mają wpływ na funkcjonowanie wieloinstancyjnego podmiotu gospodarczego na rynku. Przedmiotem decyzji marketingowych są stosunki przedsiębiorstwa z otoczeniem. Niewątpliwie najważniejsze z nich dotyczą zaspokojenia aktualnych i przyszłych potrzeb nabywców oraz rynków sprzedaży, które stanowią źródło rozwoju firmy. Służby marketingowe uczestniczą w podejmowaniu lub same podejmują decyzje, które dotyczą wprowadzania na rynek nowych produktów, strategii cenowych, wyboru kanałów dystrybucji, przeprowadzenia badań marketingowych etc.

Jak już wcześniej wspomniano – w części 1 artykułu – istnieją czynniki wpływające na stopień decentralizacji decyzji. Determinują one miejsce podejmowania decyzji w zakresie realizacji funkcji organicznych, a więc również w obszarze funkcji marketingowej.

Przegląd literatury marketingowej pozwala wytypować także czynniki „specyficzne” określające swobodę decyzyjną w zakresie wykonywania funkcji marketingowej. Zaprezentowane je w tabeli 2. Znak plus (+) oznacza oddziaływanie czynnika w kierunku centralizacji lub decentralizacji decyzji.

Tabela 2. Czynniki wpływające na centralizację i decentralizację decyzji
w zakresie realizacji funkcji marketingowej

Czynniki wpływające na centralizację i decentralizację decyzji	Oddziaływanie czynnika w kierunku:	
	decentralizacji	centralizacji
1. Jednolitość marketingu-mix (standaryzacja produktu, cen, dystrybucji, promocji).		+
2. Różnicowanie marketingu-mix (zróżnicowany produkt, cena, dystrybucja, promocja).	+	
3. Uwzględnienie uwarunkowań lokalnych:		
a) czynniki kulturowe danego państwa (język, religia, obyczaje, estetyka, wartości i postawy moralne, stosunek konsumentów do firm zagranicznych etc.)	+	
b) wysoki poziom zamożności społeczeństwa	+	
c) przepisy prawne (specyficzne)	+	

4. Zasięg promocji: a) promocja globalna b) promocja lokalna	+	+
5. Zasięg geograficzny działania firmy a) duży b) mały	+	+

Źródło: Opracowanie własne.

Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące czynników determinujących samodzielność decyzyjną w zakresie marketingu propozycja autora mierza w kierunku wytypowania listy czynników o charakterze zarówno „uniwersalnym” i „specyficznym”. Analiza tych czynników pozwoli wskazać, które z nich sprzyjają przekazywaniu uprawnień decyzyjnych w zakresie marketingu przez naczelne kierownictwo spółki nadrzędnej menedżerom niższych instancji. Zestawienie tych czynników przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Czynniki sprzyjające wzrostowi samodzielności oddziałów

Czynnik	Stan/poziom lub kierunek zmiany sprzyjający decentralizacji
1. Zróżnicowanie działalności gospodarczej	ujęcie w jednym oddziale np. produkcji „całego” wyrobu
2. Koszty	niski
3. Ryzyko	niski
4. Kwalifikacje kierowników niższych szczebli i instancji	wysoki
5. Zaufanie do podwładnych	wysoki
6. Złożoność i niepewność otoczenia	wysoki
7. Wielkość i tempo wzrostu organizacji	wysoki
8. Znaczenie podjętej decyzji w przyszłości	niski
9. Wpływ decyzji na inne funkcje	niski
10. Styl zarządzania dominujący w organizacji	demokratyczny
11. Historia organizacji	istnienie podziału władzy między wyższą a niższe instancje
12. Sytuacja finansowa ugrupowania gospodarczego	bardzo dobra, dobra
13. Powtarzalność decyzji	bardzo często, często
14. Kultura organizacji	brak lub znikome utożsamianie się menedżerów spółki nadrzędnej ze wspólnymi normami, wartościami i poglądami
15. Komunikacja informatyczna	brak lub tworzenie sieci informatycznej w oddziale

16. Poziom zamożności społeczeństwa	wysoki
17. Czynniki kulturowe danego kraju (język, religia, obyczaje, estetyka, wartości i postawy moralne, stosunek konsumentów do firm zagranicznych etc.)	dostosowanie oferty do uwarunkowań lokalnych
18. Przepisy prawne w danym państwie	zróżnicowane w stosunku do kraju pochodzenia oddziału
19. Zasięg geograficzny działania ugrupowania gospodarczego	terytorialne rozproszenie oddziałów
20. Zasięg promocji	lokalnie
21. Różnicowanie marketingu-mix	duże

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki badań nad literaturą z zakresu marketingu i zarządzania zaprezentowane syntetycznie w tabeli 3, a obszernie omówione w części pierwszej i drugiej artykułu, potwierdzają wysuniętą we wstępie pracy hipotezę, że istnieją czynniki sprzyjające podejmowaniu decyzji marketingowych w oddziałach i w firmie macierzystej.

Literatura

[1] Fonfara K., M. Gorynia, E. Najlepszy, J. Schroeder, *Strategie przedsiębiorstw w biznesie międzynarodowym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.

[2] Gableta M., *Realizacja koncepcji HRM w przedsiębiorstwie – przesłanki i następstwa*, Materiały z konferencji naukowej nt.: Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem, pod redakcją J. Lichtarskiego, „Prace Naukowe” nr 784, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1998.

[3] Haber L. H., *Management. Zarys zarządzania małą firmą*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1993.

[4] Hatch M. J., *Organization Theory*, Oxford University Press, Oxford–New York 1994.

[5] Haus B., H. Jagoda, *Holding. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 1995.

[6] Haus B., *Organizacja i funkcjonowanie przedsiębiorstw wielozakładowych*, PWE, Warszawa 1975.

[7] Haus B., *Organizacja i zarządzanie wielkimi przedsiębiorstwami*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1976.

[8] Koziński J., *Lokalizacja funkcji organicznych w strukturze ugrupowania gospodarczego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1996.

[9] Koźmiński A. K., W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000.

[10] Lichtarski J. (red.), *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2001.

- [11] Lichtarski J. (red.), *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 1992.
- [12] Nogalski B., J. Apanowicz, R. Rutka, A. Czermiński, M. Czerska, *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora, Toruń 2002.
- [13] Przybyła M., Identyfikacja struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, „Prace Naukowe” nr 630, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 1992.
- [14] Przybyła M., W. Wudarzewski, J. Kosiński, *Struktura organizacyjna jako narzędzie zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1993.
- [15] Pszczołowski T., *Mała Encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wrocław 1978.
- [16] Stoner J. A. F., Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992.
- [17] Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWE, Warszawa 1964.

SUMMARY

The article presents crucial problems from centralization's and decentralization's scope of the rights of decisions in an multiadministrative enterprise management and factors which determine the independence's decision in marketing. The main focus is on the presentation of results of researches referred to these factors.

Portfel inwestycyjny otwartych funduszy emerytalnych a interesy ich uczestników

ABSTRAKT

Referat poświęcony jest zagadnieniom dotyczącym prowadzenia działalności inwestycyjnej przez otwarte fundusze emerytalne. Niewątpliwie fundusze emerytalne, jako instytucje zaufania społecznego, mają w bezpieczny sposób pomnażać środki zgromadzone przez ich uczestników. W ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych kilkakrotnie pojawia się określenie „interes członków funduszy”. Rodzi się w związku z tym pytanie: jakiego typu lokowanie środków leży w interesie członków funduszy?

W pierwszej części pracy przedstawiona jest krótko istota OFE oraz wskazane są podstawowe ustawowo wyznaczone zasady dokonywania przez nie lokat. Następnie podjęta została próba interpretacji określenia „interes członków funduszy”. Dalsze analizy mają na celu uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu działania inwestycyjne OFE są zbieżne z interesem ich uczestników.

Badanie obejmuje okres 1999–2005. Pokazana jest struktura portfela inwestycyjnego OFE i zmiany w jej składzie w analizowanym okresie. Dla porównania zaprezentowana została też struktura portfeli inwestycyjnych funduszy emerytalnych w wybranych dwunastu krajach OECD w 2004 r. Następnie szczegółowo omówione zostały dwa główne elementy portfela polskich OFE, czyli obligacje i akcje. Łącznie te dwa instrumenty stanowią ponad 90% portfela, co sprawia, że może on być postrzegany właściwie jako portfel dwuelementowy. Na zakończenie nieco uwagi poświęcono inwestycjom zagranicznym dokonywanym przez OFE, a jest to aktualnie przedmiotem burzliwych dyskusji. Aktywa funduszy emerytalnych rosną z roku na rok, skutkiem tego polski rynek finansowy staje się zbyt mały i zagadnienie lokowania za granicą będzie nabierało coraz większego znaczenia.

1. Wstęp

Reforma systemu emerytalnego w Polsce zapoczątkowała funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych, działających w ramach II filara systemu. Otwarte fundusze emerytalne cechuje obligatoryjny charakter, stanowią one obowiązkową kapitałową część przyszłej emerytury, a ich działalność podlega nadzorowi ze strony państwa. Podmiotem mającym uprawnienia do utworzenia otwartego funduszu emerytalnego jest Powszechne Towarzystwo Emerytalne działające w formie spółki akcyjnej i zarządzające funduszem odpłatnie. Działalność funduszy emerytalnych związana jest z lokowaniem środków finansowych pochodzących od osób oszczędzających w celach emerytalnych. Zadaniem niniejszego artykułu jest próba oceny struktury portfela inwestycyjnego otwartych funduszy emerytalnych w kontekście jego możliwego wpływu na wysokość przyszłej emerytury. Jak wiadomo, lokaty o dużym

stopniu bezpieczeństwa nie zawsze cechuje duży stopień rentowności, z drugiej strony możliwość osiągnięcia dużych zysków z inwestycji wiąże się z ponoszeniem ryzyka. W związku z tym przed każdym funduszem emerytalnym postawione zostało trudne zadanie poszukiwania optymalnego rozwiązania. Ponieważ OFE inwestują środki powierzone przez przyszłych emerytów, naczelną zasadą powinno być działanie w sposób, który nie naruszy interesu uczestników funduszu.

2. Istota otwartych funduszy emerytalnych

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, otwarty fundusz emerytalny jest osobą prawną, której przedmiotem działalności jest „gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego”. Czas trwania funduszu jest nieograniczony. Podmioty te są instytucjami wspólnego inwestowania, dla których charakterystyczne są następujące cechy [8]:

- a) wyłącznym celem jest inwestowanie środków pozyskanych na drodze publicznej,
- b) ryzyko inwestycyjne jest rozproszone,
- c) inwestycje są dokonywane na wspólny rachunek inwestorów.

Otwarte fundusze emerytalne spełniają wszystkie z wymienionych cech. Punkty a) i c) wynikają z samego przedmiotu działalności funduszy warunkowanego ustawowo, natomiast punkt b) jest związany z polityką lokacyjną funduszy – co również jest określone w ustawie, gdyż podaje się, że fundusz lokuje swoje aktywa, „dążąc do osiągnięcia maksymalnego stopnia bezpieczeństwa i rentowności dokonywanych lokat” [9]. Zapis ten wyraźnie wskazuje na konieczność dywersyfikacji lokat. Otwarte fundusze emerytalne są specyficznym rodzajem instytucji wspólnego inwestowania, gdyż oprócz wymienionych właściwości przypisuje im się ważne zadanie społeczne, którym jest zabezpieczenie emerytalne w okresie starości.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną rzecz, a mianowicie fundusze emerytalne działające w ramach II filara systemu emerytalnego cechuje otwarty charakter, a to oznacza, że [5]:

- każda osoba ma prawo swobodnego wyboru funduszu,
- fundusz nie może nikomu odmówić członkostwa, ani nie może ograniczać prawa wystąpienia z funduszu,
- każda osoba może zmienić fundusz bezpłatnie, o ile przez okres minimum 24 miesięcy opłacała składkę w danym funduszu.

3. Interesy uczestników funduszy emerytalnych

W ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych kilkakrotnie pojawia się określenie „interes członków funduszy”. Jest to pojęcie, które nie zostało w przepisach prawnych ściśle sprecyzowane. Pojawia się zatem pytanie, jak należy je interpretować. Co oznacza „interes członków funduszy”? Trudno jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Bezpośrednio ze specyfiki otwartych funduszy emerytalnych wynika, że jako instytucje zaufania społecznego, mają w bezpieczny sposób pomnażać środki zgromadzone przez ich członków. Czyli na pewno w interesie uczestników OFE leży dokonywanie inwestycji przez fundusze, ale z zachowaniem zasady maksymalnego bezpieczeństwa lokat. Jednak taka interpretacja wydaje się nie w pełni oddawać znaczenie i wagę problemu.

Należy spojrzeć na to zagadnienie z szerszej perspektywy. Zarówno wysokość składek wpłacanych do funduszy, jak i wyniki inwestycyjne są uzależnione od sytuacji makroekonomicznej kraju (poziom zatrudnienia, płace realne, stopy procentowe itp.), więc uczestnicy funduszy muszą być zainteresowani dobrą koniunkturą gospodarczą w chwili obecnej i w przyszłości. Nie można zapominać, że z punktu widzenia społeczeństwa, nawet przy finansowaniu kapitałowym, system emerytalny jest „sposobem dokonywania podziału bieżącego PKB między pokolenie pracujące i pokolenie emerytów” [2]. Wynika stąd, że im wyższe tempo wzrostu PKB, tym realnie wyższe mogą być środki finansowe na konsumpcję emerytów w przyszłości. Podsumowując, w interesie uczestników funduszy leży, po pierwsze, bezpieczne lokowanie środków, po drugie, wysokie stabilne tempo rozwoju gospodarczego. Przedstawione w dalszej części pracy analizy obrazują, czy rzeczywiście te dwa zadania są przez otwarte fundusze emerytalne realizowane.

4. Portfele inwestycyjne funduszy emerytalnych w Polsce i w krajach OECD

Aktywa otwartego funduszu emerytalnego obejmują trzy pozycje bilansowe: portfel inwestycyjny, środki pieniężne i należności. Głównym elementem aktywów w bilansie OFE jest portfel inwestycyjny (tabela 1), który stanowią wszystkie kategorie lokat dokonywanych przez fundusze. Wartość portfela inwestycyjnego wzrasta systematycznie od 2,16 mld zł w 1999 r. do 85,92 mld zł w 2005 r., co jest efektem głównie przekazywania środków przez ZUS, chociaż coraz większego znaczenia zaczyna nabierać wynik finansowy wypracowany przez fundusze. Udział portfela inwestycyjnego w aktywach od początku istnienia funduszy był bardzo wysoki – na poziomie przekraczającym 95% (z wyjątkiem roku 2000) – a w ostatnich latach jeszcze rośnie. Pozycja bilansowa „środki pieniężne” obejmuje środki oczekujące na przypisanie poszczególnym członkom funduszu oraz kwoty, których fundusz nie zdołał ulokować. „Należności” natomiast to środki należne m.in. w związku ze zbywaniem składników portfela inwestycyjnego, odsetki, dywidendy. Przy czym środki pieniężne oraz należności mają nieznacznym i z roku na rok malejący udział w aktywach funduszy.

Tabela 1. Portfel inwestycyjny jako % aktywów otwartych funduszy emerytalnych według stanu na koniec grudnia lat 1999–2005

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aktywa*	2 257 419	10 033 699	19 520 321	31 752 109	45 439 257	63 039 519	86 319 200
portfel inwestycyjny*	2 158 341	9 267 025	18 815 917	30 487 511	44 233 900	61 614 182	85 925 315
środki pieniężne*	13 887	387 013	119 889	484 336	431 311	582 659	303 356
należności*	85 191	379 661	584 515	780 262	774 045	842 678	90 530
Portfel inwestycyjny jako % aktywów	95,61%	92,36%	96,39%	96,02%	97,35%	97,74%	99,54%

* w tys. zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie biuletynów kwartalnych KNUiFE.

Analiza składników portfela inwestycyjnego otwartych funduszy emerytalnych pozwala stwierdzić, że największym zainteresowaniem OFE cieszą się obligacje (tabela 2). Ich udział w portfelu przekracza 55% od początku istnienia funduszy. Zauważalne są jednak nieznaczne zmiany następujące w strukturze portfela w ostatnich latach. Obligacje nadal są instrumentem wyraźnie preferowanym, lecz coraz większego znaczenia nabierają akcje spółek notowanych na regulowanym rynku giełdowym. Akcje te zajmują drugą pozycję w portfelu funduszy, a ich udział waha się od 29,7% na koniec 1999 r. do 32,1% na koniec 2005 r. Łącznie akcje i obligacje stanowią ponad 90% portfela. Udział depozytów bankowych i bankowych papierów wartościowych oraz bonów skarbowych i akcji NFI jest bardzo nieznaczny, co sprawia, że portfel inwestycyjny otwartych funduszy emerytalnych może być postrzegany właściwie jako portfel dwuelementowy.

Tabela 2. Struktura portfela inwestycyjnego OFE na koniec lat 1999–2005

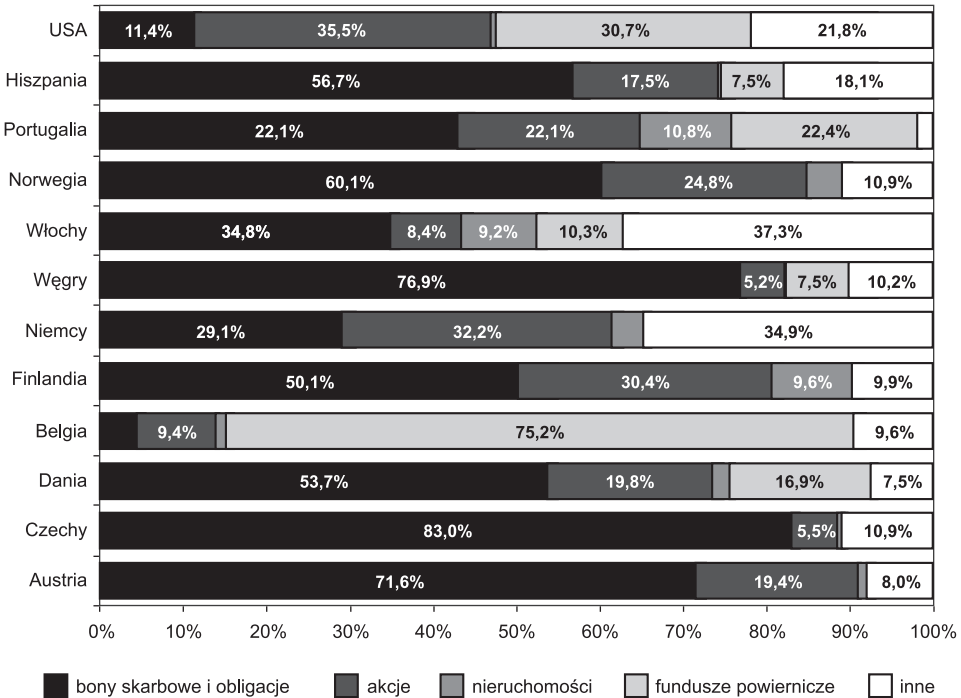
Rodzaj inwestycji	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Akcje NFI	0,0%	0,0%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
Akcje spółek notowanych na regulowanym rynku giełdowym	29,7%	33,9%	28,2%	26,8%	32,3%	33,6%	32,1%
Bony skarbowe	6,8%	1,7%	2,6%	1,9%	3,9%	2,8%	0,6%
Depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe	2,1%	2,0%	2,9%	2,6%	3,8%	4,9%	3,8%
Obligacje	61,2%	61,3%	65,8%	67,0%	59,4%	58,1%	63,1%
Inne lokaty	0,2%	1,1%	0,0%	1,5%	0,4%	0,5%	0,4%
Razem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNUiFE.

Dla porównania, rysunek 1 przedstawia strukturę portfela inwestycyjnego funduszy emerytalnych w 12 krajach OECD. W portfelach prezentowanych państw dominują 4 elementy: bony skarbowe i obligacje, akcje, nieruchomości oraz uczestnictwo w funduszach powierniczych. W większości krajów te cztery pozycje stanowią razem około 80–90% całości inwestycji. Piątym elementem w portfelu jest pozycja inne, do której zalicza się m.in. gotówkę, depozyty, pożyczki, polisy ubezpieczeniowe.

W większości krajów wybierane są inwestycje o najwyższym stopniu bezpieczeństwa, czyli w bony skarbowe oraz obligacje – zarówno skarbowe, jak i korporacyjne. W państwach takich jak Austria, Czechy i Węgry inwestycje te stanowią ponad 70% portfela, a w Danii, Finlandii, Norwegii oraz Hiszpanii około 50–60%. Inwestycje w akcje są preferowane w Niemczech oraz USA. Pozycją znaczącą w niektórych krajach są udziały w funduszach powierniczych, np. w Belgii 75,2% portfela, w USA 30,7%, a w Portugalii 22,4%. Inwestycje w nieruchomości mają dużo mniejsze znaczenie – od 0,2% na Węgrzech i w Hiszpanii do 10,8% w Portugalii.

Portfele inwestycyjne funduszy emerytalnych zaprezentowanych krajów mają pewne cechy wspólne z portfelem polskich OFE. Przede wszystkim, zarówno w Polsce, jak i w większości wybranych krajów, preferowane są inwestycje bezpieczne w papiery dłużne. Na drugiej pozycji pojawiają się akcje. W przypadku OFE obligacje są elementem dominującym, a w po-



Rys. 1 Struktura portfeli inwestycyjnych funduszy emerytalnych w wybranych krajach w 2004 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, *Pension Markets in Focus*, December 2005, Issue 2, s. 8

łączeniu z akcjami stanowią ponad 90% portfela inwestycyjnego. W tak skonstruowanym portfelu właściwie nie ma już miejsca na inne instrumenty. Fundusze większości państw mają portfele dużo bardziej zdywersyfikowane. Poza tym należy wskazać jeszcze jedną istotną różnicę – OFE nie posiadają w swym portfelu nieruchomości, gdyż polskie prawo nie przewiduje takiej możliwości inwestycyjnej. I chociaż w większości państw nieruchomości stanowią niewielki procent portfela, to przyczyniają się do jego dywersyfikacji i mogą być atrakcyjne ze względu na długi horyzont inwestycyjny funduszy emerytalnych.

5. Wybrane elementy portfela inwestycyjnego OFE

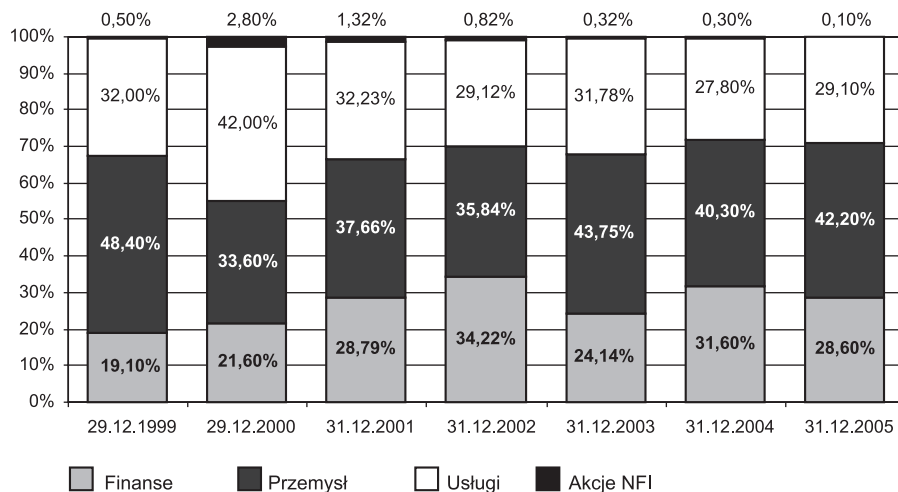
Skoro głównym elementem portfela inwestycyjnego otwartych funduszy emerytalnych w Polsce są obligacje, jest to niewątpliwie portfel bezpieczny, tym bardziej że ponad 97% obligacji stanowią obligacje skarbowe bądź gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa (tabela 3). Od roku 2004 fundusze emerytalne mogą lokować aktywa w nowe kategorie lokat, m. in. po raz pierwszy pojawiają się w portfelu obligacje zamienne na akcje spółek, a w 2005 r. obligacje przychodowe. Na kształt portfela inwestycyjnego otwartych funduszy emerytalnych wpływa niewątpliwie sytuacja makroekonomiczna kraju. Lata 2000–2002 to

okres bessy na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie i wysokie realne stopy procentowe, czego efektem jest duże zainteresowanie funduszy obligacjami, a mniejsze akcjami. Poprawa koniunktury gospodarczej w 2003 r. korzystnie zmieniła sytuację giełdową, powodując zwiększenie zainteresowania akcjami dające się zauważyć w 2003 r. i kontynuowane w 2004 r.

Tabela 3. Struktura portfela obligacji OFE na koniec lat 2000–2005

Rodzaje obligacji	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Niezabezpieczone całkowicie obligacje spółek publicznych dopuszczone lub niedopuszczone do publicznego obrotu	0,00%	1,71%	1,34%	0,86%	0,27%	0,15%
Obligacje komunalne o zmiennym oprocentowaniu dopuszczone lub niedopuszczone do publicznego obrotu	0,04%	0,02%	0,01%	0,01%	0,00%	0,05%
Obligacje zamienne na akcje spółek	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,34%	0,23%
Obligacje skarbowe	99,76%	97,93%	98,19%	97,14%	97,56%	98,18%
Obligacje gwarantowane lub poręczane przez SP	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,13%	0,09%
Zabezpieczone całkowicie obligacje dopuszczone lub niedopuszczone do publicznego obrotu	0,19%	0,35%	0,10%	0,10%	0,26%	0,21%
Obligacje przychodowe	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,08%
Obligacje zagraniczne	0,00%	0,00%	0,35%	1,87%	1,43%	1,02%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNUiFE.



Rys. 2. Struktura portfela akcji w ujęciu sektorowym na koniec lat 1999–2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNUiFE.

Najmniejszy, mało znaczący udział w portfelu akcji OFE mają akcje NFI (zob. rysunek 2 i tabela 4), największy zaś jest udział akcji spółek sektora przemysłowego – od 33,6% na koniec 2000 r. do 43,75% na koniec 2003 r. Wśród nich największym zainteresowaniem cieszą się akcje spółek przemysłu chemicznego (15,5–21,3% wartości portfela), metalowego (ok. 5–8,5% wartości portfela) oraz budownictwa (3–14% wartości portfela).

W latach 2001–2002 zauważalny jest spadek zainteresowania sektorem usług na rzecz sektora finansowego, w 2003 r. sytuacja ulega zmianie – akcje sektora finansowego stanowią 24,14% całego portfela, podczas gdy akcje sektora usług wzrastają do 31,78%. Proporcje te ulegają zmianie znowu w 2004 r. – udział sektora finansowego wzrasta do 31,6%, głównie za sprawą prywatyzacji PKO BP, a w 2005 r. są na zbliżonym poziomie.

Tabela 4. Struktura portfela akcji OFE według sektorów na koniec lat 1999–2005

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Finanse	19,1%	21,6%	28,8%	34,2%	24,1%	31,6%	28,6%
banki	19,0%	20,5%	28,5%	34,0%	24,1%	31,6%	28,6%
ubezpieczenia	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
pozostałe	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Przemysł	48,4%	33,6%	37,7%	35,8%	43,8%	40,3%	42,2%
budownictwo	14,7%	4,0%	3,9%	2,9%	3,2%	5,5%	7,2%
chemiczny	15,5%	16,3%	18,0%	19,0%	21,3%	18,9%	19,7%
drzewny	1,5%	2,1%	3,2%	3,0%	4,4%	3,2%	3,1%
elektromaszynowy	4,0%	0,9%	1,5%	0,9%	0,5%	0,4%	0,7%
lekki	0,2%	0,5%	0,2%	0,1%	0,0%	0,3%	0,3%
materiałów budowlanych	1,6%	1,7%	1,7%	1,8%	2,5%	2,9%	2,8%
metalowy	8,5%	7,4%	6,7%	4,7%	8,5%	5,8%	6,6%
spożywczy	2,4%	0,5%	2,2%	3,0%	2,8%	2,7%	1,5%
pozostałe	0,0%	0,2%	0,1%	0,4%	0,6%	0,6%	0,3%
Usługi	32,2%	42,0%	32,2%	29,1%	31,8%	27,8%	29,1%
handel	2,0%	1,3%	3,2%	2,6%	3,3%	4,4%	4,7%
informatyka	7,4%	12,7%	10,3%	7,3%	7,3%	5,6%	5,8%
media	3,%	5,1%	4,5%	3,1%	2,2%	1,8%	2,4%
telekomunikacja	12,%	19,7%	12,1%	14,5%	17,2%	14,2%	10,9%
pozostałe	7,2%	3,2%	2,1%	1,7%	1,8%	1,8%	5,2%
Akcje NFI	0,5%	2,8%	1,3%	0,8%	0,3%	0,3%	0,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNUiFE.

Jedną z dozwolonych prawem możliwości lokowania środków przez otwarte fundusze emerytalne są inwestycje zagraniczne. 5-procentowy limit tych inwestycji nie jest przez otwarte fundusze emerytalne w pełni wykorzystywany. W początkowym okresie działania – w latach

1999–2000 – fundusze w ogóle nie inwestowały za granicą. Dopiero w dniu 22 marca 2000 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2000 r. w sprawie zezwolenia na lokowanie aktywów poza granicami kraju*.

Tabela 5. Inwestycje zagraniczne otwartych funduszy emerytalnych w latach 2001–2005

Wyszczególnienie	Wartość wyceny w tys. zł na dzień 31 grudnia				
	2001	2002	2003	2004	2005
Akcje spółek notowanych na giełdach państw obcych	55 133,9	365 207,1	175 734,9	574 914,6	580 592,8
Bankowe papiery wartościowe dyskontowe emitowane przez banki zagraniczne	0,0	0,0	0,0	0,0	58 288,1
Bankowe papiery wart. o zmiennym oprocent. emitowane przez banki zagraniczne	0,0	0,0	0,0	249 130,0	295 615,5
Obligacje indeksowane emitowane przez banki zagraniczne	0,0	0,0	50 000,0	0,0	0,0
Obligacje indeks. emitowane przez EBRD, EIB, IBRD	0,0	0,0	280 000,0	0,0	0,0
Obligacje o stałym oprocentowaniu emitowane przez zagr. spółki giełdowe	0,0	199,0	300,9	263,1	0,0
Obligacje o zmiennym oprocentowaniu emitowane przez EBRD, EIB, IBRD	0,0	0,0	80 000,0	413 741,4	451 186,2
Obligacje zerokuponowe emitowane przez zagraniczne spółki giełdowe	0,0	71 887,5	81 607,5	86 577,1	94 279,7
Depozyty w bankach zagranicznych	13 514,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Zagraniczne obligacje skarbowe o stałym oprocentowaniu	0,0	0,0	0,0	10 033,4	0,0
Razem	68 648,4	437 293,6	667 643,3	1 334 659,6	1 479 962,4
Aktywa	19 520 321,0	31 752 109,0	45 439 257,0	63 039 519,0	86 319 200,5
Inwestycje zagraniczne jako % aktywów	0,35%	1,38%	1,47%	2,12%	1,71%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNUiFE.

* Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie ogólnego zezwolenia na lokowanie aktywów funduszy emerytalnych poza granicami kraju (Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2286).

Pierwsze inwestycje zagraniczne dokonane zostały w roku 2001, kiedy to OFE PZU „Złota Jesień” i ING Nationale-Nederlanden Polska OFE zainteresowały się akcjami spółek notowanych na giełdach państw obcych, a AIG OFE włączył do swojego portfela depozyty w bankach zagranicznych. Jednak w roku tym inwestycje zagraniczne stanowiły bardzo mały procent aktywów – jedynie 0,35% (tabela 5). W kolejnych latach udział inwestycji zagranicznych w całości aktywów funduszy emerytalnych systematycznie wzrastał, na koniec 2004 r. stanowiły one już 2,12% aktywów, jednak na koniec 2005 r. udział ten spadł do 1,71%. W roku 2001 inwestycji poza granicami kraju dokonywały wspomniane już trzy fundusze. W roku 2002 dołączył Commercial Union OFE, w 2003 r. kolejne dwa: OFE DOM i OFE Skarbiec-Emerytura, a w 2004 r. Pekao OFE. Widać więc wyraźnie, że fundusze poszukują coraz to nowych możliwości lokowania swych środków. Zmienia się też skład portfela inwestycji zagranicznych. W roku 2001 znalazły się w nim jedynie dwa instrumenty, ale w latach 2002–2005 portfel ten został rozbudowany i pojawiły się w nim zagraniczne obligacje skarbowe, obligacje emitowane przez zagraniczne spółki giełdowe i banki zagraniczne oraz bankowe papiery wartościowe emitowane przez banki zagraniczne. Otwarte fundusze emerytalne inwestują głównie na dobrze rozwiniętych rynkach europejskich, a także w Azji i Stanach Zjednoczonych. Wyrażają swoje zainteresowanie akcjami tych sektorów, które nie mają silnej reprezentacji na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie, np. przemysł farmaceutyczny.

6. Zakończenie

Podsumowując działania inwestycyjne otwartych funduszy emerytalnych, wyraźnie możemy dostrzec, że instrumentem preferowanym są obligacje skarbowe, które gwarantują stabilne pomnażanie środków uczestników funduszu. Wydawać się może, że jest to dobry pomysł na prowadzenie działalności w sposób bezpieczny, z jednoczesnym osiągnięciem odpowiedniego stopnia rentowności. Czyli spełnione są podstawowe wymagania ustawowe. Jednak emisja skarbowych papierów wartościowych, czyli zaciąganie przez państwo długu publicznego, jest jednym ze sposobów pokrywania deficytu budżetowego. W ten sposób większość środków, którymi dysponują fundusze, nie jest przeznaczana na zakup aktywów w sektorze prywatnym, a przecież to właśnie takie inwestycje są korzystne dla rozwoju gospodarczego. Przypomnieć należy, że wysokie stabilne tempo wzrostu gospodarczego na pewno leży w interesie uczestników funduszu. Składki wpływające do funduszy emerytalnych powinny być przeznaczane na inwestycje w sektorze prywatnym, gdyż jest to korzystne dla gospodarki [2] i [3]. Głównym celem działalności funduszy nie jest wprawdzie sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu kraju, ale inwestowanie środków w sposób najkorzystniejszy dla przyszłych emerytów. Jednak trzeba zauważyć, że te dwa elementy są ze sobą w rzeczywistości bardzo powiązane. Innymi słowy, jeżeli nie będą wykonywane działania prowadzące do stabilnego wzrostu gospodarczego, wysokość świadczenia emerytalnego w przyszłości może się okazać zbyt niska w stosunku do potrzeb. A otwarte fundusze emerytalne, jako dysponent dużej części środków pieniężnych, mogą stymulować rozwój gospodarczy kraju. Niewątpliwie jednak należy zwrócić uwagę na jeszcze inne ważne aspekty. Po pierwsze, obowiązujące regulacje prawne w znacznym stopniu ograniczają działania inwestycyjne funduszy. Po drugie, rynek kapitałowy w Polsce jest jeszcze zbyt mały w stosunku do wysokości składek trafiających do OFE. Bez zmian w tych dwóch obszarach niemożliwe będzie stymulowanie korzystnego wpływu funduszy emerytalnych na gospodarkę. Ponieważ jednak OFE dysponują ogromnymi środkami, warto więc stworzyć odpowiednie możliwości do ich wykorzystania.

Literatura

- [1] G ó r a M., *System emerytalny a dług publiczny*, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych, 2 lutego 2004 r. (<http://www.igte.com.pl>).
- [2] G ó r a M., *System emerytalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- [3] G ó r a M., *Wpływ systemu emerytalnego na długookresowy wzrost gospodarczy*, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych, 30 września 2003 r. (<http://www.igte.com.pl>).
- [4] <http://www.knuife.gov.pl>
- [5] K o ł o s o w s k a B., *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2004.
- [6] OECD, *Pension Markets in Focus*, December 2005, Issue 2.
- [7] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie ogólnego zezwolenia na lokowanie aktywów funduszy emerytalnych poza granicami kraju (Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2286).
- [8] S a s - K u l c z y c k a K., D. C h o r y ł o, J. K r ó ł, Z. L a s o t a, *Instytucje wspólnego inwestowania w Polsce. Fundusze inwestycyjne i emerytalne*, Wydawnictwo WIG-Press, Warszawa 1998.
- [9] Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 139, poz. 934 z późn. zm.).

SUMMARY

The investment portfolio of open pension funds and the interest of their members

This article deals with the problem of investment activities undertaken by open pension funds. The main purpose of open pension fund is the accumulation of monetary funds and their investment in order to protect the fund's members after they reach the age of retirement. The act on the Organization and Operation of Pension Funds dated 28th August 1997 uses words "the interest of the fund's members", so there is a question which investment activities are due to the interest of their participants?

The first part describes law requirements of the investment activities of open pension funds. Then the author tries to interpret the words "the interest of the fund's members". The analyses shown in this paper aim at answering the question if the investment activities of open pension funds are in accordance with the interest of their participants.

The research contains data from years 1999-2005. It shows the investment portfolio of open pension funds and its changes during analysed years. The pension funds' assets in Poland are invested mainly in bonds issued by the State Treasury and equities. The results are compared with the investment portfolios of pension funds in 12 OECD countries in 2004. The conclusion is that open pension funds should think about diversification of their portfolios. Open pension funds may invest a small part of their assets abroad. Because funds' assets are growing fast, the Polish financial market seems to be too small. It allows to say that investment abroad would become more important in the future.

**Studium
Języków Obcych**

Wykorzystanie gier symulacyjnych w nauczaniu języka angielskiego dla celów zawodowych

ABSTRAKT

W nauczaniu języków obcych dla celów zawodowych należy zwrócić wielką uwagę na wzmaganie motywacji. Dotyczy to w szczególności studentów trybu stacjonarnego, którzy nie mają jeszcze określonego doświadczenia zawodowego.

Skuteczną metodą zwiększenia wewnętrznej i zewnętrznej motywacji uczących się są gry symulacyjne, naśladujące autentyczne życie zawodowe. Zaaranżowane ćwiczenie sprawia, że uczestnicy czują się zaangażowani emocjonalnie i postawieni w centrum sytuacji celowej. Wykreowana sytuacja mobilizuje studentów do jak najlepszego sprostania obowiązkom i odpowiedzialności, jakiej wymagają wybrane przez nich role. O ile gra symulacyjna jest ćwiczeniem bardziej skomplikowanym i angażującym aniżeli zwykły dialog, wymaga ona odpowiedniego przygotowania się od nauczyciela, jak i od studentów. Podczas etapu przygotowawczego konieczne jest dokładne zapoznanie się z wymaganą sytuacją i wprowadzenie kluczowych wyrazów. Oby studenci traktowali swoje obowiązki z należyтым zaangażowaniem, nauczyciel powinien unikać słów kojarzących się z odgrywaniem roli.

Stworzenie otoczenia symulacyjnego oznacza wykluczenie ingerencji świata na zewnątrz sali językowej w symulowaną rzeczywistość. Świadome sytuacyjne odizolowanie się od realiów zewnętrznych jest podstawowym krokiem do zredukowania zahamowań uczących się i czynnikiem usprawniającym swobodne wypowiedzianie się w języku obcym. Dodatkową zaletą gier symulacyjnych jest możliwość łączenia tzw. „ogólnego angielskiego” z językiem angielskim używanym dla celów zawodowych.

Gry symulacyjne służą wykorzystaniu przez studentów już istniejącej wiedzy, tworzeniu nowych pomysłów w trakcie myślenia zespołowo-integracyjnego oraz usprawnieniu płynności mówienia, co jest znaczącym krokiem ku polepszeniu kompetencji mówienia w języku obcym.

1. Potrzeba wzmagania zewnętrznej i wewnętrznej motywacji studentów

Mimo iż angielski język biznesu nie różni się drastycznie od tak zwanego „ogólnego angielskiego”, wielu studentów uważa go za całkowicie odmienną i bardziej skomplikowaną formację. Dodatkowy problem stanowi niewystarczająco wysoki poziom motywacji zawodowej, wynikający z braku doświadczenia studiujących. Język specjalistyczny jako nie używany staje się w pojęciu uczącego się abstrakcyjnym (dotyczy to zwłaszcza studentów stacjonarnych, którzy nie mają jeszcze doświadczenia pracy w pewnym zawodzie). Zmienić to nastawienie mogą specjalne metody pracy, zmierzające do uczynienia języka dla celów zawodowych przydatnym, czynnym i realnym.

W tej sytuacji rosną wymagania wobec nauczyciela-anglisty, który poprzez dbałość o atrakcyjność ćwiczeń może i powinien uświadomić studentom, że między językiem biznesu i ogólnym angielskim nie ma rażącej różnicy. Najlepszą metodą prowadzącą ku temu celowi jest postawienie studentów w centrum procesu nauczania, tzn. uczynienie z nich aktywnych, twórczych współuczestników działań dydaktycznych. Niezmiernie ważne jest, aby uświadomić młodzieży praktyczne znaczenie tej specjalnej materii językowej (określonego języka zawodowego), która w ich przyszłym życiu będzie spełniała istotną rolę.

W warunkach nowej, dynamicznie rozwijającej się i otwartej Europy znajomość wszelkich odmian języka angielskiego może okazać się nieocenioną pomocą. Udziałem dzisiejszych studentów staną się nie tylko zagraniczne wycieczki, lecz również różnego typu wyjazdy służbowe. Doskonale wykształceni fachowcy będą nierzadko uczestnikami rozmów o charakterze zawodowym i handlowym, sympozjów i międzynarodowych konferencji specjalistycznych.

Warto więc zainwestować w uczącą się młodzież nie tylko własną wiedzę i doświadczenie, lecz również energię i entuzjazm. Postawa emocjonalnie zaangażowanego nauczyciela powinna udzielać się słuchaczom. Musimy jednak mieć świadomość, że adresujemy swe wysiłki do poszczególnych studentów, stanowiących odrębne osobowości intelektualne i emocjonalne. Dlatego właśnie należy wypracować cały wachlarz różnorodnych i atrakcyjnych ćwiczeń, których wykonywanie przynosi prócz umiejętności satysfakcję i przyjemność.

2. Gra symulacyjna źródłem nowych możliwości

Do takich właśnie czynności dydaktycznych należą gry symulacyjne, naśladujące prawdziwe sytuacje z życia biznesu. Zaaranżowana gra sprawia, że uczący się przestają myśleć o sobie jak o studentach i czują się zaangażowani emocjonalnie i postawieni w centrum sytuacji celowej. Jest to działanie mobilizujące do jak najlepszego sprostania obowiązkom i odpowiedzialności, jakiej wymaga stworzona sytuacja. Należy podkreślić, iż gra symulacyjna (lub, jak ją nazywają niektórzy specjaliści z metodyki nauczania języka biznesu, symulacja) jest bardziej skomplikowana, zatem też bardziej angażująca aniżeli zwykła konwersacja z podziałem na role (np. zakup sprzętu komputerowego, zamawianie posiłku w restauracji czy rezerwacja miejsca w hotelu). Dlatego ważne jest przygotowanie się studentów do roli, które zostaną zaprezentowane w stworzonej przez nich sytuacji. Wyobraźmy sobie, że student będzie się zajmował agroturystyką. W tym celu rozważa niezbędne wydatki i dokonuje zakupu pięknie położonej posiadłości. Musi również zwrócić uwagę na stan techniczny budynków i możliwość dostosowania ich do potrzeb turystycznych (budowa kuchni, stołówki, wyposażenie łazienek itp.). Niezbędna może okazać się pomoc księgowego, kierownika zaopatrzenia, projektanta wnętrz, inżyniera budowlanego czy nawet architekta. Wszystkie te role zostaną odegrane przez innych uczestników. Dodatkową atrakcją dla studenta jest możliwość wystąpienia w wybranej przez siebie roli w zależności od indywidualnych skłonności i upodobań, często – w swoim wymarzonym zawodzie. Na etapie przygotowawczym będzie korzystne powtórzenie kluczowych słów i wyrazów. Ważne jest uprzedzić studentów, żeby uniemożliwić im czytanie ról z wcześniej przygotowanych notatek lub uczenie się ich na pamięć, ponieważ mówienie powinno być naturalne. Oby uczący się traktowali swoje obowiązki z należytą powagą i zaangażowaniem, nauczyciel powinien unikać słów kojarzących się z odgrywaniem roli. Na przykład, zamiast „studentci” lepiej powiedzieć „uczestnicy”, za-

miast „ćwiczenie” czy „gra” – „sytuacja”, zamiast „rola” – „funkcja”. Podstawowym wymaganiami do pomyślnego przebiegu symulacji jest odpowiedni poziom kompetencji słuchaczy, umożliwiający aktywne uczestnictwo w konwersacjach. Cel zostanie osiągnięty, jeśli grę wprowadzi się na poziomie średnio zaawansowanym lub wyższym (wyjątek stanowią relatywnie proste ćwiczenia, np. układanie haseł reklamowych, które można wykonać na poziomie nieco słabszym).

W trakcie przygotowania się do symulacji nie jest potrzebne pracochłonne wykonywanie materiałów pomocniczych. Kreacja otoczenia symulacyjnego nie oznacza zastosowania dużej ilości rekwizytów, lecz wyklucza jakąkolwiek ingerencję ze strony świata na zewnątrz sali językowej w symulowaną rzeczywistość (np. jeśli nauczyciel ma ważne sugestie dotyczące dalszego toku gry, to powinien wystąpić w roli asystenta personalnego lub sekretarki i poprosić studentów o możliwość zabrania głosu, nie może natomiast wystąpić w swojej zwyczajnej roli dydaktyka). Tymczasowe świadome odizolowanie się od codzienności jest podstawowym krokiem do zredukowania zahamowań uczących się. Studenci mogą wypowiadać się swobodnie i spontanicznie. Jeśli symulowana rzeczywistość jest niezależna od zewnętrznego świata, błędy uczestników gry wydają się mniej istotne, ponieważ nie mogą spowodować żadnych realnych konsekwencji.

W wytworzonej przez grupę swobodnej sytuacji, osoba prowadząca nie upomina uczestników za błędy gramatyczne ani leksykalne. Ważniejsze błędy (zanotowane przez nauczyciela) stanowią materiał do analizy i dalszych ćwiczeń w toku następnych zajęć dydaktycznych. Pomyłkę należy poprawić natychmiast w tym wyjątkowym przypadku, jeśli przeszkadza ona przebiegowi dalszej dyskusji. Ważne jest, żeby nauczyciel nie interweniował niepotrzebnie w dyskusję, mimo że z początku ćwiczenie może studentom wydawać się trudne. Proces podjęcia optymalnej decyzji też należy pozostawić studentom. Jest to proces integrujący i mobilizujący do naturalnego użycia słownictwa z zakresu języka zawodowego. Nauczyciel może dyskretnie pomóc tylko wtedy, gdy część studentów nie odnajduje się w swoich rolach i nie jest wystarczająco aktywna. Oczywiście, należy zachować powściągliwość i cały czas działać w ramach wykreowanej sytuacji. Na przykład, osoba prowadząca może wystąpić w roli konsultanta rynkowego, który zabierze biernych uczestników gry na konferencję. Podczas tego spotkania „konsultant rynkowy” doradzi niezdecydowanemu „klientowi”, jak mogą się zachować w danej sytuacji. (Podobne spotkanie okaże się pomocnicze również w innym skrajnym przypadku, gdy jeden czy dwóch uczestników przejmie całą inicjatywę, pozbawiając innych studentów możliwości wypowiedzania się i uczestniczenia w procesie podjęcia decyzji).

Od razu po tym, jak decyzja zostanie podjęta (co sygnalizuje koniec ćwiczenia), warto przeanalizować wypowiedzi studentów pod względem sprawnego komunikowania się, interakcji a nawet wzajemnej pomocy. Stosownym byłoby przesunięcie błędów lingwistycznych na drugi plan, wówczas można uniknąć pomniejszenia osiągniętych podczas gry efektów.

A oto kilka przykładów sprawdzonych przeze mnie gier symulacyjnych, które przyniosły studentom zarówno pewne korzyści językowe, jak i satysfakcję.

„Rozmowa kwalifikacyjna”

Przychylając się do potrzeb młodzieży mającej przed sobą perspektywę rozpoczęcia działalności zawodowej, postanowiłam przeprowadzić ćwiczenia symulowanej rozmowy kwalifikacyjnej. Taka sytuacja wyzwala zaangażowanie, zmusza do użycia wielu form grzecznościowych, a także mobilizuje do popisu wiedzą i umiejętnościami zawodowymi. W autoprezentacji muszą być zastosowane również przymiotniki opisujące osobowość i cechy charakteru niezbędne do wykonania wybranego zawodu, czyli słownictwo z zakresu

psychologii. Na przykład Sylwia (studentka specjalności administracja publiczna) wystąpiła w roli osoby ubiegającej się o stanowisko recepcjonistki w legnickim hotelu „Qubus”. Opowiedziała o swoim wykształceniu i zdobytych umiejętnościach, o ukończonym kursie komputerowym, posiadaniu prawa jazdy i znajomości języków obcych (angielskiego, niemieckiego i rosyjskiego). Pytania, które zadała jej oponentka Alicja (odgrywająca rolę pracodawcy), nie były łatwe. Oto kilka przykładów: *What are your main strengths and weaknesses? Would you agree to spend at least half a year as a trainee? Why did you decide to look for a job in our hotel? How do you work under pressure? Why did you select the Higher State Vocational School in Legnica? Do you have plans for further study? Have you ever learnt anything from your mistakes? How would you describe yourself?* Niemniej jednak Sylwia udzieliła wyczerpujących odpowiedzi na wszystkie pytania zadane przez „pracodawcę”. Na prośbę o opisanie cech swojego charakteru odpowiedziała, że jest osobą sumienną, pracowitą i odpowiedzialną, potrafi szybko nawiązywać kontakty. Za największą zaś swoją wadę uważa niewystarczające poczucie pewności siebie. W następnej rozmowie kwalifikacyjnej Magdalena, studentka tejże specjalności, starała się o stanowisko koordynatora do spraw marketingu. Nie była jedyną kandydatką, ale pierwszy etap symulowanej rozmowy kwalifikacyjnej zakończył się pomyślnie: Magdalena została włączona do listy ostatecznej.

„Tworzenie haseł reklamowych”

Ciekawym i angażującym ćwiczeniem jest także układanie wszelkiego rodzaju reklam. Tworzenie haseł reklamowych (które można zaproponować nawet studentom o poziomie słabo zaawansowanym) wyzwala w uczących się kreatywność, pomysłowość i poczucie humoru. Dodatkowym czynnikiem motywującym do zdrowej rywalizacji będzie zapowiedziany przez nauczyciela konkurs na najlepszą reklamę produktu lub usługi. Podzieleni na podgrupy od 3 do 4 osób studenci dołożą starań, aby ich hasła reklamowe były atrakcyjne, oryginalne i przekonujące. A podstawą ku temu będzie posługiwanie się przez studentów odpowiednim zakresem słownictwa, które zostanie użyte we właściwym kontekście. Na przykład studenci zarządzania przedsiębiorstwem w trakcie przygotowania reklamy napoju użyli wyrazów *rich in vitamins, sparkling, green product, it reminds us of a sunny fruit garden*.

„Negocjacje”

Ćwiczeniem trudniejszym, wymagającym wyższego poziomu kompetencji językowej są symulowane negocjacje. Sytuacja negocjacji wymaga od obu stron asertywności, taktu, umiejętności położenia nacisku na ważne dla firmy problemy, a także – w razie potrzeby – użycia perswazji. Istotnym celem prowadzenia negocjacji jest satysfakcja obu kontrahentów i dojście do konsensusu. Ćwiczenie powinno obejmować następujące fazy:

- 1) rozpoczęcie rozmowy, zapoznanie się z problemem,
- 2) ukazanie obustronnych korzyści płynących z transakcji, która zostanie dokonana,
- 3) wysłuchanie racji dotyczących trudności i kontrargumentów,
- 4) pokazanie możliwości pokonania problemów,
- 5) sprecyzowanie warunków transakcji,
- 6) podsumowanie i zawarcie transakcji.

Ćwiczenie to ułatwia zapamiętywanie słownictwa o tematyce Business English (niezbędnym np. może okazać się użycie wyrazów i zwrotów *bargain, deal, wholesale, to meet the deadline, insurance cover*) oraz odpowiednich konstrukcji gramatycznych (np. użycie pierwszego okresu warunkowego w zdaniach typu: *If we meet you half-way, will you give our company a 10% discount?*).

„Fuzja”

Studenci administracji publicznej z grupy średnio zaawansowanej zaprezentowali grę symulacyjną o nazwie „Fuzja” (*A Merger*). Uczestnicy symulacji (którzy prezentowali dwie firmy produkujące ubrania) postanowili połączyć swoje przedsiębiorstwa. Rozważyli następujące zalety tej fuzji: 1) nowo powstała firma będzie większa i bardziej potężna; 2) wzrośnie jej obrót; 3) pojawią się nowe możliwości zatrudnienia pracowników; 4) asortyment produkowanych przez firmę towarów będzie większy i bardziej urozmaicony, co z pewnością docenią klienci; 5) wzrośnie ogólny zysk firmy. Uwzględnione zostały również potencjalne ryzyka, a także nowe zapotrzebowania. W trakcie „zebrania służbowego” uczestnicy wspólnie znaleźli rozwiązanie podstawowych problemów, które mogą powstać po dokonaniu transakcji. Wyzwaniem dla personelu będzie potrzeba doksztalcenia się i zdobycia nowych kwalifikacji. Firma zabezpieczy pracownikom odpowiednie kursy i szkolenia w miejscu pracy, pokrywając ich koszty. Nowo powstałe przedsiębiorstwo będzie potrzebowało dobrej promocji. Trzeba będzie zainwestować w reklamę, a także wykreować pozytywną renomę marki produkowanych przez firmę ubrań (*to increase brand-awareness*). Wizerunek marki (*brand image*) dla klientów będzie asocjował się z ubraniami bardzo wysokiej jakości, uszytymi przeważnie z naturalnych ekologicznych tkanin, o nowoczesnych, modnych fasonach. Zostaną zatrudnieni wykwalifikowani eksperci od zarządzania przedsiębiorstwem, a także projektant mody. Uczestnicy dyskusji wspólnie wypracowali plan organizacji zjednoczonej firmy, który został naszkicowany i wyświetlony z pomocą rzutnika z zachętą do dalszego omówienia. W trakcie ćwiczenia studenci wykazali się dobrą znajomością słownictwa, w tym z zakresu języka angielskiego dla celów zawodowych (między wieloma innymi zostały użyte wyrazy: *white-collar workers, agenda, representative manager, profit, supply and demand, turnover, to take the minutes, any other business, logo, to lower expenses, raise funds, to fight back counterfeit, health and safety procedures* etc., a także słownictwo z zakresu tzw. ogólnego angielskiego – ubrania). Oto fragment, w którym uczestnicy gry symulacyjnej omawiają konieczność ułożenia planu biznesowego i finansowego oraz ich znaczenie dla promocji nowo powstałego biznesu:

MONIKA: Why do we need to prepare a business plan?

KRZYSZTOF: The business plan is necessary to show whether the business is capable of succeeding. It is important that our ideas and plans should be supported with facts and figures.

MARIA: Why is it so?

KRZYSZTOF: First of all, we will be able to present a reasoned case to the potential lenders and investors in our business. In fact, the banks will not give us anything without a convincing financial and business plan.

MARCIN: Are the plans only for outsiders?

IZABELA: No, not at all. A business plan is the key management tool which can be used to monitor the progress of the business. The actual results of the business can be measured in terms of the business objectives and the financial projects.

DAWID: What does one include in a business plan?

DOROTA: A business plan is a formal document which can be relatively large. It should include the description of the business and its history. There should be a description of the product or service, the market, marketing strategy, operations and management. Finally and essentially, for our fund requirements there must be a financial plan.

ANNA: You mean that we have to describe the company, the industry and the product. We must describe how the product is made, who is involved in the company and how much money the company needs and what we will do with the money.

IZABELA: That is right. It is important that the business plan should be well prepared and presented.

BARBARA: What should we include in the financial plan?

JOANNA: Firstly, we must outline the amount and type of funding that is required. This is the funding request. There are four elements in the funding request: the desired financing, capitalisation, use of funds and future financing.

Jak widać z fragmentu symulacji, ćwiczenie to uaktywniło znajomość wielu słów i wyrazów z zakresu Business English, w tym terminów finansowych. Wszyscy uczestnicy zostali zaangażowani w grę, skutkiem czego była sprawna komunikacja i satysfakcja z procesu wykonywania ćwiczenia.

Reasumując, można stwierdzić, że gry symulacyjne pomagają studentom spożytkować posiadaną już wiedzę, rozwinąć nowe pomysły w trakcie myślenia zespołowego-integracyjnego i wzmoczyć płynność mówienia, co jest znaczącym krokiem ku poprawie ogólnej sprawności mówienia w języku obcym.

Literatura

Brown H. D., *Principles of Language Learning and Teaching. 3d Edition*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Regents, New York 1994.

Cotton D., D. Falvey, S. Kent, *Market Leader, Intermediate Business English Course Book*, Longman, Pearson Education Limited, 2000.

Ellis M., Johnson Ch., *Teaching Business English*, Oxford University Press, Oxford 1994.

Hall E., B. Mascull, D. Riley, *Market Leader, Intermediate Business English Teacher's Resource Book*, Longman, Pearson Education Limited, 2000.

Hutchison T., Waters A., *English for Specific Purposes: a Learning-Centred Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1987.

Jones K., *Simulations in Language Teaching*, Cambridge University Press, Cambridge 1982.

Omelan L., *Mixing business with pleasure. Teaching English professional*, 25th issue, London 2002.

ABSTRACT

In teaching English for specific purposes much attention should be paid to enhancing motivation. It is especially the case with teaching pre-experience students who often lack external motivation.

An effective method of increasing both both external and intrinsic motivation are simulations which closely imitate authentic professional situations. A simulation makes the learners emotionally engaged and puts them into the centre of the learning process. A target situation allows the students to select their roles, makes them feel responsible and stimulates the participants to use their abilities to the best advantage. A simulation game is a more complex and engaging activity than a simple role play. Therefore, it

Paweł Macuga	
Inwencyjne uwarunkowania tworzenia innowacji	127
Przemysław Siuda	
Poglądy współczesnych szkół ekonomicznych na rolę państwa w gospodarce	141
Dariusz Sobotkiewicz	
Czynniki determinujące samodzielność decyzyjną oddziałów przedsiębiorstw międzynarodowych w zakresie marketingu	157
Bogumiła Wątor	
Portfel inwestycyjny otwartych funduszy emerytalnych a interesy ich uczestników	169

Studium Języków Obcych

Lilia Omelan	
Wykorzystanie gier symulacyjnych w nauczaniu języka angielskiego dla celów zawodowych	181

